

# Adaptación y dinamismo interno en las formas de autogobierno indígena: La comarca de Gunayala (Panamá) como ejemplo

**Mònica Martínez Mauri**

Profesora agregada Serra Húnter en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Barcelona (España)

## **Adaptation and internal dynamism in indigenous forms of self-governance: the comarca of Gunayala (Panama) as an example**

**ABSTRACT** This article describes the historical, political and ontological specificity of one of the most ancient de jure indigenous autonomies on the planet: the comarca of Gunayala (formerly San Blas) in Panama. Based on data obtained from ethnographic research carried out over a long period of time (2000-2019), the paper addresses eight main issues that frame negotiations on Guna autonomy: territorial defense, tourism, major investment projects, the media, intercultural bilingual education, intellectual property of traditional knowledge and cultural expressions, public security and the development of agriculture. The centrality of these issues in the political negotiation processes with the Panamanian state and transnational actors should not, however, be understood as an adaptation to the world of the Wagas (non-indigenous). As shown in the last part of the article, in the construction and conception

---

Artículo recibido el 19/07/2021; aceptado el 19/11/2021.

El presente texto se enmarca en el proyecto “Autodeterminación y soberanía de los pueblos indígenas: atlas de un estudio en perspectiva interdisciplinaria y comparada”, dirigido por Marco Aparicio (Universitat de Girona) y financiado por el Institut d’Estudis de l’Autogovern a través de las ayudas a la investigación sobre la organización territorial del poder (convocatoria 2018).

Expreso mi gratitud al Congreso General de Gunayala, al Congreso General de la Cultura Guna y a las comunidades de la comarca, especialmente a Gardi Sugdub, por haberme brindado su generosa hospitalidad durante las últimas dos décadas. Agradezco a Marco Aparicio y Pere Morell la coordinación del proyecto que ha hecho posible la redacción de este artículo nacido de estimulantes conversaciones con los otros integrantes del equipo de investigación, entre los que se cuentan: Rocío del Pilar Moreno, Cristina Enguita, Asier Martínez de Bringas, Isabel Inguanzo, Alejandra Durán y Victor Tricot. A ellos y también a los dos evaluadores anónimos del presente artículo, doy gracias por escucharme y leerme con atención durante estos difíciles meses marcados por la pandemia.

of Guna autonomy there are elements of different ontological orders that confer a great internal dynamism to the comarca and which should not be ignored.

**KEYWORDS** self-governance; Gunayala; internal dynamism; adaptation; negotiation.

**RESUMEN** El presente artículo describe la especificidad histórica, política y ontológica de una de las autonomías indígenas *de jure* más antiguas del planeta: la comarca de Gunayala (antes denominada San Blas) en Panamá. A partir de los datos obtenidos tras un trabajo etnográfico de largo recorrido (2000-2019), se abordan ocho grandes ejes que estructuran las negociaciones en torno a la autonomía guna: la defensa territorial, el turismo, los grandes proyectos de inversión, los medios de comunicación, la educación bilingüe intercultural, la propiedad intelectual de conocimientos y expresiones culturales tradicionales, la seguridad pública y el desarrollo de la agricultura. Sin embargo, la centralidad de estos temas en los procesos de negociación política con el Estado panameño y los agentes transnacionales no debe ser entendida como una adaptación al mundo de los *wagas* (no indígenas). Tal y como se muestra en la última parte del artículo, en la construcción y concepción de la autonomía guna conviven elementos de distintos órdenes ontológicos que confieren a la comarca un gran dinamismo interno y que no deben ser ignorados.

**PALABRAS CLAVE** autogobierno; Gunayala; dinamismo interno; adaptación; negociación.

## 1. Introducción: los pueblos indígenas en Panamá y la autonomía de la comarca de Gunayala

En la actualidad, Panamá —además de albergar y administrar una de las principales arterias del comercio mundial— se caracteriza por ser una República unitaria que reconoce derechos territoriales para los pueblos indígenas bajo dos figuras jurídicas: las comarcas indígenas y las tierras colectivas (Ley 72 de 2008). En el pasado, hasta la década de 1930, también contempló la categoría de reserva indígena<sup>1</sup> para reglamentar el modelo de tenencia de tierra. Sin embargo, al ser considerada una copia del sistema norteamericano para evitar el uso de la figura colombiana de resguardo indígena,<sup>2</sup> fue abandonada durante

---

1. La categoría reserva indígena fue usada en 1910 durante el breve gobierno de Carlos A. Mendoza (Herrera, “La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá”). Se trata de una categoría presente en los debates territoriales y en la jurisprudencia. A modo de ejemplo es oportuno citar el Decreto 130 de 20 de noviembre de 1925 que establece y delimita una “reserva territorial” a favor de las “tribus indígenas que viven en tierras nacionales” (ngäbes) del Distrito de Remedios, en la provincia de Chiriquí, al oeste del país. Otro ejemplo es el documento publicado en 1926 por Mateo F. Araúz (*El problema indígena de Panamá*) en el que defiende la instauración del modelo norteamericano de reservas indígenas.

2. Herrera, “IncurSIONES MISQUITAS Y ELEMENTOS HISTÓRICOS DE LA COMARCA”.

las primeras décadas del siglo xx. El momento de inflexión se produjo durante las negociaciones en torno a las primeras comarcas. Después de la aprobación de la pionera ley que reconoció derechos territoriales a los pueblos indígenas —la Ley 59 de 12 de diciembre de 1930 que creó la reserva indígena guna de San Blas<sup>3</sup>—, se aprobó la Ley 18 de 1934 que creó las reservas indígenas ngäbes de Cusapin, Bluefield y Tobobe, y la guna del Bayano. Sin embargo, dado que la Ley 59 no incluyó todas las tierras reclamadas por las autoridades gunas, se abrió un nuevo ciclo de negociaciones que concluyeron con la aprobación de la Ley 2 de 16 de septiembre de 1938. Una nueva ley que no solo supuso la ampliación del territorio guna sino que impuso el uso de la categoría “comarca” a la de “reserva indígena”. Más adelante el pueblo guna de la costa atlántica siguió luchando por el reconocimiento de sus instituciones de gobierno, con el fin de contrarrestar el poder del intendente *waga* (no indígena), representante del órgano ejecutivo en la comarca. En 1953, con la aprobación de la Ley 16, se estableció definitivamente la condición administrativa y jurídica de la comarca de San Blas y se reforzaron sus fronteras. Con arreglo a esta nueva legislación, el Estado panameño aceptó la carta orgánica como ordenamiento interno y tomó fuerza el concepto de comarca indígena en detrimento del de reserva como forma de gobierno y territorio autónomo indígena.

Estas suspicacias terminológicas en torno a las nociones de reserva, resguardo y comarca tienen que ver con el peso de la historia en las negociaciones sobre la autonomía indígena en la región istmo-colombiana. Hasta el año 1903, Panamá formaba parte de Colombia. Durante el siglo xix algunos pueblos indígenas del istmo ya habían conseguido derechos sobre su territorio con el beneplácito del gobierno de Bogotá. Tal fue el caso de los gunas, quienes en 1871 consiguieron el reconocimiento de la comarca de Tulenega<sup>4</sup> gracias a un convenio que firmaron con los Estados Unidos de Colombia en 1871.<sup>5</sup> Por un lado, este acuerdo garantizaba el acceso de los gunas a la instrucción y a los recursos naturales de su territorio, Tulenega. Por el otro, designaba un comisario nacional encargado de proteger a los indígenas y explorar las

---

3. Actualmente denominada comarca de Gunayala. Cf. Howe, *Un pueblo que no se arrodillaba*, 390-402.

4. Decreto en ejecución del convenio celebrado por el gobierno de la Unión con la tribu indígena de los Tules, el día 10 de enero de 1871. Presidente de los Estados Unidos de Colombia, 29 abril 1871.

5. Morales, “El Convenio de 1870 entre los cunas y el Estado colombiano”.

posibles líneas para la construcción de vías interoceánicas.<sup>6</sup> A pesar de que con la fundación de la República de Colombia y la Constitución de Cúcuta de 1821 se empezaron a dividir los resguardos —las tierras de propiedad colectiva regidas por un cabildo de indios bajo la colonia— con el fin de promover el régimen de propiedad privada entre los indígenas,<sup>7</sup> en el istmo, la Constitución Política del Estado Soberano de Panamá del 22 de diciembre de 1868 reconoció las comarcas como una división, con efectos administrativos, judiciales, electorales y fiscales, asociadas a una organización político-administrativa especial.<sup>8</sup> Es decir, mientras en Colombia se parcelaban las tierras indígenas y se extinguían los cabildos de indios, en Panamá se establecieron nuevas entidades administrativas que permitieron que algunas tierras indígenas no fueran incorporadas al mercado. Aunque el convenio de 1871 nunca llegó a ser totalmente efectivo, ha articulado las reivindicaciones autonomistas del pueblo guna hasta la actualidad.

