

**La revolución silenciosa de Panamá:
las tierras de comarca y los derechos indígenas**

Muchas naciones indígenas alrededor del mundo luchan ahora por su propia supervivencia cultural. Amenazados por gobiernos nacionales y extranjeros, estos grupos no reconocen las demandas de soberanía, lealtad, tierra y recursos por parte del Estado. Los palestinos de Israel, los kurdos del Medio Oriente y los misquitos de Nicaragua son los ejemplos más conocidos de pueblos indígenas que mantienen reclamaciones de tierras en las que les sea posible preservar su herencia cultural. Dichas demandas han llevado algunas veces a conflictos armados entre la población indígena y el gobierno nacional. *Cultural Survival Quarterly* publicó hace unos años una serie de dos partes dedicada a los grupos tribales envueltos en conflictos armados por alcanzar el control de sus propios territorios, sus políticas y sus recursos.¹

Tal no es el caso de Panamá en la actualidad. Este país centroamericano ha visto el surgimiento de algo revolucionario: una comarca o terruño indígena. Por décadas, el Estado ha mantenido una posición favorable hacia su minoría indígena y les ha reconocido los derechos humanos básicos, establecidos por la ley. Sus raíces históricas datan desde el principio del desarrollo de la república. El gobierno revolucionario del general Omar Torrijos inició, a finales de la década de 1960 y en la de 1970, una política para proveer a las poblaciones indígenas con asistencia gubernamental especial en las áreas de salud pública, educación y bienestar. Como resultado, los indígenas de Panamá han mantenido, relativamente, buenas relaciones con los líderes militares y civiles del país, y han recorrido un largo camino para alcanzar sus derechos constitucionales fundamentales.

Peter H. Herlihy obtuvo un doctorado en geografía en la Louisiana State University y es profesor adjunto de geografía en la University of Kansas. Una versión preliminar del presente artículo se presentó como ponencia en la Conferencia de geógrafos latinoamericanistas celebrada en San José, Costa Rica en enero de 1988; una segunda versión se publicó en inglés: Peter H. Herlihy, "Panama's Quiet Revolution: Comarca Homelands and Indian Rights", *Cultural Survival Quarterly* 13 (1989): 3: 17-24. La investigación para el estudio fue financiado con subvenciones de Fulbright Dissertation Grant (1982-1983) y de American States Training Fellowship (1986-1987). El autor agradece a Clifford P. Duplechin por la elaboración de los mapas originales y a Mac Chapin, Francisco Herrera y Olga F. Linares por sus valiosos y cuidadosos comentarios.

¹ Véanse *Cultural Survival Quarterly* 11 (1987): 3 y 4, especialmente el artículo de Bernard Nietschmann, "The Third World War", *Cultural Survival Quarterly* 11 (1987): 4: 1-16.

Mientras grupos indígenas de otros países pierden territorio y derechos humanos por sus conflictos con el Estado, los indígenas de Panamá han logrado progresos en estas áreas. Quizás a diferencia de las minorías étnicas de otras partes, ellos reconocen ciertas demandas del Estado sobre sus recursos y culturas. A cambio de eso, ellos esperan la delimitación legal de sus propios territorios, en los cuales sus lenguajes y tradiciones puedan ser venerados. En una región del mundo caracterizada a menudo por la revolución armada y las violaciones a los derechos humanos, las poblaciones indígenas de este pequeño país han dirigido deliberadamente sus esfuerzos hacia la recuperación de las tierras de su comarca, involucrando algunas veces cambios culturales radicales de reubicación de sus asentamientos y reorganización política. Por lo general, no han peleado sus batallas territoriales mediante el derramamiento de sangre, sino a través del cabildeo con los ministerios del Estado y cuerpos legislativos.

La comarca es, en general, el objetivo fundamental de la conducta política moderna de los indígenas. Debido a que los kunas, emberaes, wounanes y choques ya han ganado el estatus de comarca en algunas partes de su territorio, sus políticas se enfocan más específicamente en los problemas administrativos creados por nuevas presiones de afuera. Los guaymíes y los teribes, por otro lado, todavía están cabildeando para obtener sus territorios. Los bribries han permanecido aparte de este desarrollo.

Panamá tiene en la actualidad la población indígena menos perturbada de Centroamérica. Debido a que los indígenas han estado, hasta las últimas dos décadas, aislados geográficamente de la sociedad nacional, han permanecido bastante independientes. Aunque no están restringidos a sus tierras indígenas y un gran número de ellos también vive y trabaja en la ciudad de Panamá, la mayoría permanece en ellas, reflejando una resistencia histórica en contra de la asimilación dentro de la sociedad nacional. Los cinco grupos indígenas de Panamá están asentados en regiones claramente definidas lejos del istmo central (Figuras 1 y 2).

Antecedente histórico del concepto de comarca

La comarca nunca ha sido estrictamente definida como unidad geopolítica en Panamá; existen documentos respecto a asuntos indígenas que utilizan explícitamente el término, pero no lo definen. Como palabra del español, fue usada por primera vez en la región ístmica, de Panamá a Honduras, a principios de la administración colonial para referirse a una región, pueblo o provincia. Herrera indica que el concepto más cercano a comarca era el de provincia, pero que este último término adquirió otras connotaciones políticas a través del tiempo, reteniendo la comarca el concepto de una zona inaccesible que requería administración especial.² Su uso histórico sugiere un distrito o

² Francisco Herrera, "Incursiones misquitas y elementos históricos de la comarca", en *El pueblo guaymí y su futuro*, comité patrocinador del "Foro sobre el pueblo guaymí y su futuro", editor (Panamá: Impretex, 1982), pág. 75.

