

28

actes & mémoires

Lima, junio de 2010

¿Desarrollo con identidad?
Gobernanza económica indígena
Siete estudios de caso

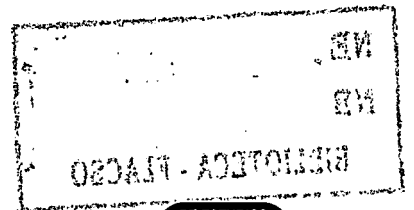
*Christian Gros &
Jean Foyer (eds.)*



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS - MAEE



FLACSO
ECUADOR



NB: 29897

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-07057

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 978-9972-623-66-0

305.8

D451d

Derechos de la primera edición, junio de 2010

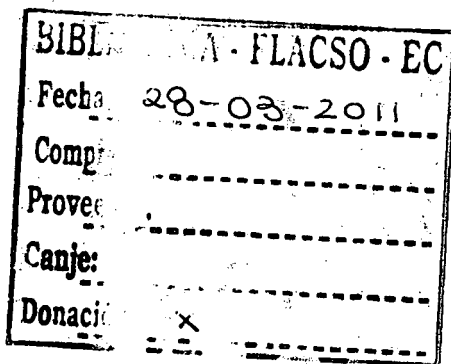
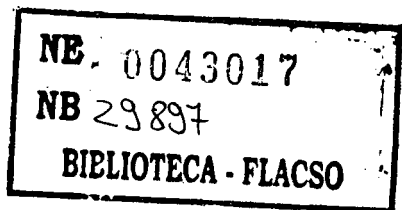
© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 28** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© FLACSO - Sede Ecuador
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito
Teléf. (593 2) 3238888 / Fax: (593 2) 3237960
Pág. Web: www.flacso.org.ec

Este libro forma parte de la Serie Foro de FLACSO

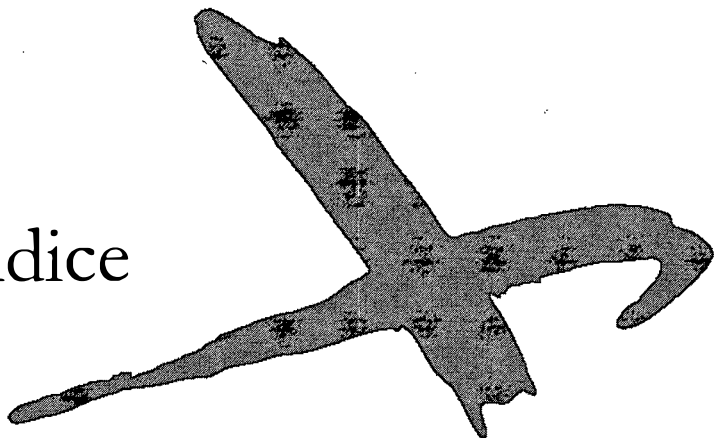
© Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Sierra Leona 330, col. Lomas de Chapultepec
México D.F. 11000
Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Francia
Teléf. 55405921//55405922
E-mail: cemca_pub@francia.org.mx
Pág. Web: www.cemca.org.mx



Diseño de la carátula: Manuel Bonilla

Cuidado de la edición: Anne Marie Brougère

Índice



PREFACIO. CARLOS PERAFAN Y FERNANDO CARRILLO	9
INTRODUCCIÓN GENERAL JEAN FOYER	33
CAPÍTULO 1 CLAUDE LE GOUILL, LAURENT LACROIX Hacia una nueva gobernanza territorial indígena en Bolivia	49
CAPÍTULO 2 GUILLAUME FONTAINE, MARC LE CALVEZ Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)	83
CAPÍTULO 3 BRUNO BARONNET, NADÈGE MAZARS Los pueblos indígenas de Colombia frente a los servicios públicos de salud y educación: las experiencias de gestión propia de la política social	121
CAPÍTULO 4 CARLOS A. BENAVIDES, CARLOS A. DUARTE Descentralización, autonomía, transferencias y gobierno propio en Colombia	185
CAPÍTULO 5 DAVID DUMOULIN KERVAN, CHRISTIAN GROS Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá	235

CAPÍTULO 6	
MARIKE MICHEL	279
Gobernanza económica y uso de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala	
CAPÍTULO 7	
ARIANA ESTRADA, ANGÉLICA LÓPEZ, FRANÇOIS LARTIGUE	315
Las remesas y usos en colectividades indígenas de Guatemala. Estudios de caso acerca de formas limitadas de la gobernanza económica actual	
CONCLUSIONES GENERALES	
CHRISTIAN GROS	359
SOBRE LOS AUTORES	391

Capítulo 5

Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá

David Dumoulin Kervran
Christian Gros

Hace muchos años que el territorio autónomo de los kuna en Panamá hace soñar a algunos inversionistas que ven en el turismo una manera de «desarrollar» este remoto lugar para el beneficio de los turistas, de los inversionistas... y de los kuna. Pero, los kuna no parecen conformarse y lo que ha ocurrido con mayor frecuencia son incomprensiones y conflictos de modelos de desarrollo. El fenómeno ha llegado a tal punto de magnitud que podemos considerar que las modalidades de inversiones en proyectos turísticos se han convertido en un punto central para observar los proyectos a futuro de los kunas, las tensiones internas a esa sociedad, así como las cambiantes articulaciones entre la Comarca y el exterior. Este texto apunta entonces hacia una comprensión más precisa de estos conflictos y de los patrones de acción kuna contemporánea que tantas veces se categorizan como oscuras e imprevisibles¹.



¹ Este artículo se basa en una amplia recopilación de datos, y queremos agradecer a todos los investigadores cuyos trabajos citados nos ayudaron a entender la realidad kuna, de la cual somos observadores recientes. Cabe destacar el libro de C. De León & X. Peiero y, en general, los valiosos trabajos de Mónica Martínez

La Comarca de Kuna Yala se extiende desde la Punta de San Blas (79° Oeste) hasta el puerto de Obaldia (77° Oeste) cerca de la frontera colombiana. De Este a Oeste forma un corredor natural de 226 km de largo y 3 260 km² de superficie rodeada por cerca de 400 islas entre el mar y la cordillera de San Blas. El pueblo Kuna vive en 49 comunidades de tamaños diferentes (de menos de 300 hasta 7 000 habitantes en el caso de Ustupu), de las cuales 40 están establecidas en islas cercanas al continente, 7 sobre la costa y solamente 2 en la montaña. Estas comunidades accesibles por mar o por avioneta están habitadas casi exclusivamente por los kunas y son remarcables por su riqueza y su homogeneidad cultural.

La población total cuenta con aproximadamente 60 000 personas, lo que equivale a un cuarto de la población indígena de Panamá según el censo del año 2000². Aunque 40 % de los kunas vivan hoy en día en la ciudad, su territorio tradicional sigue siendo la Comarca de Kuna Yala.

El territorio de Kuna Yala posee recursos excepcionalmente valiosos en materia de turismo. Se encuentran allí, en efecto, todos los ingredientes para hacer de este destino un lugar privilegiado para un turismo internacional en busca de exotismo, de aventura y/o de reposo. Islas «vírgenes», arena blanca, palmeras, mar azul, arrecifes de coral, paisaje de selva tropical, pueblos habitados por indígenas particularmente «exóticos» y artesanía de calidad excepcional —fabricación de molas— que se ha convertido en un emblema nacional. Kuna Yala corresponde entonces, casi completamente, con la imagen paradisíaca promovida por las agencias de viajes y buscada por una clientela exigente. No cabe duda que en esta época donde los grandes sitios turísticos tradicionales se encuentran saturados, el potencial de esta región es considerable y suscita las más grandes codicias.

Ante estas condiciones excepcionales, el turismo en Kuna Yala es percibido lógicamente, tanto por el gobierno panameño como por el conjunto de los financiadores y los kunas mismos, como una de las principales estrategias —si no la principal— capaz de relanzar una actividad económica en crisis,

Mauri (ver en particular Martínez Mauri, 2007). El trabajo se sustenta también en una amplia ronda de entrevistas y observaciones realizadas durante el mes de febrero de 2008 en la Ciudad de Panamá y a lo largo de la Comarca. Agradecemos a todos los kunas que tomaron de su tiempo para contestar nuestras preguntas.

² Los indígenas constituyen 10 % de la población total de Panamá con una tasa de crecimiento demográfico bastante importante. Aproximadamente 20 % del territorio nacional está reconocido como comarcas, es decir como territorio indígena (BID-CEPAL, 2005). En 2010 sale un nuevo censo, que por primera vez debería incorporar el criterio de la autoidentificación.

mejorando así la vida de los habitantes que se encuentran muchas veces en la más grande miseria. Esto es especialmente cierto ya que a nivel nacional el turismo es considerado como un sector económico prioritario para el Estado y las instituciones internacionales de ayuda al desarrollo, que promueven las inversiones en este sector tanto en Panamá como a nivel centroamericano.

El turismo en Kuna Yala no es solamente un proyecto. Comenzó desde los años 1940 bajo el impulso de militares norteamericanos basados en el canal, los que lo convirtieron en un destino apreciado y que es hoy una realidad muy presente con la visita de alrededor 100 000 turistas al año. No obstante, a pesar de la voluntad unánime de desarrollar una actividad turística con un potencial económico considerable, ésta representa un tema muy polémico. Los conflictos entre los diferentes actores internos y externos de la Comarca frenan fuertemente el crecimiento de este sector y esto desde hace ya mucho tiempo. Casos de expulsión de inversionistas extranjeros que habían intentado establecerse con la complicidad de algunos habitantes de la región marcan todavía todas las memorias y son percibidos, comúnmente, como una demostración del fuerte sentimiento de autonomía kuna y de su voluntad de control territorial. Las pocas tentativas de implantación de hoteles por parte de inversionistas americanos, en los años 1970 y 1980, fueron abandonadas y la cuestión de las inversiones extranjeras en el sector turismo en Kuna Yala queda, aún en nuestros días, como uno de los principales temas de conflicto con el Estado panameño y el ministerio de Turismo y la Autoridad del Turismo de Panamá (ex IPAT, Instituto Panameño de Turismo, desde febrero del 2008) (Véase De León & Pereiro, 2007).

Más recientemente, a mediados de los años 1990, el proyecto de inversión hotelera Iskardup entre, por un lado, inversionistas panameños reunidos en la organización *Jungle Adventures* y, por el otro, el propietario kuna de una isla no habitada de la Comarca, marcó los espíritus tanto de los habitantes de Kuna Yala como de todos los actores externos interesados por el desarrollo turístico de la zona. Después de la construcción y la apertura del hotel, un conflicto entre el propietario kuna de la isla y las autoridades locales llevó al cierre del hotel y a la recuperación del mismo por la organización de la comunidad de Playón Chico, que no supo explotarlo correctamente. Después de un periodo de semiabandono, el proyecto fue relanzado finalmente por el propietario de la isla, al cual le fueron restituidas las instalaciones que se han convertido hoy en día en uno de los principales destinos turísticos de Kuna Yala, muy apreciado por los promotores extranjeros. Este conflicto representa el último caso registrado hasta la fecha en el cual inversionistas externos fueron expulsados

de la Comarca y despojados de sus inversiones (alrededor de 200 000 dólares americanos), después de la construcción y apertura al público de complejos hoteleros con socios kunas. Este caso contribuyó y sobre todo fue tal vez el origen de la promulgación, en 1996, por el Congreso General Kuna (CGK) de un decreto, aún vigente, prohibiendo las inversiones extranjeras en el sector turismo. En 2005, la cuestión de las inversiones externas en Kuna Yala parecía sin embargo poder arreglarse a través de la firma de un acuerdo entre el IPAT, el nuevo ministro de Turismo Rubén Blades, y las autoridades kunas, representadas por el CGK, con mira al establecimiento de un diagnóstico sobre la actividad turística en Kuna Yala y de un plan de desarrollo sostenible del turismo. Estas negociaciones pretendían ser participativas con la instauración de talleres para la planificación mixta y concertada de las actividades turísticas respetando las tradiciones kunas. Sin embargo, el debate se politizó rápidamente y el CGK estimando haber sido engañado por el gobierno declaró caduco el acuerdo con el —entonces llamado— IPAT, reafirmando la prohibición de cualquier inversión externa. Eso, lógicamente, ha bloqueado las relaciones con el IPAT y los proyectos en curso.

Las condiciones para las inversiones son muy problemáticas en Kuna Yala y el desarrollo turístico sigue siendo un punto de discordia mayor. Veremos que los conflictos no reposan solamente en el origen de las inversiones, sino también en los diferentes modelos de turismo a promover: desde los grandes complejos hoteleros situados en tierra firme y los *eco-lodges* destinados a una clientela adinerada hasta el turismo «étnico» a pequeña escala y controlado por las familias o por las comunidades kunas. Para cada uno de estos modelos, las perspectivas de desarrollo económico y las consecuencias para la cultura kuna son muy diversas.