Tanto la figura jurídica de la comarca como de las tierras colectivas son acordes al principio constitucional expresado en el artículo 123 (Constitución Política de Panamá 1972, reformada en 1978, 1983, 1994 y 2004) según el cual el Estado debe garantizar a las comunidades indígenas “la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social”. Para cumplir con este principio además de reconocer los derechos territoriales, Panamá cuenta con leyes que promueven los derechos de propiedad intelectual sobre conocimientos y creaciones indígenas (Ley 20 de 2000), mecanismos de consulta y consentimiento previo libre e informado de los pueblos indígenas en caso de desarrollar proyectos dentro de sus zonas o impulsar iniciativas legislativas relativas a sus pueblos (Ley 37 de 2016) y la protección de la medicina tradicional indígena (Ley 17 de 2016).

En su corta, pero dilatada, vida como república independiente, Panamá ha aprobado la creación de tres comarcas indígenas —Gunayala, Emberá y Ngöbe Buglé— con una categoría equivalente a la de provincia, de manera que, además de su propio sistema de autogobierno, cuentan con un gobernador comarcal. A estas tres se deben sumar dos más —las gunas de Madungandi y Wargandi— con categoría de corregimiento y una tercera aprobada en

---

6. *Ibid.*

7. Pineda, “Estado y pueblos indígenas en el siglo XIX”.

8. Castillo, *La comarca de Tulenega de 1871*, 21.

2020 —la Naso Tjër Ni— que opera bajo el sistema de “propiedad colectiva”. Según el censo nacional del año 2010,<sup>9</sup> el 48% de la población indígena panameña reside en zonas comarcales. Estas zonas son administradas por autoridades indígenas pero, en última instancia, dependen del Estado, quien puede imponer entidades político-administrativas que limiten el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos o puede explotar los recursos naturales de los territorios indígenas apelando al interés público.<sup>10</sup> El Estado también continúa siendo el que detenta la propiedad y el usufructo del subsuelo.<sup>11</sup> El pueblo guna, también conocido como dule (pl. dulemar) o gunadule, a pesar de no ser el más numeroso,<sup>12</sup> ha sido el que más autonomía ha ganado: a día de hoy tres de las seis comarcas que existen en Panamá se identifican con este pueblo de origen chibcha. Sus comarcas se caracterizan por contar con un territorio legal constituido, una cultura propia y una estructura consolidada de autogobierno reconocida tanto en el ámbito nacional como internacional.<sup>13</sup>

En razón de su trayectoria histórica y del gran arraigo de la comarca de Gunayala en el sistema político panameño, en este artículo analizaré algunos de los logros de esta particular autonomía indígena. Conocida antaño bajo el nombre de comarca de San Blas, no solo es una de las más antiguas de América Latina,<sup>14</sup> sino que es una de las más dinámicas del mundo. En los últimos años las autoridades de la comarca han mostrado una gran capacidad de adaptación negociando no solo con el Estado sino con empresas especializadas en el mercado de los créditos en carbono (programas de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques, REDD), telecomunicaciones o multinacionales de la talla de Netflix

---

9. Ante la suspensión del censo 2020 por las medidas de prevención para luchar contra la COVID-19 no contamos con datos más recientes.

10. Wickstrom, “The politics of development in Indigenous Panama”, 45.

11. Herrera, “La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá”.

12. Según el último censo de población (2010) los indígenas panameños suman 417 559 personas, es decir, significan el 12,3% de la población censada. Los gunas son 80 526 y constituyen el segundo grupo indígena del país. En estos momentos la población guna es mayoritariamente urbana. La provincia de Panamá es la que concentra más población kuna (40 620 personas), mientras que en la comarca de Gunayala (o San Blas) tan solo residen 30 458 gunas. En Colombia también existen comunidades gunas: Arquía y Caiman Nuevo, pero apenas llegan a sumar una población de 2000 personas.

13. Castillo, “Neggsed (Autonomía)”.

14. González et al., *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, 24.

o Nike. El Congreso General de Gunayala (CGG)<sup>15</sup> —la máxima autoridad en el ámbito político-administrativo—, guiado por sus representantes, los *sagladummagan* (caciques) y asesorado por profesionales indígenas, ha sido capaz de desarrollar leyes comarcales, gestionar las actividades turísticas en su territorio, controlar los accesos marítimos y terrestres, promover medios de comunicación propios, proteger sus conocimientos y expresiones culturales tradicionales y trabajar en favor de la seguridad alimentaria, la educación bilingüe intercultural y la promoción de la medicina tradicional. Todo ello en diálogo con el Congreso General de la Cultura Guna —el máximo organismo en el ámbito espiritual—, y en un contexto global marcado por la actual pandemia; la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la proliferación de iglesias; las migraciones; la expansión del narcotráfico; los procesos de patrimonialización tanto de sus espacios como de sus conocimientos; la presión del mercado turístico y los reiterados intentos neoliberales de usurpación de sus territorios y recursos naturales. A continuación, intentaré mostrar cómo esta comarca conformada por una franja costera de unos 200 kilómetros, 400 islotes y 49 comunidades<sup>16</sup> ha logrado conservar su integridad territorial y étnica.<sup>17</sup>

Atendiendo a mi condición de antropóloga, este artículo se articula a partir de datos etnográficos compilados en reiterados trabajos de campo tanto en la comarca, sobre todo en el área de Gardi, como en foros internacionales<sup>18</sup> entre los años 2000 y 2019. Durante este periodo he podido asistir a varias sesiones del Congreso General de Gunayala, tanto de forma presencial como virtual. Incluso en una ocasión pude escuchar los debates desde la comunidad de Gardi Sugdub gracias a la retransmisión por radio que realizó la Secretaría de Información y Comunicación del mismo Congreso. Mis observaciones en muchas ocasiones han implicado participar activamente en

---

15. También denominado Congreso General Guna.

16. Treinta y nueve de las comunidades se encuentran en islas, dos son interiores y ocho costeras.

17. Según el último censo de población (2010), el 99,5% de la población de la comarca se autodefine como guna.

18. Concretamente participé en sesiones del Grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas (2000-2003), el Grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2000-2004), el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2016) y el Comité Intergubernamental Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2015-2017).

los trabajos domésticos, agrícolas, de pesca, las fiestas y los rituales comunitarios. En algunos momentos mi participación se ha visto limitada por mi condición —de mujer, extranjera o joven—, otras por no formar parte de la comunidad. En cualquier caso siempre he intentado entender la autonomía guna desde la vivencia cotidiana, pero sin dejar de lado los debates políticos en los congresos, los foros internacionales, los medios de comunicación o las redes sociales. En 2020 con la pandemia provocada por el coronavirus y las consecuentes restricciones de la movilidad, no me ha sido posible visitar las comunidades y pasar tiempo conversando con las amistades que me han acompañado durante las últimas dos décadas. Esta limitación ha supuesto un gran cambio en la manera de aproximarme a la poliédrica realidad de la comarca. Durante la pandemia he suplido el trabajo de campo presencial por contactos telefónicos y observaciones en los espacios Web 2.0, pero la brecha digital que todavía existe en muchas comunidades de la comarca ha limitado mucho mi comprensión de los acontecimientos más recientes.<sup>19</sup>

## 2. Algunos ejes que estructuran la autonomía en la comarca de Gunayala

Numerosos son los ejes que estructuran la autonomía del pueblo guna y que constantemente son objeto de negociación política con el Estado panameño y los agentes transnacionales. La lista es larga, pero se pueden resumir en ocho puntos: la defensa territorial, el turismo, los grandes proyectos de inversión, los medios de comunicación, la educación bilingüe intercultural, la propiedad intelectual de conocimientos y expresiones culturales tradicionales, la seguridad y la agricultura.