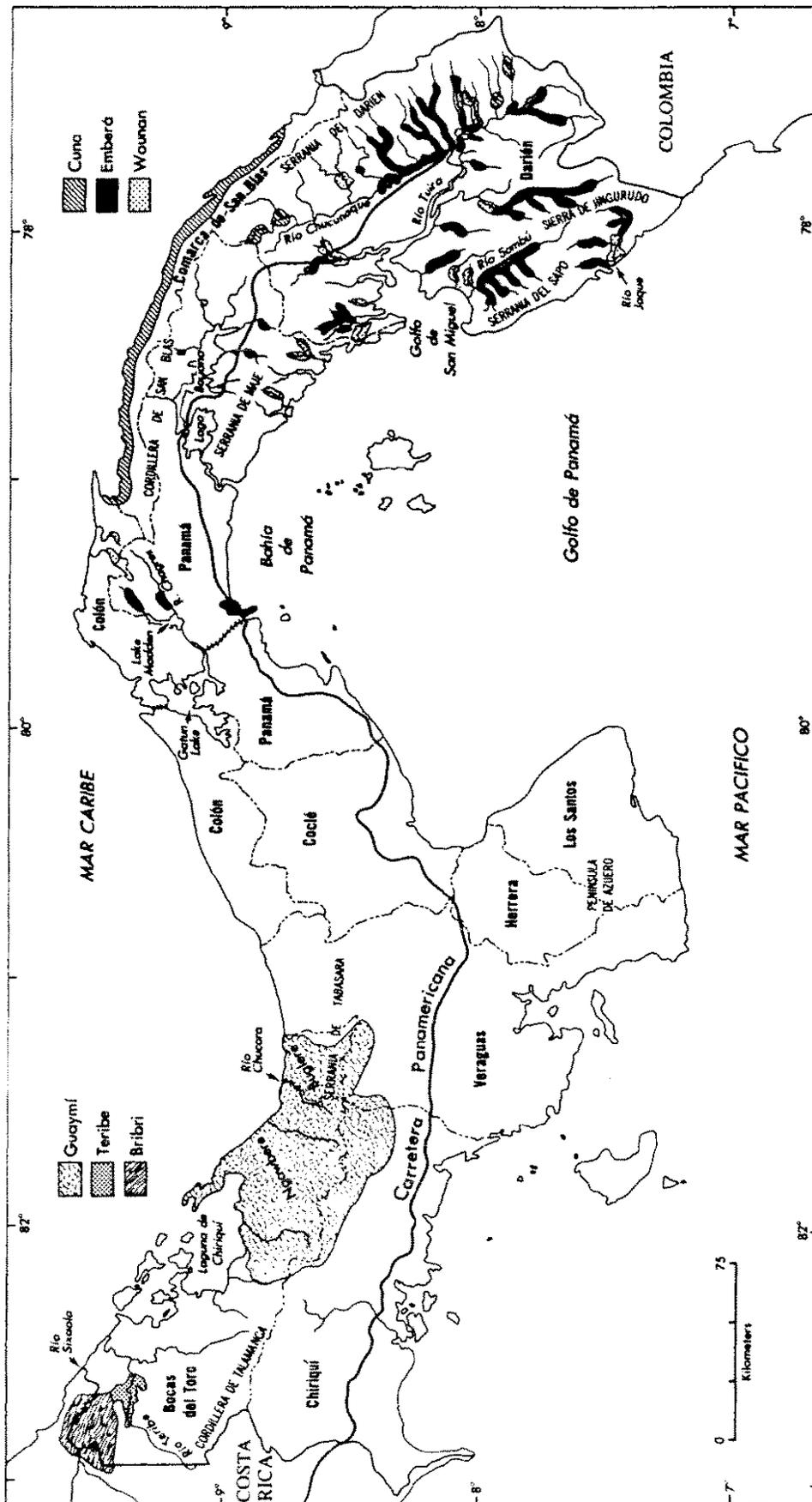


Figura 1. Grupos indígenas existentes en Panamá en 1985

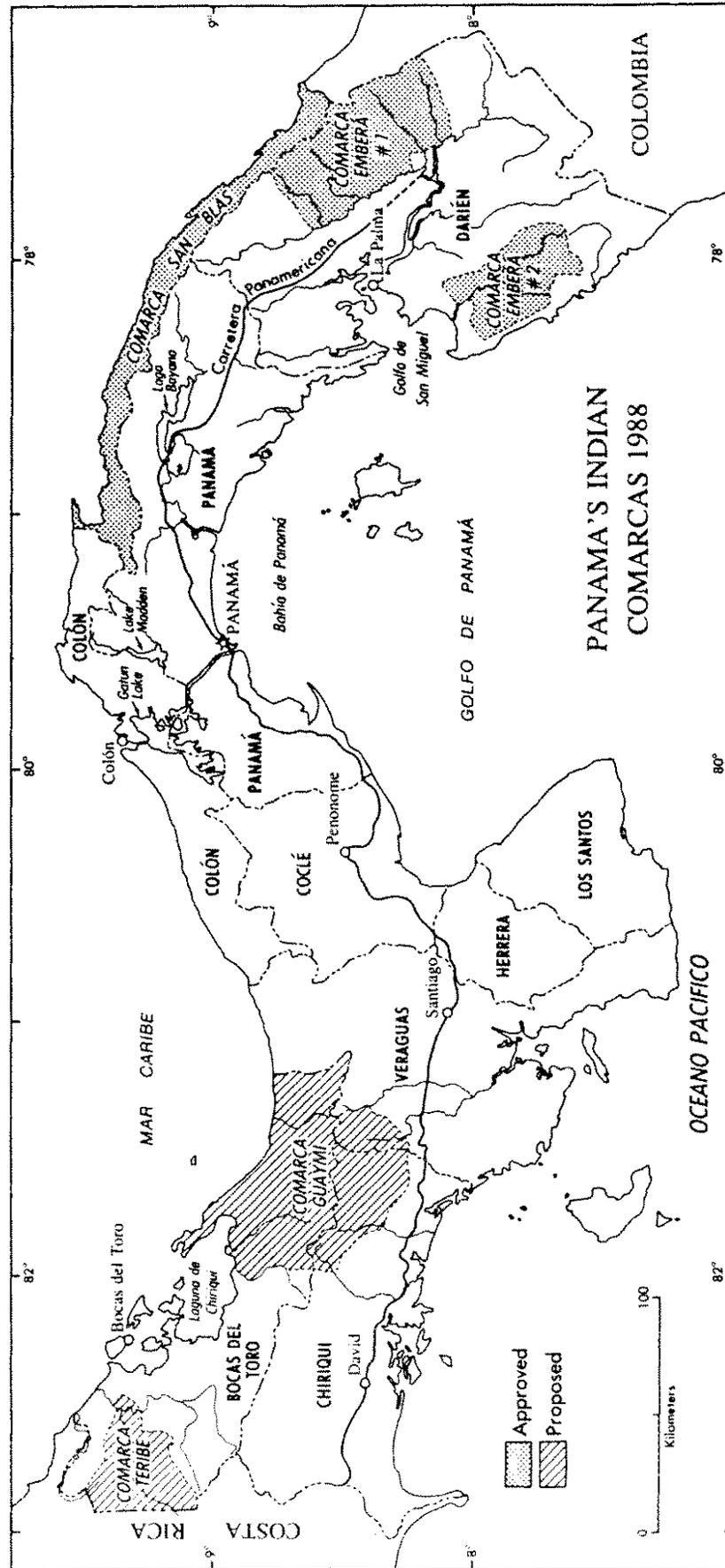


Figura 2. Comarcas indígenas formadas en Panamá hacia 1988

división de territorio, regularmente en regiones fronterizas, e incluye a su gente, usualmente indígenas, en una especie de región cultural.

El término comarca aflora en algunas de las primeras legislaciones de Panamá que se refieren a asuntos indígenas; el país adoptó primero el sistema de "reservas" indígenas, más que nada en respuesta a la breve rebelión kuna de 1925.³ Howe señala que a principios del siglo XX, gente de afuera alteró progresivamente la vida kuna en el archipiélago de San Blas.⁴ Los tortugueros, explotadores de caucho y colonos colombianos ilegales explotaron las tierras kunas; luego aparecieron escuelas y misioneros apoyados por el gobierno en la isla de Narganá. Howe explica que las facciones modernistas empezaron a suprimir las prácticas tradicionales. Además de esto, un programa de aculturación coercitiva en gran escala se desarrolló a medida que el control político se propagó a otras poblaciones en 1923 y 1924.

Ante estos acontecimientos, los kunas iniciaron en 1925 una breve pero exitosa rebelión con ayuda del aventurero norteamericano Richard O. Marsh. La intervención militar de los EE.UU. detuvo cualquier respuesta estatal y en los años siguientes de negociación kuna con Panamá, la Ley 59 de 1930 reconoció una reserva para los de San Blas. La rebelión kuna, junto con la influencia de los EE.UU., forzó el interés del Estado en la delimitación del área indígena y la adopción de un sistema de reserva.⁵ Pinnock indica que casi al mismo tiempo fue considerada por primera vez una reserva para los guaymíes.⁶ Aparentemente, una comisión formada para la delimitación del territorio y la Ley 18 establecieron en 1934 la reserva guaymí en Cricamola, Cusapín y Bluefields, en la provincia de Bocas del Toro. Esta ley también estableció la reserva para la tierra kuna de la parte alta del río Bayano.⁷

Después de una lucha política prolongada entre los kunas y el gobierno nacional, la Ley 2 de 1938 les concedió a los kunas un territorio a lo largo de la costa de San Blas, llamada "comarca". Howe indica que en 1945 los kunas y las autoridades del Estado elaboraron la carta orgánica, convenio que estableció el gobierno regional.⁸ El documento también formalizó un sistema político jerárquico con caciques. Delegados de las comunidades de la comarca debían asistir periódicamente a congresos democráticos. En 1953, Panamá

³ Al respecto, véase el artículo de James Howe, "La lucha por la tierra en la costa de San Blas (Panamá), 1900-1930", que precede al presente en este volumen (*nota del Editor*).

⁴ James Howe, *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama* (Austin: University of Texas Press, 1986), pág. 19.

⁵ Herrera, "IncurSIONES MISQUITAS Y ELEMENTOS HISTÓRICOS DE LA COMARCA", pág. 79.

⁶ Roberto Pinnock, "La comarca guaymí: el reclamo de un derecho", en *El pueblo guaymí y su futuro*, pág. 161.