Vimos como las autoridades del pueblo Kuna, confrontadas a las presiones exteriores y temiendo ser sobrepasadas, han optado por una posición que algunos juzgan radical, oponiéndose a los proyectos turísticos del gobierno y prohibiendo por el momento las inversiones externas dentro de este tipo de actividad. Tal posición puede explicarse, primero por la naturaleza misma de la actividad turística, que no solamente es susceptible de generar rápidamente flujos de dinero difícilmente manejables por la sociedad kuna, sino que además se traduce por la presencia de extranjeros en las comunidades y expone a la cultura kuna a modos de vida externos totalmente diferentes.

Resulta comprensible también cuando observamos la historia particular de esta región y su celosa voluntad por defender su autonomía y por controlar

su territorio. Los diferentes proyectos de consultoría del BID, así como los nuevos reglamentos sobre el turismo establecidos por el CGK, en 2007 y 2008, muestran que es una cuestión de actualidad y requiere una reflexión específica.

El conflicto sobre las inversiones turísticas en Kuna Yala se encuentra en el centro de la elección del modelo de desarrollo para Kuna Yala. Es un espejo, al mismo tiempo de las complejas relaciones entre las autoridades kunas y los actores externos, así como de una dificultad de gobernabilidad al interior.

Para comprender mejor cuáles son los diversos intereses presentes y cuáles pueden ser los impactos de la actividad turística sobre la economía y la cultura kuna, es necesario examinar en un primer momento el contexto general de Kuna Yala (I) y sus condiciones de gobernabilidad (II). Se abordarán después, las diferentes normas formales o informales que rigen hoy la actividad turística en Panamá y sobre todo en Kuna Yala (III). Se presentará posteriormente una tipología detallada de los diferentes modelos turísticos con los diversos actores que los apoyan y el tipo de inversión que esto representa (IV). Finalmente, estableceremos ciertas conclusiones sobre las principales enseñanzas de estos conflictos de inversión (V).

1. Crisis multidimensional y fragilización de la autonomía kuna

La cuestión del turismo en Kuna Yala toma importancia y se agudiza en un contexto difícil. La región atraviesa una crisis económica, social y cultural en gran parte nueva, reforzada por la fragilización de su modelo de autonomía.

1. 1. Una crisis económica y sociocultural

El modelo económico de Kuna Yala, basado tradicionalmente en la agricultura, la pesca y la venta de coco, ha entrado en una crisis profunda a la cual se agrega la pérdida de empleos para los kunas, tradicionalmente empleados en la base americana del Canal.

Los ingresos obtenidos del cultivo del coco, principal producto destinado tradicionalmente al mercado y vendido casi en su totalidad a comerciantes colombianos, han bajado considerablemente bajo el doble efecto de una fuerte disminución de la producción — que pasaría de 10 a 12 millones de cocos en 1985 a menos de 5,5 millones actualmente— y de una fuerte caída de los precios en el mercado internacional (el segundo fenómeno explica

ampliamente el primero). Vendido entre 10 y 12 centavos por unidad, este producto ya no es considerado como rentable por las numerosas familias que lo cultivan. Un sin número de cocotales son abandonados o no son renovados (ver Azcárate, 2007: 80 y 81), a pesar de que esta actividad sigue siendo muy importante a nivel económico en la mitad oriental de la Comarca.

La pequeña producción agrícola destinada al autoconsumo se estanca y fragiliza también la economía local. La ganadería sigue siendo poco importante, aunque algunos proyectos piloto pretendan desarrollarla. La pesca artesanal se ha convertido en una actividad profesional especializada dirigida hacia ciertos productos (langostas, cangrejos, pulpos, tortugas, etc.) destinados a una clientela urbana o al turismo local. Pero la sobreexplotación de los fondos marinos genera ya temor a una disminución perceptible de este género de recursos.

En su conjunto, estas actividades económicas ya no tienen la capacidad de satisfacer las necesidades en constante crecimiento (alimentación, salud, educación y nuevos bienes de consumo) debidas al crecimiento demográfico y a los cambios en los modos de vida.

La economía artesanal de la mola, producida por las mujeres kunas, forma una parte cada vez más importante dentro de los ingresos de los hogares (Tice, 1995), sustituyendo en parte al déficit generado por la venta del coco. Esta actividad podría desarrollarse cómodamente si una política de valorización fuera implementada para articularla de manera fecunda con el desarrollo turístico. Sin embargo por el momento, el mercado no es objeto de regulación alguna y los proyectos de cooperativas, que permitirían disminuir los costos de fabricación y mejorar las condiciones de venta, solo han tenido hasta ahora un éxito limitado.

A esta debilidad de las actividades productivas se agrega una falta de oportunidades de empleo a nivel local, ya que cada vez más kunas sueñan con el estatuto de asalariado o por lo menos con actividades que permitan tener acceso a fuentes regulares de dinero en efectivo, que tanto faltan en la Comarca. La economía del turismo sobre la cual descansan muchas esperanzas no resulta, en la situación actual, creadora de numerosas fuentes de empleo (véase *infra*). La pauperización de la población kuna es pues preocupante. Según el Informe Nacional de Desarrollo de 2002, el ingreso por habitante viviendo en la Comarca Kuna no rebasaría los 2 377 dólares americanos, lo que representa 6 dólares diarios. Ciertos indicadores sanitarios son también alarmantes (desnutrición infantil, mortalidad en el parto, etc.) aunque los

problemas que revelan están también ligados al aislamiento geográfico. Un indicio de esta situación es proporcionado por el porcentaje de mortalidad antes de los 40 años en Kuna Yala. Este alcanzó el 12 % en 1997 contra un 6,5 % a nivel nacional (PNUD: 108). Al mismo tiempo, la tasa de analfabetismo en el 2000 fue para Kuna Yala de 38,5 % contra un 7,6 % nacional (PNUD: 108). La desnutrición en menores de entre 6 y 9 años para el 2000 era de 66,3 % en Kuna Yala contra un 21,9% a nivel nacional (PNUD, 2002: 110; véase Guevara, 2008: 37).

Por otro lado, la comparación de cifras sobre nivel de vida en Kuna Yala en un lapso de 10 años revela un importante deterioro (cuadro 1).

Cuadro 1 – 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.: 128

Esta situación de crisis económica y debilidad del empleo genera una migración creciente en el seno de la población activa. El 40 % de los kunas vive actualmente fuera de la Comarca, en particular en la Ciudad de Panamá y en la Provincia de Colón. Los jóvenes parten para incorporarse a un universo económico concebido como más abierto y contrastante con la austeridad de la vida en Kuna Yala. Esta fuerte migración no tiene únicamente efectos negativos. Muchos kunas se van a estudiar así al exterior sin romper por lo tanto los lazos con su comunidad y algunos desarrollan proyectos de dinamización cultural o de redes de apoyo a las fiestas tradicionales kunas. Existe ahora una población considerable de profesionales kunas (en la docencia por ejemplo). Desde un punto de vista más económico, las remesas representan una fuente de ingresos cada vez más importante, para la cual hay una carencia de datos precisos. Estas mismas se quedan, por lo general, en el marco de la economía familiar y parecen generalmente estar destinadas al consumo de los hogares. La presencia de estos kunas al exterior, detentores de otras capacidades (por ejemplo de capital y de préstamo) y redes sociales podría ser también un eje importante de los planes de desarrollo económico, incluso para el turismo.

A esta difícil situación económica, se agrega una crisis social y cultural. Los trastornos en el modo de vida kuna son perceptibles a través de la rápida individuación de las expectativas, de una crisis mayor de la transmisión del patrimonio cultural y una fragilización del capital social comunitario. Las nuevas formas de vivir y de ser kuna son cada vez más variadas y marcadas por el debilitamiento del control cultural ejercido por el grupo (familia, comunidad) sobre los individuos. La erosión de la cultura tradicional kuna, provoca una incompreensión creciente entre las generaciones. Tiene su impacto sobre la manera de concebir las relaciones con la naturaleza y las actividades económicas tradicionales, como la agricultura o la pesca. Induce igualmente a una desvalorización y/o una pérdida de conocimientos tradicionales (etnobotánicos y médicos, por ejemplo) típicamente kunas. Los modelos de trabajo colectivo se fragilizan y se ven amenazados con desaparecer, mientras que podría tratarse de un recurso fundamental en el caso de actividades económicas como el turismo, basadas en la valorización de los recursos naturales y culturales pertenecientes a la comunidad en su conjunto.

Esta crisis en la transmisión mediante los canales tradicionales como son la «casa de congreso», la cultura oral y la imitación de los ancianos, llega a afectar hasta el conocimiento de los cantos rituales, uno de los pilares de la cultura kuna.

Estas transformaciones rápidas y violentas constituyen un terreno favorable para el desarrollo de una criminalidad a pequeña escala, hasta ahora desconocida, y sobre todo de la economía subterránea de la droga (tráfico, pero también consumo) siendo Kuna Yala una de las numerosas rutas hacia los mercados del norte partiendo de la vecina Colombia. Esta actividad que permite obtener recursos considerables a medida que surgen, rápidamente gastados en el mercado (compra de televisiones, motores fueraborda, etc.), provoca para algunos jóvenes kunas la tendencia a desvalorizar otras actividades a su juicio poco rentables y a profundizar la división entre generaciones. Crea un mundo paralelo sustraído a las autoridades kunas, debilita las instituciones políticas comunitarias y crea conflictos serios entre las autoridades kunas y la justicia panameña.

Finalmente, no es posible mantener en silencio una situación ambiental preocupante para un medio particularmente frágil (Pemasky, 1990; Idiki, 1990). Esto es debido a la creciente presión humana sobre las islas (aguas negras y contaminación de las aguas costeras), a la presión ejercida sobre los recursos marítimos y a un aumento, no controlado, de los desechos de toda índole. Estos son derivados de las nuevas formas de consumo y

no se encuentra, hasta la fecha, la forma de tratarlos de manera adecuada (envolturas de plástico, latas, etc.). La actividad turística contribuye a esta situación. La falta de datos disponibles y de sistemas de alerta sobre la situación ambiental de la Comarca se refleja lamentablemente en la inmensa mayoría de los proyectos turísticos que no toman en serio la dimensión ambiental y la erosión de este capital natural.

1. 2. Una gobernabilidad política fragil

1. 2. 1. Una autonomía histórica y excepcional...

La autonomía kuna no es el resultado de la ola de reconocimiento institucional de los derechos de los indígenas que tuvo lugar en los años 1990, ni tampoco de un proceso reciente de movilización colectiva. La Comarca de San Blas, rebautizada Comarca de Kuna-Yala en 1998 a petición de las autoridades indígenas, se había establecido oficialmente desde 1938 y la ley orgánica de Panamá de 1953 reconoce el principio de la autonomía indígena, fija los límites de su territorio (Howe, 1995) y establece el Congreso General Kuna (CGK) como su autoridad político administrativa. El CGK es la entidad que representa, desde hace más de 50 años, a los kunas frente al exterior y es respetado por su antigüedad y por la cohesión del pueblo Kuna. Está dirigido por tres Caciques Generales *Saila dummagan*. Reúne dos veces por año, durante cuatro días, a los representantes de las 49 comunidades que integran la Comarca³. Su Junta Ejecutiva (JECGK) está formada por los tres *sailas dummagan* auxiliados por un secretario y un tesorero elegidos por dos años y reelegibles.

El CGK es entonces la autoridad suprema, por encima de las comunidades y de las organizaciones kunas de todo tipo. Su acción en defensa de los intereses colectivos con respecto al exterior es esencial. En el seno de la Comarca, tiene un papel de deliberación y de control de las actividades. También tiene la posibilidad de distribuir sanciones. Le corresponden las tareas de elaborar las estrategias y programas de desarrollo y de definir las relaciones con los actores externos privados y públicos. Se le debe la Ley Fundamental de 1996 que constituye una especie de constitución que viene a regular la vida al interior de la Comarca.



³ Además reúne a los diputados indígenas ante la Asamblea Nacional, al gobernador de la Comarca, a los 4 representantes de los corregimientos y a los directores regionales de cada institución presente en la Comarca. Cada comunidad tiene además la obligación de incluir a una mujer entre sus representantes.

El CGK se presenta pues como la autoridad central de la Comarca y la encarnación de la situación de la autonomía del pueblo Kuna. Su legitimidad es muy fuerte y su capacidad para organizar la deliberación en Kuna Yala lo convierten en un actor ineludible. Representa un factor estructurante excepcional para la gobernabilidad de la Comarca.

El pueblo Kuna, muy consciente de su pasado excepcional, se encuentra unido sobre todo en la acción colectiva en defensa de su historia y de su territorio. Los kunas se consideran como «un pueblo político» y se reúnen periódicamente para deliberar, establecer códigos comunes y responder a todas las amenazas que ponen en riesgo su soberanía, particularmente tratándose de la invasión de su territorio. Es el caso actualmente con la implementación de estructuras hotelarias en la frontera occidental. Esta autonomía se presenta también como una «autonomía de autonomías», ya que la Comarca misma está compuesta por 49 comunidades y que cada una posee un fuerte sentimiento de identidad, sus propias leyes y reglamentos internos, su congreso local y sus autoridades consuetudinarias.