La defensa territorial, tanto terrestre como marítima, es el primer elemento, pues marca la lucha del pueblo guna del pasado, el presente y seguramente del futuro. Los habitantes de Gunayala se suelen referir a su territorio evocando la idea de hogar (*nega*) y apelando a principios de unidad, participación,

---

19. Durante el año 2020 y el 2021 la mayoría de etnografías publicadas sobre los efectos de la pandemia en territorios indígenas, u otros aspectos de interés etnológico, han sido elaboradas a través de herramientas digitales (redes sociales, aplicaciones, contactos telefónicos, etc.). Pocas han sido las investigaciones desarrolladas *in situ*, un ejemplo de esta excepcionalidad es Bravo-Díaz (“Notas Amazónicas frente a la pandemia, el caso Waorani en Ecuador”).

fortaleza y solidaridad.<sup>20</sup> Principios que están en la base de la autonomía y que fomentan un modo de relación con el medio ambiente fundamentado en la idea de custodia,<sup>21</sup> intercambio<sup>22</sup> o sujeción.<sup>23</sup> En este sentido los *dulemar* (“personas humanas”, en lengua guna) se sienten tan dueños como responsables de su territorio, de los seres no humanos que lo habitan y de las fuentes de vida que alberga. Por esto, cuando otros humanos ponen en peligro los frágiles equilibrios que hacen posible la vida o se apropian indebidamente de los seres que aseguran su reproducción, elevan su voz exigiendo respeto por su derecho de custodia.

En la mayoría de los casos las demandas exigiendo respeto por su hogar son presentadas ante el gobierno panameño. Sin embargo, cuando este no responde, las autoridades gunas, con el apoyo de sus asesores legales, elevan el caso a las instancias internacionales. Un caso que ilustra este proceso es el del reclamo de cinco mil hectáreas de la zona limítrofe con Santa Isabel, conocida como Nurdargana, por parte del Congreso General de Gunayala (CGG). Estas tierras, a pesar de ser zonas de cultivo para los habitantes del golfo de San Blas, no fueron incorporadas a la comarca en la demarcación de los años 1930 y han sido tituladas como propiedades privadas. Actualmente están siendo compradas para futuros proyectos de inversión turística y las autoridades gunas temen no poder recuperarlas si se lleva a cabo el desarrollo urbanístico previsto. Después de agotar la vía jurídico-administrativa nacional recurriendo a las Cortes panameñas, se presentó un informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que fue admitido a trámite.<sup>24</sup>

Otro conflicto de control territorial, relacionado con el mar, enfrenta a las autoridades gunas con un grupo de veleristas y propietarios de yates que se lucran en la comarca recibiendo turistas a bordo. Estos negocios, conocidos como “hoteles flotantes”, no solo han logrado instalarse en la comarca ignorando las leyes nacionales y gunas, sino que han proliferado de forma alarmante tras la apertura de la carretera el Llano-Gardi a finales de los

---

20. Pérez, “Autonomía kuna y Estado panameño”.

21. Castillo, “Neggsed (Autonomía)”.

22. Martínez Mauri, “Intercambios entre humanos y árboles en el área istmo-colombiana”.

23. Niño Vargas, “An Amerindian humanism”.

24. Castillo, “Neggsed (Autonomía)”.

años 2000.<sup>25</sup> Aunque las normas elaboradas por el pueblo guna para reforzar su autogobierno —la Ley Fundamental o Gunayar Igardummadwala (1995, revisada en 2013), el Reglamento del Congreso General (1993), el Estatuto de la Comarca (2000) y las Normas que regulan las actividades turísticas en Gunayala (2007)— prohíben explícitamente a las naves de recreación, yates y veleros que se encuentran en aguas territoriales gunas llevar a cabo cualquier tipo de actividad lucrativa, es una mala praxis tan arraigada que ni tan siquiera ha acabado con la pandemia.<sup>26</sup>

En el plano organizativo, la defensa territorial es el tema que más ocupa al personal del CGG, dedicando la mayor parte del tiempo de los más de ochenta empleados con los que cuenta la estructura político-administrativa que gestiona la comarca bajo el mandato de la asamblea. Tres son las secretarías relacionadas con este importante tema: la de defensa territorial, la de transporte marítimo y la de transporte terrestre.

El segundo elemento que marca la agenda del CGG está relacionado con el primero: desarrollar un modelo turístico propio capaz de generar grandes beneficios comunitarios con un mínimo impacto medioambiental. De nuevo gracias a la apertura de la carretera que conecta el sector occidental de la comarca con la ciudad capital, el turismo se ha convertido en una de las principales fuentes financieras del CGG. Se trata de un sector en expansión, hasta la llegada de la pandemia, que se ha nutrido de las inversiones de empresarios gunas que han visto en el turismo étnico una oportunidad de negocio. Estos nuevos empresarios indígenas, conscientes de los atractivos de la comarca —bellos paisajes, privacidad, exotismo y autenticidad—, además de promover la patrimonialización de su entorno natural y de la cultura local, han logrado acumular capital y han agudizado las desigualdades ya existentes entre comuneros y comunidades. Aunque uno de los principios de la autonomía guna es la repartición de la riqueza y la socialización de los beneficios, el actual modelo turístico ha obligado a buscar nuevos mecanismos de tasación y repartición que en algunas ocasiones han tensionado tanto las relaciones internas entre comuneros, comunidades y sectores, como las que el pueblo guna mantiene con las agencias gubernamentales. Un ejemplo de este último eje de

---

25. Dumoulin y Gros, “Conflictos de inversiones en territorios indígenas”.

26. Para una reflexión más amplia sobre la no efectividad de estas normas territoriales, *cf.* Martínez Mauri, “Navegantes, autoridades indígenas y turistas en Panamá”, y Gascón y Martínez Mauri, “Isleños y turistas”.

tensión fue el conflicto que durante la primera mitad del año 2016 enfrentó el gobierno del presidente Juan Carlos Varela con las autoridades comarcales. Un conflicto que empezó cuando el informativo televisivo de TVN difundió un confuso video<sup>27</sup> en el que un grupo de hombres gunas parecía agredir a un turista francés en uno de los puertos de entrada al territorio guna. Unos días después, otro medio nacional se hizo eco de la noticia explicando que el turista fue atacado por no querer pagar los impuestos que el CGG y las comunidades cobran para incursionar en su territorio.<sup>28</sup> En este momento las agencias gubernamentales, como la Autoridad del Turismo de Panamá y el Ministerio de Gobierno, empezaron a elaborar un relato en torno a la problemática relación entre violencia, inseguridad y turismo. Criticaron el sistema de cobro de impuestos gunas y anunciaron medidas para combatirlos. Entretanto se esclareció que el video inicial solo era una secuencia que no reflejaba la realidad. El fragmento no mostraba una agresión previa del turista a las autoridades encargadas de cobrar impuestos.

En medio de intensos debates públicos en torno a los límites de la autonomía indígena, el ministro de gobierno Milton Henríquez declaró que los cobros que efectuaban los gunas eran ilegales y no tenían razón de ser. Según él, los originarios no deberían tener derechos diferenciados, ya que “los gunas y los emberá (y probablemente los wounaan) llegaron al istmo después de los europeos y los africanos”,<sup>29</sup> en el siglo XVII, y que por ese motivo no se justifica que reivindiquen “un derecho ancestral para demostrar que el istmo les pertenece”.<sup>30</sup> Los gunas, según el ministro, no podían cobrar impuestos a los turistas que entraban en su territorio bajo ningún concepto. Sin embargo, en la misma entrevista sostenía que si se tratara de una finca privada que ofreciera una actividad ecoturística, sí podrían cobrar por el ingreso.

Tras estas polémicas declaraciones, la Junta Ejecutiva del CGG instó a los funcionarios de la Autoridad Marítima de Panamá y del Servicio Nacional

---

27. TVN noticias: Confuso incidente con turista en la Comarca Guna Yala, 7/3/2016: [https://www.tvn-2.com/videos/noticias/Confuso-incidente-Comarca-Guna-Yala\\_2\\_4438826120.html](https://www.tvn-2.com/videos/noticias/Confuso-incidente-Comarca-Guna-Yala_2_4438826120.html).

28. Telemetro: Turista agredido en Guna Yala supuestamente por no pagar impuestos, 19/3/2016. <https://www.telemetro.com/nacionales/2016/03/19/turista-guna-yala-supuestamente-impuestos/1461351.html>.

29. Telemetro: Ministro de gobierno reacciona a conflicto con Guna Yala. <https://www.telemetro.com/entrevistas/2016/04/22/ministro-gobierno-reacciona-guna-yala/1447871.html>.