⁷ Reina Torres de Araúz, *Panamá indígena* (Panamá: Instituto Nacional de Cultura Patrimonio Histórico, 1980), pág. 144; Alaka Wali, *Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama* (Boulder: Westview Press, 1989), pág. 111; y capitán C. Puleio, *Indigenismo en las fuerzas de defensa de Panamá* (Panamá, sin editorial, 1985), pág. 131.

⁸ Howe, *The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama*, pp. 19-20.

aprobó la Ley 16 concerniente a la condición administrativa y jurídica de San Blas. Esta decisión representa la primera vez que el Estado reconoció a la carta orgánica como la forma indígena de gobierno. A través de estos documentos se instituyó efectivamente el concepto de comarca en Panamá.

La Ley 18 de 1952 creó el Departamento de Asuntos Indígenas, dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia. El departamento debía promulgar los derechos de los grupos indígenas definidos en la Constitución de 1946, la cual demandaba la efectiva integración de las culturas indígenas a la sociedad nacional. Esta ley, como las relacionadas con los kunas, usaba el término comarca para describir a los territorios habitados por grupos indígenas; sin embargo, no lo definía explícitamente.

El Primer Congreso Indigenista Panameño fue desarrollado en la ciudad de Panamá en 1956. Blanco señala la importancia de este primer congreso nacional para clarificar la situación jurídico-política de los indígenas en el contexto nacional, para definir "la política indigenista" del Estado y para determinar la ayuda necesaria en estas áreas marginales.⁹ Al año siguiente, la Ley 20 estableció la "reserva" para el grupo étnico chocó a lo largo del río Chico, en la provincia del Darién; la comarca de San Blas también fue declarada una "reserva" indígena. Los términos *comarca* y *reserva* fueron usados casi indistintamente durante esta primera legislación. El Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social fue establecido por la Ley 27 de 1958 como dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia. La idea era crear una nueva agencia de gobierno para tratar los problemas indígenas, que fuera completamente independiente de cualquier otra agencia del Estado; sin embargo, ésta duplicaba muchas funciones del antiguo Departamento de Asuntos Indígenas, al cual reemplazó. Por razones administrativas, la ley dividió a las regiones ocupadas por las tribus en cuatro "comarcas": San Blas (kunas), Bayano-Darién (kunas de tierra firme, emberaes y wounanes), Tabasará (guaymies) y Bocas del Toro (guaymies). La ley trazó los límites territoriales provisionales de la comarca Tabasará en Veraguas y la provincia de Chiriquí, pero no delimitó a las otras. Presuntamente los límites debían seguir los establecidos en las anteriores leyes de "reserva"; la demarcación en sí debía ser concluida en fecha posterior. Aún así, como en el caso de las leyes anteriores, ésta no definió la unidad administrativa de la comarca ni la distinguió de la reserva. Igual que con la agencia anterior, esta organización no fue provista del apoyo financiero para su puesta en práctica.

