

Miguel González
Araceli Burguete Cal y Mayor
Pablo Ortiz-T.
Coordinadores

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina / coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Cooperación Técnica Alemana - GTZ : Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS : Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010

597 p. : cuadros, tablas

ISBN: 978-9978-67-264-8

AUTONOMÍA ; INDÍGENAS ; MOVIMIENTO INDÍGENA ; ESTADO ;
PLURINACIONALIDAD ; MULTICULTURALIDAD ; AMÉRICA LATINA

320.15 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Cooperación Técnica Alemana - GTZ

Programa Regional "Fortalecimiento de Organizaciones

Indígenas en América Latina, PROINDIGENA

Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarreal

Quito-Ecuador

Telf.: 2436-333

Fax: 2439-907

www.gtz.de

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA

Classensgade 11 E

DK 2100 Copenhagen-Dinamarca

Telf.: (+45) 35 27 05 00

Fax: (+45) 35 27 05 07

www.iwgia.org

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS

Calle Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.

14000, México, D.F.

Tel.: (55) 54 87 36 00

Fax: (55) 54 87 36 43

www.ciesas.edu.mx

Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH

Corral de Piedra No. 2 Ciudad Universitaria Intercultural

C.P. 29299 San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Tel.: (52) (967) 631-6151

Fax: (52) (967) 631-6152

www.unich.edu.mx

ISBN: 978-9978-67-264-8

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: noviembre 2010

Índice

Introducción	9
<i>Miguel González y Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
I	
AUTONOMÍA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA	
Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina	35
<i>Miguel González</i>	
Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina	63
<i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas	95
<i>René Kuppe</i>	
II	
REGÍMENES DE AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: LOGROS Y DESAFÍOS	
Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación	149
<i>Astrid Ulloa</i>	
De la autonomía multiétnica a...? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua	177
<i>Juliet Hooker</i>	

III

AUTONOMÍAS, ASAMBLEAS CONSTITUYENTES Y ESTADO PLURINACIONAL

Estado plurinacional y autogobierno territorial. demandas indígenas en Ecuador	201
<i>Pablo Ospina Peralta</i>	

Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos	219
<i>Jhon Antón Sánchez</i>	

Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos	259
<i>Consuelo Sánchez</i>	

IV

AUTONOMÍAS COMO PROCESOS

Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano	291
<i>Mariana Mora</i>	

La (ausencia de) demanda autonómica en Guatemala	317
<i>Santiago Bastos</i>	

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia	355
<i>Xavier Albó</i>	

V

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA

Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales	391
<i>Dolores Figueroa</i>	

Descentralización política y movilización de los pueblos Indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América Latina	429
<i>Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino</i>	

VI

LUCHAS AUTONÓMICAS EN CONTEXTOS GLOBALIZADOS

Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador	455
<i>Pablo Ortiz-T.</i>	
“Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado	509
<i>Oswaldo Jordán Ramos</i>	
Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX	561
<i>Christian Martínez Neira</i>	
Acerca de los autores	589

“Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado*

Oswaldo Jordán Ramos

Resumen: Durante los años setenta, la experiencia de autonomía territorial kuna en Panamá Oriental sirvió de punto de referencia para muchos de los movimientos que se gestaban a nivel continental. El presente artículo presenta una visión histórica de las relaciones entre los diferentes pueblos originarios y el Estado panameño haciendo énfasis en la transición que ha ocurrido entre el modelo de ciudadanía corporatista prevaeciente durante la dictadura militar (1968-1989) y la implementación de un régimen neoliberal multicultural después de la intervención militar estadounidense. A pesar de que la mayoría de las comunidades indígenas han logrado el reconocimiento *de jure* de sus derechos territoriales, estos avances legales han coincidido con un aumento en las presiones de desarrollo como se muestra con claridad en los estudios de caso de las hidroeléctricas de Tabasara, Bonyic y Chan 75 que han afectado a los pueblos naso y ngobe en Panamá Occidental. Ante la ruptura de la alianza histórica entre los pueblos indígenas y el Estado benefactor, las comunidades han respondido con movilizaciones de base que intentan recuperar el sentido de autonomía *de facto* que prevaeció en los territorios indígenas hasta los años sesenta. En esta trayectoria circular, la inusitada persistencia de nociones de lealtad corporatista, así como el evidente fracaso de los mecanismos correctivos establecidos por el Estado neoliberal multicultural, constituyen principales desafíos para el éxito de los movimientos indígenas en medio de un entorno cada vez más excluyente y represivo, el Panamá globalizado del siglo XXI.

Palabras claves: Autonomía indígena, movilización, comarca, Panamá.

* Publicado originalmente en inglés por *Tennessee Journal of Law and Policy* 4 (2): 467-506 en enero de 2008.

Introducción

“Desde hace meses, la viuda se ha aferrado a su pequeña casa en esta pintoresca aldea en las riberas del río Changuinola, aún cuando funcionarios locales y empleados de la empresa le decían que tenía que salir, incluso cuando una máquina había penetrado en su predio durante el verano. ‘No me voy a ir’, insiste Isabel Becker, 59 años, una diminuta mujer indígena de la etnia ngobe que vive en una sencilla vivienda con piso de tierra. ‘Si la empresa quiere enviar a la policía para matarme entonces que lo haga.’”¹

La historia de la viuda ngobe Isabel Becker en la Provincia de Bocas del Toro, quien entró al mediodía de un infortunado día en una desconocida torre en el centro financiero de la ciudad de Panamá, y no pudo salir de este edificio hasta después de la medianoche, pareciera distar de la imagen que evocan los conocidos relatos sobre la lucha de los pueblos indígenas por la autonomía política en Panamá. Para la mayoría de los nacionales y extranjeros, esta clase de episodios no coinciden con el país moderno, globalizado y democrático que se ha construido en el imaginario de propios y extraños durante los últimos veinte años. A pesar de ello, y mas allá de lo que Paul Famer (2004: 305) ha llamado lo “etnográficamente visible”, se puede ver que el drama de Isabel no es más que un reflejo de un complejo entramado de relaciones sociales; incrustadas y constituyentes de un Estado nacional al mismo tiempo global y parroquial, opresivo y liberalizado, el Panamá floreciente del siglo XXI sin el Estado benefactor que buscó la protección del régimen de autonomía política de facto del pueblo ngobe en los años setenta.²

Bajo esta perspectiva, la historia de Isabel no es simplemente un relato más de incontables tragedias sufridas por viudas indígenas en países del tercer mundo. Muy por el contrario, el destino de Isabel es una pregunta todavía sin resolver sobre el lugar que ocupará la madre ngobe en una eco-

1 Ben Shors, *MIAMI HERALD*, Oct. 2, 2007. Traducción realizada por el autor.

2 Según cifras oficiales de la Contraloría General de la República, Panamá registró el crecimiento económico más acelerado de América Latina en 2007, 11.2 por ciento (*El Economista*, 27 de febrero de 2008).

nomía globalizada; es una interrogante lacerante que exige una respuesta definitiva de parte de todos quienes participan en esta lucha por el poder. A pesar de las afamadas victorias legales que han obtenido los pueblos indígenas en América Latina, y en las que Panamá constituye uno de los principales referentes, la realidad presenta estremecedoras verdades sobre la inesperada persistencia de las relaciones coloniales entre los pueblos indígenas y los descendientes de los conquistadores. La viuda Isabel Becker pareciera no tener lugar en el Panamá globalizado de inmensos rascacielos, complejos turísticos y vías interoceánicas en incesante expansión.

El debate de las autonomías en América Latina

El presente trabajo busca situar el caso de Panamá en el contexto del debate sobre las autonomías indígenas. En tal sentido, resulta imprescindible revisar lo ocurrido en este país durante los últimos ochenta años para entender en su justa dimensión la trayectoria del concepto de autonomía indígena en América Latina desde sus primeros orígenes hasta nuestros días cuando incluso se discute el final de las autonomías en su sentido clásico y el inicio de un nuevo período post-autonómico que propende hacia la libre determinación de los pueblos, y no simplemente hacia el control de un espacio territorial. Cuando el pueblo kuna consiguió arrancarle al Estado panameño el reconocimiento de su régimen de autonomía de facto en 1925 (Howe, 1998; Herrera 1989), así fuera de manera aún prematura, se prefiguraban los pujantes movimientos autonomistas que tomarían fuerza en los años setenta del siglo XX, aquellos mismos a los que Albó (1991) se refirió atinadamente como “El retorno del indio”. Y es que “el indio” parecía estar ausente de la vida nacional a principios del siglo XX, invisibilizado por los regímenes liberales homogenizadores, y ya para entonces empezando a ser administrado de manera experimental por los nacientes populismos indigenistas que se perfilaban con fuerza en México y en otros países de América Latina. La repentina irrupción del movimiento autonomista kuna en el escenario latinoamericano en los años 1920, aprovechando los intersticios de un Estado colombiano ya resquebrajado y un Estado panameño todavía sin consolidar, en verdad repre-

sentaba una anomalía y ende allí los orígenes de la leyenda dorada sobre el éxito de la autonomía indígena en Panamá.³

En este ensayo se pretende demostrar que la trayectoria del debate autonómico en Panamá no se ha diferenciado significativamente de lo ocurrido en otros países de América Latina, y por lo tanto la experiencia autonómica de Panamá tiene mucho más que aportar al amplio debate que se realiza en la actualidad sobre las autonomías indígenas. Según Yashar (2005: 65-66), el colapso del indigenismo populista inspirado en el modelo de ciudadanía corporatista a finales del siglo XX abrió las puertas para el surgimiento de nuevos movimientos indígenas con reclamos de autonomía política que iban más allá del limitado ámbito de las comunidades locales. A la creación de la Federación Shuar en Ecuador se sucedieron numerosos movimientos indígenas en todo el continente que hicieron de la descolonización y de la autonomía política principales banderas de lucha por la liberación de los pueblos. Dentro de este contexto, el caso de los kuna en Panamá se convirtió en antecedente obligado y en punto de referencia sobre los debates autonómicos en América Latina para otros grupos que buscaban el reconocimiento de sus territorios como los Miskitu en la Costa Atlántica de Nicaragua (Rufino Lucas comunicación personal).⁴

A pesar de la importancia de los vínculos que desarrollaron los nuevos movimientos indígenas con experimentos autonómicos anteriores en países como España y Panamá, las aspiraciones y los alcances de los movimientos indígenas latinoamericanos llegaron a trascender las experiencias previas de autonomías indígenas, desafiando la dicotomía ideológica de la

3 Si bien el movimiento kuna fue el primero en alcanzar un nivel de éxito contundente en sus reclamos de autonomía dentro de un Estado moderno latinoamericano; en Colombia, antes y después de la independencia de Panamá, existían importantes precedentes de luchas autonómicas, como el levantamiento de Victoriano Lorenzo durante la Guerra de los Mil Días en la región de Coclé (hoy día parte de Panamá); el movimiento de Manuel Quintín Lame en el Cauca; y en el propio territorio kuna el tratado firmado con las autoridades de Bogotá en 1870 por el cual se creaba la Comarca de Tulenega (Morales-Gómez, 1995).

4 Si bien el liderazgo de los kuna de San Blas ejerció un papel inspirador y orientador, a nivel institucional no hubo logros similares para los demás pueblos indígenas de Panamá, ni aún siquiera para las demás comunidades kuna en el país, hasta los años ochenta cuando se dio la creación de la Comarca Indígena Embera-Wounaan. Aún en este caso, la iniciativa fue dominada por el gobierno militar, y no respondió a una movilización de base como la que organizó el pueblo kuna en 1925.

Guerra Fría y exigiendo la redefinición misma del Estado nacional. Con respecto a este punto, sería importante hacer una distinción entre las pretensiones que originalmente tenían auténticos movimientos indígenas de base como la CONAIE en Ecuador y el Katarismo en Bolivia, y las respuestas mediatizadas que fueron ofrecidas por los estados nacionales en el marco de cambios políticos y económicos que operaban a nivel global. Es allí donde divergen las tesis que favorecen la consolidación de una ciudadanía multicultural y que han sido esbozadas por (Yashar, 2005; Assies, 2000: 9-10 y Van Cott, 2000) de las recientes críticas a estos regímenes de multiculturalismo neoliberal que han sido presentadas por Charles Hale (2002), Otero y Jugenitz (2003), Otero (2004) y Héctor Díaz-Polanco (2006). Si bien los movimientos indígenas han buscado la creación de estados más abiertos e incluyentes, al igual que el reconocimiento de sus derechos que anteceden a la creación de los estados nacionales; en los procesos de reformas constitucionales de los años ochenta y noventa las respuestas de los estados se limitaron a una “política del reconocimiento”, que de acuerdo a Hale diferenciaba entre aquellos reclamos en la esfera cultural que no representaban amenazas para el orden constituido, y aquellos en el plano social y económico que eran considerados radicales e inaceptables.

Independientemente de los importantes logros alcanzados a nivel jurídico por el indigenismo multicultural, los autores de este volumen coincidimos en que los movimientos indígenas en verdad procuraban mucho más, y que las respuestas insuficientes y desmovilizadoras que ofrecieron los estados nacionales no necesariamente condujeron al agotamiento de las luchas autonómicas, sino más bien a la búsqueda de nuevas alternativas para la expresión de estas aspiraciones. Hoy día, resulta de especial importancia la conformación de nuevas alianzas de amplia base entre los movimientos indígenas, obreros, intelectuales y profesionales en el marco de programas electorales de izquierda que buscan realizar transformaciones comprensivas en la concepción del Estado como en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En estos dos últimos casos, los recientes procesos de reformas constitucionales han representado oportunidades inigualables para articular reclamos que van más allá del mero reconocimiento multicultural y que llegan a desafiar los conceptos clásicos de

autonomía política (post-autonomía) y de calidad de vida (vivir bien). A pesar de que el éxito de estos procesos de reforma ha sido muy relativo, como se verá en otros ensayos incluidos en este volumen, la llamada post-autonomía nos obliga a analizar con profundidad el concepto de autonomía que prevaleció en el siglo XX. Para este propósito, la experiencia panameña representó una transición circular entre la manifestación de una autonomía de facto en su sentido más auténtico con la Revolución Kuna de 1925 y la Rebelión de Mama Tata en 1964, pasando por la canalización de los reclamos indígenas a través de modelos corporatistas y multiculturalistas, y llegando en los últimos tiempos a los actuales procesos de recuperación de la autonomía de facto que han sido emprendidos por los pueblos Naso y Ngobe de Panamá Occidental a través de la movilización de las comunidades de base. Queda por definirse si estos movimientos encontrarán un cauce hacia la definición de un proyecto político alternativo, o si sucumbirán a las presiones de los canales oficiales de representación y la apropiación privada de sus territorios. Hasta ahora, más bien existe una contienda aún sin definir entre quienes se aferran a modelos de ciudadanía corporatista que fueron consolidados en los años setenta, y quienes consideran que ya ha llegado el momento de distanciarse de las estructuras de poder político y económico, y construir una gobernabilidad indígena alternativa.