30. *Ibíd.*

de Migración a abandonar la comarca. Al mes siguiente, uno de los tres *sagladummad* (caciques) de la comarca, Belisario López, denunció ante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, y ante la presencia de la viceministra de asuntos indígenas —Irene Gallegos—, que el gobierno no respetaba su autonomía política. Argumentó que los cobros que realizaban a los turistas eran una expresión de su derecho a la libre determinación y obedecían a una lógica ambientalista: el punto de entrada a su territorio, el área de Nusagandi, era un área protegida reconocida por la República de Panamá desde el 1994 (Ley 22, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, INRENARE). Por lo tanto, el pago que realizaban los turistas al CGG para acceder a su territorio debía ser considerado una tasa ecológica.

Con todo, las autoridades gunas lograron mantener los impuestos a los turistas que ingresaban en su territorio hasta la actualidad. Desde que en el año 2007 el CGG aprobara unas normas que regulaban las actividades turísticas en la comarca y creara la Secretaría de Asuntos de Turismo, este sector se ha convertido en la principal fuente de ingresos de la comarca. Antes de la pandemia el 80% del presupuesto del CGG provenía del turismo.

Las tensiones acerca del cobro de impuestos ponen en evidencia que existen numerosos vacíos legales que dan pie a complejas negociaciones políticas entre el Estado y las autoridades indígenas. En este contexto la autonomía no es entendida como algo estático, sino que está sujeta a dinámicas políticas que buscan mantener la línea divisoria entre la forma de vivir indígena y el modelo político-económico hegemónico.

En relación con lo anterior, el tercer elemento que ocupa y preocupa a las autoridades de la comarca es la llegada de grandes proyectos de inversión que afectan total o parcialmente a su hogar. Numerosos son los ejemplos: en la década de 1970 se proyectó un oleoducto y un macro hotel; en la década de 1990 el gobierno propuso la construcción de una base naval, en el 2000 el multinacional Cable & Wireless llegó a un acuerdo con el CGG para permitir la instalación de cable submarino de fibra óptica, en la década de 2010 se discutió la puesta en marcha de un proyecto Piloto REDD+ con la empresa Wildlife Works Carbon, una de las primeras del mundo en desarrollar proyectos REDD validados en el mercado voluntario con clientes del sector privado dispuestos a comprar créditos de carbono. Desde hace años está en discusión el trazado de la línea de alta tensión que cruzará el tapón del Darién con la

finalidad de transportar energía hacia los países del Norte. Este tipo de megaproyectos deben ser debatidos en tres sesiones del CGG. Proceso largo que implica a centenares de personas y un mínimo de dieciocho meses de espera para la toma de decisiones.

El cuarto eje que estructura la autonomía guna es la lucha por el acceso y la gestión de la comunicación. Una lucha que implica la creación de medios propios, la fiscalización de infraestructuras de telecomunicaciones presentes en su territorio y el control de las filmaciones que realizan agentes externos en la comarca. Desde el año 2000 el CGG cuenta con una Secretaría de Información y Comunicación (SIC) que actúa como caja de resonancia del Congreso hacia dentro y hacia fuera de la sociedad dule. La SIC actualiza la página web<sup>31</sup> en la que se publican las resoluciones de la asamblea, pero también organiza conferencias de prensa cuando en los medios nacionales aparecen noticias que difunden informaciones erróneas, se dan mensajes negativos sobre las autoridades indígenas o se violan sus derechos como pueblo. Se trata de una secretaria muy activa en las redes sociales, que intenta aclarar malentendidos que se producen tanto a nivel comarcal como nacional. Una de sus funciones es trabajar para la transparencia en la toma de decisiones comarcales. Para cumplir con esta misión, desde 2015 las asambleas ordinarias y extraordinarias del CGG son retransmitidas por radio en onda corta —con un alcance de 26 km a la redonda— y desde el año 2017 se realiza un programa especial de tres días desde la isla de Gaigirgordub que coincide con la celebración del Día Internacional de la Radio cada 13 de febrero. Con estas transmisiones se busca fortalecer los lazos comunitarios informando en dulegaya (lengua guna) y haciendo incidencia en temas de interés local: sucesos, agenda cultural y organizativa, alertas sanitarias, notas necrológicas, etc. Desde el 2018 la SIC, con el apoyo del canal de Facebook TV indígena, emite las sesiones del CGG por Facebook live.<sup>32</sup> La retransmisión en directo de los debates y las opiniones que expresan las personas que los miran desde la distancia supone un paso más hacia la gobernabilidad interna de la comarca. En lugar de provocar relaciones anónimas e impersonales, estas redes sociales han favorecido una mayor transparencia y han intensificado la crítica en el universo político guna. Hoy

---

31. <http://www.gunayala.org.pa>.

32. Emisiones condicionadas a cobertura móvil y negociación inicial en el seno del Congreso. Los delegados del CGG deben aprobar la grabación; a veces, como fue el caso del Congreso celebrado en Gardi Sugdub entre los días 18 y 22 de mayo de 2021, no autorizan grabar algunos debates en torno a temas delicados para la gobernabilidad interna o la negociación externa.

en día los comuneros ya no esperan que sus delegados les cuenten como se han tomado las decisiones. A través de la radio o el canal de Facebook pueden ver el desarrollo de la asamblea y asegurarse que su delegado ha transmitido la voluntad expresada por la comunidad.

Antes del desarrollo de estos nuevos medios, los gunas distribuyeron boletines escritos<sup>33</sup> y contaron con programas de radio. Todavía hoy existen tres programas de radio dirigidos por comunicadores gunas. Dos de ellos —*La Voz de Duien*, en Nacional FM 101.7, *La Voz del Pueblo Guna*, en Crisol FM 106.9— están controlados por la SIC.<sup>34</sup> Estos programas son también importantes a la hora de hablar de autonomía indígena, pues es a través de estos espacios radiofónicos que los comuneros y los que han migrado a los centros urbanos informan y son informados de la agenda política de las comunidades y de actividades relacionadas con políticas de salud pública, seguridad nacional o educación.

En 2019 el CGG aprobó la instalación de una emisora de radio permanente en la comarca. Sin embargo, esta iniciativa no tiene espacio en la actual legislación nacional. A diferencia de lo que sucede en otros países,<sup>35</sup> en Panamá no existe un marco legal que reglamente las radios indígenas o comunitarias. La Ley 24 de 1999 —reglamentada por el Decreto 189 de 13 de agosto de 1999— establece que es posible conceder licencias no comerciales, tipo B, a organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro. Aunque dentro de esta categoría, las organizaciones indígenas podrían crear sus propias emisoras, no llegan a cumplir los “requisitos de solvencia y capacidad financiera” que exige la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). En la lucha del pueblo gunadule por su autonomía, el acceso y control de las nuevas tecnologías de información y comunicación ha ido cobrando importancia e incluso ha creado nuevos espacios en los que negociar las identidades.<sup>36</sup> Su experien-

---

33. En 1994 un grupo de comunicadores gunas crearon el boletín *Argar*, recuperado en 2016 por la SIC.

34. Martínez y Merry, “La voz del pueblo guna”.

35. A modo de ejemplo, en Colombia el gobierno ha permitido la creación de radios indígenas que operan en los resguardos (Alí, “Medios de comunicación, asuntos étnicos e interculturalidad en Colombia”) y en México existen radios indigenistas, controladas y esponsorizadas por el Estado, desde hace más de treinta años (Ramos Rodríguez, “Treinta años de radio indigenista”).

36. Salazar, *Activismo indígena en América Latina*, 64.

cia muestra hasta qué punto estas tecnologías se adaptan a las necesidades políticas y a las estructuras sociales existentes. En Gunayala esta adaptación se ha producido a un doble nivel. Por un lado, como las infraestructuras de comunicación se han instalado respetando la autonomía indígena, representan una entrada económica para el CGG que le permite mantener parte de su estructura gubernativa. Los acuerdos con compañías como Arcos (instalación de fibra óptica submarina en la década de 1990), Digicel (torres de telefonía móvil en la década de 2010), Claro (televisión por cable) suponen el pago de mensualidades que representan el 12% del total de los ingresos del CGG. Por otro lado, el uso que el pueblo guna hace de esta tecnología a partir de las redes sociales crea nuevas esferas que se convierten no solo en herramientas de activismo político, sino en formas complementarias de sociabilización y mediación intra e interculturales.

En la Gunayala de hoy el uso de redes sociales como Facebook fortalece la autonomía indígena. Estos nuevos espacios virtuales se adaptan a las formas de sociabilidad tradicional: sirven para retransmitir las asambleas y crean un espacio político más transparente. En este sentido, la retransmisión de los debates y los comentarios que hacen los que están conectados refuerza la gobernabilidad interna. Permite ampliar la comunidad, creando una esfera virtual que no está separada de la vida social presencial, sino que es una parte integral de ella.