Durante estas primeras décadas, las tierras de la reserva y la comarca existían en papel mas no en la práctica (con la excepción parcial de la comarca de San Blas). Todos los territorios indígenas fueron explotados y colonizados por extranjeros. Además de esto, las relaciones gubernamentales con las poblaciones indígenas permanecieron esporádicas y caracterizadas por

⁹ Freddy Blanco, "Régimen jurídico de las colectividades indígenas en Panamá" (tesis de licenciatura, Universidad de Panamá, 1976), pág. 145.

alguna ayuda directa, pero a pesar de todo insuficientes para cumplir con la ampliación de obligaciones del Estado ya establecidas por la ley.

Desarrollo del concepto moderno de comarca

La noción actual de este territorio geopolítico emergió a finales de la década de 1960 y durante la de 1970 cuando el gobierno revolucionario del general Torrijos cambió la política nacional hacia los indígenas. Torrijos parecía sentir empatía por las condiciones de vida de los pobres en Panamá. Aparentemente sin ayuda, inició un esfuerzo consciente por mejorar la posición de los indígenas en la sociedad nacional.

Torrijos viajó a lugares remotos y poco conocidos para invitar a los indígenas a participar en el proceso político, pidiéndoles que definieran sus propias políticas dentro de sus propias regiones. En este diálogo, él enfatizó la necesidad de que los indígenas “lucharan” por delimitar sus comarcas y por recibir asistencia médica y educativa del gobierno. Para que los grupos alcanzaran estos objetivos, Torrijos solicitó la ayuda de Estanislao López, entonces tercer jefe de San Blas Kuna. En vista de que los kunas ya habían obtenido el título de comarca, con su propia legislación (la Carta Orgánica de 1945, mencionada anteriormente), el general debe haber aprobado su situación. Su primer paso fue pedirle a López que ayudara a los representantes a organizar un congreso indígena nacional.

Después de que López —que ya se encontraba activo en el frente político— logró contactar con éxito a los representantes de cada uno de los mayores grupos indígenas de Panamá, llevaron a cabo el II Congreso Indígena Nacional en Quená, en la provincia de Veraguas en 1969. Su petición al gobierno de protección de sus tierras incluía la delimitación de las comarcas, tema que se convirtió en foco central de los congresos siguientes. En el congreso, otros líderes indígenas se enteraron de la efectividad política de los kunas a través del sistema del congreso cacique, implementado por mucho tiempo en la comarca de San Blas. Los líderes indígenas empezaron a introducir cambios en su organización política e histórica, al adoptar una basada en el modelo kuna.

López, que aparentemente había recibido autoridad de Torrijos, estuvo estrechamente involucrado en el proceso. Mientras la lucha de la comarca estaba en marcha, López aceleró el proceso entre los emberaes y wounanes cuando nombró a un nuevo jefe quien, a su vez, designó a otros jefes regionales en un intento por organizar la población del Darién, que nunca antes había tenido una organización social jerarquizada. La organización kuna mantuvo un considerable prestigio entre los emberaes y wounanes, quienes habían mantenido contacto con la población de San Blas. En 1969, López, como miembro de la Comisión para la Solución de los Problemas Indigenistas Nacionales, viajó a a la región emberá-wounán en el Darién con un jefe recién nombrado y otros líderes, cabildeando por la adopción de una vida organizada en las villas y del sistema del congreso cacique. Un nuevo sistema político emberá-wounán surgió en 1970, cuando se llevaron a cabo los primeros

congresos regionales.¹⁰

Aunque las raíces históricas de cada movimiento son diferentes, casi al mismo tiempo se empezaron a producir amplios esfuerzos en pro de la "politización" de los otros grupos indígenas de Panamá.¹¹ Entre los guaymíes recientemente se produjeron hechos similares, con la adopción del sistema del congreso cacique y los teribes.¹²

Los académicos también prestaron atención a los problemas indígenas durante los primeros años de la administración Torrijos. Un grupo de estudiantes y profesores se organizó en la Universidad de Panamá bajo la coordinación de la antropóloga Reina Torres de Araúz, con el fin de estudiar a las culturas indígenas.¹³ Dos estudiantes, Stanley Heckadon Moreno y Francisco Herrera, empezaron a trabajar como funcionarios en la nueva Sección de Asuntos Indigenistas, con la Dirección General del Desarrollo de la Comunidad (DIGEDECUM).¹⁴ Durante los años de Torrijos, un grupo de presión por el interés público, dirigido por los estudiosos ya mencionados, empezó a cabildear por los derechos indígenas.

A medida que los asuntos indígenas atrajeron mayor atención, el Estado empezó a reconocer sus obligaciones constitucionales de promover la continuidad cultural de su población indígena. La nueva Constitución Nacional de 1972 otorgó a los indígenas el derecho a participar en el sistema político panameño y contempló la reserva de tierras necesarias para su bienestar económico.¹⁵ Casi al mismo tiempo, Freddy Blanco fue contratado como director de la Oficina de Asuntos Indigenistas del Ministerio de Gobierno y Justicia. Los representantes kunas, guaymíes, emberaes, y wounanes

¹⁰ Peter Herlihy, "A Cultural Geography of the Emberá and Wounán (Chocó) Indians of Darién, Panama, with emphasis on Recent Village Formation and Economic Diversification" (tesis doctoral, Louisiana State University, 1986), pp. 170-172; y Peter Herlihy, "Cambios en el paisaje cultural de los indios Emberá y Wounán (Chocóes) del Darién, Panamá", *Revista Lotería* 368 (1987): 5: 131-143.

¹¹ Francisco Herrera, "Politización de la población indígena en Panamá", *Actas del III Simposium Nacional de Antropología y Etnohistoria de Panamá* (Panamá: III Simposium Nacional de Antropología, 1971), pp. 345-357.