¿Puente del mundo y corazón del universo?

Aunque Panamá no ha establecido de manera oficial un régimen de ciudadanía multicultural en su Constitución Nacional, el país ha sido exaltado históricamente como pionero en la autonomía política de los pueblos indígenas en América Latina. Al no tener una oligarquía terrateniente que pudiera someter a grandes masas indígenas al trabajo forzado, la elite mercantil y extremadamente liberal que existía en Panamá —la misma que se esmeraba en vestir a la usanza británica a mediados del siglo XIX—, abogaba por la igualdad de oportunidades para quienes pudieran capitalizar las ventajas que ofrecía el corrillo interoceánico y cosmopolita. En teoría, inmigrantes judíos, chinos, indostaníes e italianos serían todos bienveni-

dos en esta tierra de insuperables oportunidades.⁵ Desde esta perspectiva, ¿por qué tendría Panamá que ser declarada multicultural si el país por su propia “naturaleza” permanecía abierto a personas de todas las “razas”, creos e ideologías? En un Panamá intrínsecamente multicultural, se debía esperar que los pueblos indígenas y los afro-descendientes, al igual que los inmigrantes europeos y asiáticos, tuvieran un rincón especial en esta encrucijada comercial del mundo. Este mito nacional en ningún momento ha sido expresado de manera más elocuente que en la acalorada elección para la presidencia de la Asamblea Nacional en Septiembre de 1999, cuando la presidenta Mireya Moscoso aguardaba con ansias los resultados de la contienda entre la afro-descendiente de la Provincia del Darien Haydée Milanes de Lay y el legislador indígena kuna de la Comarca de San Blas Enrique Garrido. Independientemente de cual fuese el resultado final, que terminó favoreciendo a Garrido, en estos momentos se consideraba que Panamá había logrado su destino como país de oportunidades iguales para personas de todas las razas e identidades étnicas.⁶

Con un mito nacional tan acendrado, los panameños de todas las épocas han evitado abordar el virulento nacionalismo de los años treinta, el continuo conflicto entre los ganaderos e indígenas Ngobe en Panamá Occidental, y el levantamiento Kuna de 1925; entre otras muchas instancias de conflicto étnico en el país.⁷ La insurrección kuna, en particular, ha sido reinventada para significar la creación de un innovador régimen de autonomía política indígena distintivamente panameño, y no como la violen-

5 Para un recuento del desarrollo histórico del cosmopolitanismo liberal como ideología dominante en Panamá, ver Figueroa-Navarro (1982: 215-222); Szok (2001: 13-340) y McGuinness (2008: 84-87).

6 La historia completa fue recordada por el diario panameño *El Siglo* del 4 de septiembre de 2008. Este periódico reprodujo las declaraciones de Haydee Milanes de Lay pocos días antes de las elecciones primarias del Partido Revolucionario Democrático (PRD). El 7 de septiembre, Balbina Herrera, a quien Milanes de Lay había acusado de sobornarla para que se nominara a la presidencia de la Asamblea Nacional en 1999, recibió la mayoría de los votos de su partido para convertirse en la candidata presidencial del PRD para las elecciones generales de Mayo de 2009.

7 Herrera (1989: 88-89) hace referencia al conflicto histórico entre los ganaderos y la población indígena ngobe. Percy (1998: 88-89) y Szok (2001: 110-114) discuten la institucionalización de prácticas discriminatorias en contra de la población afro-antillana, del Medio Oriente y del Oriente Asiático. Howe (1998) discute la insurrección kuna de 1925.

ta reacción de un pueblo indígena contra la imposición de un régimen de gobierno colonial por un asertivo Estado nacional. La insurrección armada del líder indígena Victoriano Lorenzo entre 1899 y 1902 también ha sido transformada por los escritores nacionalistas en una gesta “campesina” en contra de la dominación política colombiana. A pesar de toda la evidencia histórica que respalda el postulado de que las relaciones étnicas en Panamá han estado repletas de diferentes niveles de conflicto político, el discurso hegemónico de multiculturalismo innato ha penetrado todas las capas de la sociedad, ocultando una distribución del ingreso profundamente sesgada y en la que los pueblos indígenas comprenden a la mayoría de los pobres.

Esta herencia histórica de desigual distribución de la riqueza, asociada a clase, raza y etnicidad, empezó a resquebrajar el sistema político panameño en los años sesenta, augurando una creciente movilización de los pueblos indígenas, organizaciones campesinas, sindicatos obreros, federaciones estudiantiles y otras organizaciones populares en los años subsiguientes (Priestly, 1986: 21-26). En 1965, la proclamación de una república independiente ngobe por los líderes del movimiento revivalista Mama Tata era reflejo del sentido de *malaise* que plagaba al país, a sólo un año de que un grupo de estudiantes fuera masacrado por las fuerzas armadas de los Estados Unidos cuando protestaba en contra de la presencia colonial norteamericana en la Zona del Canal. Al igual que innumerables viudas ngobe todavía por venir, la profetisa del movimiento Mama Tata, Delia Bejarano, era una mujer que trataba de trazar el mapa de su propio destino.⁸ Según la antropóloga Guionneau-Sinclair (1988: 74-115), hacía poco que había tenido que dejar las plantaciones bananeras del Pacífico Occidental después de que muchos dirigentes sindicales ngobe fuesen despedidos por la Chiriqui Land Company, subsidiaria de la United Fruit Company en Panamá.

8 Movimiento espiritual aislacionista y al mismo tiempo crítico de las tradiciones ngobe de la pubertad, chichería y balsería, la religión Mama Tata llamaba a la separación del pueblo ngobe de la corrupción de la sociedad hispanohablante. La tradición ngobe de la Balsería era la ceremonia inter-clánica más importante antes del surgimiento de Mama Tata que la llevó prácticamente a desaparecer en los años setenta. Para una etnografía completa de esta práctica cultural, véase Young (1971: 204-212).

Autonomías de facto y ciudadanía corporatista antes del populismo militar

Según Wessendorf (2008: 112), en Panamá viven siete pueblos indígenas que se denominan kuna, embera, wounaan, ngobe, bugle, naso y bribri. Estos pueblos incluyen una población de aproximadamente 250.000 personas que comprende cerca del 8.4 por ciento de la población nacional. Antes de la creación de la Circunscripción de San Blas a través de la Ley 33 de 1915, todos los pueblos indígenas de Panamá, con la posible excepción de los Coclés, conservaban una forma de vida independiente del Estado nacional, y sólo se articulaban de manera ocasional con la sociedad no indígena para intercambios comerciales y la oferta de fuerza laboral.⁹ Si bien los gobiernos tanto colombianos como panameños procuraron apoyarse en misiones religiosas para la “civilización” de los indígenas, estas comunidades étnicas se mantuvieron en un estado de relativo aislamiento y siguieron administrando sus cuestiones internas según sus propios usos y costumbres hasta principios del siglo XX. Aparte de la controvertida comarca kuna de Tulenega (1870), hasta ese momento no existía ningún reconocimiento formal de la territorialidad indígena por parte del Estado. Sin embargo, de hecho, las comunidades indígenas panameñas tampoco eran gobernadas a través de estructuras coloniales como las que existían en otros países.¹⁰ Ante la ausencia del Estado, aunque no fuese *de jure*, los pueblos indígenas de Panamá mantenían regímenes de autonomía que eran *de facto*.

La irrupción del Estado liberal en las costas de San Blas en 1915 acarrea cambios trascendentales para la sociedad kuna, la cual intentó amol-

9 Un caso excepcional lo constituía la región de Coclé en la que la población indígena sí había sido integrada al sistema colonial a través de la organización de un cabildo indígena (Conte-Porras, 1997). Herrera (1989) especula sobre la posible existencia de un título de resguardo colonial para esta población, pero ante la falta de evidencia documental, termina concluyendo que no se puede afirmar que este régimen de propiedad indígena haya existido en el territorio panameño. Para mayor información acerca de los resguardos indígenas en el antiguo Virreinato de la Nueva Granada, ver Rappaport (1998).

10 Según Morales-Gómez (1995), en 1870 el gobierno de los Estados Unidos de Colombia procedió a la creación de la Comarca de Tulenega en respuesta a los reclamos de dirigentes kuna que viajaron a la distante capital de Bogotá para denunciar los abusos de los caucheros y de otros aventureros que se adentraban a su territorio en las islas y costas del Archipiélago de San Blas.

darse a la propuesta nacional de acuerdo a su propia cosmovisión (Howe, 1998). A pesar de ello, el modelo de aculturación liberal no toleraba la persistencia de instituciones de gobernanza tradicional como el congreso del pueblo - *onmaked*, y más bien exigía el “respeto” a las autoridades nacionales, aún y cuando esto implicara la humillación y desconocimiento de las autoridades tradicionales - *sabilas*.¹¹ Esta colisión entre un Estado nacional inmaduro y una gobernanza tradicional en resistencia condujo a la Revolución Tule de 1925, en la que la población kuna del Archipiélago de San Blas declaró la creación de una república independiente. Ante la presión de los Estados Unidos, las autoridades nacionales no tuvieron mejor opción que replegar la campaña civilizatoria y reconocer de facto la gobernanza tradicional del pueblo kuna. No fue hasta 1930 que se creó el primer instrumento jurídico que en efecto reconocía la propiedad colectiva del pueblo kuna, la Ley 59, a través de la cual se declaraban “reservas” indígenas las tierras de San Blas sin que esto aún significara un reconocimiento formal de las formas de gobierno tradicional del pueblo kuna.

Tal vez por este renuente silencio del Estado nacional sobre la cuestión de la autonomía un grupo de dirigentes kuna liderados por Nele Kantule empezó a exigir la creación de una nueva forma jurídica a la que vinieron a llamar comarca (Howe, 2009; Herrera, 1989). Todavía no están claras las razones por las que las autoridades kuna decidieron utilizar una denominación que se aplicaba de manera genérica a territorios no integrados al sistema republicano (quizás en referencia a la anterior Comarca de Tulenega). El hecho histórico sigue siendo que el Gobierno Nacional aprobó la Ley 20 de 1938 que creaba las comarcas de Barú y de San Blas.¹² Si bien esta categoría no se llegó a aplicar a las reservas indígenas ngobe de Cricamola y Cusapin-Bluefield, ni tampoco a la kuna de Alto Bayano, que habían sido creadas a través de la Ley 18 de 1934; la Comarca de San

11 Para conocer acerca de la importancia del *onmaked* en la vida espiritual y política del pueblo kuna, ver los estudios de Howe (1986) y Pérez-Archibold (1998).

12 En efecto, la Comarca del Barú abarcaba las áreas agrícolas en la frontera con Costa Rica en el Pacífico Occidental que habían sido concesionadas recientemente a la United Fruit Company para el cultivo del banano. Aparte de su falta de integración al Estado nacional, en nada se asemejaban estas áreas marginales de la Provincia de Chiriquí a las tierras que ocupaban los kuna en el Archipiélago de San Blas.

Blas se convirtió en un símbolo continental de resistencia y de articulación de una propuesta de autonomía indígena singularmente kuna.

En los años siguientes a la creación de la Comarca de San Blas, la dirigencia kuna continuó exigiendo la aprobación de una carta orgánica que consagrara sus propias formas de gobierno tradicional, y extendiendo su experiencia de lucha para la conformación de un movimiento indígena a nivel nacional (Howe, 2009; Pérez-Archibold, 1998). Como representante del pueblo kuna, Rubén Pérez Kantule asistió al Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en Patzcuaro, México, en 1940, y en conjunto con Estanislao López se esforzó por integrar a los demás pueblos indígenas en la búsqueda del reconocimiento legal de su territorio y de su autonomía. A pesar de las gestiones de la dirigencia kuna, la respuesta del Estado fue evasiva, incompleta y mediatizada a través de la creación de la Ley 18 de 1952. Esta legislación establecía un marco eminentemente indigenista que sancionaba un sistema ficticio de comarcas y reservas para los pueblos ngobe, bugle, embera, wounaan e incluso para los kuna de Madungandi, Wargandi y Takarkunyala. Independientemente de cual fuese la situación de jure, con excepción de la Comarca de San Blas, todas las demás reservas y comarcas no tenían ninguna funcionalidad, y sus límites no eran respetados ni por los agentes privados ni por el mismo Estado nacional.¹³

Por el carácter ficticio de la política indigenista del Estado panameño, la autonomía indígena seguía manteniéndose en su condición de facto en aquellas regiones en las que el Estado, las corporaciones privadas y los ganaderos no habían podido penetrar. Hasta la década de los cincuenta, éstas todavía abarcaban a la mayor parte de los territorios indígenas en todo el país. Fueron precisamente el crecimiento de la economía y los esfuerzos de integración nacional del Estado benefactor, los que agudizaron los conflictos ya existentes con los pueblos indígenas y replicaron las experiencias de confrontación que habían vivido los kuna de San Blas en los años veinte a otras regiones del país. Como aún no se había empezado a construir la carretera panamericana hacia El Darién, que eventualmente

13 De acuerdo con Young (1971: 10), cuando él condujo su investigación de campo en la región de Nedrini en los años sesenta, muy pocos ngobe estaban concientes de que estaban viviendo en la llamada Comarca de Tabasara.

afectaría a los territorios kuna, embera y wounaan en el Pacífico Oriental, ni tampoco se había cruzado el espinazo de la Cordillera de Talamanca para invadir los territorios naso, ngobe y bugle del Caribe Occidental; el territorio ngobe en el Pacífico Occidental se constituyó en el principal escenario de enfrentamientos, especialmente aquellas áreas en las que la población indígena vivía dispersa y rodeada por campesinos latinizados y terratenientes ganaderos.