El dinamismo de la autonomía guna también se hace evidente en las negociaciones que mantienen con los agentes externos que quieren filmar películas, series o anuncios en la comarca. Un buen ejemplo de ello es la grabación de algunas escenas de la tercera temporada de *La casa de papel*, una de las series más exitosas de Netflix. Para ello, los productores de la serie tuvieron que solicitar permiso al CGG presentando personalmente su propuesta ante una sesión ordinaria del Congreso en octubre de 2018. Unas semanas después una comisión delegada autorizó la grabación. Además de estipular un pago por la grabación en territorio guna, el acuerdo firmado con el Congreso contemplaba la participación de un cineasta dule en el proceso de producción y especificaba que las escenas grabadas en Gunayala no podían ser atribuidas a otro lugar del mundo.

Antes del estreno de la tercera temporada de *La casa de papel* ya se empezaron a vislumbrar los efectos que pueden llegar a tener las series de televisión globales sobre las realidades locales. En la rueda de prensa de presentación de la

nueva temporada el director de la serie, Jesús Colmenar, enumeró los países en los que se había grabado. Irónico afirmó que no eran cinco, sino seis, porque Gunayala, en realidad, estaba escindida de Panamá y podía contar como una nación a parte.<sup>37</sup> Paradójicamente la serie, proyectada en más de 100 países y con audiencias millonarias, no solo mostró que los gunas habían podido conservar su paraíso terrenal y alejar a los grandes inversionistas gracias a su autonomía, sino que se convirtió en un anuncio publicitario para sus islas. Pronto llegaron miles de turistas ansiosos por pisar las localizaciones de la serie y hacerse una foto con la máscara de Dalí bajo una palmera. Con todo, este ejemplo muestra el control que ejercen las autoridades indígenas sobre la representación de su territorio hacia fuera. Una influencia que no solo se limita a decidir qué se puede y qué no se puede filmar, cómo se comunica su identidad, sino que también sirve para recaudar recursos destinados a fortalecer sus estructuras políticas y atraer la mirada sobre su pequeño mundo.

El quinto elemento que estructura la autonomía guna es la educación. Se trata de uno de los anhelos más antiguos, ya presente en las negociaciones del 1871, del pueblo gunadule. A principios del siglo xx se impuso el modelo que el pedagogo Aiban Wagua<sup>38</sup> denomina de educación “para el guna”, un sistema educativo estatal, pensado, planificado y financiado desde la ciudad capital con participación de religiosos católicos y bautistas. Un modelo contestado por algunos líderes gunas desde la década de 1920 y que durante la segunda mitad de siglo contó con algunas alternativas, como el método bilingüe de enseñanza-aprendizaje impulsado por docentes de la Escuela de Dad Nagwe Dubbir (San Ignacio Tupile). Estas y otras iniciativas parecidas han inspiraron a los dos congresos generales gunas,<sup>39</sup> que a partir del año 2000 han promovido un sistema guna de educación basado en la educación bilingüe intercultural. Se trata de un plan educativo que toma en cuenta los principios culturales gunas y busca transformar la práctica educativa en la

---

37. La *casa de papel*, rueda de prensa, 17/7/2019, <https://www.youtube.com/watch?v=4iR-NSzG55Pw> (minuto 00:30:00).

38. Aiban Wagua, además de destacado teólogo, poeta y doctor en Ciencias de la Educación, fue coordinador y director técnico del Proyecto de implementación de educación bilingüe intercultural en los territorios gunas de Panamá de 2004 a 2010.

39. Entre los años 2000 y 2004 el Congreso General Guna y el Congreso General de la Cultura Guna contaron con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para implementar la educación bilingüe intercultural.

comarca.<sup>40</sup> Un plan que a su vez ha implicado la normalización lingüística del dulegaya,<sup>41</sup> la formación de maestros en un programa de Licenciatura en Educación Bilingüe Intercultural de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), la elaboración de materiales escolares adecuados<sup>42</sup> y la consolidación de una Secretaría de Educación en el seno de la estructura permanente del CGG.

La puesta en valor de elementos culturales de los pueblos indígenas y su categorización como patrimonio o propiedad intelectual es el sexto eje que ha estructurado las demandas autonomistas en Gunayala. Es necesario tener en cuenta que los actuales procesos de patrimonialización entrañan lógicas contradictorias: por un lado, suponen la visibilización y exaltación de valores históricos, culturales y geográficos hasta hace poco inapreciables o desconocidos. Por el otro, implica la puesta en venta y circulación de bienes, manifestaciones y saberes singulares directamente relacionados con estos valores.<sup>43</sup> Estas dinámicas han venido acompañadas de la llegada de intereses privados que buscan apropiarse de expresiones culturales valorizadas con el fin de utilizarlas para dar un plus identitario a sus productos.<sup>44</sup> Como tantas otras producciones indígenas, las molas —textiles confeccionados por los gunadule con un alto valor identitario y económico<sup>45</sup>— han sido víctimas de estas apropiaciones indebidas por parte de la industria privada.

Dado que la banalización y el uso indiscriminado de una producción con múltiples significaciones culturales, como la mola, se estaba dando de forma reiterada, las autoridades y asesores legales gunadule promovieron la creación de una ley nacional que protegiera sus conocimientos colectivos. En el año

---

40. Wagua, *Los kunas entre dos sistemas educativos*.

41. A pesar de que en el siglo xx ya se dieron los primeros intentos por crear una gramática de la lengua guna (Davies, *Gramática Kuna*), hasta la llegada del Plan de educación bilingüe intercultural no se había avanzado en la aprobación de unas bases comunes de lectoescritura (Wagua y Green. *Bases de la lecto-escritura Kuna*), ni existía un diccionario gunagaya-español elaborado por lingüistas gunadule (Orán y Wagua, *Gayamar sabga*).

42. Cf. Martínez, *El legado de los abuelos*; Wagua, *Relatos de mi gran historia*; Ologwagdi y Wagua, *An sun mage*.

43. Para un ejemplo de esta tensión entre patrimonialización y mercantilización en el caso de la mola (arte textil guna), cf. Martínez Mauri, "Museos, cultura material indígena y propiedad intelectual".

44. Chaves et al., *El valor del patrimonio*.

45. Tice, *Kuna Crafts, Gender, and the Global Economy*.

2000 fue aprobada la Ley 20 sobre “el régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales”. Una ley que protege las invenciones, modelos, gráficos, petroglifos, símbolos, dibujos, diseños u otros detalles indígenas, a través de un sistema especial de registro en el Departamento de Derechos Colectivos y Expresiones Folclóricas de la Dirección General del Registro de Propiedad Industrial (DIGERPI) del Ministerio de Comercio e Industria. En 2001 las autoridades de Gunayala, con el registro de la mola, fueron los primeros indígenas panameños en hacer uso de esta instancia. Desde su aprobación en 2002 y hasta el año 2016, el CGG fue la entidad responsable de entregar los permisos de reproducción total o parcial de la mola a partir de licencias de uso del derecho colectivo indígena registrado bajo el nombre Mola (morra) Kuna Panamá.<sup>46</sup> A partir del año 2016 esta competencia es compartida por los cuatro entes políticos del pueblo guna en Panamá: Congreso General de Gunayala, Congreso General de Wargandi, Congreso General de Madungandi y Consejo del Territorio Ancestral de Tagargunyala. La entrega de estas licencias supone beneficios económicos —en forma de regalías— para las autoridades derivados del uso de la mola por terceros.

Además de la Ley 20, los gunas de Panamá cuentan con otro aliado legal para proteger su arte. El Código Penal de 2007 (Ley 14 de 18 de mayo) incorpora el delito contra derechos colectivos de los pueblos indígenas. En el artículo 268 se especifica claramente que se impondrán penas de cuatro a seis años de prisión a quien reproduzca, copie o modifique, usurpe la paternidad, almacene, distribuya, exporte, ensamble, instale, fabrique, importe, venda, alquile o ponga en circulación una reproducción ilícita de una obra protegida por el derecho colectivo de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales. Según esta ley, nadie en Panamá puede fabricar o comercializar molas sin el consentimiento de los titulares del derecho, en este caso de las autoridades gunas de todos los territorios indígenas.