¹² R. Rivera Domínguez, "Legislación indígena, política administrativa y nacionalidad: el caso del grupo indígena guaymí de Panamá", *Hombre y cultura* 3 (1975): 1: 59-69; Comisión Interagencial para el Estudio de la Población Guaymí, *Estudio socio-económico de la población indígena guaymí de Panamá* (Panamá: Ministerio de Educación, 1978); Pinnock, "La comarca guaymí: el reclamo de un derecho"; Philip Young y John Bort, "Economic and Political Adaptations to National Development among the Guaymí", *Anthropological Quarterly* 58 (1985): 1: 1-12; y para los teribes, véase Nilka von Chong S. y Myrna Ortiz, *Estudio etnográfico sobre el grupo teribe* (Panamá, 1982).

¹³ Torres de Araúz, *Panamá indígena*, pág. 24.

¹⁴ Comunicación personal con Francisco Herrera, 1987.

¹⁵ Stanley Heckadon Moreno y Francisco Herrera, "Agenda para la discusión del problema indígena y una política indigenista", documento inédito del Ministerio de Gobierno y Justicia, 14 de mayo de 1975, pp. 1-4; Blanco, "Régimen jurídico de las colectividades indígenas en Panamá", pp. 47-48; y Torres de Araúz, *Panamá indígena*, pág. 333.

empezaron a trabajar en su oficina, convirtiéndose en elementos fundamentales en la introducción de nuevas ideas políticas entre sus poblaciones. Una comisión integrada fue establecida en 1977 para documentar las políticas indigenistas estatales. Con Blanco como coordinador, la comisión incluía a activistas indígenas y a especialistas nacionales en asuntos afines.¹⁶

La comisión coordinaba el trabajo de tres grupos. El primero discutía el concepto de "reserva" *versus* el de "comarca", incluyendo sus funciones sociales, límites geográficos y organización político-administrativa. En él se decidió aceptar el término de *comarca* en lugar del de *reserva*, pues el primero había formado parte de la legislación panameña por largo tiempo y era mejor aceptado por los indígenas.

La existencia de las comarcas fue considerada indispensable tanto para los indígenas como para el Estado. A los primeros les garantizaría los derechos de tierra, de desarrollo socioeconómico y de preservación de su herencia cultural; al Estado le permitiría estabilizar los patrones migratorios de las áreas rurales a las urbanas. El grupo concluyó que la delimitación de las comarcas debería ser responsabilidad de las autoridades indígenas en combinación con el Estado. La administración interna del terruño debería ser manejada por los indígenas que vivieran allí, de acuerdo con su propia cultura y tradiciones. La subcomisión concluyó que cada comarca debería tener su propia carta orgánica que defendiera la ley de la comarca, mediante el establecimiento de los derechos y obligaciones de las comunidades, al igual que las regulaciones administrativas y el nombramiento de autoridades para el gobierno de la región.

El segundo grupo discutió las políticas indígenas: estructura, participación y variaciones regionales. Perfiló un enfoque para evaluar la organización política indígena, pero centrado en la situación guaymí. Al encontrar variación regional, el grupo concluyó que la organización política guaymí estaba en proceso de cambio y que debía ser ajustada dentro de una estructura que pudiera ser reconocida por el Estado —que siguiera, incidentalmente, el modelo kuna del congreso cacique.

El tercer grupo tenía como objetivo formular el plan estatal de acción en relación a la población indígena. Una de sus prioridades era la necesidad de incorporar a las sociedades indígenas dentro de la economía nacional y el desarrollo político. Sus objetivos, impregnados de gran sensibilidad cultural, señalaron letra por letra las políticas estatales en asuntos políticos, económicos, sociales, culturales y educativos que afectaban a los indígenas.¹⁷ El gobierno apoyó las conclusiones de las comisiones. En 1978, el general

¹⁶ Comisiones para el Análisis de la Problemática Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia, "Conclusiones y recomendaciones sobre las comarcas indígenas", documento inédito, 1977, pp. 1-20.

¹⁷ Comisiones para el Análisis de la Problemática Indígena, "Conclusiones y recomendaciones sobre las comarcas indígenas".

Torrijos anunció un plan nacional para delimitar los territorios indígenas.¹⁸ Sin embargo, él fallecería en un accidente aéreo en 1981, antes de que muchas de sus aspiraciones fueran realizadas. Su tradición de proveer a los indígenas de Panamá con asistencia gubernativa especial (una especie de indigenismo en el gobierno militar) continuó en mayor o menor grado bajo las administraciones de los generales Rubén Darío Paredes y Manuel Antonio Noriega. Los programas de desarrollo dirigidos por el Estado, regularmente financiados por agencias internacionales de desarrollo, han llevado escuelas rurales, maestros y centros de salud a territorios indígenas remotos.

Los comentarios del capitán Puleio, antiguo oficial indigenista de las Fuerzas de Defensa de Panamá, explican que, a los ojos del gobierno, las comarcas no están destinadas a confinar a los indígenas como algo archivado y sin interés. En vez de eso —explica él— las comarcas representan una aspiración profundamente enraizada en la concepción propia de autonomía de los grupos indígenas, como una necesidad para encontrar una frontera segura, donde cada uno de ellos pueda desarrollarse como grupo étnico, sin disminuir o perjudicar los intereses generales del Estado.¹⁹ Los problemas políticos y las restricciones fiscales en Panamá han detenido, desde mediados de 1987, los esfuerzos del gobierno por mejorar las condiciones de vida en las tierras indígenas rurales. Sin embargo, aunque el ideal no está realizado a perpetuidad y todavía surgen conflictos menores entre los indígenas y el Estado, ciertamente el gobierno ha mantenido buenas relaciones con las poblaciones indígenas.