Fue en este contexto de lucha por la tierra que surgió el Movimiento Mama Tata en la región de Nedrini, como complemento a los esfuerzos de resistencia que ya habían sido emprendidos por dirigentes ngobe como Camilo Ortega en la región de Kodriri (Camilo Ortega, comunicación personal). El movimiento Mama Tata desencadenó la movilización política de los ngobe que ya habían estado reclamando durante años el reconocimiento legal de sus derechos territoriales. Luego de la inesperada muerte de la profetisa en 1964, y de la declaración de una república independiente ngobe por sus seguidores muy pocos meses después, el Estado respondió enviando a unidades de la Guardia Nacional a cargo del Mayor Omar Torrijos Herrera. Aquí, según el relato oficial de Guionneau-Sinclair (1988), los eventos tomaron un giro completamente inesperado. El general Torrijos se negó a reprimir a los manifestantes ngobe y en su lugar favoreció el diálogo con los dirigentes indígenas quienes decidieron volver a reconocer la soberanía panameña. Si Torrijos no se hubiera convertido en el “jefe supremo” de Panamá cuatro años más tarde, las profundas implicaciones de este episodio no sólo hubieran sido olvidadas, sino también groseramente subvaloradas.

El legado corporatista de la dictadura de Torrijos

Luego de una refriega interna dentro de la Guardia Nacional, Omar Torrijos Herrera salió victorioso como principal líder del llamado proceso revolucionario de octubre de 1968 (Ropp, 1982: 38-41; Priestley, 1986: 26-27; Lafeber, 1989: 125-127; Guevara-Mann, 1996: 106-109). Al igual que Velasco Alvarado en Perú, el Gobierno de Torrijos buscó redefinir los términos de las relaciones entre el Estado y los pueblos indí-

genas (Herrera, 1989: 94-99). En la Constitución de 1972, se reconoció de manera formal la persistencia de los derechos territoriales indígenas, y la excepción de los kuna fue adoptada como modelo nacional de autonomía política. Torrijos se comprometió a la creación de comarcas para la protección de las tierras colectivas de todos los grupos indígenas del país. Las relaciones personales, directas y en algunas ocasiones afectuosas entre Torrijos y algunos de los principales dirigentes indígenas del momento han sido registradas en numerosas anécdotas sobre encuentros reales o imaginarios entre Torrijos y estos líderes étnicos. Una figura tan controversial como Torrijos, por un lado candidato al Premio Nobel de la Paz y por el otro acusado de terribles violaciones a los derechos humanos; hoy día sería imposible descifrar cuales fueron sus verdaderas intenciones al desarrollar una asociación tan cercana con la dirigencia indígena.¹⁴

Como cabeza de una dictadura militar, Torrijos tenía la fama de decir que su Gobierno no estaba ni con la izquierda ni con la derecha, sino con el pueblo panameño. En consecuencia, el Gobierno de Torrijos estaba conformado por los personajes más dispares que cualquiera se hubiera podido imaginar, desde un economista educado en los Estados Unidos y futuro vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Nicolás Ardito Barletta, hasta algunos de los intelectuales comunistas más renombrados del país. El eclecticismo de la coalición torrijista reflejaba tanto su intención original como su inherente contradicción. El general trató de crear un Estado poderoso que incorporara a todos los sectores de la sociedad en una lucha común por la liberación nacional y el desarrollo económico. De esta manera, llegó a practicar lo que se conocía como *corporativismo* latinoamericano, el arte de gobernar en respuesta a grupos organizados creados y sumisos al Gobierno nacional. Bajo este modelo, los intereses de los pueblos indígenas serían incorporados en las decisiones del Estado, pero tampoco se esperaba que los indígenas actuaran de manera independiente a los intereses nacionales según fueran definidos por los

14 Durante el Gobierno de Torrijos, los dirigentes indígenas organizaron los llamados congresos nacionales de los pueblos indígenas de Panamá que se realizaron en los territorios kuna, ngobe, embera y naso hasta mediados de los años setenta. Según testigos de la época, el mismo general participó en el Congreso de Cankintu que se realizó en territorio ngobe, reafirmando de esta manera la alianza entre el gobierno revolucionario y los pueblos indígenas.

personeros del Gobierno. A este respecto, los intereses de los indígenas y de los demás grupos corporativos siempre serían considerados secundarios con relación al propósito primordial de recuperar la Zona del Canal todavía bajo el control de los Estados Unidos. De igual forma, la Zona del Canal era visualizada como un bien público de uso común para el beneficio de todos los panameños sin distinciones –la tacita de oro que se había extraviado desde hacía muchos años y que estaba destinada a producir cuantiosas riquezas para el resto del país–.

Después de la aprobación de los tratados del Canal de Panamá en 1977, se empezó a implementar la segunda fase del Gobierno de Torrijos, la integración del territorio nacional en una entidad orgánica coherente a la que todos los grupos contribuirían a la vez recibiendo los beneficios de la vía interoceánica (Herrera, 1989: 107; Wali, 1989: 16-17; Gjording, 1991: 31-35). Aunque los pueblos indígenas continuaban siendo los más pobres entre todos los panameños, sus territorios también estaban repletos de valiosos recursos naturales que podrían ser extraídos para beneficio de todo el país. Madera, recursos hídricos con los que se podía producir energía sin la importación de petróleo, y abundantes metales preciosos estaban todos presentes en los territorios naso, ngobe, kuna y embera. Fiel a su promesa, Torrijos no pretendía obligar a los pueblos indígenas a que renunciaran a sus tierras utilizando la creíble amenaza de la represión gubernamental. En cambio, el general instruyó a su burocracia para que se le diera el reconocimiento formal a los derechos territoriales indígenas a través de la creación de comarcas, todo esto esperando que los pueblos indígenas contribuyeran a la riqueza de la nación ofreciendo sus recursos naturales.¹⁵ Aparentemente, Torrijos no estaba consciente de la contradicción inherente a las políticas que estaba promoviendo, que una vez que los indígenas se empoderaran y recibieran la titularidad de sus tierras, también serían libres de tomar sus propias decisiones sobre el uso de los recursos naturales, aún en contra del supuesto beneficio para el resto del país.

15 Resulta contradictorio que pueblos como los ngobe y embera continuarán reclamando la creación de comarcas cuando las mismas ya habían sido creadas de jure a través de la Ley 18 de 1952. No obstante, el continuo reclamo por la creación de una comarca, especialmente en el caso ngobe, tal vez podría responder a la indubitable realidad de que las comarcas y reservas existentes eran completamente ficticias.

La estrategia de negociación promovida por la “dictadura con cariño” como la llamaba el mismo Omar Torrijos llevó a la firma de los acuerdos de Farallón, en los que los kuna de Bayano accedieron a que sus tierras ancestrales fueran inundadas para la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Bayano en el Este de Panamá (Wali, 1989: 81-84; Wickstron, 2003: 48-49, Horton, 2006: 838-839). En compensación por este extraordinario sacrificio, el Estado le proporcionaría a la población kuna servicios de salud y agua potable, y protegería los bosques existentes para que los kuna pudieran mantener su cultura tradicional y continuar con su economía de subsistencia. Nunca podremos llegar a conocer cual hubiera sido el destino del modelo corporatista de participación indígena promovido por Torrijos si su autor hubiera sobrevivido al trágico accidente aéreo que le cegó la vida de manera aún prematura en 1981. No obstante, las futuras tensiones que se generarían de este régimen de ciudadanía corporatista se resumen en la expresión espontánea de una mujer kuna en una de las reuniones para las negociaciones de Bayano: “acaso usted es Dios para prometer tanto” (Francisco Herrera, comunicación personal). Ninguna comarca indígena fue creada durante el resto de la vida de Torrijos, y después de su muerte, todas las contradicciones internas de su movimiento revolucionario, y todas las fuerzas de desintegración que estaban sutilmente reprimidas por su corporatismo militar, emergieron de manera violenta con suficiente presión como para confrontar a los pueblos indígenas con la burocracia gubernamental del Partido Revolucionario Democrático (PRD).¹⁶

Una lucha por el poder: los pueblos indígenas en contra del proceso revolucionario

Después de la muerte de Omar Torrijos, sus sucesores heredaron muchas promesas que eran sumamente difíciles de cumplir. Torrijos había comprometido a su Gobierno a la creación de nuevas comarcas para los embe-

16 El Partido Revolucionario Democrático (PRD) fue creado por el mismo Omar Torrijos en 1978 como parte de la apertura democrática que siguió a la firma de los tratados del Canal de Panamá.

ra, ngobe, bugle y naso, al mismo tiempo que había embarcado al país entero en una trayectoria de desarrollo que demandaba los mismos recursos de tierras, energéticos y minerales que estaban contenidos en los territorios indígenas (Bort and Helms, 1983: 3-16; Wali, 1989: 16-17; Gjording, 1991: 31-35). Durante los primeros años después de la muerte de Torrijos, la burocracia del Partido Revolucionario Democrático (PRD) siguió involucrada en negociaciones simultáneas con los diferentes grupos indígenas para la creación de las comarcas, y para obtener su aprobación para los proyectos de desarrollo.¹⁷ No obstante, los funcionarios del Gobierno pronto tuvieron que confrontar la férrea oposición ngobe a la construcción de proyectos hidroeléctricos en Tabasara y en Teribe-Changuinola; y a la explotación de las minas de Cerro Colorado, localizadas en el corazón mismo del territorio ngobe. Al estancarse las negociaciones con los ngobe, el Gobierno sólo fue capaz de lograr la creación de la Comarca Indígena Embera-Wounaan en 1982.

Las negociaciones con los ngobe colapsaron en 1983 al darse desacuerdos irremediables con relación a la continuación de las minas de Cerro Colorado y los límites de la comarca en la región de Kodriri (Herrera, 1989: 113-115). El fracaso de las negociaciones con el pueblo ngobe coincidió con un período de creciente turbulencia a medida que el país se aproximaba a las primeras elecciones generales directas desde 1968. El general Manuel Antonio Noriega había logrado derrotar a sus principales oponentes políticos en el aparato militar, y se preparaba para tomar control absoluto del gobierno en favor de su candidato, el antiguo vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Nicolás Ardito Barletta (Lafeber, 1989: 194-97). En efecto, el proceso revolucionario había continuado su decisivo giro hacia la derecha el cual ya se había iniciado durante los últimos años de Torrijos. A pesar del grandilocuente populismo de su régimen militar, los generales estaban plenamente conscientes de que Panamá tarde o temprano tendría que implementar las medidas de

17 Aunque había funcionarios de alto nivel involucrados en estas negociaciones, he optado por utilizar el término burocracia para referirme a todos ellos, ya que eran parte de una generación entera de ciudadanos civiles cuyas carreras se habían desarrollado al amparo de los militares, y que ocuparon diferentes posiciones en el servicio público hasta el final del "proceso revolucionario" con la invasión norteamericana de 1989. Durante todo este período, todos sabían que el verdadero poder político permanecía en manos de los militares.

ajuste estructural que ordenaba el Consenso de Washington, si es que se quería salvar a la endeudada economía que ellos habían heredado como resultado de los proyectos faraónicos de los años setenta.

En vez de preparar el terreno para una transición ordenada hacia un gobierno civil, las elecciones de 1984 iniciaron un período de profunda inestabilidad política que se acrecentaba a medida que se propagaban las noticias de que los resultados electorales habían sido alterados por los militares (Lafeber, 1989: 196-198). Aunque el primer paquete de reformas estructurales de la administración Arditto Barletta fue eventualmente derrotado, cuando masivas movilizaciones sociales apelaron al legado de conquistas sociales que había sido heredado de los militares, las luchas internas dentro de la estructura del PRD debilitaron aún más la legitimidad del Gobierno. Al combinarse estas disputas con la carga financiera de la deuda externa, la crisis de gobernabilidad resultante eliminó cualquier posibilidad de que se discutiera el tema de las comarcas indígenas e incluso retrasó el avance de la ambiciosa agenda de desarrollo nacional que había sido diseñada en los años setenta, y que incluía la construcción de carreteras, represas y complejos mineros. Durante este período, la creciente participación de una nueva generación de dirigentes indígenas educados de manera occidental en la estructura del PRD, reforzó las estructuras corporatistas que habían sido establecidas por Torrijos y sus aliados izquierdistas —también conocidos como *La Tendencia*—. ¹⁸ En vez de fortalecer al movimiento autonomista con cuadros profesionales recientemente egresados, muchos de estos profesionales ngobe se alinearon con el Gobierno del PRD aún en contra de aquellos dirigentes ngobe que habían defendido históricamente los derechos territoriales de la población. La vergonzosa división del Congreso General Ngobe-Bugle de 1986 entre fuerzas independiente y pro-gobierno simbolizaba de manera elocuente la escisión que se estaba dando en el pueblo ngobe entre quienes se plegaban ciegamente a la posición del Gobierno y quienes aspiraban a la reivindicación completa de sus derechos territoriales. ¹⁹

18 El término “La Tendencia” se refería a un grupo de miembros del PRD que se identificaban con el marxismo-leninismo y con otras tendencias de izquierda.

19 A mediados de los años setenta los congresos nacionales indígenas se dejaron de efectuar, y en su lugar cada uno de los pueblos continuó recreando sus propias formas de gobernanza tradi-

A medida que la brutal represión y las acusaciones de corrupción erosionaban cada vez más el poder de los militares, la mayoría de los dirigentes indígenas permanecían fieles al proceso revolucionario, a la espera de lograr la protección de sus tierras colectivas a través de la creación de las comarcas. A pesar de todas las controversias aún sin resolver con relación al uso de los recursos naturales, estos líderes asumían que la agenda corporatista se reasumiría en cuanto se resolviera de una vez por todas la crisis con los Estados Unidos. No obstante, la llegada de la intervención norteamericana, que tenía como propósito sacar del poder a Noriega en 1989, no condujo a la formación de una nueva coalición entre el Gobierno y los pueblos indígenas, ni tampoco con otras identidades colectivas como los obreros y estudiantes, sino más bien a la reinvencción del Estado panameño según renovados principios de privatización y respeto a los derechos civiles y políticos. Bajo estas circunstancias, la suerte ya había sido echada en contra de la continuación de cualquier forma de autonomía política indígena *de facto*, y a favor de la explotación privada de los recursos naturales por parte de corporaciones privadas internacionales.