Aunque no hayan trascendido a los medios de comunicación nacionales, en Panamá se han dado numerosos casos de apropiaciones indebidas de la mola que han acabado en discretas negociaciones entre empresas panameñas y autoridades indígenas. En la última década, una marca panameña de cerveza

---

46. Valiente, *Régimen jurídico de protección a la mola como manifestación cultural*, 128-136.

y otra de ron —entre muchas otras— han tenido que retirar del mercado envases que incluían molas por no haber solicitado la pertinente autorización al CGG. A diferencia de lo que ha sucedido en países como Colombia o México, en Panamá los indígenas pueden impedir que los símbolos, diseños o figuras que han registrado como suyos sean utilizados fuera de su contexto cultural. Otro ejemplo que ha trascendido las fronteras nacionales ha sido el uso de una mola en un modelo de zapatilla deportiva de la conocida marca estadounidense Nike. En mayo de 2019 la empresa comunicó, a través de las redes sociales, que en junio lanzaría al mercado un nuevo modelo, dedicado a Puerto Rico, con vistosos colores. El anuncio venía acompañado de una imagen de la zapatilla y se podía apreciar claramente que incluía una colorida mola sin que la marca se hubiera referido a ella ni a sus productores. Rápidamente en Estados Unidos empezaron a aparecer voces críticas con la multinacional. Muchas personas la acusaron de plagio, de usar de forma descontextualizada un modelo indígena sin dar crédito a los verdaderos creadores del diseño. Cuando la noticia llegó a Panamá, las autoridades de Gunayala, Madungandi, Wargandi y Tagargunyala convocaron una rueda de prensa, con el apoyo del Ministerio de Comercio e Industria de Panamá, para denunciar el caso. Al cabo de pocas horas de comparecer en público, los medios internacionales se habían hecho eco de la noticia y Nike anunció que cancelaba el lanzamiento del modelo Puerto Rico. Este es, sin lugar a dudas, otro gran logro de la autonomía guna que está inspirando la lucha de muchos otros pueblos indígenas del mundo por proteger sus conocimientos y expresiones culturales tradicionales.

El séptimo eje de disputa con el Estado concierne los asuntos relacionados con la seguridad pública. En los últimos años el límite oriental de la comarca, la frontera con Colombia, se ha convertido en la entrada de migrantes irregulares, tráfico de personas, armas y drogas a Panamá. Una situación que ha generado nuevas violencias y ha comportado la militarización del corregimiento de Puerto Obaldía, en el extremo oriental. Aunque en la comarca las instancias encargadas de la justicia ordinaria, la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico son el Personero Comarcal y la Policía Nacional,<sup>47</sup> el CGG guna también ha creado una instancia propia, la comisión antidrogas, para poner fin a este grave problema que afecta a toda la costa caribe.

---

47. Castillo, *La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización*.

Finalmente, la creación de la Secretaría de Soberanía o Seguridad Alimentaria basada en la promoción de la producción agrícola ilustra el último eje que estructura la autonomía guna: el trabajo en el campo, una actividad que no solo es importante en el plano material, sino que también forma parte del *ethos dule*. Se trata de una actividad que simbólicamente conecta a los *dule-mar* con la Madre Tierra. La recuperación de los trabajos agrícolas, relegados a actividades residuales tras la llegada del turismo o la búsqueda de trabajos asalariados fuera de la comarca, es una de las maneras de cumplir con su responsabilidad de custodia, intercambio o sujeción con los no humanos y el medio ambiente. A iniciativa del Congreso General de la Cultura, la contraparte espiritual del CGG, se organizó una comisión de producción para promover la agricultura en las comunidades y trabajar en pro de la autosuficiencia alimentaria. Actualmente la comisión ha pasado a ser una secretaría con fondos<sup>48</sup> para impulsar la producción agrícola en toda Gunayala. Una producción que parece haber aumentado significativamente con la pandemia y las cuarentenas decretadas por algunas comunidades.

Estos ocho ejes permiten pensar la autonomía guna desde el dinamismo que conlleva su inserción en un mundo cada día más global e interconectado. Una inserción que está lejos de reproducir los viejos esquemas funcionalistas, culturalistas, postestructuralistas o de las teorías de la modernización que oponían modernidad y tradición indígena. Con todo, la autonomía que han construido los congresos gunas durante las últimas décadas permite pensar la relación entre los indígenas y la modernidad en términos de afinidades, contrastes e intercambios, más que en términos de cambio, persistencia, substitución, mezcla o reproducción.<sup>49</sup> Tal y como muestran estudios etnográficos recientes,<sup>50</sup> estamos ante sociedades que son resultado de una larga historia de contactos y que siguen siendo moldeadas por las interacciones que mantiene tanto con sus vecinos como con la sociedad global. La autonomía guna no es una imposición externa, nace de la convivencia de elementos “tradicionales” con la modernidad y se caracteriza por un gran dinamismo interno.

---

48. La secretaría ha impulsado un Programa de asistencia comunitaria para transferir recursos a las comunidades que trabajan en el campo.

49. Pitarch y Orobitg, *Modernidades indígenas*, 15-16.

50. Halbmayer, *Indigenous Modernities in South America*.

### 3. Formas de concepción, construcción y ejercicio de la autonomía

La comarca de Gunayala fundamenta su dinámica autonomía política en dos aspectos centrales: autogobierno y territorio. El CGG, que reúne a las 49 comunidades de la comarca, celebra dos asambleas ordinarias cada año.<sup>51</sup> Estas reuniones, que reproducen a mayor escala las que se dan regularmente en cada comunidad, constituyen el centro sobre el que pivota la política guna.<sup>52</sup> En estos espacios se busca consenso y se toman las decisiones que gobiernan la colectividad. Además de las leyes y reglamentos que se han aprobado para normativizar la comarca, en cada CGG se emiten resoluciones que deben ser aplicadas tras su celebración. Durante los meses entre sesiones, tres caciques (*sagladummagan*), acompañados de un secretario y un subsecretario, asumen la representación política del Congreso. También existen secretarías encargadas de gestiones de carácter técnico-administrativo que deben acatar las directrices marcadas por la asamblea. Además de los empleados del Congreso, un grupo de asesores (abogados, biólogos, topógrafos, etc.) asisten a estos órganos en ocasiones puntuales.

Las leyes comarcales y las cartas orgánicas comarcales reconocen la administración de la justicia indígena, e incluso algunas leyes nacionales han reconocido a las autoridades tradicionales como auxiliares de la justicia ordinaria. La Ley 38 de 10 de julio de 2001, sobre violencia doméstica, reconoce la competencia de las autoridades indígenas para aplicar medidas de protección para las víctimas. El Código Procesal Penal —Ley 63 de 28 de agosto de 2008— también contiene normas que incluyen a los pueblos indígenas y reconocen su jurisdicción.

Como ha sido señalado más arriba, en Gunayala la autonomía se corresponde con la idea de casa, hogar (*nega*), un concepto recurrentemente utilizado en los discursos políticos. Las autoridades suelen hablar de una casa grande que es necesario administrar y proteger. Castillo<sup>53</sup> comenta el uso de la noción *neggsed* para traducir autonomía, una noción que remite a la construcción

---

51. También se pueden celebrar sesiones extraordinarias para negociar algún acuerdo importante o abordar aspectos cruciales para la comarca. La pandemia provocada por coronavirus impidió la realización de CGG durante el año 2020.

52. Howe, *The Kuna Gathering*.

53. Castillo, “Neggsed (Autonomía)”.

colectiva de una casa. Una casa que se sostiene gracias a todas sus partes. También la idea de custodia o sujeción del entorno es central en esta concepción *emic* de la autonomía. No hay que olvidar que la ontología, la posición del humano en el cosmos, es fundamental a la hora de determinar los órdenes sociopolíticos.

Estamos ante una autonomía fundamentada en la toma de decisiones colectivas, ya sea por consenso o por votación de la opción mayoritaria, ante una gran asamblea que, gracias a las emisiones radiales y a su retransmisión a través de Facebook, se muestra a una comunidad cada vez más amplia. Con la llegada de las nuevas tecnologías el pueblo guna está logrando dar más transparencia a sus procesos políticos. Aunque solo los delegados y los *saglagan* (jefes) de las comunidades tienen derecho a voz, los primeros, y voto, los segundos, el hecho que tanto los migrados a la ciudad como los que se encuentran en sus comunidades puedan ver u oír cómo se desarrollan los debates de la asamblea es un gran logro democrático.