1. 2. 2. ... pero fragilizada por una autoridad cuestionada

Hoy en día se observa una crisis de gobernabilidad particular cuya gravedad está a la medida de la autonomía adquirida y reivindicada. Parece que esta estructura política y su modo de funcionamiento han evolucionado pero no al mismo ritmo que la sociedad kuna estos últimos años. Esta inercia vuelve difícil para el CGK, el establecimiento de una estrategia de desarrollo económico a la altura de las necesidades actuales en un mundo cada vez más globalizado. La rápida transformación de la sociedad kuna y su articulación con el exterior cuestionan entonces su modo de organización política y se podría preguntar si el CGK, en el estado actual, constituye una forma de gobierno capaz de poner en marcha programas sectoriales —o lo que llamamos «políticas públicas»— dirigidas en un marco de autonomía.

La legitimidad del CGK está siendo cuestionada, primero, por el ascenso de otras elites políticas y económicas con estatus cada vez más variados. El conjunto de estas elites no cuenta con una verdadera arena de negociación y de toma de decisión común, lo cual conlleva a que el CGK sea regularmente evadido y su legitimidad puesta en duda. La diversificación y la apertura de la sociedad kuna exige sin embargo un reforzamiento de la capacidad para resolver los conflictos de manera formal y para implementar decisiones que no son tomadas por unanimidad (Castillo Díaz, 2005).

Este cuestionamiento se alimenta también por la falta de transparencia de las actividades de los dirigentes, en particular en lo que concierne las relaciones con el exterior y las gestiones financieras. Las dificultades de comunicación al interior de un territorio muy aislado y fraccionado constituyen un elemento importante de este problema de gobernanza. Así, los rumores y las acusaciones de corrupción son, como en muchos otros lugares, un medio común para minar la autoridad del Congreso y de sus dirigentes.

Las condiciones de gobernanza habiendo cambiado radicalmente en veinte años, resulta esencial que la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) de las autoridades kunas sean ajustadas a sus nuevas responsabilidades de gestión. Es por eso que el nuevo Estatuto (aprobado en 2000) que viene a complementar la Ley Fundamental de 1996 en cuanto a las normas principales de la Comarca, preve una posibilidad de crítica y formaliza la posible destitución de los *sailas dummagan* por el CGK (art. 63-72).

El Congreso de la Cultura Kuna (CCK), reorganizado en 1973 es la más alta autoridad que concierne tanto la expresión religiosa como la protección, la conservación y la divulgación del patrimonio histórico cultural. Fue creado para constituir un punto de referencia para el CGK, pero las relaciones entre las dos instancias no siempre son fáciles por la falta de coordinación y por conflictos en cuanto a su campo de acción. Cabe mencionar que el CCK es ahora la autoridad legítima para recibir las quejas contra la Junta Ejecutiva del CGK (JECGK) y está habilitado para iniciar un proceso de investigación y de destitución (art. 28-32 del Estatuto de 2000).

Las ONG, a partir del gran proyecto Pemasky (Chapin, s/f.), se han multiplicado en la región⁴, permitiendo a algunos jóvenes kunas encontrar un empleo allí mismo o en la capital. Sus miembros conforman un pequeño grupo de especialistas que conocen bien la región y que actúan como intermediarios entre las comunidades, el CGK y los actores internacionales. El CGK reivindica su control y ninguna ONG puede trabajar en la región sin su previo acuerdo. El nuevo Estatuto de la Comarca insiste inclusive en la necesidad de que todas las organizaciones de Kuna Yala rindan regularmente cuentas de sus actividades ante el CGK. Sin embargo, es muy limitada la capacidad de este último para controlar, coordinar e inclusive llegar a conocer las actividades de los diferentes actores que desarrollan proyectos



⁴ Este gran proyecto de naturaleza conservacionista será el crisol del cual saldrán múltiples responsables kunas de las ONG.

en el territorio de Kuna Yala, lo cual constituye una debilidad importante para la gobernabilidad de la Comarca. En cuanto a las ONG, se les reprocha muchas veces el servir demasiado a la carrera profesional de sus miembros, no interesarse en la política dirigida por el CGK y, en general, no rendir cuentas de sus actividades en favor del desarrollo kuna.

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

Las organizaciones políticas kunas juegan además un rol importante en la gobernanza de la Comarca, particularmente el Movimiento de la Juventud Kuna. Esta organización nació con el objetivo de establecer un puente entre las autoridades tradicionales y una nueva generación que deseaba luchar contra el enriquecimiento de terceros a expensas de la comunidad kuna. Desde entonces ha formado numerosos líderes y ha ejercido presión para que el CGK exprese posiciones políticas en favor de una estrategia de autonomía más fuerte y a largo plazo.

Las relaciones que mantiene el CGK con los congresos locales constituyen otra dimensión, muy importante (Howe, 1986). Dichas relaciones son frecuentemente difíciles, impregnadas de desconfianza y de recriminaciones. Se le reprocha al CGK el no hacer nada para ayudar directamente a las comunidades —en el plano financiero particularmente—, o tomar decisiones que afecten negativamente su autonomía y sus intereses. Varios artículos del nuevo Estatuto de la Comarca (en la parte III ver Congreso General Kuna, 2001) intentan establecer los procedimientos a seguir para los proyectos que, por su naturaleza y su dimensión, rebasan la autoridad (y sus medios) de los congresos locales. Es el caso por ejemplo, de proyectos que afectarían los recursos naturales de la Comarca (Estatuto, art. 141) o de grandes proyectos turísticos. Pero el mismo CGK está desprovisto de los medios suficientes para suplir a las comunidades y comprometerse financieramente. Aquí también, el CGK parece conciente de sus problemas y una mejor articulación con los congresos locales forma parte de los nuevos objetivos de gobernabilidad establecidos por el Estatuto. Se puede observar también que su artículo 261

prevé un procedimiento para resolver un eventual conflicto sobre un proyecto turístico entre el CGK y un congreso local.

Finalmente, el CGK presenta limitaciones serias en sus capacidades técnicas y financieras. Faltan técnicos que trabajen directamente en su interior y su presupuesto se limita a gastos de administración, a pagar los viajes y los salarios de los dirigentes, así como de algunos expertos consultores⁵. Así en 2004, los ingresos del CGK no sobrepasaron los 212 889 dólares americanos (Bernal, 2005: 227), de los cuales 161 000 fueron generados por un contrato de alquiler con la transnacional de telecomunicaciones *Cable and Wireless*; 44 000 provinieron del turismo y 7 500 de otras fuentes, lo que resulta insignificante (menos de 4 dólares por habitante) para intervenir en una región muy grande y que tiene necesidades considerables (educación, salud, orden público, infraestructuras, etc.), lo que hace que el CGK sea muy dependiente de *Cable and Wireless*.

1. 2. 3. Unas reformas inacabadas

Es cierto que se han realizado numerosos esfuerzos en estos últimos años para reformar las instituciones y reforzar su capacidad operativa. La creación del Instituto de Desarrollo Integral de Kuna Yala (Idiky) en 1994 (véase más abajo), ha sido la primera tentativa para responder a estas limitaciones. Se puede considerar que esta ONG, emanada directamente del CGK, está jugando un rol de entidad pública descentralizada encargada de conducir las acciones de desarrollo en nombre del Congreso. En el nuevo Estatuto de 2000, las actividades de la incumbencia de la Junta Ejecutiva del CGK también se han extendido y esta estructura ha sido reforzada para la formación de una Junta Planificadora Interdisciplinaria de Asesores. El objetivo buscado es de reforzar las capacidades técnicas del CGK. Este último debería poder así disponer de información actualizada y de archivos mejor preparados para poder tomar sus decisiones. Una célula, la «secretaría de Administración de Fondos», ha sido creada igualmente (capítulo VII), al igual que una secretaría para el turismo, asunto percibido como prioritario. Grandes encuentros sectoriales son también organizados para discutir y reunir la información necesaria para el trabajo del CGK. Además, la formación de líderes en tareas especializadas, así como la división de funciones entre las diferentes organizaciones del pueblo Kuna, constituyen siempre un desafío para la gobernabilidad de Kuna Yala. Cabe resaltar finalmente el esfuerzo que ha representado la redacción de un Plan de desarrollo integral de Kuna Yala (2005-2010) que intenta fijar las grandes líneas de acción para los próximos años.

El proceso de modernización de las instituciones kunas parece entonces estar en marcha a través de la diferenciación funcional y la especialización de las actividades de gestión del CGK, especialmente entre la esfera económica/empresarial y la esfera tradicional/política. Esta diferenciación de las actividades sigue siendo, sin embargo, difícil de echar a andar, en particular porque el lazo entre la autoridad espiritual y la política administrativa es una realidad importante de la cultura kuna y convierte la cuestión de la toma de decisiones particularmente compleja.

1. 2. 4. Relaciones ambivalentes y comúnmente conflictivas con el Estado panameño

Otro problema central en términos de gobernabilidad concierne las relaciones ambivalentes y muchas veces conflictivas con el Estado panameño (ver Herrera, 1989; Herrera, 1994; Valiente, 2002). La autoridad del CGK se encuentra actualmente en competencia con los diferentes representantes del Estado panameño quienes, dado un estado de autonomía insuficientemente claro, pueden llegar a superponerse a las autoridades tradicionales. También existe en Kuna Yala, al igual que en otras provincias de Panamá, un Gobernador nombrado directamente por el Presidente de República quien representa presuntamente al poder administrativo, mientras las cuatro subdivisiones de estas provincias —los corregimientos⁶—poseen cada una «representantes de corregimientos». A esta lista de puestos políticos, pagados por el Estado panameño, se agregan los diputados kunas que tienen a veces cierto peso pero que se mantienen discretos en la Comarca. Así existe, de este modo, un conflicto clásico entre, por una parte, la voluntad de convocación de las autoridades tradicionales (*sailas* en general, CGK y congresos locales) y, por otra, la dinámica de los partidos y el papel de los diputados.

Algunos representantes de los ministerios, como los de educación, salud o del desarrollo rural, están muy presentes en la Comarca. Esta presencia ha creado una práctica de interacción entre las autoridades kunas y el Estado, al igual que ciertas capacidades, aunque limitadas, de cofinanciamiento. También ha permitido la formación de un grupo con el codiciado estatuto de funcionario. Estos funcionarios son actualmente kunas en su mayoría, sin que esto tenga

necesariamente un impacto sobre la orientación dada a su actividad (en materia de educación principalmente) y cabe mencionar que es envidiado, sobre todo, su estatuto de asalariado.

De manera general, hay que resaltar la ambigüedad constante de las relaciones entre las autoridades tradicionales kunas y el Estado panameño (Herlihy, 1995). A pesar de la antigüedad y la oficialidad del Estatuto de autonomía de 1953, la autonomía política y económica con respecto al Estado panameño ante todo ha sido —y sigue siendo hoy en día— una autonomía por «marginalización». En numerosas áreas y para buena parte de los miembros del gobierno y de los funcionarios del Estado panameño, la Comarca es simplemente un territorio pobre y muy aislado por el cual no es urgente interesarse. Se puede citar como ejemplo más significativo, la ausencia casi total de infraestructura de transporte público hacia y dentro de la Comarca. En efecto, la única ruta de acceso es de tercerera pero, por no saber claramente quién asegura su mantenimiento, queda en situación muy precaria. De hecho, el Estado después de su ruptura con el Congreso alrededor del proyecto turístico, no parece haber tenido una estrategia general de desarrollo hacia las comarcas indígenas y Kuna Yala en particular.

Otro punto de importancia mayor —el estatus de autonomía— no es lo suficientemente preciso, sobre todo en su articulación con el movimiento actual de descentralización que conoce el país. El proyecto de considerar a las comarcas como entidades estatales locales está siendo discutido actualmente en el Congreso Nacional y, de concretizarse, la gestión de la Comarca resultaría profundamente modificada en términos de los medios financieros y de las competencias. Pero parece que el gobierno y el Congreso Nacional se encuentran mayoritariamente en contra de una adaptación del proyecto de descentralización a la realidad de la Comarca y no quieren considerar las demandas formuladas por ciertos líderes kunas. El proyecto de autonomía kuna y la gobernanza económica de la zona están ciertamente ligados a la clarificación del estatuto de la Comarca Kuna Yala al seno de la organización del Estado.

2. Normas y prácticas ligadas al turismo: superposición de reglas formales e informales

2. 1. Las contradicciones dentro de las normas ligadas al turismo y a la inversión

En lo que se refiere a las normas que tienen que ver con el turismo y la inversión, no solo presenciamos una superposición entre el nivel nacional y el nivel local, sino verdaderas contradicciones.