Definición de comarca

Debido a que no existen parámetros estrictos, la definición de comarca se basa en la evolución actual de su uso y función. Los indígenas panameños están convencidos de sus derechos territoriales. Durante los años de Torrijos, sus congresos se apartaron del concepto de reserva para centrarse en el objetivo de adquirir la categoría de comarca. Para ellos, la comarca evoca una noción diferente a la de reserva. Ellos piensan que las reservas tienen un fuerte sentido de paternalismo racial e histórico; implican áreas de aislamiento y marginalidad, dominadas por la sociedad nacional y que no permiten que los indígenas mantengan derecho sobre sus tierras. Los indígenas creen que sus lenguas y costumbres los separan de la sociedad nacional y quieren gobernar sus propias tierras bajo sus propias leyes. Por otro lado, ellos miran a las comarcas como expresiones de su propia división geopolítica y sistema administrativo. Para ellos, la comarca provee tenencia de la tierra y garantiza fronteras territoriales definitivas.²⁰

¹⁸ Pinnock, "La comarca guaymí: el reclamo de un derecho", pág. 162.

¹⁹ Puleio, *Indigenismo en las fuerzas de defensa de Panamá*, pág. 80.

²⁰ Comisión Interagencial para el Estudio de la Población Guaymí, *Estudio socio-económico de la población indígena guaymí de Panamá*, pp. 77 y 80; Chong S. y Ortiz,

El control sobre su tierra, el liderazgo político y la herencia cultural, han llegado a ser los principales objetivos de los indígenas panameños en la actualidad. Estas tribus tienen distribuciones poblacionales que cruzan fronteras internacionales y reflejan sus migraciones históricas. La comarca de San Blas Kuna, por ejemplo, tiene límites territoriales reconocidos junto a la costa nordeste, y sin embargo, ellos remontan sus ancestros hasta el interior de las provincias del Darién y el departamento de Chocó en Colombia, donde todavía mantienen asentamientos. Similarmente, las poblaciones emberá y wounán se extienden a través de esas tierras fronterizas colombianas, y en Costa Rica también es posible encontrar asentamientos guaymíes, bribries y teribes.

Los líderes indígenas panameños, por lo general, no dirigen sus esfuerzos políticos hacia estas grandes distribuciones de sus naciones históricas. Ni lo hacen, de hecho, hacia todas sus áreas de asentamiento en Panamá. Ellos reconocen lo que podría llamarse una "identidad cultural múltiple": se ven a sí mismos como "pueblos" individuales atados a su extensa nación indígena por la cultura, la historia y las tradiciones, pero, a la vez, se conciben como panameños que participan en las instituciones territoriales, legislativas y judiciales del Estado. Generalmente, no están involucrados en grandes movimientos tendientes a lograr estado de autonomía para la distribución entera de su "nación", sin importar los límites internacionales del Estado. Los indígenas panameños están tratando de establecer territorios para la comarca sólo en parte de sus terruños. Están preocupados por proteger las tierras más densamente pobladas de sus regiones culturales históricas en Panamá — aquellas áreas que han ocupado por largo tiempo y en las cuales, hasta hace poco, casi no había extranjeros.

El Estado mantiene considerable influencia sobre el distrito administrativo. Una comarca debe ser primero aprobada por la legislación nacional para ser establecida por la ley. Los ministros gubernamentales y los líderes de la comarca deben estar de acuerdo antes de que la carta orgánica sea aprobada por un decreto del Ejecutivo. Los indígenas, por otro lado, regulan las leyes que ellos han creado con el fin de normalizar la vida jurídica interna de su región. Las comarcas tienen un sistema judicial similar al régimen normal del país; el sistema difiere sólo en que las autoridades son indígenas y la población responde a ellas (excepto en casos de crímenes mayores, cuando el ofensor debe responder a las leyes nacionales).²¹ El Ministerio de Gobierno y Justicia supervisa, a través de su oficina de asuntos indígenas, las actividades del gobierno local dentro de la región, pero esto no va en detrimento de los indígenas, quienes gozan de completos derechos de voto y tienen sus propios representantes en la asamblea nacional y la legislatura.

Estudio etnográfico sobre el grupo teribe, pp. 199 y 203; y Herlihy, "A Cultural Geography of the Emberá and Wounán", pp. 184-185.

²¹ Puleio, *Indigenismo en las fuerzas de defensa de Panamá*, pp. 80-81.

En resumen, la comarca es un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado. Más bien, el Estado reconoce los rasgos únicos de la sociedad indígena en contraste con la nacional, y ambos gobiernos —nacional e indígena— alcanzan acuerdos generales: los indígenas se acomodan a ciertos intereses del Estado de soberanía, seguridad y explotación de recursos, para poder ganar su propio terruño. Son ellos quienes toman la mayoría de las decisiones que conciernen a aspectos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones. Dentro de los límites de esta región geopolítico-administrativa, los indígenas, en gran parte, se gobiernan a sí mismos bajo su propio sistema político, pero todavía mantienen fidelidad al Estado.

Territorios de comarca en la actualidad

La experiencia kuna con su comarca es muy oportuna para el desarrollo del concepto de territorio entre los emberaes, wounanes, guaymíes y teribes, pues les provee un modelo político para el cambio cultural. Durante medio siglo, los kunas han mantenido control sobre una vasta cadena de islas y una franja escabrosa de bosque húmedo costero a lo largo de las playas caribeñas del nordeste. La comarca San Blas, localmente llamada Kuna Yala, tiene una extensión de 3,206 kilómetros cuadrados, con más de 40,000 habitantes, aproximadamente el 95 por ciento de los kunas de Panamá.

Un movimiento indígena caracterizado por la reubicación de los asentamientos en villas y la adopción del sistema político del congreso cacique kuna surgió entre los emberaes y wounanes, quienes querían asegurar su territorio durante la década de 1960. La comarca Emberá fue establecida legalmente en gran parte por la Ley 22 de 1983. Emberá Drua ("territorio emberá", su nombre local) mide más de 4,000 kilómetros cuadrados y tiene 9,000 habitantes en la actualidad, o casi el 60 por ciento de la población de ese grupo en Panamá. Dividida en dos regiones ubicadas en las cuencas más largas del río Darién, contiene en su territorio las mayores extensiones de bosque húmedo. El Cuadro 1 presenta datos sobre los territorios de comarca.²²

Los guaymíes también están planificando el título de comarca. A pesar de enfrentar conflictos por la tenencia de la tierra con los colonos agrícolas

²² Los datos de población son estimaciones basadas en datos etnográficos y del censo de 1989; los cálculos de área, con la excepción de la extensión oficial de San Blas, se basaron en límites propuestos y definidos legalmente en la serie 1/250,000 de Panamá, medidos con un digitador electrónico, una NUMONIC (modelo 1224). Con respecto a los datos de población de las comarcas, se pueden encontrar datos más recientes para los kunas en Panamá, *Censos nacionales de 1980: volumen 11, Características generales*, pág. 27; para los emberaes y wounanes, en Peter H. Herlihy, "Indians and Rain Forest Collide: The Cultural Parks of Darién", *Cultural Survival Quarterly* 10 (1986): 3: 58; y para los teribes, en Chong y Ortiz, *Estudio etnográfico sobre el grupo teribe*, pág. 51.