El sociólogo panameño Raúl Leis, autor del libro *Machí: un kuna en la ciudad* (1992), solía decir que “sobre democracia aprendí más del Congreso Kuna que de Atenas”. Estas palabras hablan muy a favor del carácter participativo y deliberativo de la democracia guna, un buen ejemplo de ejercicio de la demodiversidad.<sup>54</sup> Se trata de un modelo muy dinámico que se redefine constantemente para, por un lado, ser legítimo ante su pueblo y, por el otro, resolver la tensión entre el poder popular que emana de la asamblea y el que pueden llegar a tener los representantes y técnicos contratados por el Congreso. Una tensión que en los últimos años ha provocado ajustes de funcionamiento interno, como el que prevé que la primera decisión que toma la asamblea implica eliminar o incorporar puntos al temario del Congreso, generalmente elaborado en la oficina. Si tan solo cinco, de las cuarenta y nueve comunidades de la comarca se muestran contrarias a un punto o proponen uno nuevo, pueden alterar la agenda de la asamblea.

La autonomía guna también supone un reto para nuestra manera de entender la relación con el entorno, la manera de construir nuestra posición, más allá del dominio, ante los no humanos y el espacio en el que habitamos. Como hemos mostrado más arriba, tanto el conflicto que enfrentó a las au-

---

54. Sousa Santos, *Demodiversidad*.

toridades gunas con el gobierno de Juan Carlos Varela, como el que continúa con las empresas y veleristas que quieren hacer negocios en su territorio, pone en evidencia que la autonomía guna se fundamenta en sistema de tenencia del territorio y sus recursos, que no parece ser compatible con el nuevo uso turístico que promueven las instancias externas. Los agentes no indígenas apuestan por la tendencia general que experimentan los comunes bajo presión: en el caso de propiedades colectivas terrestres, convertirse en regímenes de propiedad privada; mientras que en el de sistemas de propiedad colectiva del mar, transformarse en regímenes de acceso abierto.<sup>55</sup> Sin embargo, estas tendencias no coinciden con los objetivos territoriales del pueblo guna, más centrados en la idea de posesión colectiva que de propiedad privada.

La consolidación de la autonomía guna nos muestra una manera diferente de entender las formas de control, acceso y uso tanto del espacio como de los seres no humanos que lo habitan. A diferencia de las sociedades capitalistas fundamentadas en el régimen de propiedad, un régimen que implica una lógica de producción monetaria y mercantil que se sustenta sobre la relación de crédito, sociedades como la de Gunayala, parcialmente incorporadas al mercado, basan su modo de producción en la posesión, en una red compleja de relaciones sociales entre miembros del grupo y del entorno que se inspiran más en la idea de reciprocidad que de producción.<sup>56</sup>

La diferencia entre propiedad y posesión es muy pertinente para analizar la particularidad de la autonomía guna, pues si bien la propiedad implica el acceso, la gestión, la exclusión y la alineación del bien, la imposibilidad de alineación es lo que define a la posesión. En consecuencia, si el régimen de propiedad permite el contrato de venta, alquiler y crédito, el de posesión solo contempla la cesión de derechos de uso temporal.<sup>57</sup> En el caso de Gunayala estos derechos de uso temporal quedan restringidos a la colectividad guna, limitando la incorporación de la comarca al libre mercado y la injerencia de actores externos en la gestión de la casa grande del pueblo guna.

---

55. Acheson, "Private Land and Common Oceans".

56. Descola, *Par-delà nature et culture*.

57. Steppacher, "La petite différence et ses grandes conséquences: possession et propriété".

## 4. Conclusiones

Tras las reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador que reconocieron el carácter plurinacional de sus sociedades y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía,<sup>58</sup> América Latina ha conocido un *constrictum* posmulticultural.<sup>59</sup> Un periodo en el que los estados han intentado debilitar los procesos de autodeterminación y autogobierno colectivos a través de estrategias judiciales y económicas, pero un periodo que, paradójicamente, también ha conocido un destacable desarrollo normativo en materia de derechos indígenas gracias a la ratificación del Convenio 169 de la OIT.<sup>60</sup> Panamá, aun siendo uno de los pocos países de América Latina que no ha ratificado este convenio, ilustra a la perfección esta dinámica. Durante este *constrictum* el Estado panameño ha reconocido una nueva comarca —la Naso Tjër Di (Ley 656 de 2020)—, leyes en favor de la medicina indígena (Ley 17 de 2016) y mecanismos para garantizar el consentimiento previo libre e informado de los pueblos indígenas (Ley 37 de 2016). Sin embargo, el mismo Estado ha intentado debilitar la autonomía guna cuestionando el cobro de impuestos a los turistas —una de las principales fuentes de ingresos para el CGG—, ha imposibilitado el desarrollo de medios de comunicación propios y no ha facilitado recursos para impulsar la producción agrícola o una educación bilingüe intercultural de calidad. Panamá, a pesar de establecer acuerdos sobre la autonomía —comarcas y tierras colectivas—, no respeta plenamente los derechos de algunos pueblos indígenas,<sup>61</sup> y cuando lo intenta, lo hace de forma atomizada, por lo que constituye un buen ejemplo de “autodeterminación fragmentada”.<sup>62</sup>

Gunayala, la comarca más consolidada de Panamá y una de las autonomías indígenas más famosas del mundo, se estructura alrededor de ocho grandes temas. De todos ellos, la defensa territorial es el que más ocupa a los delegados y empleados del CGG. Esta gran preocupación de las autoridades gunas por el

---

58. Aparicio, “Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia”.

59. González et al., *Autonomías y autogobierno en la América diversa*.

60. Aylwin y Policzer, “No Going Back”.

61. Jordán, “Entré durante el día y salí por la noche”.

62. Tauli Corpuz, “The right of indigenous peoples to self-determination through autonomy or self-government”.

territorio, su hogar, tiene que ver con la interrelación del derecho al territorio con otros derechos. Tal y como ha mostrado Ritsuko Funaki<sup>63</sup> al calcular la brecha de implementación de derechos a las tierras, cuanto mayor es esta brecha, menor posibilidad queda para resguardar otros derechos legalmente reconocidos como el derecho a la vida o el derecho a la autodeterminación. Esta interdependencia entre derechos territoriales y otros derechos indígenas es clara en el caso de la comarca de Gunayala. El control que ejercen las autoridades gunas sobre el turismo, los conocimientos y las expresiones tradicionales, la educación, los medios de comunicación, los megaproyectos o la producción agrícola, no sería posible sin un régimen consolidado de tenencia de la tierra basado en la posesión colectiva.

Los éxitos de la autonomía de Gunayala son tantos como los desafíos que enfrenta. Entre ellos, la unidad de “la casa grande”, la conjunción de los distintos intereses de la heterogénea sociedad gunadule. Hasta hoy, el ejercicio de la autonomía en la comarca Gunayala se ha caracterizado por relaciones sociales basadas en la inclusión y no en la integración, en la autoafirmación y no en la dominación. Como he mostrado más arriba, la autonomía guna no es una adaptación al mundo de los *wagas* (no indígenas) sino que nace de la interacción con el exterior y se caracteriza por un gran dinamismo interno. Un dinamismo que la autonomía indígena más antigua del continente comparte con la de más reciente creación, la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, la primera oficialmente reconocida por el Estado boliviano. Una autonomía pensada desde la tradición y praxis política guaraní, pero imbricada en otras tradiciones institucionales que coexisten en el mismo plano con las indígenas.<sup>64</sup>