A nivel nacional primero y de manera general, hemos señalado que las posibilidades de inversión eran excepcionales. Panamá se ha convertido en una especie de paraíso fiscal con múltiples exenciones de impuestos y una seguridad relativa para los inversionistas extranjeros; en estas condiciones los capitales fluyen hacia el país. El sector inmobiliario conoce un crecimiento exponencial y el enriquecimiento de una franja de la población es muy rápido. El sector turismo ha sido elegido como una prioridad para el desarrollo por el gobierno actual (la figura carismática del ministro de turno y ex cantante Rubén Blades ha venido a reafirmar este dinamismo) y constituye un sector en fuerte crecimiento. Con 9,5 % del PIB involucrado, el sector proporciona más que la suma generada por los 4 principales cultivos de exportación, y solo un poco menos que la entrada de divisas obtenidas por el Canal ahora nacionalizado⁷. Una nueva política sectorial muy dinámica ha sido entonces implementada con un fuerte llamado a los inversionistas extranjeros y al desarrollo de zonas del país todavía aisladas. La estrategia nacional pone al día, en efecto, las zonas con «potencial turístico todavía sin explotar» debido a la falta de posibilidad de acceso y de infraestructura mínima para acoger al turismo; los financiadores internacionales se reúnen con la Autoridad del Turismo de Panamá para dar prioridad al desarrollo de este potencial.

En la óptica de favorecer las inversiones, varias normas han sido decretadas. En 1994, el gobierno formula la Ley n.º 8 (del 14 de junio) «para incentivos que el Estado otorga a las actividades de la industria del turismo». El



⁷ BID, Programa de Turismo Nacional, PN-L1006: 1: «Con la llegada de 1'215,083 visitantes extranjeros en el 2006, el país generó un total de 1,445 millones de dólares americanos por turismo receptivo, lo que representó un 9.5 % de participación sobre el Producto Interno Bruto (PIB). Los ingresos procedentes del Canal se situaron en 1,551 millones de dólares americanos, sólo un 6.8% por encima de los ingresos turísticos internacionales. Además, las divisas turísticas se situaron muy por encima de las cuatro exportaciones tradicionales del país (banano, camarón, azúcar y café) que, juntas, generaron 204 millones de dólares americanos. Asimismo, el turismo generó 111,872 empleos directos e indirectos, situando en 9 % la tasa de participación del turismo sobre el total de la población económicamente activa».

ecoturismo se menciona brevemente (en el artículo 8 1-b, c, d) y podría entonces beneficiarse de las ventajas decretadas por esta ley.

El 7 de enero de 2006, la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá aprobó la Ley 2, que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para su aprovechamiento turístico. Según dicha ley, las comarcas indígenas solo podrán ofrecer concesiones territoriales bajo previa autorización de las autoridades tradicionales correspondientes. Sin embargo, el Estado tiene derecho de entregar en concesión 200 metros de playa de la costa hacia dentro y el Instituto de Turismo ha identificado las zonas en donde se hace necesario tener apoyo para la inversión privada.

Vistas desde Kuna Yala, las perspectivas para el turismo y las normas que le corresponden son sin embargo muy diferentes.

En lo que se refiere a las normas generales, primero, los kunas consideran que la Ley Fundamental (1996) y el Estatuto de la Comarca (2000) derogan la Ley 16 de 1953 del Estado panameño, que definía el estatuto de la Comarca y, en particular, modifican y precisan los temas de los límites territoriales de la Comarca, de la organización y del rol del CGK, etc.

Se nota que en los años 1990 los kunas ya habían comenzado a legislar de manera específica sobre la actividad turística, esencialmente sobre la delicada cuestión de las inversiones no kunas en la Comarca. Es por esto que en 1996 se incluyó dentro del cuerpo de la Ley Fundamental el Estatuto del Turismo en Kuna Yala. La Ley Fundamental es muy clara entonces sobre la prohibición de este tipo de inversiones y sobre el riesgo de confiscación sin indemnización de los bienes que esto puede generar:

«La explotación de toda actividad turística y sus modalidades en la Comarca Kuna Yala, se reserva al Pueblo Kuna» (art. 50).

Todo proyecto turístico debe contar con la autorización del CGK (art. 51) y «toda actividad turística que no cumpla con los artículos anteriores será nula y el Congreso confiscará los bienes de acuerdo con la comunidad sede» (art. 53, ver también los artículos 213 y 215 del Estatuto).

Estos principios extremadamente restrictivos serán retomados en el capítulo VIII (art. 213 y 215) del Estatuto de 2000. Los apartados que conciernen el turismo dentro de las normas supremas de los kunas, las que conforman la Ley Fundamental de 1996 y el Estatuto de 2000, se encuentran entonces en contradicción directa con las normas nacionales sobre la inversión y el desarrollo turístico.

Las restricciones sobre la inversión turística incluyen también los recursos naturales y la tierra: los recursos naturales forman parte del patrimonio del conjunto del pueblo Kuna y su explotación está fuertemente reglamentada con un procedimiento completo de estudio del impacto ambiental para todo proyecto y la prohibición de inversiones extranjeras dentro de este tipo de explotación⁸. La Ley Fundamental y el Estatuto son muy claros también sobre la imposibilidad de vender o inclusive de alquilar las tierras de la Comarca a extranjeros. El artículo 40 del capítulo VI de la Ley Fundamental expresa lo siguiente:

«Las tierras delimitadas en el artículo segundo de esta ley son propiedad colectiva del Pueblo Kuna cuya adquisición, explotación, utilización y usufructo se realizarán colectivamente, conforme a las normas y prácticas consuetudinarias».

El artículo 41 agrega que las tierras «(...) no pueden ser enajenadas ni arrendadas bajo ningún título, ni temporalmente». Estos principios son retomados también en el capítulo XVI del Estatuto de la Comarca.

Recientemente en enero de 2008, el CGK aprobó el

«(...) reglamento que regula las actividades turísticas en Kuna Yala y crea la secretaría de Asuntos de Turismo» (Congreso General Kuna, 2007. Resolución Ejecutiva del CGK No. 01/02/2008).

Dicho reglamento distingue varios tipos de inversiones kunas: «inversión colectiva», «inversión comunitaria», «inversión individual», «inversión mixta (capital individual y comunitario)» e «inversión comarcal (CGK)». Este reglamento decreta la promoción y la protección por parte del CGK, de las inversiones turísticas kunas, la inscripción obligatoria de los proyectos en el Registro Comarcal de Turismo (con el detalle del Plan de inversión) y la atribución de una licencia de operación por el JECGK. Esta licencia es un medio esencial de control de la actividad turística por el CGK. Necesita el respeto de las normas de seguridad, el pago del impuesto al CGK y la transparencia contable. Obliga también al uso del 100 % de mano de obra kuna (excepto en el caso de técnicos muy especializados) y la formación del personal. El inversionista tiene numerosos deberes pero al mismo tiempo se precisan los deberes del CGK hacia él, así como los de la comunidad que



⁸ Véase los capítulos VI y VII de la Ley Fundamental y el capítulo XVI del Estatuto, en particular el artículo 208, que reafirma muy claramente este patrimonio colectivo.

lo acoge (art. 17.d). Los impuestos son también precisados y aumentados. El control de los barcos turísticos extranjeros presentes en Kuna Yala está igualmente acentuado, con un número limitado de veleros presentes en la Comarca y la prohibición de ejercer una actividad lucrativa.

Se debe subrayar que tal formalización de las normas indígenas frente a los inversionistas es un caso bastante excepcional en comparación con el conjunto de territorios indígenas y que este grado de organización —dentro de su radicalidad— ilustra bien la realidad de la lucha autonomista del pueblo Kuna.

La comparación entre la Ley 8 sobre el turismo en Panamá (1994) y el reglamento del Turismo (2007) en Kuna Yala muestra una diferencia radical entre la percepción de los fines y los medios de desarrollo turístico. La primera tiene por objeto apoyar por todos los medios a los inversionistas del sector turismo y de recreación, con gran flexibilidad fiscal y legal, cuando al mismo tiempo el segundo apunta sobre todo a organizar un turismo kuna bajo el control del CGK y que tenga un impacto mínimo en el medioambiente natural. La ausencia de referencias recíprocas entre la Autoridad del Turismo de Panamá y el CGK en el seno de las legislaciones turísticas es ciertamente el signo de una grave ausencia de reconocimiento institucional, que constituye un freno importante a la gobernabilidad de las actividades turísticas. Los textos reglamentarios kunas casi no mencionan el rol del Estado panameño y en particular el de la Autoridad del Turismo de Panamá. Esta contradicción en las normas es todavía más problemática, ya que en caso de conflicto no existe en realidad una instancia capaz de realizar el arbitraje. Tanto en la legislación panameña como en las normas kunas, en ningún lugar se menciona la autoridad competente para solucionar un conflicto entre normas kunas y normas panameñas o internacionales.

Además de este muy grave vacío, es importante resaltar que la relación específica en torno al turismo del Estado panameño con la Comarca ha creado una hipersensibilidad por parte de los kunas quienes se transmiten una memoria de engaño y de lucha. Ir más allá del enfrentamiento va a necesitar un verdadero trabajo político para reconstruir relaciones de confianza, aparte de la elaboración de proyectos turísticos adaptados.

2. 2. Más allá de las normas formales: prácticas diversas y confusas

Más allá de las normas oficiales existentes y que son un referente para los diferentes actores en el dominio del turismo, diversos aspectos de la vida

en la Comarca de Kuna Yala son esenciales para comprender cómo puede desarrollarse el turismo y cuáles son los frenos en un contexto donde el CGK ha totalmente prohibido de manera oficial las inversiones extranjeras.

2. 2. 1. *En materia de propiedad inmobiliaria*

La propiedad inmobiliaria es, por supuesto, un tema fundamental de la inversión turística en Kuna Yala, ya que los derechos de posesión sobre las islas y la tierra son absolutamente intransferibles hacia los no kunas. La flexibilización del mercado de derechos de tenencia de la tierra resulta una preocupación central para aquellos que quisieran facilitar las formas de obtener un préstamo para los kunas y/o las modalidades de inversión de los no kunas. Parece que, al igual que en ciertos países latinoamericanos (México después de 1992, etc.), los actores externos buscan en Panamá vías jurídicas para esquivar este problema derivado del estatuto excepcional de la tierra «inalienable» definitivamente excluida del mercado. Una solución de este tipo está gestándose en la Comarca Emberá-Wounaan (Azcarate, 2007: 11).

A nivel interno, existe un mercado de la tierra entre kunas, y cada familia tiene un conocimiento preciso de sus derechos de posesión y del uso de las tierras de la Comarca.

Las islas⁹ son ahora el interés principal de los empresarios turísticos. El mercado inmobiliario se encuentra, con mayor razón, al centro de las preocupaciones ya que existen numerosas islas inhabitadas (4 de 5 aproximadamente) y, para una mirada externa, poco aprovechadas (algunas después de haber finalizado el cultivo del coco y otras que conforman manglares pero definen también derechos de pesca). Entre ellas muchas podrían ser fácilmente preparadas para recibir las empresas turísticas. Los empresarios actuales presentan historias diferentes para su acceso a la propiedad de tierras: algunas islas pertenecían a sus familias por haber plantado los cocoteros, las tierras de otros han sido fruto de intercambios de derechos de propiedad y de derechos de uso entre familias cuando la isla era propiedad colectiva.



⁹ Las islas estaban ya sea: 1. reservadas al hábitat y la presión demográfica las convierte hoy en día en poco apropiadas al desarrollo de infraestructuras turísticas importantes; 2. explotadas para el coco y los derechos de propiedad dependían más bien del trabajo requerido para plantar/administrar/explotar las plantaciones de coco; 3. utilizadas solamente de manera puntual cuando se trata de islotes muy pequeños o cubiertos por manglares.

La radicalidad de las formas de acceso a la propiedad en Kuna Yala otorga una importancia excepcional a la definición de quién es kuna y quién no. En la situación actual marcada por la emigración hacia las ciudades y la multiplicación de las parejas mixtas, esta frontera no siempre resulta evidente. Normalmente, la propiedad se transmite por descendencia y en forma bilateral, pero cuando se trata de invertir en el turismo, el tema se presta a discusión. Algunos rehúsan a las parejas mixtas (donde la mujer es kuna) la posibilidad de invertir, otros modulan su posición en función del tiempo de residencia y del conocimiento de la cultura kuna que tienen los extranjeros. Finalmente, la práctica se lleva a cabo según la conveniencia, caso por caso, y las parejas mixtas tienen una presencia ineluctable¹⁰. Eso se traduce en una forma de apertura a las inversiones exteriores lenta, muy discreta y sometida a un cierto control social kuna. No obstante, si la presión sigue aumentando en un contexto de cierre del mercado de la tenencia de la tierra, estos problemas de definición de quién es kuna y quién no lo es corre el riesgo de convertirse en una situación difícil de manejar, que podría dar lugar a una «política de sangre» bien conocida en las reservas indias estadounidenses.