Las comarcas indígenas y los proyectos de desarrollo en la era neoliberal

El fantasma del ajuste estructural volvió a resurgir pronto después de que los infantes de marina estadounidenses empezaron a abandonar en 1990 a un Panamá completamente devastado por la guerra. Los peores augurios de los fervientes anti-imperialistas del PRD fueron plenamente confirmados al empezar la batalla contra el paquete de reformas económicas presentado por el primer Ministro de Planificación Económica del período democrático, Guillermo Ford; y contra el mismo George Bush duran-

cional de manera independiente. Mientras que los kuna siguieron defendiendo al Onmaked Dummat de los asedios incansantes del Gobierno militar (Perez-Archibold, 1998), los ngobe optaron por realizar congresos regionales para Kodriri, Nedrini y No Kribo, además de congresos generales ngobe-bugle que agrupaban a las tres regiones. Luego de la división del Congreso General en 1986, se constituyeron dos cuerpos separados que operaron en paralelo hasta 1989 (Camilo Ortega y Julio Dixon, comunicación personal).

te su infortunada visita a la ciudad de Panamá en 1992.²⁰ Aparentemente, el llamado partido del pueblo no estaba dispuesto a sancionar el desmantelamiento del legado corporatista de Torrijos, y se oponía a lo que ellos llamaban el retorno de la oligarquía que había gobernado el país antes de los años setenta. Dentro de este contexto, los pueblos indígenas también reanudaron sus movilizaciones políticas, reclamando una vez más el reconocimiento legal de sus derechos territoriales en base a sus identidades colectivas. En 1993, el Gobernador de la Provincia de Panamá fue retenido por los kuna de Bayano, quienes exigían el cumplimiento de los acuerdos de Farallón y la creación de su comarca diecisiete años después de que el embalse de Bayano hubiera inundado sus mejores tierras de producción (Horton, 2006: 842-843). Confrontados con una amplia oposición que estaba operando en muchas direcciones distintas, y cubiertos con un manto de ilegitimidad que se originaba de la invasión estadounidense, el Gobierno de posguerra de Guillermo Endara Galimany (1990-1994) prefirió adoptar una posición cautelosa; la implementación del Consenso de Washington sólo avanzaría en la medida en la que lo que permitieran los límites impuestos por la inestabilidad política y social derivada de la acción militar de los Estados Unidos.

De manera paradójica, y al igual que en casos similares en Perú, Argentina, Bolivia y México en los años ochenta y noventa fue el partido de la Revolución Torrijista, el PRD, el que heredó la misión de implementar el ajuste estructural, y así lo hicieron con inusitado fervor. Al nuevo presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), le correspondió la difícil tarea de levantar al PRD de las cenizas de la invasión norteamericana. Antiguo banquero, ministro de economía, y acérrimo rival de Noriega, Pérez Balladares se alejó del corporatismo militar de Torrijos e inclinó la balanza hacia lo que el llamaba la “modernización” de la economía panameña. Bajo sus reformas neoliberales fueron sepultadas por completo las promesas de Torrijos hacia los kuna de Bayano ya que se abolía la Corporación

20 Ver Michael Wines, *The New York Times*, Junio de 1992 que anotaba que George Bush (padre) hizo una parada en Panamá camino a la Cumbre de La Tierra en Río de Janeiro. El mandatario estadounidense fue recibido por masivas manifestaciones en las que figuras prominentes del PRD protestaron en las calles en contra de la ocupación militar estadounidense, incluyendo a la futura candidata presidencial del PRD para los comicios de mayo de 2009, Balbina Herrera.

Bayano, se privatizaban las utilidades públicas y se eliminaba la antigua Dirección General de Desarrollo Comunitario (DIGEDECUM). Incluso el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) se transformó en Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como señal inequívoca de la desaparición del Estado benefactor de la planificación centralizada y el protagonismo estatal en el desarrollo nacional.

Cual bien educado adherente del neoliberalismo, Pérez Balladares comprendía que la inversión privada requería simultáneamente la creación de instituciones reguladoras, como el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP)²¹ y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM),²² que garantizaran la libre competencia, la protección de los derechos ciudadanos individuales y la rendición de cuentas por parte del sector privado. No obstante, estas reformas de carácter moderador se quedaron rezagadas en comparación con la rápida eliminación de las corporaciones estatales. Preocupados más que nunca por el futuro de sus tierras colectivas en medio de una acelerada apropiación privada de los recursos naturales, los ngobe y los kuna de Bayano aumentaron su nivel de movilización, lo que llevó finalmente a la creación de sus respectivas comarcas a través de las leyes 10 de 1997 y 24 de 1996 respectivamente. Sólo unos meses antes de que Pérez Balladares le diera su aprobación final al anteproyecto de ley de la Comarca Ngobe-Bugle, más de trescientas personas marcharon desde la población de San Félix hasta la ciudad capital para reclamar la creación de este régimen autónomico. ¿Cual podría ser el destino de las comarcas en medio de una nueva era de inversión privada y desregulación?

La creación de las comarcas ngobe-bugle²³ y kuna de Madungandi²⁴ durante la administración de Pérez Balladares revelaba el contradictorio

21 El Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) fue creado mediante Ley 26 de 1996 y se convirtió en la entidad responsable de otorgar las concesiones para la provisión de servicios públicos como la electricidad y la telefonía, así como de proteger a los clientes de potenciales abusos por parte de las corporaciones privadas.

22 La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) fue creada por la Ley 41 de 1998, y se convirtió en la entidad responsable de aprobar las evaluaciones de impacto ambiental, implementar las normas ambientales y otorgar las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales, tales como los bosques y los recursos hídricos.

23 Los bugle son un grupo indígena muy reducido (<10.000) que tienen fuertes afinidades culturales con los ngobe. Por lo tanto, decidieron conformar una sola comarca con los ngobe. Una proposición similar fue rechazada por otro grupo indígena diferente, los naso.

legado del modelo corporatista de Omar Torrijos. El mismo partido que en los años setenta había defendido la soberanía nacional y la incorporación de los grupos marginados ahora desmantelaba las corporaciones públicas y allanaba el camino para el predominio de nuevos actores privados. En compensación por las promesas olvidadas de Torrijos, o tal vez como mecanismo para desmovilizar a las poblaciones indígenas, Pérez Balladares había pagado la deuda histórica a los ngobe y a los kuna de Bayano con la creación de las comarcas. No obstante, su Gobierno también se había asegurado de que el artículo 48 de la Ley 10 de 1997 limitara la autonomía de los ngobe negándoles el derecho de decidir sobre el uso de sus recursos naturales; y que el artículo 21 de la ley 24 de 1996 garantizara los derechos posesorios de los colonos mestizos que habían invadido las tierras de los kuna después de la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Bayano. En el caso de los ngobe, la aprobación del artículo 48 y otros similares, así como la no inclusión de importantes áreas habitadas por indígenas en la Provincia de Veraguas, desató un nuevo cisma en el Congreso General Ngobe-Bugle, y el alejamiento de dirigentes históricos que habían tenido un papel protagónico en la lucha por la comarca (José Cruz Mónico q. e. p. d y Camilo Ortega comunicación personal).

En vez de recibir un respaldo incondicional por parte del partido de la Revolución, el Gobierno de Pérez Balladares más bien forzó a los dirigentes indígenas a negociar los términos de su autonomía política; y muchos dirigentes aceptaron estos acuerdos siendo miembros y allegados del partido oficialista (PRD). Semejante contradicción demostraba las limitaciones inherentes a la persistencia del modelo de ciudadanía corporatista. En los años setenta, los pueblos indígenas eran considerados un elemento integral de la Revolución y fieles partidarios de las luchas anticolonialistas que estaban íntimamente asociadas con el Estado benefactor de la dictadura de Omar Torrijos. Sin embargo, en los años noventa, los mismos pueblos indígenas serían ofrecidos al mejor postor durante el proceso de privatización. Sólo aquellos que rechazaron los términos de la propuesta del Gobierno quedaron legitimados para criticar a un Gobierno que parecía olvidarse de sus compromisos del pasado.

24 La comarca de los kuna de Bayano fue denominada oficialmente como Comarca indígena kuna de Madungandi.

La creación de la comarca kuna de Wargandi en el año 2000 durante la administración presidencial de Mireya Moscoso (1999-2004), y la presidencia de Enrique Garrido en la Asamblea Nacional, marcaron el epitafio de la alianza entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas. A pesar de las implícitas referencias al multiculturalismo que se dieron durante la toma de posesión de Moscoso, las aspiraciones de los pueblos indígenas habían entrado en conflicto directo con las proyecciones de crecimiento económico y de desarrollo nacional de los funcionarios gubernamentales. La creación de infraestructuras hidroeléctricas a lo largo y ancho del país bajo una nueva modalidad de inversión privada representaba una amenaza inminente para la integridad de los territorios indígenas y para la cosmovisión de los pueblos indígenas. La trayectoria de convergencia que había existido en los años setenta se había convertido en un camino hacia la colisión durante los años noventa, y el futuro de muchas viudas ngobe dependería de lo que ocurriera en la inevitable confrontación entre la lógica capitalista del nuevo Estado liberal, y la posición de resistencia de las comunidades indígenas. En este proceso de disociación, aquellos dirigentes indígenas que habían iniciado sus carreras políticas durante la cima del modelo de ciudadanía corporatista de Torrijos quedarían atrapados por sus lealtades divididas, expuestos y desacreditados en medio de una creciente oposición de los grupos de base contra la privatización de sus territorios indígenas.

El proyecto hidroeléctrico Tabasara y el efímero éxito del multiculturalismo neoliberal en Panamá

Cuando el Gobierno nacional propuso la creación del proyecto hidroeléctrico Tabasara en los años setenta, existía una amplia oposición a esta iniciativa por parte de las comunidades ngobe y los campesinos mestizos de la parte oriental de la Provincia de Chiriquí. Según una anécdota de la época, el mismo General Omar Torrijos se sentó a escuchar las quejas de los indígenas y campesinos pobres. Luego de una larga conversación, el General puso su sombrero sobre la mesa y dijo que ya no tenían nada de que preocuparse, que el proyecto jamás sería construido (Berediana Ro-

dríguez, comunicación personal). A pesar del supuesto compromiso del General, a pocos meses después de la privatización del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), un grupo de inversionistas nacionales decidió devolver a la vida las dos represas que conformaban el Complejo Hidroeléctrico de Tabasara. La primera de estas represas, conocida como Tabasara I, inundaría tierras localizadas dentro de los límites del Corregimiento Bakama de la comarca indígena ngobe-bugle, mientras que, por otro lado, se había planificado que Tabasara II fuese construida aguas abajo de la primera represa en tierras que pertenecían a familias campesinas.

Cuando los descendientes de los mismos dirigentes campesinos e indígenas que hablaron con Torrijos en los años setenta se dieron cuenta de la inminencia de los proyectos hidroeléctricos de Tabasara, durante los primeros meses de la administración Moscoso (1999-2004), empezaron a movilizarse para expresar su oposición a estos proyectos. Para tal fin buscaron la asistencia de dos instituciones gubernamentales que habían sido creadas por Pérez Balladares para proteger los derechos ciudadanos y garantizar la libre competencia —la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Defensoría del Pueblo—. Durante las audiencias públicas que formaron parte del proceso oficial de consulta para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), ANAM presidió sobre lo que terminó convirtiéndose en una pantomima del proceso de participación ciudadana. La empresa promotora utilizó técnicas de relaciones públicas para mercadear los supuestos beneficios que recibirían los empobrecidos campesinos e indígenas, incluyendo promesas no garantizadas de conseguir empleos; e incluso se trató de utilizar a los latifundistas para obtener el apoyo de las autoridades locales y acallar la oposición de los indígenas y campesinos (Berediana Rodríguez, comunicación personal).

Considerando la falta de receptividad de la ANAM, los indígenas y campesinos también buscaron el apoyo del Defensor del Pueblo, quien por coincidencia es oriundo de la región a ser impactada por los proyectos, y a la vez solicitaron su ayuda para contactar a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional. Gracias a estas gestiones, el 6 de junio de 2000, las comunidades organizaron una asamblea con el Defensor y la Comisión de Asuntos Indígenas en el área afectada por el proyecto hidro-

eléctrico Tabasara I²⁵. Cuando los indígenas y campesinos empezaron a expresar sus inconformidades con relación a los proyectos, los funcionarios del Gobierno empezaron a discutir entre ellos mismos y la reunión terminó en medio del desacuerdo y la confusión. Como resultado de estas desavenencias, la Asamblea Nacional incluso inició una investigación en contra del Defensor del Pueblo por supuesta falta de respeto al legislador de la región.

Durante los meses siguientes, y con la asistencia de la Oficina del Defensor, la gente afectada por los proyectos de Tabasara empezó a presentar sus quejas a la ANAM en cuanto a la aprobación de los EIA²⁶. El administrador de la ANAM, Ricardo Anguizola, incluso asistió a una segunda asamblea de las comunidades afectadas que había sido convocada para el mes de julio. Como parte de su campaña para divulgar su oposición a los proyectos, los dirigentes campesinos e indígenas empezaron a organizar manifestaciones públicas que llegaron a cerrar la carretera interamericana. Aunque estas manifestaciones terminaron siendo violentamente reprimidas por la Policía Nacional y arrancaron una gran cuota de sacrificio de parte de las personas afectadas, los cierres de la vía sirvieron para atraer la atención de los medios de comunicación a nivel nacional, y para presionar a las autoridades gubernamentales para que buscaran una resolución pacífica del conflicto.

Aunque los dirigentes campesinos e indígenas no tenían dinero para financiar acciones legales a nivel formal, un abogado particular, Jacinto Cárdenas, tomó la iniciativa de presentar una demanda en contra de la Resolución de la ANAM IA-048-2000 del 1 de febrero de 2000 que aprobaba el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para el proyecto hidroeléctrico Tabasara II. Una solicitud de suspensión provisional había sido incluida en esta demanda que recibió una opinión favorable por parte de la Corte Suprema de Justicia el 6 de diciembre de 2000. Los magistrados argumentaron que el Gobierno nacional había violado la Ley General del Ambiente, que exigía una consulta previa a las autoridades indígenas antes de empezar cualquier proyecto de desarrollo que pudiese afectar sus

25 Adelaida Miranda, comunicación personal.

26 Berediana Rodríguez, comunicación personal.

territorios. La victoria legal que se logró en Tabasara II fue interpretada como un paso muy importante en la protección de los derechos ciudadanos en Panamá; ya que ni en la ciudad de Panamá los grupos ciudadanos habían podido conseguir una decisión favorable de la Corte Suprema en circunstancias similares. Poco después de esta decisión judicial, los inversionistas también optaron por detener el Proyecto Tabasara I.