---

63. Funaki, “La brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios en América Latina”, 102.

64. Morell, “La construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae”.

## Bibliografía

- Acheson, James M. "Private Land and Common Oceans: Analysis of the Development of Property Regimes". *Current Anthropology* 56, n.º 1 (2015): 28–55.
- Alí, Maurizio. "Medios de comunicación, asuntos étnicos e intercultura en Colombia". *Razón y Palabra*, 74 (2011).
- Aparicio Wilhelm, Marco. "Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia: ¿Una década ganada?". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 27 (2018): 118–146.
- Araúz, Mateo. *El problema indígena de Panamá*. Panamá: Imprenta Nacional, 1926.
- Aylwin, José, y Pablo Policzer. "No Going Back: The Impact of ILO Convention 169 on Latin America in Comparative Perspective". *The School of Public Policy Publications* 13, n.º 8 (2020). [https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2020/04/final\\_No-Going-Back-Aylwin-Policzer.pdf](https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2020/04/final_No-Going-Back-Aylwin-Policzer.pdf).
- Bravo-Díaz, Andrea. "Notas Amazónicas frente a la pandemia, el caso Waorani en Ecuador". *Periferia, revista de recerca i formació en antropologia* 25, n.º (2020): 22–33.
- Castillo Díaz, Bernal Damián. *La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización: Un análisis de los retos del autogobierno indígena*. Tesis de maestría, Universidad de Costa Rica, 2005.
- . *La comarca de Tulenega de 1871 como antecedente en la construcción de la autonomía guna en Panamá*. Tesis de maestría en América Latina, Universidad de Panamá, 2018.
- . "Neggsed (Autonomía): Avances y desafíos del autogobierno del pueblo gunadule de Panamá". En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., y Ritsuko Funaki, coord., *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, 323–349. Quito: AbyaYala, 2021.
- Chaves, Margarita, Mauricio Montenegro y Marta Zambrano, comps. *El valor del patrimonio: Mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2014.
- Congreso General Kuna. *Anmar igar. Normas kunas*. Panamá, 2001.
- Davies, Ibelele N. *Gramática Kuna, Academia de la lengua kuna*. Panamá: Mecanografiado, 1999.
- Descola, Philippe. *Par-delà nature et culture*. París: Editions Gallimard, 2005.
- Dumoulin Kervran, David, y Christian Gros. "Conflictos de inversiones en territorios indígenas: El turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá". En Christian Gros, y Jean Foyer, *Desarrollo con identidad. Gobernanza económica en pueblos indígenas: siete estudios de caso*, 235–277. México: IFEA-FLACSO-CEMCA, 2010.
- Funaki, Ritsuko. "La brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios en América Latina (1991-2019)". En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., y Ritsuko Funaki, coord., *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, 67–111. Quito: AbyaYala, 2021.

- Gascón, Jordi, y Mònica Martínez Mauri. "Isleños y turistas: Propiedad comunitaria y territorialidad en sociedades indígenas". *Gazeta de Antropología* 33, n.º 1 (2017).
- González, Miguel, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., y Ritsuko Funaki. "Introducción". En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., Ritsuko Funaki, coord., *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, 11–39. Quito: Abya Yala, 2021.
- Halbmayer, Ernst. *Indigenous Modernities in South America*. Reino Unido: Sean Kingston Publishing, 2018.
- Herrera, Francisco. "IncurSIONES misquitas y elementos históricos de la comarca". En Ceaspa, eds., *El Pueblo Guaymí y su futuro*, 65–81. Panamá: CEASPA, 1982.
- . "La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá". *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia* 17 (2012): 44–59.
- Howe, James. *Un pueblo que no se arrodillaba*. Guatemala: Plumsock Mesoamerican Studies, Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica, 2004.
- . *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama*. Austin: University of Texas Press, 1986.
- Jordán, Osvaldo. "Entré durante el día y salí por la noche: Relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado". En Miguel González, Araceli Burguete, y Pablo Ortiz, coords., *La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, 509–561. Quito: Abya Yala, 2010.
- Leis, Raúl. *Machí: Un kuna en la ciudad*. Panamá: CEASPA, 1992.
- Martínez, Atilio. *El legado de los abuelos*. Panamá: MEDUCA/AECID, 2012.
- Martínez Mauri, Mònica. *La autonomía indígena en Panamá: la experiencia del pueblo kuna (siglos XVI-XXI)*. Quito: Abya Yala, 2011.
- . "Intercambios entre humanos y árboles en el área istmo-colombiana. Aportaciones etnográficas desde Gunayala (Panamá)". *Tabula Rasa* 36 (2020): 131–149.
- . "Museos, cultura material indígena y propiedad intelectual. Reflexiones en torno a la exposición Molas: capas de sabiduría". *Boletín Museo del Oro* 59 (2020): 217–249.
- . "Navegantes, autoridades indígenas y turistas en Panamá: Los efectos del turismo sobre el control territorial de las áreas marítimas del pueblo guna". *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 18 (2015): 4–26.
- . "¿Por qué pagar por entrar a Gunayala? Movilidad turística, soberanía y pueblos indígenas en Panamá". *Norois* 247 (2018): 63–76.
- Martínez Mauri, Mònica, y Anelio Merry López. "La voz del pueblo guna: Derecho a la comunicación y radios indígenas en Panamá". En Gemma Orobitg, coord., *Medios indígenas: Teorías y experiencias de la comunicación indígena en América Latina*. Madrid; Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert, 2020.
- Morales Gómez, Jorge. "El Convenio de 1870 entre los cunas y el estado colombiano: Sentido de una acción de resistencia". *Revista Colombiana de Antropología* 32: (1995): 185–196.

- Morell i Torra, Pere. “La construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae: Nuevas autonomías y hegemonías en el Estado Plurinacional de Bolivia”. En Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., y Ritsuko Funaki, coord., *Autonomías y autogobierno en la América diversa*, 335–371. Quito: Abya Yala, 2021.
- Niño Vargas, Juan Camilo. “An Amerindian humanism: Order and transformation in Chibchan universes”. En Ernst Halbmayer, ed., *Amerindian Socio-Cosmologies between the Andes, Amazonia and Mesoamerica: Toward an Anthropological Understanding of the Isthmo-Colombian Area*, 37–60. London y New York: Routledge, 2020.
- Ologwagdi, y Aiban Wagua. *An sun mage*. Panamá: Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación/MEDUCA, 2011.
- Orán B., Reuter, y Aiban Wagua. *Gayamar sabga: Diccionario escolar gunagaya-español*. Panamá: Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, Congresos Generales Gunas, 2009.
- Pérez Archibold, Juan. “Autonomía kuna y Estado panameño”. En Miguel Bartolomé, y Alicia Barabas, coords., *Autonomías étnicas y Estados Nacionales*, 243–274. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1998.
- Pineda, Roberto. “Estado y pueblos indígenas en el siglo xix”. *Credencial Historia* 146 (2016). <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/estado-y-pueblos-indigenas-en-el-siglo-xix>.
- Pitarch, Pedro, y Gemma Orobitg. *Modernidades indígenas*. Madrid-Frankfurt: Iberoamericana – Vervuert, 2012.
- Ramos Rodríguez, José Manuel. “Treinta años de radio indigenista: Incidencia, vigencia y sostenibilidad”. En Elissa Rashkin, y Norma Esther García Meza, coords., *Escenarios de la cultura y la comunicación en México: De la memoria al devenir cultural*, 231–252. Xalapa: Universidad Veracruzana, 2012.
- Salazar, Juan Francisco. “Activismo indígena en América Latina: estrategias para una construcción cultural de las tecnologías de información y comunicación”. *Journal of Iberian and Latin American Studies* 8, n.º 2 (2002): 61–79.
- Sousa Santos, Boaventura de. *Demodiversidad: Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Madrid: Akal, 2017.
- Steppacher, Rolf. “La petite différence et ses grandes conséquences. Possession et propriété. Brouillons pour l’avenir – contributions au débat sur les alternatives”. *Nouveaux Cahiers de l’IUED* 14 (2003): 181–190.
- Tauli Corpuz, Victoria. “The right of indigenous peoples to self-determination through autonomy or self-government”. En Jens Dahl, Victoria Tauli-Corpuz, Shapion Noningo, Shankar Limbu, y Sara Olsvig, eds., *Building Autonomies*, 13–18. Copenhagen: IWGIA, 2020.
- Tice, Karen E. *Kuna Crafts, Gender, and the Global Economy*. Austin: University of Texas Press, 1995.
- Valiente, Aresio, comp. *Derechos de los pueblos indígenas de Panamá*. Panamá: Impresora Gossestra, 2002.
- . *Régimen jurídico de protección a la mola como manifestación cultural*. Tesis de licenciatura, Universidad de Panamá, 2006.

- Wagua, Aiban. *Así lo vi y así me lo contaron: Datos de la Revolución Kuna. Versión del Sailadummad Inakeliginya y de kunas que vivieron la Revolución de 1925*. Panamá: Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, 2007.
- . *Los kunas entre dos sistemas educativos: Propuesta educativa de los Congresos General Kunas y rasgos de la Educación Bilingüe Intercultural*. Panamá: Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, 2005.
- . *Relatos de mi gran historia: An Igar Dummad e Ubigan*. Panamá: Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación/MEDUCA, 2008.
- Wagua, Aiban, y Abadio Green. *Bases de la lecto-escritura Kuna. Aspectos unificados bajo la dirección y decisión de los Congresos Generales Kunas*. Panamá: Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación/MEDUCA, 2004.
- Wickstrom, Stefanie. "The politics of development in Indigenous Panama". *Latin American Perspectives* 131, n.º 4 (2003) 43–68.