2. 2. 2. En materia de inversión y de acceso al crédito bancario

La dificultad de encontrar los recursos financieros necesarios desde que el CGK prohibió cualquier inversión extranjera en forma de coinversión explica por qué solo algunos kunas disponen de recursos propios, gracias a sus actividades profesionales (en la política, el comercio o como profesionales y pueden sin embargo pretender entrar en este comercio. Las familias que disponen de una isla, pero sin recursos suficientes para invertir, no pueden obtener los préstamos necesarios para lanzarse en esta aventura: les es imposible, en efecto, hipotecar la tierra que no podría ser confiscada por el banco en caso de fracaso. Esta exclusión del acceso al crédito bancario por la especificidad del estatuto de las tierras indígenas remite a una especificidad muy importante de la dinámica económica de las tierras indígenas y no se han encontrado todavía mecanismos que podrían articular la protección de la propiedad y el riesgo que representa este tipo de préstamo. Se trata seguramente de un punto clave de la transformación de las economías indígenas y queda por encontrar una



¹⁰ Referirse al caso del canadiense de la familia de los hoteles Akwadup y del Dolphin, o del propietario de Yandup casado con una española.

solución innovadora de distribución del riesgo y de contraparte, que no sea la sencilla «normalización» de la propiedad con su introducción al mercado.

Los conflictos que envuelven este tipo de turismo se concentran esencialmente alrededor de la propiedad y de las inversiones. La decisión de prohibir cualquier inversión extranjera, hasta en forma de coinversión, es muchas veces discutida a nivel local y es, como lo hemos visto, objeto de fuertes críticas por parte de los inversionistas «extranjeros» potenciales así como de las autoridades gubernamentales. Estos conflictos pueden, como lo hemos señalado, tomar un giro violento y traducirse en una destrucción de las infraestructuras cuando se ha comprobado que el propietario o el financiador, es extranjero. Para esquivar la ley kuna que prohíbe un financiador extranjero es posible, a veces, aliarse con una mujer kuna quien debe conservar plena propiedad del conjunto. Sin embargo, nadie se deja engañar y esta estrategia no se lleva a cabo sin peligros. El CGK, que otorga las autorizaciones, no ha dudado en el pasado ordenar la destrucción de instalaciones pertenecientes de facto a «extranjeros» o a transferir la propiedad al Consejo local de la comunidad más cercana. Los inversionistas no kunas no pueden ignorarlo.

2. 2. 3. En materia de impuesto sobre el turismo

Las inversiones turísticas conciernen una faceta de la economía del turismo. El impuesto es otro medio esencial para los kunas de beneficiarse de esta actividad. La capacidad legítima de recaudar un impuesto para los turistas que entran en el territorio de la Comarca (semejante a un derecho de aduana) es un atributo esencial de la autonomía territorial kuna. Representa así una prerrogativa con fuerte contenido simbólico y político. Esta práctica solo exige inversiones muy ligeras (puestos y casetas de control, gestión administrativa de los ingresos) pero puede, si aumenta, generar una imagen bastante negativa de los kunas hacia el exterior ya que todo parece tener un costo y los kunas únicamente capaces de controlar e intervenir en actividades que no organizan. La gestión, captación y redistribución de este ingreso no es una novedad pero no había sido codificada realmente hasta la entrada en vigor del Estatuto en 2000 y sigue siendo conflictiva. Para el funcionamiento del CGK, este impuesto representa una entrada importante ya que en el año 2003 representó un 27,4 % del ingreso del total del CGK, como pagos por impuestos de agencias de cruceros, yates, hoteles kunas y turistas. El nuevo reglamento turístico de 2007 fija nuevas tarifas, haciendo hincapié particularmente en el caso de los

veleros y de los empresarios turísticos¹¹. Está previsto de igual manera que los barcos de crucero pagarán 300 dólares americanos además de un dólar por pasajero, y que los hoteleros pagarán 15 dólares americanos anuales además de un dólar por turista recibido. La recaudación del impuesto por parte del CGK sufre numerosas faltas de respeto por la falta de capacidad y de control. Existe cierto desconocimiento —e inclusive rechazo— de los nuevos reglamentos por parte de los agentes turísticos o de los mismos kunas. Las empresas de cruceros, en general, han aceptado el sistema pero las agencias de veleros y las agencias turísticas exteriores, que trabajan con intermediarios kunas evitan muchas veces pagar. En particular, numerosos empresarios kunas no están de acuerdo con esta imposición (algunos pretextan que el turismo no es su actividad principal) y se las arreglan para no pagar o solo pagar una parte. De esta forma, la suma actualmente recolectada sigue estando muy por debajo de lo que debería aportar esta actividad si se considera el flujo turístico real.

Las comunidades kunas reciben igualmente un impuesto turístico directo, según múltiples modalidades:

- En el caso del aeropuerto construido para compañías turísticas de aviación.
- A la llegada de los turistas, por el derecho de entrada en su comunidad (entre 5 y 8 dólares americanos según sea el caso).
- Sobre los hoteles instalados en el territorio comunitario (pagos que según el lugar pueden oscilar entre 2 y 18 dólares americanos por turista albergado).
- Por el anclaje de veleros en la zona de la comunidad (10 dólares americanos por anclaje además de los entregados al CGK en el reglamento de 2007).
- En el caso de las agencias turísticas que utilizan el territorio, un porcentaje variable es también solicitado.

A nivel comunitario, las prácticas precisas siguen siendo muy variadas y las desigualdades son grandes entre las zonas muy turísticas (como la zona Cartí, la más desarrollada) y aquellas que se mantienen aisladas de los flujos turísticos por estar situadas en tierra firme o ser consideradas demasiado alejadas o



¹¹ Para las empresas con licencia: 20 dólares americanos de registro más 0,05 % de los ingresos mensuales para el CGK (art. 24) y sobre los veleros (10 dólares americanos por formulario de registro más otros 10 por el derecho de anclaje y 2 más por persona); el 10 % del paquete turístico para las agencias externas que traen turistas a Kuna Yala.

menos interesantes. Las que reciben turistas utilizan este impuesto para pagar gastos colectivos: gastos de administración, apoyo al centro de salud, fiestas colectivas, viajes de las autoridades, etc.

3. Los diferentes modelos turísticos en Kuna Yala y sus actores

Como se comentó, existen diversos tipos de turismo y es necesario distinguirlos, cada uno con su propia problemática, sus imperativos financieros y su impacto en la región. Cada uno es objeto de una reglamentación específica y puede ser el origen de conflictos particulares (Santana, 1997).

3. 1. Los tipos de turismo

3. 1 .1. El gran complejo turístico

Constituye un tipo de industria turística que, en múltiples ocasiones, ha intentado instalarse en la región con el apoyo directo del entonces «IPAT», de la Cámara de Comercio y del gobierno. El gran complejo turístico necesita reunir capitales considerables para construir una infraestructura capaz de albergar a un número importante de turistas y ofrecerles servicios de calidad internacional: aeropuerto, edificios de vastas proporciones construidos en concreto y que puedan tener varios cientos de habitaciones, piscina, bares, discotecas, comercios, salas de conferencias, etc. El complejo turístico puede posteriormente, para su funcionamiento, utilizar mano de obra local pagada generalmente a bajo costo, vendiendo al mismo tiempo a sus clientes recursos que nada le han costado (playas, selvas, pueblos exóticos, sitios arqueológicos, etc.) y adquiriendo las provisiones para su funcionamiento, en su mayoría en el exterior. No cabe la menor duda que la región posee el alto grado de interés necesario para que tales empresas encuentren ahí el mismo éxito que en otras regiones de Panamá y otros países. Los capitales no faltan, el desarrollo del turismo en Panamá es impresionante. Kuna Yala parece una presa fácil. La realidad es completamente otra.

En 1973, el IPAT presenta un proyecto al CGK para la construcción de un complejo turístico (686 habitaciones) cerca de Río Sidra. En el seno del CGK las posiciones son entonces diversas pero el conflicto con el IPAT no tarda en envenenarse. Lleva al abandono del proyecto, en 1977, después de amenazas de uso de la fuerza por parte de los kunas. Desde entonces, las relaciones del CGK con el IPAT están impregnadas

de una profunda sospecha (Bennet, 1999) y la crisis de 2005 entre el IPAT y el CGK (véase la introducción) es un nuevo ejemplo. Esta situación reveló un problema doble y difícil, que se refiere, por un lado, a la propiedad del suelo sobre el cual deberían construirse los grandes complejos turísticos (la venta de tierras a extranjeros está prohibida en el seno de Kuna Yala) y, por el otro, tiene que ver con el origen de los capitales que habría que invertir, mayoritariamente no kunas, dado el tamaño de las operaciones. El financiamiento que podría ser propuesto en este tipo de operación se presenta demasiado desigual como para no suscitar reacciones negativas. De hecho, se puede considerar que desde la ruptura de las negociaciones este modelo turístico ha sido puesto a un lado durablemente. Observamos pues una estrategia de evasión del CGK desarrollada por un capital hotelero. Este, excluido de la Comarca, intenta utilizar sus ventajas naturales construyendo complejos turísticos sobre su frontera occidental exterior. Esta estrategia de evasión es resentida, por los kunas y el CGK en particular, como un desafío y una amenaza contra la cual intentan movilizarse. Se trata de un conflicto inédito que corre el riesgo de envenenarse y representa un nuevo problema de control territorial: ¿hasta dónde se extienden tanto el territorio «ancestral» como los derechos del pueblo Kuna sobre este último? y ¿cómo prohibir a los clientes de los hoteles limítrofes la utilización de las playas y del espacio marítimo «kunas»? La situación de la frontera oriental es diferente. El uso diurno de las playas del este de la Comarca por los turistas provenientes de la vecina Colombia, no deja de aumentar. Pero aquí la presión es menor porque no hay construcción de complejos hoteleros en las fronteras.

3. 1. 2. El turismo de cruceros

Consiste en enormes hoteles flotantes que pueden albergar varios miles de turistas y es antiguo: las primeras unidades llegan en los años 1930. Su presencia es esporádica a lo largo de la temporada (de octubre a abril) y su impacto está limitado a las zonas favorables para el anclaje de barcos situados a proximidad del puerto de Colón, o sea esencialmente cerca de Cartí en el golfo de San Blas. Se dirige esencialmente a los turistas interesados en visitar un pueblo Kuna donde podrán tomar fotos (contra un pago) y comprar artesanía local, principalmente las molas. Para las comunidades visitadas, así como aquellas situadas a proximidad y que enviarán sus mujeres a vender sus molas, el interés de este turismo es evidente a pesar de (o precisamente por) su

carácter masivo, invasivo, pero temporal: no requiere una inversión particular para acoger a los visitantes, los turistas solo se estacionan algunas horas, gastan dinero y cuando se van todo vuelve a la calma. De hecho, el temor de las comunidades que reciben a estos turistas sería más bien la reducción del número de barcos que efectúan una parada cerca de sus islas, o verlos elegir otros destinos en la Comarca donde podrían anclarse tranquilamente, como se plantea en Playón Chico (Isla Iskardup). Para los consejos locales y para el CGK, este turismo no es una novedad y constituye una fuente de ingresos no despreciables: los barcos deben pagar un impuesto al CGK para poder anclar (de 150 a 500 dólares americanos dependiendo del tamaño de las unidades) y otro impuesto a los congresos locales. En el caso de ese turismo la cuestión esencial es entonces definir y negociar el precio justo por los derechos de fondeo y de visita. Sin embargo cierta inversión es necesaria para asegurar un mayor desarrollo de esa actividad, sabiendo que ella necesita de cierta infraestructura para recibir los turistas (muelles, servicios sanitarios, etc.).

3. 1. 3. El turismo de tipo «eco-lodge»

Actualmente de moda, se dirige a una clientela restringida y adinerada proveniente de las regiones más variadas (América, Europa, Asia). El modelo tipo consiste en una estructura hotelera de tamaño reducido —los *eco-lodges* existentes solo pueden, en promedio, albergar alrededor de veinte personas¹²— situada en una isla aislada que cuenta con la infraestructura adecuada para este efecto. Se trata esencialmente de proponer actividades lúdicas basadas en el ecoturismo, o en el etnoecoturismo, o sea: la playa, el buceo en los arrecifes de coral, el descubrimiento de la selva y la visita de un pueblo o de un cementerio kuna donde la clientela podrá tener, durante algunas horas, contacto con la cultura local, asistir eventualmente a una ceremonia, fotografiar a los habitantes y su pueblo y comprar artesanía (molos). Los *eco-lodges* están en contacto con las agencias de viajes situadas en la capital o al extranjero. Estas pertenecen generalmente a no kunas, quienes proponen a sus clientes «paquetes turísticos» (con transporte por avioneta incluido) y reciben una retribución importante por su servicio. Los precios pagados por la clientela de los *eco-lodges* son altos: entre 100 y 200 dólares americanos por noche dependiendo de los servicios, lo cual explica también que las estancias

¹² Su capacidad oscila entre una cabaña para un total de 6 personas hasta 42 habitaciones máximo para 80 personas (De León & Pereiro, 2007: 53).

sean generalmente cortas (rara vez por más de una semana, solo algunos días en general). La temporada está limitada a algunos meses de la temporada alta. Gran parte de los alimentos y casi todas las bebidas se llevan desde la capital por avión. Si la isla está alejada de la costa, el agua dulce debe llevarse por barco. La electricidad se produce con generadores. El interés que representa este turismo para las comunidades situadas a proximidad, o para el CGK, es relativamente débil pero muy apreciado: 10 dólares americanos por mes y por *eco-lodge* a los que se agrega 1 dólar americano por turista albergado, más el impuesto pagado al Consejo local en el aeropuerto de llegada, el impuesto pagado a las mismas autoridades locales por el hotel y/o por el cliente hospedado (varía según los lugares), el empleo (precario) de mano de obra en la estructura hotelera, la venta de molas y el pago de fotos a los habitantes del pueblo visitado. A estos ingresos se agregan el pago de gastos de playa a los dueños de las islas cuando los clientes utilizan una playa que no pertenece a su hotel y la venta de comida (crustáceos, etc.).