Si bien la suspensión provisional de la resolución que aprobaba el EIA representaba un paso histórico a sólo cuatro años de haberse aprobado la Ley General del Ambiente, y a cinco años de creada la Comarca Indígena Ngobe-Bugle, las intrigas de la política criolla pronto pondrían en peligro los avances alcanzados. Ante el inesperado desistimiento del Lic. Jacinto Cárdenas quien sería poco después nombrado como magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia,²⁷ se volvió a allanar el camino para el reinicio de los proyectos hidroeléctricos. Ante el anuncio de la empresa Consorcio Tabasara de que se preparaba para empezar la construcción de la hidroeléctrica, cientos de indígenas y campesinos se concentraron en la carretera interamericana a la altura del puente sobre el río Tabasara el sábado 25 de enero de 2003.²⁸ El fracaso de la mediación del Gobernador de la Provincia de Chiriquí, Miguel Fanovich, desató una violenta represión policial en la que resultaron detenidas cincuenta y seis personas, incluyendo a varios menores de edad. Aunque a diecisiete de estas personas se les formularon cargos por alteración del orden público, las presiones ejercidas por los afectados lograron la pronta liberación de los detenidos después de que la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional le exigiera informes de conducta al Gobernador de Chiriquí y a la Policía Nacional.²⁹

El éxito del movimiento campesino e indígena de Tabasara se ha convertido en un referente muy importante para todos los grupos de base que han estado luchando por la protección de sus derechos individuales y colectivos, y en contra de los abusos del Gobierno y de los inversionistas privados durante los últimos diez años. La movilización de base trascendió las barreras étnicas y recurrió a todos los niveles posibles que existían

27 La Prensa, 4 de enero de 2003.

28 El Siglo, 26 de enero de 2003; La Crítica, 26 de enero de 2003; La Prensa, 28 de enero de 2003.

29 La Crítica, 29 de enero de 2003.

dentro de un Estado en proceso de democratización: la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Nacional, y por supuesto las instituciones moderadoras creadas por la administración de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) como la ANAM y la Defensoría del Pueblo. No obstante, en respuesta al aparente éxito del movimiento de Tabasara, en los años siguientes la administración Moscoso comenzó la modificación de los mecanismos correctivos que habían sido establecidos por la administración de Pérez Balladares. Los jefes del Gobierno de Moscoso se dieron cuenta de que el desarrollo de proyectos mineros, hidroeléctricos y residenciales no podría avanzar si la modernización neoliberal exigía la protección de los derechos individuales y colectivos de todos los ciudadanos, incluyendo a los pueblos indígenas.

Pocos años más tarde, cuando los nasos de Bocas del Toro empezaron a expresar su oposición a la construcción del proyecto hidroeléctrico Bonyic en sus tierras ancestrales, ya había desaparecido el sustento legal en el que se había basado el histórico fallo de la Corte Suprema sobre Tabasara. En 2003, la Asamblea Nacional eliminó de manera subrepticia el articulado de la Ley General de Ambiente que garantizaba los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa con relación a la realización de proyectos de desarrollo en sus territorios. De esta manera, el Estado se abocaba cada vez más hacia la confrontación, y los pueblos indígenas cesaban de tener la posibilidad de acceder a las redes oficiales de gobernabilidad corporatista que habían existido en los años setenta. En el resto de este artículo, se presentan dos casos que demuestran cómo el Estado panameño ha estado eliminando de manera sistemática cualquier posibilidad de incluir a los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Los casos de Bonyic y Chan 75 sugieren que se ha entrado a un vacío político, a una condición de incertidumbre en la que los pueblos indígenas parecieran no tener lugar alguno en el Panamá del siglo XXI.

El proyecto hidroeléctrico Bonyic y la promesa incumplida de la comarca naso

Aunque las negociaciones para la creación de las Comarcas Ngobe-Bugle y la Kuna de Madungandi acapararon la mayor parte de las discusiones en las esferas gubernamentales y la cobertura de los medios sobre asuntos indígenas en los años ochenta y noventa; la mayoría de los ciudadanos de Panamá ignoraban por completo la existencia de otro pueblo indígena de carácter único que vivía en las cercanías de la frontera entre Panamá y Costa Rica, los Naso (también llamados Teribes en Panamá y Terrabas en Costa Rica). Antes de las invasiones miskitas del siglo XVIII, los naso habían constituido el pueblo indígena más numeroso de lo que hoy constituye la provincia caribeña de Bocas del Toro en el noroeste de Panamá. Su territorio histórico, y su feroz resistencia en contra de la colonización española, fueron registrados de manera cuidadosa por los misioneros franciscanos que viajaron de Nuevo Cartago y Costa Rica para evangelizar a esta frontera de la colonización española.³⁰ Por múltiples razones que jamás han sido investigadas apropiadamente, la población naso disminuyó de manera drástica, y no fue posible una recuperación demográfica significativa hasta mediados del siglo XX. Ya para ese tiempo el territorio naso había sido reducido al río Teribe y a la parte alta del río San San en Panamá, así como a una comunidad aislada en el Pacífico Sur de Costa Rica.³¹ Los naso habían perdido la mayor parte de su vasto territorio histórico, pero aún así habían podido mantener su idioma y su forma distintiva de organización política, una monarquía.

Con una población tan reducida,³² y a cientos de kilómetros de distancia de la ciudad de Panamá, los naso mantuvieron una autonomía de facto y un control absoluto de lo que aún quedaba de sus tierras ancestrales durante la mayor parte del siglo XX. No obstante, también ellos serían alcanzados eventualmente por los largos brazos de la Revolución Torrijista

30 Para información acerca de la historia colonial de los naso, ver Fernández-Guardia (1969), Gordon (1982: 39-40, 152-157) y Castellero-Calvo (1995: 291-310).

31 Según Gordon (1982: 39), este grupo había sido reasentado por los misioneros franciscanos en lo que hoy constituye el pueblo costarricense de Terraba.

32 Hoy los naso constituyen alrededor de 3 500 personas.

(Paiement, 2007: 64-66). Durante los años setenta, la cuenca de Teribe-Changuinola fue identificada como la más importante a nivel nacional para la producción de energía hidroeléctrica. En efecto, el Gobierno revolucionario había planeado desarrollar las represas en esta área inmediatamente después de completar el proyecto hidroeléctrico Bayano. Como los naso también exigían el reconocimiento legal de su territorio histórico, una vez más el General Omar Torrijos se había comprometido de manera personal con el Rey Simeón Santana para darle el status de comarca a las tierras naso³³. A medida que Panamá se precipitaba en el caos político y económico que sobrevino a la muerte de Torrijos, la promesa de una comarca naso, al igual que los ambiciosos planes que existían de construir un gigantesco complejo hidroeléctrico en Teribe-Changuinola, quedaron adormecidos durante más de una década. Sólo después de que se asomase en el horizonte la “modernización económica” de Pérez Balladares, retornaron las tierras naso a la memoria de los tomadores de decisiones en la ciudad de Panamá. Antes incluso de que se diera la privatización de la empresa eléctrica estatal, el IRHE, un grupo de empresarios locales le solicitaron al Gobierno de Panamá una concesión para la construcción de la primera de las represas del Complejo Hidroeléctrico Teribe-Changuinola, aquella que se localizaría en el río Bonyic, tributario del río Teribe.

El regreso de los planes gubernamentales de explotar la cuenca de Teribe-Changuinola para la generación hidroeléctrica, también reavivó la lucha de los naso por la creación de su comarca. Como los naso habían rechazado la propuesta de los ngobe de conformar una sola comarca, sus tierras colectivas no fueron incluidas en la Ley 10 de 1997³⁴. Esta situación confrontó a los naso con el difícil desafío de negociar una comarca por su propia cuenta y de manera directa con el Gobierno nacional. Las tensiones políticas asociadas a la irrupción repentina de actores externos en el territorio naso, desde la ayuda gubernamental hasta la llegada del Proyecto Bonyic, resquebrajaron la organización política tradicional, creando una división entre el Rey César Santana y su sobrino Luis Tito Santana (Paiement, 2007: 133-135). Luego de muchos meses de disputas internas,

33 Adolfo Villarga, comunicación personal.

34 José Cruz Mónico, q.e.p.d, comunicación personal.

César finalmente reconoció a Tito como el legítimo Rey. Tito llegó al reinado con la promesa de que lograría la mayor aspiración de los naso, el reconocimiento de sus tierras colectivas como una comarca. Para tal fin, recurrió a lo que aún quedaba de la estructura de gobierno corporatista de Torrijos, tal vez inconsciente de que en este nuevo período de multiculturalismo neoliberal, los intereses de los pueblos indígenas serían siempre secundarios a los intereses privados y al crecimiento económico de la nación.

En el año 2001, el Banco Mundial aprobó un contrato de préstamo con el Gobierno de Panamá para un programa de titulación de tierras a nivel nacional.³⁵ El Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) también involucraba la delimitación y demarcación de las tierras indígenas y áreas protegidas, como un mecanismo preventivo para evitar la privatización de estas áreas colectivas ante el voraz avance del mercado inmobiliario. Los contratistas del Banco Mundial y los burócratas asociados esperaban que la protección de las tierras naso procediera sin mayores contratiempos al asumirse que no existían mayores impedimentos para tal fin. En efecto, en 2003 los límites de las tierras naso ya habían sido identificados y en su mayor parte se habían acordado por los consultores del Banco, los funcionarios del Gobierno y las autoridades naso. Pocos meses después, se presentó un anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional para la declaración de la Comarca Indígena Naso Tjer Di. De no haberse suscitado eventos inesperados, posiblemente las tierras naso hubieran sido declaradas como comarca durante la administración presidencial de Mireya Moscoso, tal y como había sucedido con la Comarca Kuna de Wargandi en 2000. No obstante, la adquisición no anticipada de la mayor parte de la concesión de Bonyic por parte de las Empresas Públicas de Medellín (EPPM) –una empresa colombiana de utilidades públicas, desestabilizó una vez más las estructuras de gobernabilidad tradicional de los naso, y en este caso llevó a una crisis de representación que sería mucho más pronunciada, prolongada y viciosa que cualquier conflicto anterior que se hubiese dado en el río Teribe.

35 Documento de Información del Proyecto No. PID 8081 Panamá – Proyecto de Administración de Tierras–.

En noviembre de 2003, varios miembros del Concejo naso³⁶ declararon que se oponían a la construcción del Proyecto Bonyic si no se daba primero la creación de la comarca, y acusaron al Rey Tito Santana de haberse dejado sobornar por la empresa hidroeléctrica (Païement, 2007: 135-143). En un inicio, los naso intentaron resolver esta controversia internamente, y en febrero de 2004, las facciones en conflicto llegaron a un acuerdo con la ayuda de la Defensoría del Pueblo para la formación de una comisión *ad hoc* que examinara las cuestiones de la comarca y del proyecto hidroeléctrico. Desafortunadamente, el Rey Tito decidió ignorar este acuerdo, y pocas semanas después, destituyó al presidente del Concejo naso, Adolfo Villagra, y sacó a varios importantes líderes naso de la comisión *ad hoc*. Como respuesta el grupo disidente convocó a una asamblea general del pueblo naso para el 30 de mayo, anunció la destitución del Rey Tito Santana y proclamó a su tío Valentín Santana como nuevo Rey naso. Estos eventos ocurrieron a pocas semanas de que Martín Torrijos, el hijo del General Omar Torrijos Herrera, hubiera sido elegido como nuevo Presidente de Panamá. No obstante, e incluso antes de que se diera la toma de posesión, en junio de 2004 la Asamblea Nacional votó en contra del proyecto de ley que creaba la comarca naso. Esta decisión legislativa marcaba la reversión de la política anterior del Gobierno de Panamá de proteger las tierras indígenas, y sugería que la alianza histórica entre el Gobierno y los pueblos indígenas había llegado a su fin.

A pesar de las señales negativas dadas por la Asamblea Nacional durante los últimos días de la administración Moscoso, la elección de otro Torrijos como Presidente levantaba expectativas increíbles entre los naso y otros pueblos indígenas a lo largo y ancho del país.³⁷ Antes de la toma de posesión, los naso sostuvieron conversaciones con dirigentes indígenas

36 Además del Rey, la estructura de gobernanza tradicional del pueblo naso está conformada por el Concejo naso y la Asamblea General. El Concejo es un cuerpo especial deliberativo y asesor compuesto por representantes de las once comunidades oficiales del pueblo naso. La Asamblea es considerada el máximo cuerpo de toma de decisiones, y está formada por todos los naso que se consideren adultos según las normas tradicionales.

37 En la contienda de 1999, en la que Martín Torrijos perdió las elecciones presidenciales como candidato del PRD, la mayor parte de los habitantes de las comarcas votaron a favor del hijo del General contraviniendo la tendencia que se había dado a nivel nacional. Igual ocurrió en la reciente refriega electoral de 2009, en la que la candidata del PRD Balbina Herrera, cayó frente al empresario opositor Ricardo Martinelli.

asociados al PRD e incluso acordaron la designación del nuevo Director Nacional de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia, el profesional ngobe José Ignacio Rodríguez³⁸. Además, unas pocas semanas antes de la juramentación del nuevo Gobierno que ocurrió el 1 de septiembre, los partidarios tanto de Tito como de Valentín Santana acordaron celebrar elecciones a lo interno de la comunidad naso para resolver la crisis de legitimidad existente. Esperaban que las nuevas autoridades del PRD certificaran al ganador de estas elecciones, un mecanismo que había tenido éxito durante la controversia previa entre César y Tito Santana.

Durante los primeros meses de la administración de Torrijos, los seguidores de Valentín Santana continuaron invitando a las autoridades nacionales a que mediaran en la crisis de gobernabilidad naso (Paiement, 2007: 151-152). A diferencia del estilo muy personal del General Torrijos, estas comunicaciones nunca fueron respondidas por la distante burocracia del PRD. Quienes apoyaban a Valentín Santana no estuvieron conscientes de que la nueva administración se había inclinado a favor de Tito Santana y de la empresa colombiana hasta finales de diciembre. En ese momento, tanto el Viceministro de Comercio e Industrias, Manuel José Paredes, como la Viceministra de Gobierno y Justicia, Olga Golcher, participaron en una ceremonia especial en la población de Changuinola para firmar el acuerdo de compensación entre Tito Santana y EEPPM para la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Bonyic. Confrontados repentinamente con la traición del propio partido PRD en el que habían confiado durante tantas décadas, los dirigentes naso reclamaron su régimen autónómico de facto, y expulsaron a la fuerza a Tito Santana del territorio naso el 5 de enero de 2005.