CUADRO 1
Territorio de las comarcas indígenas de Panamá

<i>Grupo lingüístico</i>	<i>Población total</i>	<i>Nombre (y nombre local)</i>	<i>Area (km²)</i>	<i>Población</i>	<i>Año</i>
kuna	45,000	Comarca San Blas (Kuna Yala)	3,206	27,588	1980
emberá wounán	12,000 3,000	Comarca Emberá (Emberá Drua)	4,326	7,245	1983
mgawbere buglere	72,500 3,200	Comarca Guaymí*	4,759	?	
térraba	1,500	Comarca Teribe*	1,447	1,027	1981

* Propuesto (no aceptado por el gobierno nacional)

de los alrededores, de poseer recursos naturales excesivamente agotados y de confrontar proyectos de desarrollo a gran escala, el terruño guaymí no ha sido concedido todavía.²³ Los guaymíes también adoptaron el sistema del congreso cacique, pero los líderes indígenas no han concretado acuerdos con las autoridades del Estado sobre el tamaño del territorio propuesto. Los límites de la comarca propuestos actualmente por el gobierno nacional incluirían más de 4,500 kilómetros cuadrados y partes de tres provincias, con una población indeterminada.

La población teribe ha iniciado esfuerzos políticos similares para delimitar su propio terruño. Los teribes y, en menor escala, los guaymíes, carecen de la estructura organizacional y la fuerza política de los kunas y emberaes. La comarca teribe propuesta incluye también territorio traslapado dentro de los límites de una de las propuestas guaymíes más grandes. La comarca cubriría alrededor de 1,500 kilómetros cuadrados y contendría la mayoría de la población del grupo.

Estado versus intereses indígenas

En general, las comarcas proveen muchos beneficios posibles tanto para los indígenas como para el Estado. A éstos nos referimos en los apartados siguientes.

Conservación de recursos naturales. Con la ayuda de agencias de recursos internacionales y estatales y conjuntamente con prácticas indígenas sobre

²³ Christopher Gjording, *The Cerro Colorado Copper Project and the Guaymí Indians of Panamá*, Cultural Survival Occasional Papers 3 (Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, 1981).

manejo de recursos, el sistema de comarcas podría ofrecer la estructura institucional que permitiera la regulación del uso y conservación de los recursos naturales. La deforestación a gran escala empezó en Panamá después de la Segunda Guerra Mundial; para 1980, el país conservaba sólo el 38 por ciento de sus reservas forestales.²⁴ La extensión más grande de bosque húmedo que queda en el país —una de las más grandes de Centroamérica— cae dentro de las comarcas. Con el uso de economías de subsistencia, los indígenas han conservado los bosques de sus territorios por siglos. La legislación de la comarca exige el manejo y conservación de los recursos a través del establecimiento de áreas naturales. Desafortunadamente, aunque las autoridades de la comarca manejan los recursos de la superficie, la Constitución coloca a la explotación de los recursos del subsuelo bajo el control del Estado.

Seguridad fronteriza. La naturaleza de los conflictos políticos existentes alrededor del mundo, conduce muchas veces a acciones militares dentro de regiones fronterizas remotas habitadas por grupos de indígenas. En vista de que las comarcas de San Blas y Emberá cubren tierras limítrofes a lo largo de la frontera oriental de Panamá con Colombia, y que los territorios guaymí y teribe propuestos para este fin, cubren tierras fronterizas con Costa Rica, el establecimiento de territorios indígenas en estas zonas podría ayudar a estabilizarlas en contra de futuros conflictos. Las comarcas proveen a los indígenas con otra forma de seguridad fronteriza, al definir límites legales en contra del avance de los colonos agrícolas y del frente ganadero. Los indígenas saben que, dentro de los límites establecidos de la comarca, el gobierno apoyaría sus reclamaciones en contra de forasteros sin autorización que atentaran contra sus derechos sobre la tierra o los recursos.

Estabilización de los patrones de migración. En el pasado, las familias indígenas tenían que desplazarse a la ciudad de Panamá en búsqueda de oportunidades económicas. Dado el incentivo de poseer sus propias tierras de cultivo dentro de las comarcas, los indígenas no parecen ahora tan presionados por abandonar sus territorios. En el Darién, por ejemplo, los indígenas emberaes y wounanes, desalentados por los conflictos con los colonos agrícolas recién asentados en el Darién a lo largo de la carretera Panamericana, se han reubicado recientemente en villas dentro de la comarca Emberá, en vez de emigrar a la ciudad de Panamá. Es interesante notar que a medida que la rivalidad política y las sanciones monetarias de los EE.UU. afectaron la economía de la ciudad capital, los emberaes, wounanes y kunas urbanos regresaron a sus comarcas, donde pueden vivir sin depender de ganancias monetarias.

²⁴ Stanley Heckadon Moreno, "La ganadería extensiva y la deforestación: los costos de una alternativa de desarrollos", en *Agonía de la naturaleza*, Stanley Heckadon Moreno y Jaime Espinosa González, editores (Panamá: Impretex, 1985), pág. 51.