Los habitantes de los pueblos se quejan de los bajos impuestos pagados por los hoteles y de los módicos salarios pagados a los empleados (5 dólares americanos por día de trabajo) por parte de patrones kunas que no viven en el mismo lugar sino en la capital y que se comportan como patrones extranjeros movidos únicamente por las ganancias. Se quejan también de la precariedad de los empleos. Asistimos de igual manera a una competencia y a muchas tensiones entre comunidades vecinas por el acceso a la clientela de los *eco-lodges*, por ejemplo entre Mamitupo y Aчитupo.

Los conocimientos necesarios y los capitales comprometidos para la construcción de un *eco-lodge* y para su funcionamiento son relativamente elevados y fuera del alcance de la inmensa mayoría de la población local. Es necesario poseer o comprar una isla situada a una distancia razonable de la tierra firme y de un aeropuerto, construir —con la ayuda de la comunidad vecina y los materiales locales— los edificios y pagar posteriormente a los empleados (administradores, cuidadores, cocineros, guías de turistas, mujeres de mantenimiento, etc.). Este turismo suscita muchos sueños, codicias y celos. Entre los kunas existen los que poseen una isla y que pueden imaginar transformarla en *eco-lodge* y los demás... Entre los propietarios de islas, están aquellos que disponen de capital de inicio y que pueden tener acceso a un crédito y aquellos que están excluidos de él, etc.

El hecho es que la cantidad de *eco-lodges* actualmente en funcionamiento es reducida y su capacidad de hospedaje limitada. En total y para toda la

Comarca no hay más de 175 habitaciones/cabañas que pueden albergar un máximo de 655 personas, o sea menos de los que podría recibir un solo gran complejo hotelero (De León & Pereiro, 2007: 53). El bloqueo para el desarrollo de esa actividad turística no es únicamente político, financiero o cultural. La propiedad de las islas pertenece, muchas veces, a grandes familias o a varias familias que comparten los cocoteros y el número tan grande de derechohabientes vuelve inextricable la situación inmobiliaria, prohibiendo de hecho cualquier proyecto de construcción que sea kuna o no. Sin embargo, existen en la actualidad diversos proyectos (de avance variado) y el potencial de la región evidentemente queda inmenso: decenas y hasta centenas de islas no habitadas podrían ser utilizadas, si inversiones más o menos considerables fueran realizadas, según el estado y la naturaleza del proyecto.

3. 1. 4. *El turismo de veleros*

La Comarca Kuna Yala se ha convertido desde hace algunos años en un punto particularmente apreciado para el turismo de veleros que visitarán el lugar por un periodo más o menos largo. Todo hace pensar que este destino, por un efecto de moda, tendrá un éxito en aumento en los años por venir. La clientela para este tipo de turismo es internacional y tiene un perfil particular que la distingue de los turistas anteriormente examinados: adinerados (el costo de un velero no está al alcance de cualquier bolsillo), acepta vivir en condiciones relativamente rústicas (los barcos para este efecto son de pequeñas dimensiones) y, contrariamente a los pasajeros de los cruceros, estos permanecen en la región cierto tiempo (desde algunos días hasta varias semanas). Al placer de navegar al borde de la costa en una región poco conocida, exótica y magnífica, se añade la posibilidad de visitar múltiples comunidades indígenas, ya que se trata de un turismo itinerante y muchas veces curioso. Los barcos dedicados a esta actividad ostentan generalmente una bandera extranjera y reclutan a sus clientes por medio de agencias especializadas (agencias que pueden también ser dueñas de un cierto número de unidades). En una flotilla, que comprende según la estimación del CGK entre 100 y 200 barcos, se nota la presencia de un único timonel kuna, empleado de una agencia de alquiler.

La infraestructura hotelera (los barcos son considerados por los kunas como hoteles flotantes) está en su totalidad en manos extranjeras y este tipo de hospedaje no exige por el momento una infraestructura específica para recibir a los turistas (puertos, talleres de reparación, etc.), puesto que los barcos pueden abastecerse y repararse en el exterior si es necesario.

La importancia de este turismo para la región es todavía relativamente débil, pero deberá crecer: aprovisionamiento de los barcos (incluso aunque la mayoría de los productos que se consumen se importan de la capital), impuesto de aeropuerto para los pasajeros que desembarcan, impuestos pagados (no siempre) a los propietarios de las islas por el derecho de anclarse y la utilización de las playas, gastos efectuados en los pueblos visitados. Hay que observar también que la clientela de los veleros es, muchas veces, la única en visitar un cierto número de islas y comunidades situadas lejos de los *eco-lodges* o fuera del alcance de los cruceros. Es por esto, que la llegada de los veleros constituye en múltiples ocasiones la única oportunidad de acceder a los beneficios que el turismo representa.

Si este turismo no parece ser la fuente de conflictos importantes con las comunidades, no es el caso del CGK que quisiera poder regularlo, es decir imponerle las mismas reglas que a los cruceros. La tarea que el CGK se ha propuesto es más complicada debido al número de unidades que tiene que controlar, su gran movilidad y el flujo que representan. Se enfrenta a la resistencia de los propietarios de los barcos quienes, por sus itinerarios individuales y el aspecto artesanal de su empresa, se niegan a aceptar lo que consideran como un obstáculo a su libertad y un impuesto injustificado (ya han pagado un impuesto de ingreso al Estado panameño). No parece que el CGK pudiera en este plano contar con la ayuda de los consejos locales, quienes piensan que no tienen nada que ganar en este asunto y que desean muchas veces la visita de los veleros.

3. 1. 5. El turismo comunitario y el turismo familiar

Propone precios módicos para pequeños albergues y cabañas (10 dólares americanos la noche en promedio) y ofrece servicios limitados en el seno de las islas habitadas. Se dirige a dos tipos de clientela con intereses muy distintos: el turista itinerante de tipo «mochilero», generalmente joven, con poco dinero y extranjero. Este practica un turismo de «aventura», se queda mucho más tiempo que la clientela de los *eco-lodges*, viaja con el *Lonely Planet* en mano y come en el mismo lugar. Para esta clientela el hospedaje en *eco-lodge* es inaccesible y busca hospedarse en casa de los nativos. Existe también un turismo de negocios o de trabajo realizado por profesionistas —investigadores, miembros de ONG, funcionarios y técnicos nacionales, políticos de gira, etc.— quienes vienen en la Comarca el tiempo que dure su actividad y que tienen necesidad de hospedarse por poco o mucho tiempo. Se

puede estimar que estos dos tipos de turistas deberán aumentar en los años venideros debido al crecimiento del flujo turístico en dirección de Panamá y por la apertura y la modernización progresiva de la Comarca, apertura que supone el crecimiento de la presencia de profesionales de todo tipo. Hoy, la infraestructura turística se mantiene poco desarrollada, a pesar de las necesidades crecientes, e islas importantes como Aligandi están desprovistas de cualquier hospedaje dedicado al turismo. No obstante, los capitales de inversión son muy inferiores, comparados con los *eco-lodges*, y las barreras de entrada en ese actividad deberán cruzarse más fácilmente.

Desde el punto de vista de la propiedad se encuentran, por una parte, las empresas privadas que pertenecen a individuos o familias, quienes viven generalmente en el lugar y que para invertir en este sector disponen de ingresos regulares superiores a los otros miembros de su comunidad (empleados públicos, pequeños funcionarios, comerciantes, joyeros, etc.), o que pueden aportar un pequeño capital de inicio, fruto de una historia de migración. Encontramos, por otra parte, algunas residencias o cabañas que son el resultado de iniciativas públicas y que son propiedad colectiva de las comunidades (es el caso de la Isla Tigre particularmente). Estas se encuentran bajo el control directo de los consejos locales y adoptan muchas veces la forma de cooperativas donde los ingresos sirven para alimentar los recursos públicos.

Al contrario de los casos antes analizados, se trata con este tipo de turismo de proponer alojamiento que supone una coexistencia con las poblaciones locales. Para la economía de la comunidad este turismo, todavía de importancia modesta, representa una entrada financiera significativa. El dinero que gasta el viajero se queda en el lugar y circula principalmente en el seno de las familias. A esto se agregan los impuestos percibidos por la entrada y salida del territorio y muchas veces por las contribuciones formales o informales solicitadas por los consejos locales a las familias propietarias de los albergues. Muchas familias kunas parecerían estar listas para lanzarse en este mercado, pero se enfrentan a la falta de espacio dentro de las islas y sobre todo a la imposibilidad de encontrar el capital inicial necesario para su empresa.

Señalemos finalmente que, si este turismo de proximidad puede acentuar formas de diferenciación interna presentes ya en las comunidades (entre familias propietarias y no propietarias de las residencias), es globalmente menos conflictivo que el de los *eco-lodges*. Los propietarios de los hoteles están, en efecto, bajo control directo de la comunidad y pueden difícilmente escapar de las obligaciones que les corresponden. Pero si este control se

debilita, ese turismo puede impactar negativamente a las comunidades kunas, si aumenta el consumo de drogas por parte de algunos turistas y si aparece el turismo sexual .

3. 2. Los actores y sus modelos

3. 2. 1. La Autoridad del Turismo de Panama (ATP) y las inversiones externas

La ATP es una antigua institución que, como lo hemos visto, ha conocido conflictos esporádicos con el CGK desde hace casi treinta años. Esta institución, hoy en día modernizada, se convierte en un actor importante con el incremento del sector turismo dentro del PIB en los últimos 10 años. La ATP se ha fijado también el objetivo de diversificar la oferta turística de Panamá, abriendo nuevas zonas para el desarrollo turístico y Kuna Yala forma parte de estas zonas con gran potencial. La ATP se describe como un facilitador para los investigadores extranjeros interesados en el potencial de Panamá y propone así, en su sitio de Internet, a Kuna Yala como una región de inversiones interesantes.

Los interlocutores privilegiados de la ATP son entonces inversionistas potenciales, panameños o extranjeros, sin olvidar la Cámara de Turismo de Panamá (Camtur) que fue creada en 1986 para reunir a los empresarios privados del sector turismo de Panamá y defender sus posiciones comunes. Se reúnen alrededor de la *Ley de incentivos turísticos* (Ley n.º 8 de 1994) que dinamiza y reglamenta las actividades turísticas en el país. De hecho, no parece que la ATP tenga una política específica para el desarrollo turístico indígena y podemos ver que el proyecto que ha sido la fuente del conflicto con el CGK (desarrollo de un complejo turístico a gran escala), es directamente importado de otras regiones sin las adaptaciones correspondientes a la realidad sociopolítica de Kuna Yala. La comparación con las regiones de Bocas del Toro y de Chiriqui es interesante. Ambas regiones conocen, con la bendición de la ATP, una explosión del turismo residencial con la venta acelerada de tierras indígenas y la rápida creación de ricos sitios turísticos en el seno de la Comarca. Parece que los empresarios indígenas no tienen mucho que ver con este *boom* económico y que esta forma de desarrollo no toma en cuenta la identidad de sus habitantes.

3. 2. 2. El BID y el modelo Eco-lodge

El BID parece querer favorecer el modelo de turismo tipo *eco-lodge* y en un documento propone un modelo que favorece una «alianza estratégica» entre inversionistas y población local permitiendo el financiamiento de su desarrollo. En los documentos del Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones) que motivan desde antes esta política, se encuentra la idea de un clúster de empresarios indígenas que en el seno del BID haría colaborar al Fomin y a la agencia encargada de la temática indígena SDS/IND¹³. Se dice particularmente (pág. 11) que «el banco viene apoyando una cooperación técnica para la facilitación de alianzas estratégicas entre operadores hoteleros y pueblos indígenas para *la explotación del nicho de eco-lodges de alta tarifa en Centroamérica*» (modelo Bostwana), y con sus concesiones temporales del uso de la tierra. (...) «Se contempla un esquema de joint venture¹⁴ donde se incorpora el manejo de los hoteles por parte de operadores especializados por un tiempo determinado, con mecanismos de capacitación progresiva y refinanciamiento para los indígenas con el fin de transferirles eventualmente la operación de las facilidades y/o el control de las empresas¹⁵». En la página 2 se menciona que:

«las relaciones “outdoors” con las comunidades seguirían reglamentos específicos de programación de actividades culturales y naturales, rutas y de comportamiento de los turistas. También se estudiaría el impacto ambiental y sociocultural que el turismo tendría en la zona» (...).