Durante los próximos meses, los funcionarios del Ministerio de Gobierno y Justicia finalmente empezaron a organizar las elecciones en el territorio naso (Paiement, 2007: 156-159). No obstante, estas discusiones se detuvieron cuando se abordaron las provisiones específicas del reglamento de elecciones. Mientras que quienes apoyaban a Valentín Santana exigían el uso de las mismas reglas que habían regido en la elección de Tito Santana, los burócratas del Gobierno insistían en la implementación

38 Félix Sánchez, comunicación personal.

de un nuevo reglamento que no iba a permitir que algunos partidarios de Valentín pudieran participar en las elecciones, en especial los jóvenes menores de dieciocho años. Al no llegarse a ningún acuerdo después de varias semanas de negociaciones, quienes apoyaban a Valentín decidieron boicotear las elecciones considerando que las mismas violaban el derecho consuetudinario del pueblo naso (usos y costumbres). Como resultado, el 3 de abril de 2005, Tito Santana fue reelecto como Rey naso al postularse como candidato único, y a pesar de tener mucho menos de la mitad de los votos de la población que había sido incluida en el registro electoral que había provocado la controversia.

Como en realidad las elecciones no resolvieron nada, sino que más bien agravaron el conflicto entre los naso, la silueta del Estado multicultural neoliberal que había reemplazado al modelo corporatista de Torrijos finalmente apareció enteramente visible. Cuando los seguidores de Tito Santana intentaron ocupar la sede del gobierno naso en la comunidad de Siey Llik, el Gobierno nacional envió a alrededor de veinte policías fuertemente armados al río Teribe para apoyar la operación (Païement, 2007: 160-162). Rememorando lo actuado por Omar Torrijos Herrera hacía cuarenta años, el oficial de policía responsable del contingente armado decidió dialogar con los dirigentes naso y se rehusó a utilizar la fuerza para desalojar a los seguidores de Valentín de la sede del gobierno naso. Como resultado, la toma de posesión de Tito Santana ocurrió en los predios de una vivienda localizada a orillas del río Teribe, después de lo cual el “Rey”, su Concejo y toda la delegación del Gobierno que lo acompañaba viajaron de regreso a su lugar de exilio fuera del territorio naso. Aunque esta vez la Policía se rehusó a ejercer el monopolio del Estado sobre el legítimo uso de la fuerza, el Estado multicultural neoliberal del siglo XXI había demostrado de manera convincente que en esta lucha por el poder, el Gobierno no estaría dispuesto a tolerar a aquellos dirigentes indígenas que se atrevieran a desafiar a la soberanía del Estado; y que en su lugar, apoyarían a aquellos como Tito Santana, prototipo indiscutible del “indio permitido”, que se mantuvieran sumisos a las exigencias del capital internacional y a los intereses nacionales según la definición del Gobierno de turno.

Aunque quienes apoyaban a Valentín Santana habían acudido a las instituciones reguladoras que habían sido establecidas por la administra-

ción de Pérez Balladares como mecanismos formales para la defensa de los derechos ciudadanos en un modelo de Estado neoliberal; ni la Defensoría del Pueblo ni el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) ni la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) tuvieron la capacidad de representar los intereses de los naso como ciudadanos iguales dentro de un Estado neoliberal, sin siquiera mencionar la protección de sus derechos especiales como minorías dentro de un marco de referencia multicultural. La Defensoría del Pueblo visitó el territorio naso y brindó su asistencia para la resolución pacífica del conflicto durante los primeros meses de 2004. No obstante, cuando la controversia llegó a escalar, esta oficina no tuvo medios efectivos para proteger ni los derechos ciudadanos individuales ni los derechos especiales de los naso como minoría. El Ente Regulador que había sido creado con el propósito de regular las utilidades públicas no tenía ningún mandato para mediar en conflictos entre las empresas privadas y las personas afectadas por proyectos de desarrollo. Y finalmente, la ANAM, que pudo haber rechazado el EIA del Proyecto Bonyic, el cual se planeaba construir dentro del Bosque Protector Palo Seco (BPPS),³⁹ prefirió ignorar las demandas de cientos de naso que viajaron a la población de Changuinola para participar en el foro público que se realizó en junio de 2005. Como el Estado ya no proveía los medios de participación corporatista que caracterizaron al período del primer Torrijos, y al mismo tiempo tampoco implementaba ni los derechos ciudadanos iguales (neoliberal) ni los derechos indígenas especiales (multicultural); los dirigentes naso amenazaron con renunciar en masa al partido que habían apoyado por tantos años, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) del General Omar Torrijos y de su hijo, el actual Presidente Martín Torrijos.

En 2005, los naso expresaron su oposición a la imposición de un Rey, y de un proyecto hidroeléctrico, por parte del mismo Estado multicultu-

39 El territorio naso se traslapa con dos áreas protegidas a nivel nacional, el Bosque Protector Palo Seco (BPPS) y el Parque Internacional La Amistad (PILA). Ambas áreas son parte de la Reserva de la Biosfera de La Amistad reconocida a nivel internacional. El proyecto hidroeléctrico Bonyic se planea construir dentro de los límites del BPPS, y según los ambientalistas, este Proyecto afectaría a los ecosistemas del PILA que es también un sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad.

ral neoliberal que había rechazado la creación de su comarca el año anterior. Esta tensa situación pudo haber escalado hacia confrontaciones más serias y directas si no se hubiese dado la repentina intervención del régimen internacional de derechos ciudadanos multiculturales para reducir el conflicto. En julio, y luego de meses de discusiones, el sector privado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) decidió dejar de considerar para financiamiento el Proyecto Hidroeléctrico Bonyic.⁴⁰ El retiro del Banco representaba una victoria imprevista para los seguidores de Valentín Santana, y una derrota jamás anticipada para Tito, el Gobierno nacional y la empresa colombiana (Paiement, 2007: 163-167). Ante un Estado multicultural neoliberal que no respondía a sus reclamos, los naso buscaron la rendición de cuentas y el reconocimiento de sus derechos especiales como pueblos indígenas a nivel internacional.⁴¹ Mientras que las viudas ngobe seguían atendiendo sus cultivos de cacao, sin sospechar siquiera lo que se avecinaba, los oscuros nubarrones que se posaban sobre aquellos naso, que habían sobrevivido a la conquista empezaron a moverse en dirección noreste hacia el territorio ngobe en el vecino valle del río Changuinola. A medida que el avance del desarrollo capitalista prohibía el reconocimiento explícito de un régimen de autonomía política para el pueblo naso; también se esperaba que los ngobe, que habían tenido éxito movilizándose en contra del complejo hidroeléctrico de Teribe-Changuinola a principios de los años ochenta, y quienes habían recibido la legalización de su comarca en 1997, retribuyeran a los sucesores de Omar Torrijos por todos los favores recibidos.

40 Carta de Robert Montgomery del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Oswaldo Jordán (Alianza para la Conservación y el Desarrollo), Aaron Goldzimer (Environmental Defense) y José Yunis (Natural Resources Defense Council).

41 Para una discusión general acerca de las redes transnacionales de incidencia, ver Keck y Sikkink (1998); para una discusión de las políticas especiales de los bancos multilaterales para los pueblos indígenas y la conservación ambiental, ver también Fox y Brown (1998); y para discusiones contemporáneas acerca de la internacionalización de las luchas indígenas, Brisk (2000).

Teribe-Changuinola diez años después de la comarca: redefiniendo la lucha ngobe por los derechos territoriales

“Estamos en contra del neocolonialismo de la corporaciones transnacionales que buscan desestabilizar la política y crear complicaciones en la vida económica de los países cuando se les confronta con las demandas legítimas del Soberano en defensa de sus recursos naturales.”⁴²

Según una historia aún no confirmada que ha sido repetida en numerosas ocasiones por dirigentes comunitarios ngobe, los ngobe de la población de Valle de Risco en el Distrito de Changuinola rechazaron la propuesta de pertenecer a la comarca indígena ngobe-bugle cuando se estaban dando las negociaciones finales para la redacción de la Ley 10 de 1997 durante el Gobierno de Pérez Balladares. Aunque la posición de los ngobe de Valle de Risco disgustó a muchos de los demás líderes ngobe que estaban luchando por sus derechos territoriales, el pueblo de Valle de Risco y varias otras comunidades de los distritos de Changuinola y Bocas del Toro recibieron status especial como áreas anexas de la comarca.⁴³ A pesar de la supuesta decisión de los habitantes de Valle de Risco y de las demás áreas anexas de separarse del resto de la población ngobe que había quedado dentro de la comarca, varios dirigentes ngobe de estas regiones han llegado a ocupar posiciones muy importantes en la institucionalizada estructura de gobierno ngobe-bugle.⁴⁴ Fieles al legado de Omar Torrijos, la mayoría de ellos pertenecían al PRD, y al igual que los naso de la vecina cuenca del Teribe, esperaban que el Gobierno de Martín Torrijos favoreciera los intereses de los pueblos indígenas, como había sido proclamado de manera grandilocuente por su padre y por otras figuras prominentes del PRD en la Provincia de Bocas del Toro. En efecto, poco después de la toma de posesión, varios dirigentes ngobe del Distrito de Changuinola

42 Omar Torrijos Herrera, Respuestas a García Márquez, citado en Martínez (1975: 113).

43 Ley 10 de 1997, Artículo 4; Ley 69 de 1998, Artículo 8; Decreto Ejecutivo 194 de 1999, Artículos 12-14.

44 La Ley 10 de 1997 disponía la creación de varias posiciones oficiales dentro de la comarca, tales como gobernador, caciques, presidentes de congresos y presidentes de concejos de coordinación. Además, la cooperación internacional también ofrecía importantes posiciones asalariadas que usualmente eran ocupadas por ngobe con fuertes conexiones políticas.

fueron nombrados en posiciones claves en la burocracia regional, incluyendo la jefatura de la Administración Regional de la ANAM.

Cuando una pequeña empresa, Hydroteribe, S. A., organizó foros públicos para los EIA de tres proyectos hidroeléctricos que se proponían construir en el cauce principal del río Changuinola en el Corregimiento de Valle de Risco (Chan 75, Chan 140 y Chan 220), la dirigencia ngobe tuvo que enfrentarse a los mismos conflictos de intereses que habían perseguido a toda una generación de líderes indígenas después de la aprobación de la Ley 10 de 1997. La mayoría de las personas directamente afectadas por los proyectos nunca asistieron a los foros públicos que se realizaron en la población no indígena de Almirante, y en realidad no estaban conscientes en lo absoluto de las implicaciones que tendrían estos proyectos que eran presentados por *chui* y que se expresaban en el idioma de la conquista.⁴⁵ Otro grupo de dirigentes ngobe mucho más activo políticamente ya había estado organizando reuniones para oponerse a los proyectos por lo menos desde octubre de 2004. No obstante, también existía un sector crítico de la dirigencia ngobe que había permanecido comprometido con los que eran promocionados como “proyectos de Estado”, y que visualizaban los beneficios que recibirían “los pobres” con semejante derroche de inversiones millonarias. A pesar de todas estas divisiones internas, los tres proyectos hidroeléctricos en verdad parecían una fantasía hasta cuando ANAM aprobó los EIA en octubre de 2005. Pocos meses después, una gigantesca corporación norteamericana, Allied Energy Services (AES) de Arlington, Virginia, se proclamaría la propietaria de los tres proyectos hidroeléctricos, y caminaría de la mano con funcionarios del Gobierno, incluyendo a importantes dirigentes ngobe, prometiendo beneficios que superarían a cualquiera de las utopías del General Omar Torrijos.

Desde un principio, los proyectos de Changuinola padecían de una patología que sólo se podía concebir en el contexto de la persistente memoria de Omar Torrijos en medio de la población indígena panameña: estos proyectos eran promovidos como proyectos de Estado con apoyo pleno del Gobierno según la tradición corporatista de los años setenta,

45 En el idioma ngobere, la palabra *chui* se refiere a todas las personas no indígenas, especialmente a los mestizos de ascendencia hispana.

pero al mismo tiempo se presentaban como iniciativas privadas que se originaban de la modernización económica neoliberal. Según la primera categoría, los proyectos deberían ser respaldados de todo corazón por la burocracia gubernamental, incluyendo a los líderes ngobe, y por las comunidades locales; de la misma manera que los Kuna y los Embera habían entregado sus tierras ancestrales para beneficio de la nación durante la construcción del proyecto hidroeléctrico Bayano en los años setenta. No obstante, siendo también iniciativas puramente privadas, el Estado ya no era responsable de las negociaciones para la compensación e indemnización de los afectados, y las instituciones del Gobierno sólo debían limitarse a una regulación mínima de la empresa promotora en concordancia con las reformas institucionales que habían sido establecidas por Pérez Balladares a mediados de los años noventa. A medida que AES avanzaba con paso decidido hacia el río Changuinola, y visitaba las comunidades ngobe con toda clase de regalos y ofertas de dinero, muchos de los dirigentes ngobe que se habían opuesto previamente a los proyectos hidroeléctricos empezaron a trabajar para la empresa; o a recibir contratos por sus tierras, sus casas y por otras clases de servicios. La división interna entre la población ngobe alcanzó su cima durante el Congreso de Valle de Risco realizado en mayo de 2006, cuando supuestamente las personas que se oponían a los proyectos le negaron la oportunidad de participar a quienes los apoyaban.⁴⁶

La reunión de Valle de Risco marcó también la irrupción intempestiva del Estado multicultural neoliberal en el conflicto del río Changuinola. Durante este encuentro, las personas que se oponían a los proyectos anunciaron que llevarían a cabo una serie de manifestaciones en los sitios de presa (incluido Bonyic) el 5 de junio, Día Mundial del Ambiente. A pocos días de esta fecha, el Gobierno desplegó fuerzas policiales en todo el Distrito de Changuinola, buscando con nombre y apellido a dirigentes naso y ngobe selectos; y acordonando las entradas a las comunidades de Valle de Risco y Nance de Risco con la finalidad de controlar los accesos a los

46 En la reunión de Valle de Risco también debían participar dirigentes naso y bribri, y por lo tanto, fue denominada Congreso naso-ngobe-bribri. Los bribri son un grupo étnico diferente que también vive en el Distrito de Changuinola entre el territorio naso y la frontera con Costa Rica.

sitios de presas⁴⁷. Aunque estos abusos del Gobierno fueron denunciados a la Defensoría del Pueblo, nunca ha habido un pronunciamiento oficial sobre estas actividades irregulares. Durante los meses siguientes, AES empezó a negociar de manera individual las reubicaciones para un estimado de 100 familias “directamente” afectadas por el embalse de Chan 75, sin la participación oficial de ninguna institución gubernamental.⁴⁸ A pesar de todo ello, los funcionarios gubernamentales a nivel local, incluyendo destacados líderes ngobe, participaban de los eventos públicos organizados por la empresa, dando a entender que los proyectos tenían la bendición oficial del Gobierno como si los mismos fueran asuntos de Estado.