Investigación científica. Aunque se podría decir que la conservación de los recursos naturales de los pueblos indígenas es fortuita, resultado más de prácticas extensas en el uso de la tierra que de un conocimiento consciente, no puede negarse que es real. Más formalmente, los esfuerzos de liderazgo de la comarca por conservar las reservas forestales, y el control y manejo de las áreas de recursos, permitiría proteger los diversos tipos de hábitats naturales que se encuentran únicamente en estos territorios. La reciente instauración del "parque científico" PEMASKY (Proyecto de Estudios para el Manejo de Areas Silvestres de Kuna Yala) que los kunas establecieron en su propio territorio, muestra el camino para el desarrollo de áreas similares en otras tierras indígenas. En el aspecto cultural, estos territorios también aseguran la conservación *in situ* de los agro-ecosistemas nativos, como fuentes de información casi inexploradas, acerca del uso etnobotánico de las especies silvestres del bosque, así como los concernientes a los cultivos y prácticas tradicionales. Por medio de la exploración de los sistemas de manejo de recursos de los habitantes indígenas, los investigadores podrían también usar las comarcas como "campos de prueba" para el desarrollo de estrategias alternativas en el uso de la tierra, incluyendo experimentos agroforestales, cultivo de riberas, explotación maderera, manejo de bancos de peces y semidomesticación de especies silvestres de la flora y fauna.

Beneficios económicos. Las comarcas contribuyen a las economías, indígena y estatal. Todas las regiones indígenas de Panamá realizan ahora contribuciones significativas para la producción agrícola del país, en muchos casos enviando importantes productos para la venta en el área central del istmo. El turismo añade ingresos adicionales para ambas sociedades: las agencias de turismo en la ciudad de Panamá promueven varias excursiones a tierras indígenas y los turistas gastan dólares en ambas localidades, la nacional y la indígena. Asociadas con estas actividades, las ventas de artesanías les permiten algún ingreso de dinero a los indígenas, sin necesidad de cultivar tierras adicionales. Más aún, los líderes de la comarca, en general, no se oponen a los programas nacionales o internacionales de desarrollo que contemplen la explotación racional de sus recursos humanos y naturales de acuerdo con lineamientos establecidos en la ley y en la carta orgánica.

Herencia cultural. El sistema de comarca promete proteger la herencia cultural de Panamá, al mantener a los indígenas en sus propias tierras siguiendo sus propias tradiciones.

Conclusión

Sin embargo, todo esto no permite sugerir que los territorios de comarca de Panamá no tienen problemas. Las poblaciones guaymí y teribe no han obtenido todavía la categoría de comarca. En verdad, algunos legisladores consideran inconstitucional el establecimiento de una comarca guaymí, porque

crea una unidad jurídico-política separada.²⁵ La comarca Emberá tiene que lograr todavía la aprobación de su carta orgánica; los líderes emberaes y chocoes continúan negociaciones sobre asuntos administrativos de la región con varios ministerios gubernamentales.

A pesar de que las tierras emberá, wounán y kuna están legalmente establecidas y delimitadas en el papel, la mayoría carece de demarcación en el campo. Ambos grupos continúan experimentando conflictos limítrofes con colonos agrícolas invasores.²⁶

Además, las leyes de la comarca no especifican temas sobre conservación y recursos relativos al uso de la tierra para la subsistencia. Bajo el concepto de comarca subyace la filosofía de que a los indígenas les sea dado acceso continuo a los recursos necesarios para la soberanía y bienestar. Sin embargo, las economías indígenas, basadas en el uso extensivo de la tierra y en prácticas de subsistencia orientadas monetariamente, limitan la posibilidad de nuevos campos de cultivo y recursos naturales.²⁷ Al final será necesario definir y aun delimitar tierras indígenas internas, estableciendo límites para asegurar su desarrollo y conservación racional futuros.

Adicionalmente, la administración de estos territorios está frecuentemente en manos de indígenas que tienen poca educación formal o experiencia con temas legales y políticos complejos. Considerables disturbios ocurren entre los líderes de la comarca, a medida que las autoridades indígenas locales, regionales y nacionales se enredan en problemas administrativos que a menudo desestabilizan las regiones. Algunos grupos parecen adherirse muy estrechamente al modelo kuna del congreso cacique, sin permitir las diferencias culturales entre ellos.

A pesar de estos problemas, algo revolucionario ha ocurrido realmente en Panamá: el Estado ha reconocido los derechos indígenas a la tierra, a los recursos y a la autodeterminación (el poder de decisión en su propio territorio). Cada vez más amenazados por forasteros, los indígenas se han dado cuenta que las comarcas pueden asegurar por lo menos una parte de sus territorios tradicionales en contra del avance omnipresente de colonos agrícolas, empresarios madereros, urbanistas y otros explotadores que usurpan sus derechos de tierras y destruyen la base de recursos que ellos necesitan para sobrevivir. Los indígenas ven las comarcas como un lugar en el cual sus costumbres y lenguajes son venerados: una forma de ayudar a mantener su etnicidad.

²⁵ J. Rubén Rosas, "Informe de minoría de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales sobre el anteproyecto de ley por la cual se crea la comarca guaymí", documento inédito en la Asamblea Legislativa de Panamá, fechado 3 de septiembre de 1987, pp. 1-4; y J. Quintero de León, "El actual proyecto de demarcación guaymí crea superprovincia: Rosas", diario *La prensa*, 17 de enero de 1987, pág. 16a.

²⁶ E. Sinclair, "Presencia de colonos disgusta a los kunas", *La estrella de Panamá*, 15 de enero de 1987, pp. A-1 y D-14; y M. Ludwig González, "Breves del Darién", *La estrella de Panamá*, 4 de mayo de 1987, pág. B-12.

²⁷ Herlihy, "Indians and Rain Forest Collide".

Los indígenas de Panamá han gobernado siempre sus propias tierras. Trabajando dentro de las instituciones legales y políticas existentes a nivel nacional, en forma pacífica y deliberada, han ganado terreno en sus territorios tradicionales, asegurando de esa manera una base territorial en contra del expansionismo histórico de la sociedad nacional. En efecto, las comarcas de Panamá ofrecen probablemente el potencial más grande para el desarrollo de la autonomía de las culturas indígenas en sus territorios tradicionales en toda Centroamérica. Hay, por supuesto, pros y contras para ambas sociedades, el Estado y los indígenas; pero, en forma global, las comarcas parecen trabajar por el interés general de ambas. Las comarcas son vistas como una forma deseable para que el gobierno nacional actúe con las poblaciones minoritarias, permitiéndoles la autodeterminación dentro de su propio territorio y manteniendo, de ese modo, la herencia natural y cultural de la región y del grupo étnico.