¹³ Este clúster debería poder colaborar con otros clústeres de proyectos más sectoriales, pero el clúster de «Turismo Sostenible» no tiene actualmente un proyecto en Panamá (Documento del BID, fondo multilateral de inversiones; no autorizado para uso público, Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Documento preparado por Soler *et al.*, s. f.: 28).

¹⁴ En este programa se estudian los arreglos legales para facilitar los aportes, a través de concesiones por un tiempo determinado, del uso de la tierra donde se van a construir las instalaciones de los proyectos. Los socios aportan el diseño, la franquicia, el sistema de reservas, de tiempo compartido y la capacitación.

¹⁵ Los aspectos críticos cubiertos en el proyecto son: (i) la identificación de sitios y productos turísticos con mercado rentable, (ii) la participación de las comunidades y (iii) el diseño de esquemas de inversión legal y financieramente viables. Una vez concluida la TC, las necesidades fundamentales serán: (i) capital de riesgo para los aportes complementarios de capital de la parte indígena para su participación equitativa en los joint ventures para lo cual el proyecto espera diseñar un fondo, (ii) el manejo de impactos socio culturales de la actividad en las comunidades y (iii) asistencia técnica complementaria para facilitar el entrenamiento de los empresarios indígenas y su participación en las negociaciones de los emprendimientos específicos. El clúster podría apoyar las diferentes fases de esta iniciativa, así como esquemas similares en otros sectores o regiones. Se deben además aprovechar las sinergias con los clústeres de Turismo Sostenible y Cadenas Productivas.

«Bajo este esquema, las comunidades serían copropietarias de las unidades o eco-lodges teniendo una participación significativa en su capital, aportando terreno, paisaje, mano de obra, o materiales locales y asumiendo una proporción adecuada de la responsabilidad de pago de la deuda del proyecto con cargo a los flujos de caja del mismo».

A pesar de las buenas intenciones del modelo proclamado, es sin embargo en sinergia con todas las demás instancias multilaterales en la región¹⁶ que diversas líneas de acción del BID convergen actualmente para sostener el desarrollo turístico en Panamá y para intentar esquivar el rechazo a las inversiones externas anunciado por los kunas en Kuna Yala¹⁷. Estas líneas de acción son: el apoyo a la apertura económica para las inversiones externas y a la competitividad, apoyo a todos los niveles y en particular a nivel local para una gobernabilidad más robusta, el turismo en el centro de las estrategias de desarrollo económico para América Central y con un nuevo énfasis en las zonas rurales marginadas, la estrategia dirigida a las poblaciones indígenas reformulada a través del apoyo a los empresarios indígenas y el acceso al mercado.

Desde el año 2002, estudios y programas convergen. El BID convierte la diversificación de la oferta turística hacia las zonas aisladas más rurales en un proyecto de alta visibilidad en Panamá¹⁸ aunque una repartición con el BM atribuya a este último el desarrollo de un turismo más clásico en el país¹⁹. Propuesto en 2002, un proyecto del BID a escala centroamericana



¹⁶ BID, Etnoturismo en zonas de extrema pobreza, TC-0201081-RE, pp. 1 y 2: «Esto es consistente con varios lineamientos estratégicos, tales como: (a) el énfasis de la estrategia de desarrollo rural del Banco sobre la promoción de las inversiones no agropecuarias en estas zonas; (b) el apoyo de la estrategia regional del Banco (GN-2126) a la inversión en turismo sostenible; y (c) el mandato de la Cumbre de las Américas de Quebec para la búsqueda de esquemas de inversión directa en territorios de grupos étnicos en América Latina. La presente iniciativa ha sido adoptada por los comisionados del Plan Puebla Panamá y adicionalmente, presenta una sinergia importante con otros programas de ámbito regional, como es el Corredor Biológico Mesoamericano».

¹⁷ En los términos de referencia de nuestro proyecto, se menciona que la: «falta de modelos para articular derechos colectivos de la tierra para inversiones externas ha colapsado iniciativas de inversionistas en Kuna Yala. La iniciativa del Fonema del PPP intentó abordar este problema, sin éxito».

¹⁸ Programa Nacional de Turismo lanzado en abril de 2008 (PN-L1006), el establecimiento de una estrategia nacional (Plan Maestro de Turismo de Panamá 2007-2010, PN-T1031 y el Programa de Apoyo al Sector Turismo 1132 OC-PN).

¹⁹ BID, Programa de Turismo Nacional (PN-L1006), p.5: «Así, el Banco se centrará en el turismo en áreas rurales y naturales como medio para diversificar la oferta turística actual y favorecer un mayor equilibrio territorial en el país, mientras el Banco Mundial se focalizará en la mejora de los indicadores de desarrollo ligados al turismo de negocios, compras, cruceros y sol y playa, tipologías de las que depende actualmente gran parte de la contribución del turismo al PIB panameño».

en la óptica de la estrategia Plan Puebla Panamá²⁰ (y en sinergia con el Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano) ya había proporcionado un diagnóstico sobre el desarrollo del etnoturismo en Panamá y había dado las bases del Fonema (Fondo Etnoturístico Mesoamericano PN-T1026)²¹. Pero el tema del turismo en Kuna Yala se debe sobre todo al acercamiento entre la estrategia de desarrollo indígena del BID con el apoyo a la competitividad y la apertura a las inversiones externas. De esta manera se propone un «Clúster de Empresariado indígena»²² que haría colaborar en el BID, al Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones) y a la agencia encargada de la temática indígena SDS/IND²³. Encontramos en el proyecto la insistencia otorgada al apoyo a las empresas indígenas y a la clarificación de los derechos de propiedad para favorecer las inversiones externas con el fin de dinamizar lo que sería una «governabilidad económica indígena». El modelo que defiende el BID parece entonces también ligado al del IPAT haciendo que la búsqueda de estrategias adaptadas al mundo indígena avance con dificultad en el conjunto del propio BID y en particular para encontrar fondos sin que sean enfocados a la apertura comercial y al fomento de la inversión extranjera.

3. 2. 3. El modelo «autónomo» del CGK

El modelo de desarrollo turístico del CGK ha sido profundamente influenciado profesionales intelectuales y técnicos —y en particular por el Movimiento de la Juventud Kuna (MJK)—, en el cual han participado numerosas personalidades kunas de hoy. El MJK parece haber tenido una gran importancia en la denuncia y posterior rechazo del Convenio de 2004 con el IPAT que permitía las inversiones externas. Su posicionamiento se centra



²⁰ Rebautizada Iniciativa centro-américa desde 2008.

²¹ BID, Etnoturismo en zonas de extrema pobreza, TC-0201081-RE, financiado también por el Programa del Fondo Especial de Japón para Reducir la Pobreza con alrededor de 0,9 millones de dólares previsto para el BID a nivel regional: «El sector privado del Banco (PRI) tendrá una participación activa en la presente CT y contribuirá al diseño y desarrollo de un Fondo de Etnoturismo Mesoamericano (Fonema)» (BID, Etnoturismo ..., p. 2). Parecería que el proyecto no llegó a buen término.

²² Otra línea de trabajo convergente del BID es aquella que apoya las inversiones privadas a través de los «clústeres de proyectos» temáticos y del desarrollo de la competitividad, a fin de permitir una economía de escala e intercambios de mejores prácticas. Documento del BID, fondo multilateral de inversiones; no autorizado para uso público, Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Documento preparado por Soler *et al.*, s. f.

²³ Este clúster debería poder colaborar con los clústeres de proyectos más sectoriales, pero el clúster de «Turismo Sostenible» no tiene actualmente ningún proyecto en Panamá (Documento del BID, *ibid.*: 28).

en principios políticos y sobre la continuidad de la lucha por la autonomía kuna. Insiste en la necesidad de darle tiempo al pueblo Kuna de prepararse a los nuevos retos del turismo:

«Está claro que el turismo en Kuna Yala es un gran negocio para las agencias de viajes, las aerolíneas, los cruceros extranjeros, los yates y no para la comunidad Kuna en general, cuántas de estas instancias rinden algún beneficio al Pueblo Kuna. En realidad no estamos preparados para negociar con grandes empresas transnacionales turísticas, incluso todavía no tenemos claro sobre el uso y manejo de nuestros recursos naturales²⁴».

Y recalca:

«¿Cómo es posible permitir la entrada de la inversión extranjera? si ni siquiera podemos controlar ordenadamente la llegada de vehículos por la carretera Llano-Cartí, ni nuestras fronteras al tráfico de alcohol u otras sustancias ilícitas, ni la regulación y orden de la entrada de yates y por muy básico que sea, no tener un plan comarcal de recaudación de impuestos a empresarios kunas, tasas turísticas, capacitación administrativa, protección eficaz de los recursos hídricos, marítimos, naturales, ni la creación de instalaciones y servicios adecuados a los visitantes²⁵».

Con la aprobación en 2000 del «Estatuto de la Comarca» y el reglamento sobre el turismo de 2007 (véase abajo), se dibuja pues un modelo de desarrollo turístico fuertemente reglamentado y que debería quedarse exclusivamente en manos de los kuna con una preferencia por los proyectos pequeños y si es posible de naturaleza comunitaria. Aquí, la defensa política de la autonomía y de la identidad Kuna se sobreponen a las urgencias del desarrollo económico.

3. 2. 4. Los empresarios kunas

En 2004 emergió, en el seno de la sociedad kuna, otro actor todavía poco consolidado: la Asociación de Empresarios Turísticos de Kuna Yala. La



²⁴ <http://www.panamaprofundo.org/boletin/pueblosindigenas/turismo-kuna-yala.htm>, divulgado por el Movimiento de la Juventud Kuna el 22 de agosto de 2007 y consultado el 15/02/2008.

²⁵ <http://movimientos.org/docs/9375.html>, Movimiento de la Juventud Kuna, divulgado el 10/01/2007 con el título «Panamá: oposición a inversión extranjera» y consultado el 15/02/2008.

asociación pretende defender los intereses de los propietarios de hoteles frente al IPAT y al CGK. Quiere liberarse del control excesivo que ejercen las agencias de viajes sobre la clientela, estructurar la oferta turística presente en Kuna Yala y difundir su propia imagen de la región. La mayor parte de sus integrantes vive en la ciudad o mantiene estrechos contactos en la ciudad de Panamá. Generalmente los empresarios mantienen una postura intermedia: por una parte rechazan la competencia de los grandes proyectos turísticos que los despojarían de su posición de pioneros y suprimirían el monopolio kuna y, por otra parte, buscan un desarrollo turístico más rápido y, para lograrlo, aceptan en general las inversiones mixtas si son bien controladas. Los empresarios kunas que quisieran tener acceso a la «Ley 8» que permite obtener ayuda para los promotores turísticos, defienden más bien un modelo donde el porcentaje de la inversión exterior sería reducido y las prerrogativas del inversionista extranjero bien enmarcadas por las normas kunas. Estos inversionistas tendrían derechos protegidos por las normas kunas pero también obligaciones concernientes al reparto de dividendos, al reclutamiento de personal kuna o a la formación obligatoria de los kunas en la gestión turística. También se discute en la Asociación las modalidades de concesión de los derechos de uso de terrenos para el turismo, con las autoridades locales, con la idea de establecer a este nivel procesos de resolución de conflictos.

3. 2. 5. Las agencias de viajes

Esencialmente en manos de no kunas constituyen un elemento clave del dispositivo actual que lleva a los turistas a la región. Ofrecen generalmente «paquetes turísticos» que incluyen el conjunto de las prestaciones. Pero su casi monopolio no se ejerce sobre el turismo «mochilero» y los propietarios de los *eco-lodges* pueden poco a poco reclutar una parte de su clientela vía sus sitios de Internet.

Conclusiones

«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» (Chapin, 1998: 157-158; Guevara, 2008: 34).

■ Kuna Yala es un caso singular de autonomía tanto desde el punto de vista de su antigüedad como de la fuerza de su capital social y cultural. El CGK que reúne a los representantes de los congresos locales de las 49 comunidades es la institución política representativa del pueblo Kuna. Está reconocido por el Estado panameño y su legitimidad es incontestable. Pero el futuro de la Comarca es incierto y nos parece que Kuna Yala atraviesa una grave situación de crisis económica, social y cultural. Para luchar contra la migración y responder a las necesidades básicas de la población, es imperativo encontrar nuevos recursos producidos en la región (autonomía) y participar a su desarrollo, preservando los valores y el orgullo de ser kuna, ya que la autoestima debe ser defendida al mismo tiempo como un medio (forma de movilización de los recursos) y un objetivo final (el reconocimiento, el equilibrio psíquico, la autovaloración), que sea un componente esencial de lo que se podría llamar el «desarrollo con identidad».

Desde el bloqueo de las relaciones entre el CGK y el IPAT, el Estado y los actores económicos panameños se han desinteresado de la zona. Esta situación (¿coyuntural?) refuerza la necesidad de una producción local de la riqueza, lo que no excluye la búsqueda de una nueva relación entre los kunas y el Estado en el marco, sobre todo, de un proceso de descentralización en discusión.