Según el relato de Isabel Becker, el 3 de enero de 2007, en compañía de varios de sus familiares fue llevada a la ciudad de Panamá por representantes de AES para visitar la capital. Luego de hacer compras en la mañana, todos fueron a las oficinas de AES, en donde se le solicitó a la viuda Isabel, que no hablaba español y que no sabía ni leer ni escribir, que firmara un acuerdo en el que entregaba sus tierras a la empresa hidroeléctrica. En lo que Isabel luchaba en contra de su inevitable destino, pasaron muchas horas hasta que finalmente tuvo que aceptar el poner su huella digital en un documento que no podía entender. Varios días después, Isabel se rehusaría a cumplir este acuerdo, incluso en aquellos momentos en que los empleados de AES insistían que tenía que salir de su casa por razones de seguridad. Durante el prolongado impasse, ninguna institución del Gobierno asumió ninguna responsabilidad por la situación de Isabel ni tampoco por la de cientos de ngobe que estaban siendo presionados para que renunciaran a sus derechos sobre la tierra; ni siquiera aquel dirigente ngobe que fungía como administrador regional de la ANAM y que supervisaba el área protegida en la que las personas vivían y en la que se planeaba construir el proyecto hidroeléctrico.⁴⁹ Irónica-

47 Félix Sánchez y Pedro Abrego, comunicación personal.

48 Las resoluciones de la ANAM que aprobaban los EIA para los tres proyectos establecían que Chan 75 sería construido antes de Chan 140 y Chan 220. El número de personas afectadas por Chan 75 nunca ha sido determinado de manera oficial, y AES sólo considera como afectadas a las cuatro comunidades de Changuinola Arriba, Guayabal, Valle Rey y Charco de La Pava.

49 Los proyectos hidroeléctricos Chan 75, Chan 140 y Chan 220 estaban todos localizados en el Bosque Protector Palo Seco (BPPS). Al igual que Bonyic, había organizaciones ambientalistas que sostenían que estos proyectos no sólo afectarían a esta área protegida, sino también al

mente, y de acuerdo a varios dirigentes comunitarios, el Bosque Protector Palo Seco (BPPS) había sido la principal razón por la que a la mayoría de los ngobe de la cuenca del río Changuinola se les había negado la oportunidad de registrar sus derechos de posesión de la tierra desde hacía muchos años. Se les había dicho que ellos estaban viviendo dentro de un área protegida, y que por lo tanto no podían ni tampoco necesitaban recibir una certificación de sus derechos posesorios.⁵⁰

El drama de Isabel se volvió cada vez más intenso, ya que la empresa seguía sosteniendo que ella tenía que abandonar su propiedad. La Alcaldesa de Changuinola, Virginia Abrego, también de la etnia ngobe, intervino en la controversia, llegando incluso al extremo de retener a Isabel en contra de su voluntad en su “nueva casa” en el poblado de Changuinola.⁵¹ Entre julio y octubre, muchos otros funcionarios visitaron a la viuda, advirtiendo que representaban al Gobierno y que el proyecto Chan 75 necesitaba ser construido por su propio bien y por el del resto del país. A diferencia de lo que había sucedido con los kuna y embera durante el tiempo de Torrijos, en este caso nunca se realizaron reuniones comunitarias para discutir los planes de reubicación ni tampoco hubo negociaciones públicas entre el Gobierno y los afectados.⁵² La Defensoría del Pueblo visitó el área en varias ocasiones, pero en ningún momento se comprometió a actuar en favor de los ngobe del río Changuinola. En un principio, la De-

Parque Internacional La Amistad (PILA), un sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad que protegía las cabeceras del río Changuinola. A pesar de este argumento, en mayo de 2007, ANAM firmó un contrato con AES entregándole una concesión administrativa de 6.215 ha. del BPPS para la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75.

50 Este principio fue cuestionado en el informe que presentó el Relator Especial de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, en mayo de 2009, en el que sostenía que el Bosque Protector Palo Seco había sido creado sin el consentimiento previo, libre e informado de la población ngobe que ya vivía en el valle del río Changuinola antes de la declaración del área protegida.

51 Aquel mismo día, 21 de julio de 2007, una máquina de la empresa había irrumpido en la propiedad de Isabel. Cuando ella se desmayó de la impresión, las autoridades municipales la llevaron al pueblo de Changuinola supuestamente para que recibiera atención médica. Luego de ver al médico, Isabel fue conducida a una casa en las afueras que había sido adquirida por AES para su reubicación temporal. Después de llorar durante toda la noche, Isabel fue finalmente llevada de regreso a su casa en el río Changuinola al día siguiente.

52 Las reuniones que realizó la ANAM en agosto y noviembre de 2007 se limitaron a presentar los planes de reubicación que habían sido propuestos por AES y supuestamente revisados por la ANAM. La empresa siempre sostuvo que los acuerdos de indemnización debían ser negociados

fensoría del Pueblo apoyó la posición de la empresa de que ésta era una transacción puramente privada entre una viuda ngobe analfabeta que ni siquiera hablaba español y una corporación multinacional con sede en las inmediaciones de la capital de los Estados Unidos.⁵³ Después de muchos meses de continuos acosos y sufrimientos sin término, Isabel finalmente aceptó volver a poner su huella digital en un nuevo documento que tampoco comprendía al igual que el anterior. Menos de una semana después, sería escoltada de su finca familiar por la Policía Nacional, mientras que los ejecutivos de AES y altos funcionarios del Gobierno celebraban de manera apoteósica la inauguración de los trabajos de construcción del proyecto Chan 75 en una localidad muy cercana. Una semana antes, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), sucesora del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), había emitido la Resolución AN 1228-Elec declarando a los proyectos de Changuinola como de interés público y social.⁵⁴

A diferencia de la inquebrantable oposición naso en contraposición al mismo partido de Gobierno que se había aliado con los pueblos indígenas en los años setenta, la dirigencia ngobe había sucumbido a una combinación de ofertas del Gobierno, incentivos privados y abierta coerción. El mismo Gobierno que había prometido proteger las tierras indígenas con la creación de comarcas bajo el modelo de ciudadanía corporatista de Omar Torrijos ahora reclamaba la lealtad incondicional de los pueblos indígenas, incluso cuando funcionarios del Gobierno negociaban descaradamente sus tierras con las corporaciones privadas. El proyecto hidroeléctrico Chan 75, y la tragedia de Isabel Becker, revelaban la monstruosidad del régimen de ciudadanía multicultural neoliberal que había sido adoptado por el Estado panameño en los años noventa. Los derechos

de manera individual, y no de manera colectiva con las comunidades afectadas. Para una descripción completa de la reunión del 8 de agosto de 2007, ver *Cultural Survival Quarterly*, Winter 2007.

53 No fue hasta marzo de 2009 que la Defensoría del Pueblo reconoció en un informe especial que se habían violado los derechos humanos de la población ngobe del río Changuinola. A pesar de este reconocimiento oficial, en términos generales este informe sostenía que la empresa había cumplido con los acuerdos realizados con la población afectada.

54 La Ley 10 de 2006 había reestructurado al Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) denominando a la nueva entidad Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).

especiales indígenas y los derechos humanos universales sólo serían respetados de la manera boutique descrita por Stanley Fish (1997). Sin lugar a dudas, los pueblos indígenas podían hacer de excelentes caracteres para postales y exhibiciones multiculturales, como aquellas que habían sido confeccionadas de manera prolija por el Departamento de Relaciones Públicas de AES Panamá. No obstante, al ser confrontados con los contradictorios intereses públicos/privados de la empresa privada y del Gobierno, los mecanismos institucionales creados por Pérez Balladares con la finalidad de regular la inversión privada y proteger los derechos ciudadanos terminarían siendo completamente inefectivos, y los derechos a las tierras colectivas de los pueblos indígenas tendrían que ser entregados a quienes los reclamaban ya sea pacíficamente a través de los alicientes del dinero, o de lo contrario a fuerza de los toletes de la Policía Nacional.

Recogiendo al Estado: la ciudadanía multicultural neoliberal y el despojo de los pueblos indígenas en un Panamá globalizado

Los casos de los naso y ngobe de Panamá occidental ilustran las profundas transformaciones que se están dando en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y los gobiernos nacionales después del proceso de reforma neoliberal del Estado y del ajuste estructural. Para muchos autores, estos desajustes han proveído el ímpetu necesario para la creciente movilización de los pueblos indígenas en los años noventa y para las reformas constitucionales que han incorporado al Estado nuevas nociones de ciudadanía multicultural (Van Cott, 2000: 1-35, Assies, 2000: 9-16; Yashar, 2005: 54-82). A pesar del importante significado que pueda tener esta “política del reconocimiento”, para muchos la adopción de modelos de ciudadanía multicultural neoliberal más bien ha ocultado las desiguales relaciones de poder que continúan existiendo entre los pueblos indígenas y otros actores políticos como las corporaciones multinacionales (Hale, 2002: 485-524; Otero, 2004; Díaz-Polanco, 2006: 32-56). Este engañoso intento de reconocer sin empoderar, se puede complicar aún más por dos situaciones agravantes que resultaron trágicas en Bonyic y en Chan 75.

Por una parte, está la persistencia simbólica de nociones de ciudadanía corporatista aún en aquellos momentos en los que el marco legal y la praxis política denuncian la existencia de un escenario estratégico completamente diferente, la transición del Estado benefactor de los años setenta hacia los regímenes neoliberales de los noventa. Si bien el relato sobre la promesa de Torrijos de no construir represas en el río Tabasara había sobrevivido al paso de los tiempos, para los ngobe y campesinos de esta región resultaba claro que el proyecto torrijista ya había fallecido, y que para muchas de las autoridades del Gobierno el interés económico privaba sobre cualquier compromiso político. A esto se debió que convirtieran a la movilización de base en parte fundamental de su oposición a las represas, a un firme convencimiento de que en esta lucha por el poder, los partidos políticos antepondrían los intereses de los empresarios a los de la mayoría de los ciudadanos sin influencias ni capital. Aunque los naso de Bonyic sí trataron inicialmente de recurrir a las estructuras corporatistas de los años setenta para defender sus derechos territoriales, una vez que se sintieron traicionados por el Gobierno del PRD, decidieron reclamar el régimen de facto de autonomía política que les había permitido sobrevivir a través de siglos de guerras étnicas, evangelización católica y el incesante asedio del capitalismo internacional. Sin embargo, y a diferencia de los naso y de los ngobe de Tabasara, los dirigentes ngobe del Distrito de Changuinola prefirieron aliarse con el partido gobernante, aun y cuando esto implicara que tuvieran que abandonar a una abuela, dejándola sola en su lucha contra fuerzas que no podía siquiera comprender.

No es posible desestimar los impactos que ha tenido en la dirigencia indígena la herencia corporatista de la dictadura de Torrijos. Aparte del cisma del Congreso General Ngobe-Bugle en 1986, la creación misma de las comarcas dividió a aquellos dirigentes que visualizaban el final de la historia, de quienes aspiraban a una auténtica autonomía *de jure* y no solamente a la inclusión de las comunidades en un nuevo régimen administrativo. Confrontados con el colapso de la coalición entre los diferentes pueblos indígenas en los años setenta, cada congreso indígena –kuna, embera, ngobe– ha tenido que librar sus propias batallas por separado en contra del Estado y de las corporaciones privadas. Además de las divisiones internas, los dirigentes también han tenido que enfrentar el aleja-

miento progresivo de las nuevas generaciones de indígenas profesionales que hoy perciben los beneficios de su asociación personal con el Gobierno y con las empresas. Incluso en las comunidades que están siendo asediadas por megaproyectos mineros, hidroeléctricos e inmobiliarios, existen diferencias irreconciliables entre quienes se entregan al paso arrollador del desarrollo y aquellos que siguen valorando la permanencia de una forma de vida distinta y enraizada en sus propias tradiciones y cultura. El funesto legado de la “Dictadura con cariño” nos obliga a reexaminar el papel que pueden desempeñar los regímenes que pregonan la participación popular en el avance de las agendas indígenas cuando se llega a desarrollar una relación tan estrecha entre el liderazgo tradicional y los personeros del gobierno de turno. Siguiendo las palabras del escritor uruguayo, Raúl Zibechi (2009):

“Todo esto busca ‘crear Estado’ en las prácticas cotidianas de los sectores populares, justo allí donde habían aprendido a ‘crear movimiento’. Los planes sociales se dirigen al corazón de los territorios que generaron las revueltas. Buscan neutralizar o modificar las redes y las formas de solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua creadas por los de abajo para sobrevivir al modelo. Una vez desaparecidos los vínculos y saberes que les aseguran **autonomía**, pueden ser controlados con mayor facilidad” (énfasis añadido).

Además de la inusitada persistencia de las lealtades corporatistas, el colapso de aquellas instituciones públicas creadas por el mismo Estado neoliberal para equilibrar el poder entre las empresas y los ciudadanos terminó dejando en un estado de absoluta vulnerabilidad a los pueblos indígenas para que cayeran víctimas de las tentaciones del capitalismo y de la violencia de un Estado que era simultáneamente ausente y omnipresente. Si bien el movimiento de Tabasara pudo aprovechar al máximo las oportunidades que le brindaban mecanismos correctivos como la Defensoría del Pueblo; en los momentos más decisivos, las protestas de los campesinos e indígenas tuvieron que enfrentarse a la represión de un Estado que se sentía desafiado e impotente ante la irreconciliable contradicción entre los derechos individuales y colectivos de quienes eran ciudadanos panameños, y las exigencias de empresarios nacionales con fuertes conexiones políticas. Igual ocurriría con los nasos en fechas posteriores al episodio de Abril de

2005,⁵⁵ cuando en repetidas ocasiones varios de sus principales dirigentes fueron encarcelados, y en un extremo nunca antes visto en el uso de la fuerza del Estado y del sector privado en Panamá, fueran arrasadas las comunidades de San San y San San Durui a finales de marzo de 2009.⁵⁶

En el caso de Chan 75, al mismo tiempo que los funcionarios del Gobierno no aceptaban ninguna responsabilidad sobre el proceso de reubicación de la población ngobe, también participaban activamente en el sitio a Isabel Becker, argumentando que el proyecto era importante para su propio beneficio y el del resto de la “nación”. Al igual que en el conflicto de Bonyic, la respuesta de la Defensoría del Pueblo fue ineficaz, y la ANAM por su lado, terminó entregando la administración de esa parte del Bosque Protector Palo Seco (BPPS) a la Corporación AES, incluyendo las tierras que ocupaban más de mil ngobe que pasaron a formar parte de la propiedad de la empresa como en las encomiendas de la época colonial.⁵⁷ El Ente Regulador de los Servicios Públicos (posteriormente redefinido como ASEP) nunca intervino a favor de las personas afectadas por los proyectos hidroeléctricos, y en cambio emitió una resolución que apoyaba la continuación del proyecto Chan 75, incluso después de que el caso de Isabel Becker fuese conocido a través de medios nacionales e internacionales.

55 En noviembre de 2007, siete ngobe que protestaban en contra de la construcción del proyecto hidroeléctrico Bonyic fueron detenidos en el río Teribe. Tres meses después, en febrero de 2008, siete personas más fueron llevadas a la cárcel por la misma razón. En abril y mayo, el conflicto escaló hasta el enfrentamiento armado entre personas que estaban a favor y las que estaban en contra del proyecto. En esos momentos, la Policía adoptó una postura de parcialidad, lentitud y negligencia. Luego de una tensa calma, los ngobe respondieron incendiando una maquina de la empresa HET a lo que siguió una persecución contra varios moradores de Bonyic que fueron hostigados y conducidos a la Policía sin ningún respeto por el debido proceso.

56 El conflicto de San San y San San Durui se originaba del reclamo de los ngobe de que una parte de los terrenos ocupados por la empresa privada Ganadera Bocas pertenecía al territorio histórico de este pueblo indígena. La ineficaz intervención del Estado que propuso varios fallidos procesos de mediación entre 2006 y 2008 culminó con un ilegal proceso de lanzamiento que vulneró el debido proceso y violentó los derechos humanos y constitucionales de hombres, mujeres y menores cuyas casas y cultivos fueron completamente destruidos con la asistencia de más de ciento cincuenta policías, maquinarias y hombres armados de la empresa.

57 Carta de Ligia Castro, administradora general de la ANAM, a Ariel Rodríguez, presidente de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD), 10 de junio de 2008.

Ochenta y cuatro años después de la revolución kuna de 1925, los casos presentados en este artículo muestran que en Panamá las perspectivas para la autonomía indígena dentro de un régimen de ciudadanía multicultural neoliberal son verdaderamente desalentadoras. No sólo se han eliminado los mecanismos corporatistas de participación popular de la época de Omar Torrijos, sino que en estos tiempos de un nuevo Torrijos, a los pueblos indígenas se les han negado tanto sus derechos iguales ciudadanos como provisiones especiales multiculturales que fuesen más allá de un mero reconocimiento de su diferencia cultural y expresiones de exotividad al estilo boutique. En estas circunstancias, los pueblos indígenas sólo se han quedado con aquellas comarcas que lograron gestar durante la cima del período de ciudadanía corporatista, y con la incierta promesa de obtener títulos de propiedad colectiva a través de una ley que fue aprobada el año pasado de manera inconsulta, amañada e intempestiva.⁵⁸ Pese a la importancia del reconocimiento de los derechos territoriales *de jure* según el concepto clásico de autonomía indígenas, incluso las tierras de las comarcas se encuentran en estos momentos bajo el acecho del Estado multicultural neoliberal y de sus capitales asociados a nivel nacional e internacional que aspiran a la transformación de estos espacios geográficos en bienes y servicios de mercado, como está ocurriendo en la actualidad con la exploración minera en la cabecera del río Guariviara, y como se propuso realizar con un acuerdo entre la empresa inmobiliaria Damani Beach y las autoridades regionales de la Comarca Indígena Ngobe-Bugle en 2006.⁵³

58 La Ley 72 de 2008 estableció un procedimiento especial para la obtención de títulos de propiedad colectiva por parte de los pueblos indígenas de Panamá. Si bien esta ley se basaba en una propuesta que había sido presentada hacía años por comunidades embera y wounaan, el Gobierno manipuló el proceso de consulta y aprobación a través de dirigentes indígenas fieles al PRD y extendió esta figura legal al llamado “corregimiento comarcal del Teribe” a través del Artículo 17 que fue introducido de manera subrepticia a última hora. En respuesta a lo que la mayoría de los nasos consideraba la abierta negación del Gobierno a la creación de su comarca, se ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad en contra de este artículo en la Corte Suprema de Justicia y se ha convocado al Panel de Inspección Independiente del Banco Mundial para que evalúe la implementación del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).

59 En 2006, un grupo de especuladores norteamericanos obtuvo una concesión de toda la costa caribeña de la comarca indígena ngobe-bugle. Considerando que el proyecto Damani Beach creó división incluso entre los dirigentes ngobe afiliados al PRD, lo que eventualmente llevó a la anulación del contrato, este terrible precedente ha enviado signos de alarma de que las tierras colectivas indígenas en verdad no están seguras ni siquiera dentro de los límites comarcales.

Ante el vaciamiento del significado histórico de la autonomía política, sigue existiendo la alternativa de recurrir a los regímenes de autonomía de facto que sustentaron la resistencia y la supervivencia cultural de los pueblos indígenas durante más de quinientos años. Esta llama ha animado a la movilización de cientos de campesinos e indígenas de Tabasara durante toda una década, y esa determinación fue la que convenció a los nasos de reclamar su autonomía de facto en enero de 2005 siguiendo los pasos de los mayas de Lacandon en 1994, los ngobe en 1964 y los kuna en 1925. Así pues, la autonomía pareciera estar recorriendo una trayectoria circular en la que las actuales movilizaciones de base se están asemejando más a lo que ocurría en los tiempos en que los regímenes liberales de finales del siglo XIX negaban la existencia misma de “el indio”, pasando por las formas convencionales de administración de las “comunidades indígenas” según los principios del indigenismo populista y llegando a las expresiones controladas de “el indio permitido” durante el presente período multicultural neoliberal. Desde esta perspectiva, la llamada post-autonomía es más bien una recuperación de las verdaderas aspiraciones históricas de los pueblos que habían sido acalladas y desmovilizadas por las concesiones dadas desde arriba para garantizar la gobernabilidad de las elites políticas y económicas. Cuando un “indio permitido” como Tito Santana se atrevía a firmar la entrega del territorio nasos a una corporación transnacional, la respuesta de las comunidades ha sido el reclamo de su autonomía de facto en abierto desafío a la “política del reconocimiento” del Estado nacional. Este es el motivo por el que hasta el día de hoy las autoridades nacionales siguen reconociendo a Tito Santana como legítimo Rey del pueblo nasos.

A pesar del resurgimiento de aquellas formas de autonomía que van más allá del multiculturalismo neoliberal, la persistencia de las lealtades corporatistas y el espejismo de la participación controlada aún limitan las posibilidades que tienen los pueblos indígenas de implementar una visión política y económica alternativa en América Latina. En Panamá, la situación actual no constituye un campo fértil para la germinación de nuevas ideas, sino que continúa siendo un campo de batalla entre perspectivas en conflicto y que involucran a actores públicos y privados que trascienden los límites de los territorios indígenas y de los estados nacionales. Todavía está vigente la lacerante pregunta de por cuánto tiempo más el Estado mul-

ticultural neoliberal va a tolerar los desafíos a su pretendida soberanía nacional y cuándo responderá utilizando el concepto weberiano del monopolio sobre el legítimo uso de la fuerza. En octubre de 2007, Isabel Becker no quiso esperar a que llegara ese aterrador momento, y siguiendo las huellas de millones de mujeres indígenas en incontables lugares y en interminables épocas de la historia prefirió emprender una salida digna de su amado terruño, y no expresar sus reclamos de manera estoica como lo harían su hijas y nietas pocos meses después, o adoptar la denigrante lealtad de los burócratas ngobe del PRD que en aquellos momentos ocupaban posiciones asalariadas por su afiliación al partido gobernante.⁶⁰ Antes de traicionar a sus ancestros, Isabel escogería abandonar sus tierras, ya que ella pareciera no tener ningún lugar en el Panamá globalizado de inmensos rascacielos, complejos turísticos y vías interoceánicas en expansión.

60 En Diciembre de 2007, cientos de ngobe del río Changuinola ocuparon la propiedad que le había pertenecido a Isabel Becker para detener el avance del proyecto hidroeléctrico Chan 75. El 3 de enero de 2008 fueron violentamente reprimidos por la Policía Nacional que detuvo a 54 personas incluyendo a niños, niñas y mujeres embarazadas, y persiguió a los organizadores de la protesta hacia las comunidades vecinas y hacia las montañas de la Reserva de la Biosfera de La Amistad. Luego de esta fecha, el área de la concesión de Chan 75 ha sido ocupada de manera permanente por la Policía Nacional, controlando el acceso a las comunidades y escoltando a las maquinarias de AES para que puedan entrar a cualquiera propiedad, incluso en contra de la voluntad de sus dueños. El 7 de marzo de 2008, Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD) y Cultural Survival presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la protección de los derechos humanos de la población ngobe del río Changuinola. Pocos meses después, una segunda petición sería presentada por un dirigente comunitario y una abogada de derechos humanos. En enero de 2009, el área del proyecto fue visitada por James Anaya, Relator Especial para Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, y en marzo la Defensoría del Pueblo finalmente emitió un informe reconociendo que se habían dado violaciones a los derechos humanos de la población ngobe en la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75. El informe del Relator Especial también certificó que no se había respetado el derecho del pueblo ngobe a la consulta previa, libre e informada en cuanto la construcción de este proyecto en su territorio. En junio del presente año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares para los ngobe del río Changuinola y le solicitó al Gobierno de Panamá la suspensión inmediata de los trabajos de construcción.

Bibliografía

- Albó, Xavier (1991). El retorno del indio. *Revista Andina* 9 (2): 299-345.
- Assies, Willem (2000). "Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America." En *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and the Reform of the State in Latin America*, ed. Willem Assies, Gemma van der Haar, and Andre Hoekema. Amsterdam: Thela Thesis.
- Bort, John and Mary Helms, eds. (1983). *Panama in Transition: Local Reactions to Development Policies*. Columbia: Museum of Anthropology/University of Missouri.
- Brysk, Allison (2000). *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford University Press.
- Castillero-Calvo, Alfredo (1995). *Conquista, evangelización y resistencia: triunfo o fracaso de la política indigenista?* Panamá: Editorial Mariano Arosemena, Instituto Nacional de Cultura.
- Conte-Porras, Jorge (1997). *Meditaciones en torno a Victoriano*. Santa Fe de Bogotá: Impreandes.
- Díaz-Polanco, Héctor (2006). *El laberinto de la identidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Farmer, Paul (2004). An Anthropology of Structural Violence. *Current Anthropology* 45 (3).
- Fernández-Guardia, Ricardo (1969). *Reseña histórica de Talamanca*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Figuroa-Navarro, Alfredo (1982). *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano (1821-1903): escrutinio sociológico*. Panamá: Editorial Universitaria.
- Fish, Stanley (1997). Boutique Multiculturalism, or Why Liberals are Incapable of Thinking about Hate Speech. *Critical Inquiry* 23 (2): 378-395.
- Fox, Jonathan A. and L. David Brown, eds. (1998). *The Struggle for Accountability: World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Boston.
- Gjording, Chris (1991). *Conditions not of their Choosing: The Guaymí Indians and Mining Multinationals in Panama*. Washinton/London: Smithsonian Institution Press.

- Gordon, Burton L. (1982). *A Panama Forest and Shore: Natural History and Amerindian Culture in Bocas del Toro*. Pacific Grove, California: Boxwood Press.
- Guevara-Mann, Carlos (1996). *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies.
- Guionneau-Sinclair, Françoise (1988). *Movimiento profético e innovación política entre los ngobe (guaymí) de Panamá, 1962-1984*. Panamá: Universidad de Panamá.
- Hale, Charles (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34: 485-542.
- Herrera, Francisco (1989). “The State-Indian Relations in Panama, 1903-1983”. Master Thesis. University of Florida.
- Horton, Lynn. 2006. Contesting State Multiculturalisms: Indigenous Land Struggles in Eastern Panama. *Journal of Latin American Studies* 38: 829-858.
- Howe, James (1986). *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama*. Austin: University of Texas Press.
- _____ (1998). *A People who would not Kneel: Panama, the United States and the San Blas Kuna*. Washington: Smithsonian Institution Press.
- _____ (2009). *Chiefs, Scribes, and Ethnographers: Kuna Culture from Inside and Out*. Austin: University of Texas Press.
- Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Lafeber, Walter (1989). *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*. USA: Oxford University Press.
- Martínez, José de Jesús, ed. (1975). *Ideario de Omar Torrijos*. Panamá: Ediciones Reforma Educativa.
- McGuinness, Aims (2008). *Path of Empire: Panama and the California Gold Rush*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

- Morales-Gómez, Jorge (1995). El Convenio de 1870 entre los cunas y el Estado colombiano: sentido de una acción de resistencia. *Revista Colombiana de Antropología* 32: 187-196.
- Otero, Gerardo (2004). Global Economy, Local Politics: Indigenous Struggles, Civil Society, and Democracy. *Canadian Journal of Political Science* 37 (2): 325-347.
- Otero, Gerardo and Heidi A. Jugenitz (2003). Challenging National Borders from Within: The Political-Class Formation of Indigenous Peasants in Latin America. *CRSA/RCSA* 40.5: 503-524.
- Paiement, Jason (2007). "The Tiger and the Turbine: Indigenous Rights and Resource Management in the Naso Territory of Panama". Ph. D. Dissertation. McGill University.
- Pearcy, Thomas (1998). *We answer only to God: Politics and the Military in Panama, 1903-1947*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Pérez-Archibold, Juan (1998). "Autonomía kuna y Estado panameño." En *Autonomías étnicas y estados nacionales*, ed. Miguel Bartolomé y Alicia Barabas. CONACULTA-INAH.
- Priestley, George (1986). *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regimes, 1968-1985*. Boulder: Westview Press.
- Rappaport, Joanne (1998). *The Politics of Memory: Native Historical Interpretation in the Colombian Andes*. Durham, N.C: Duke University Press.
- Ropp, Steve (1982). *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*. New York: Hoover Institution Press.
- Szok, Peter (2001). *La última gaviota: Liberalism and Nostalgia in Early Twentieth Century Panama*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Van Cott, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Wali, Alaka (1989). *Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation*. Boulder: Westview Press.
- Wessendorf, Kathrin (2008). *The Indigenous World*. International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

- Wickstrom, Stephanie (2003). The Politics of Development in Indigenous Panama. *Latin American Perspectives* 30 (4): 43-68.
- Yashar, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.
- Young, Philip (1971). Ngawbe: Tradition and Change among the Western Guaymi of Panama. *Illinois Studies in Anthropology* 7. Urbana: University of Illinois Press.
- Zibechi, Raúl (2009). “¿Autonomía o nuevas formas de dominación?” Programa de las Américas Reporte. Center for International Policy.