A las instituciones kunas, especialmente el Congreso General y los congresos locales, les cuesta trabajo vencer los desafíos de las rápidas transformaciones actuales, así como presentarse como autoridades capaces de orientar estas transformaciones y no solamente aguantarlas. Tanto la aparición de otros espacios de poder, como la debilidad de las capacidades técnicas y también las relaciones difíciles con el Estado panameño representan frenos para la instauración de una gobernanza equilibrada, donde cada actor encuentre su lugar. La confusión de las normas y la predominancia de ciertas reglas informales en la práctica representan asimismo un serio obstáculo. Se

necesitan mecanismos de resolución de conflictos entre normas nacionales y normas kunas.

Mirando hacia el turismo, el potencial de la región es considerable. Kuna Yala dispone de una ventaja comparativa importante en este dominio y el turismo en su variante *etno-ecologista* puede constituir una respuesta mayor a la necesidad de producir ingresos que permitan mejorar el bienestar de la población.

Pero, aunque el turismo pueda tener un papel crucial, no constituye la única oportunidad. Otras actividades merecen ser desarrolladas, si resultan complementarias (producción de alimentos, de artesanías) o no (revalorización del coco, nuevos cultivos, etc.). Cualquier proyecto de desarrollo para la región debe basarse sobre una visión del conjunto.

En cuanto al turismo existen diversos modelos en competencia que no tienen los mismos impactos sobre los hombres, su cultura, su medioambiente. Y no todas las familias y las comunidades están concernidas de la misma manera y pueden acceder a esa actividad.

Estos modelos son llevados por actores diferentes (IPAT, BID, CGK, etc.) y están en competencia, incluso en conflicto. Algunos parecen compatibles con los principios de un desarrollo con identidad; otros pueden tener un efecto devastador sobre la sociedad kuna: pérdida de la autonomía, marginalización, subordinación, impactos ambientales negativos, conflictos internos y externos. Un turismo sin control puede incrementar la distancia entre las generaciones y traducirse en una sobrevaloración de las manifestaciones folklóricas y una fosilización y mercantilización de la cultura; puede producir ingresos indispensables para el bienestar de la población, pero puede provocar también una hipertrofia del valor de intercambio y una monetarización de la economía indígena, oponiéndose a las formas tradicionales de solidaridad que juegan un papel importante en la sociedad y cultura kunas²⁶.

Sin embargo es cierto que la actividad turística puede producir riquezas y, también, bajo ciertas condiciones, cumplir un rol importante en las nuevas formas de (re)valorización cultural para un «desarrollo con identidad». Entre esas condiciones se encuentran un mejoramiento de la gobernanza política,



²⁶ Azcárate (2007: 12) insiste: «esto va a requerir particular atención del Prodei por cuanto de su ejecución se deriva uno de los factores identificados como de más alto riesgo a los mismos: la monetización de la economía indígena».

así como la posibilidad de promocionar una economía turística que mantiene o, más bien, desarrolla la autonomía de la comarca.

■ En lo político, el desarrollo de la actividad económica (turística en particular) supone un replanteamiento de la gobernanza política, tanto a nivel de la Comarca (CGK) como de los congresos locales. Sin embargo, el CGK no dispone en la actualidad de los recursos necesarios para modernizar su funcionamiento e intervenir en el desarrollo económico. El Congreso debe reforzar su presupuesto, desarrollar su capacidad administrativa y de gestión. En espera de los ingresos tributarios que podría generar el desarrollo del turismo, hay que ayudarlo a generar recursos propios. Una vía posible sería el desarrollo de una forma de economía de renta, que puede dibujarse en la economía de concesiones (cableado, *pipeline*, explotación del subsuelo en particular a través de las minas), pero también herramientas tales como el «pago por servicios ambientales» (agua, aire, biodiversidad)²⁷. Esta economía de renta supone la gestión adecuada de los recursos obtenidos para el bien colectivo (según los ejemplos de las economías indígenas en Estados Unidos y Canadá²⁸ y los documentos del BID apuntan a veces hacia esta dirección)²⁹. Esta necesidad podría justificar el establecimiento de una «corporación de desarrollo», entidad pública bajo control del CGK, encargada de desarrollar inversiones productivas.

■ El desarrollo de una actividad turística dentro de la Comarca presenta múltiples problemas: financiero, de formación, de alianzas externas y de gobernanza institucional. La gobernanza económica, necesita «empresarios» privados y públicos que se encarguen de proyectos y de su viabilidad. La falta de capitales por parte de los actores privados (familias, individuos) o



²⁷ Véase: proyecto BID-GEF de Manejo Integrado de Ecosistemas en Comunidades Indígenas de Centroamérica.

²⁸ «Un área importante a explorar por el Clúster es la potencial adecuación de estos modelos al contexto de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe». Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Multilateral de Inversiones; no autorizado para uso público, Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Este documento fue preparado por Santiago Soler (Coordinador del Clúster/Fomin), Carlos Perafán (SDS/IND), Elisa Canqui (SDS/IND), Carlos Viteri (SDS/IND), María Da Cunha (SDS/IND), Milena Gaviria (Fomin) y María Victoria Sáenz (Fomin). Sin fecha, pág. 7.

²⁹ «Aparte de la estrategia de los *joint-ventures*, la ventana de oportunidad para el desarrollo de emprendimientos indígenas se encuentra en las concesiones, contratos y desconcentración de competencias de funciones públicas para su manejo privado. Por ejemplo, muchas atracciones turísticas naturales y culturales y áreas de servicios ambientales están gestionadas por el sector público a pesar de que se localicen en territorios indígenas (*Ibid.*: 20).

públicos (comunidades, CGK) para la construcción de infraestructuras turísticas es crónica. Constituye un problema mayor. Esa cuestión, como vimos, no puede **al día de hoy** resolverse con la aportación de inversionistas exteriores: la prohibición por parte del CGK de las inversiones extranjeras en el turismo, es tajante. Por lo tanto, soluciones alternativas deben buscarse. El desarrollo turístico propio de Kuna Yala se podría fortalecer con ciertas alianzas externas. El papel del Estado panameño parece muy importante en la construcción de obras públicas necesarias para el desarrollo turístico (escuelas, vías de comunicación, distribución de agua, etc.) como para la promoción turística (en base a una comunicación que respeta la identidad Kuna y no sea un uso de la imagen kuna para otros propósitos). Otro punto clave parece ser la posibilidad de orientar hacia el turismo los kunas que viven fuera de la Comarca y mandan remesas, dándole información y formación y proporcionándoles apoyo financiero para que puedan invertir en forma significativa. También se podrían favorecer programas de intercambios de experiencias entre comarcas y entre pueblos indígenas de varios países, conociendo la importancia actual del desarrollo turístico en los proyectos de autonomía de muchas comunidades indígenas.

Dicho eso, nuestra conclusión es que en lo inmediato es «urgente esperar». Esperar para que el pueblo Kuna tenga el tiempo de prepararse para afrontar en mejor posición el choque turístico y pueda trabajar en la consolidación de la gobernanza en el seno de la Comarca. Lo que significa que la posición del Congreso en materia de inversión parece válida y debe ser respetada, lo cual no quiere decir que un diálogo no sea posible al interior mismo del CGK y con los actores externos para alcanzar en el futuro una posición más matizada. Pero, antes que ese diálogo todavía incierto pueda dar sus frutos, lo más cierto es que la probabilidad que una «alianza estratégica» entre operadores hoteleros y comunidades se pueda realizar a corto plazo es poco probable. Mientras tanto, hay mucho por hacer también en el plan económico: hay que favorecer el desarrollo de las empresas kunas, reforzando la gobernanza económica local (capacitación) y permitiendo a los proyectos locales el acceso a los medios financieros necesarios.

Referencias citadas

- AZCÁRATE, L. J., 2007 – Programa De Desarrollo Empresarial Indígena De Panamá (Pn-T1032), Diagnostico Empresarial Indígena De Panamá, (Informe Final); Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo-BID, MICI-MEF- MGJ. Diciembre.
- BENNET, J., 1999 – The Dream and the Reality: Tourism in Kuna Yala. *Cultural Survival* n.º 23.2 (www.culturalsurvival.org).
- CONGRESO GENERAL KUNA, 2001 – *Anmar igar. Normas kunas*; Panamá.
- CASTILLO DÍAZ, B. D., 2005 – La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización: un análisis de los retos del autogobierno indígena; Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Tesis de Magíster en Antropología.
- CHAPIN, M., 1990 – The Silent Jungle: Ecotourism Among the Kuna Indians of “Panamá”. *Cultural Survival Quarterly*, n.º 14.1 (www.culturalsurvival.org).
- CHAPIN, M., 1998 – Defendiendo Kuna Yala: PEMASKY. In: *Derechos Indígenas y Conservación de la naturaleza. Asuntos relativos a la gestión* (A. Gray, M. Colchester & A. Parellada, eds.): 248-294; Copenhague: Documento IWGIA, n.º 23.
- DE LEÓN SMITH INAWINAPI, C. & PEIERO PÉREZ, X., 2007 – *Los impactos del turismo en Kuna Yala (Panamá): turismo y cultura entre los Kuna de Panamá*; Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces: FITUR.
- GUEVARA, M., s.f. – Luces y sombras sobre la autonomía en Kuna Yala tras un siglo de gestión cultural en el seno del Estado panameño (mimeo).
- HERLIHY, P. H., 1995 – La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas. *Mesoamérica*, 29, junio: 77-93; Antigua, Guatemala-Vermont: CIRMA, PMS South Woodstock.
- HERRERA, F., 1989 – The State-indian Relation in Panama: 1903-1983; University of Florida. Tesis Docoral.
- HERRERA, F., 1994 – Politización de la población indígena de Panamá (1992). In: *Panamá en sus usos y costumbres* (S. Heckadon, ed.): 291-306; Panamá: Editorial Universitaria. Biblioteca de la cultura panameña, Tomo 14.

- HOWE, J., 1986 – *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama*; Austin: University of Texas Press.
- HOWE, J., 1995 – La lucha por la tierra en la costa de San Blas (Panamá), 1900-1930. *Mesoamérica*, n.º 29: 57-76.
- IDIKY, 1997 – Proyectos de Desarrollo: reto del año 2000. *Revista Tad Ibe*, n.º 1, Año 1, septiembre-octubre: 4-5; Panamá.
- MARTÍNEZ MAURI, M., 2007 – De Tule Nega a Kuna Yala. Mediación, territorio y ecología en Panamá, 1903-2004; Barcelona, París: Universitat Autònoma de Barcelona, École des Hautes Études en Sciences Sociales. Tesis de doctorado.
- PEMASKY/AEK, 1990 – Comarca de la Biósfera de Kuna Yala: Plan General de Manejo y Desarrollo (resumen ejecutivo). December. 77. page document.
- SANTANA, A., 1997 – *Antropología y turismo*; Barcelona: Ariel.
- TICE, K. E., 1995 – *Kuna Crafts, Gender and the Global Economy*; Austin: University of Texas Press.
- VALIENTE LÓPEZ, A. (ed.), 2002 – *Derechos de los pueblos indígenas de Panamá*; San José: Impresora Gossestra Intl. Serie Normativa y Jurisprudencia Indígena.
- VENTOCILLA, J., NUNEZ, V., HERRERA, H. & CHAPIN, M., 1995 – Los indígenas kunas y la conservación ambiental. *Mesoamérica*, n.º 29: 94-124.

Documentos utilizados

- Programa Nacional de Turismo lanzado en el 2008 (PN-L1006), el establecimiento de una estrategia nacional (Plan Maestro de Turismo de Panama 2007-2010, PN-T1031 y Programa de Apoyo Al Sector Turismo 1132 OC-PN).
- BID, *Programa de Apoyo al Desarrollo Empresarial Indígena (PN-T1032), Plan de Operaciones*, 4 de enero de 2008, AT 14-20-1.
- BID, Etnoturismo en zonas de extrema pobreza, TC-0201081-RE.
- BID/, FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES, S. F. – *Plan de Acción del Clúster; Empresariado Indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas*. Este documento fue preparado por: Santiago Soler (Coordinador del Clúster/Fomin); Carlos Perafán (SDS/IND); Elisa Canqui (SDS/IND), Carlos Viteri (SDS/IND), María Da Cunha (SDS/IND), Milena Gaviria (Fomin) y Maria Victoria Sáenz (Fomin).

- BID, Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765) y Estrategia de Desarrollo Indígena (GN-2387-5).
- PNUD 2002 – *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Impresora Pacífico, s.f.
- « Programa de Desarrollo Empresarial Indígena de Panamá (PN-T1032), Diagnostico Empresarial Indígena de Panama (Informe Final)». Para: Banco Interamericano de Desarrollo –BID, MICI-MEF- MGJ, *Preparado por* Luís José Azcárate, Consultor Socio-Cultural, Panamá, Diciembre de 2007.
- <http://www.panamaprofundo.org/boletin/pueblosindigenas/turismo-kunayala.htm>,
- <http://movimientos.org/docs/9375.htm>,