

Hoja de datos | Comarca Emberá Wounaan

Introducción

Localizada al final del istmo centroamericano, el este de Panamá es una región diversa y compleja. Esta región conformada por la provincia del Darién, por la Comarca Emberá-Wounaan y por los corregimientos Tubualá y Puerto Obaldía de la Comarca Guna Yala cuenta con la mayor extensión forestal del país. Más allá del interés comercial que históricamente ha generado la zona por unir el norte y el sur del continente americano, esta selva ha sido conservada por los pueblos que poseen estos territorios. De esta manera, la selva del Darién sigue siendo considerada como uno de los 5 Grandes Bosques de Mesoamérica con una de las mayores concentraciones de carbono forestal de todo el trópico y representa una frontera natural y corredor biológico entre Colombia y Panamá.

El este panameño es el hogar de los pueblos indígenas Guna, Emberá y Wounaan quienes, a través de años de lucha han conseguido diversas formas de reconocimiento de sus derechos. En esta región encontramos las Comarca Guna Yala y Guna de Wargandí, la Comarca Emberá-Wounaan y múltiples territorios ancestrales de estos tres pueblos bajo la figura de Tierras Colectivas. Tanto las comarcas como las tierras colectivas son organizaciones territoriales indígenas reconocidas por ley, aunque algunas de las últimas todavía no han conseguido la titulación de sus tierras. Estos pueblos cohabitan en esta región resguardando medios de vida basados en prácticas y conocimientos ancestrales, así como formas modernas de manejo sostenible de los recursos naturales ^{1 2}.

La gobernanza territorial ejercida por los pueblos indígena ha permitido la conservación de la selva del Darién, la cual sigue siendo una frontera natural, que detiene, por ejemplo, la continuidad de la carretera Panamericana entre Panamá y Colombia, pero es de usual tránsito para poblaciones locales. No obstante, desde al menos 2021, los pueblos indígenas han visto como la circulación de migrantes por sus territorios ha ido en aumento, rebasando las cifras normales de transeúntes en la zona. La cantidad de personas que recorren por la provincia ahora, según cifras del gobierno de Panamá, se cuentan en los cientos de miles por año: 240,000 para el año 2022, y aproximadamente 390,000 para el año 2023, de acuerdo con la Organización Mundial para las Migraciones³. Sin embargo, las últimas cifras oficiales de Panamá indican que

¹ Andrew Davis et al., “La gobernanza basada en derechos: Experiencias de autoridades territoriales en Mesoamérica”, Cuaderno (San Salvador: Fundación PRISMA, octubre de 2015), 40, [gobernanza_basada_en_derechos.pdf, https://www.prisma.org/sv/publicaciones/la-gobernanza-basada-en-derechos-experiencias-de-autoridades-territoriales-en-mesoamerica/](https://www.prisma.org/sv/publicaciones/la-gobernanza-basada-en-derechos-experiencias-de-autoridades-territoriales-en-mesoamerica/); PRISMA, “Tendencias regionales y gobernanza en Centroamérica: Territorios y actores en la encrucijada”, Cuaderno (San Salvador: Fundación PRISMA, octubre de 2022), 45, [Tendencias-regionales-y-gobernanza-en-CA-Territorios-y-actores-en-la-encrucijada.pdf, https://www.prisma.org/sv/publicaciones/tendencias-regionales-y-gobernanza-en-centroamerica-territorios-y-actores-en-la-encrucijada/](https://www.prisma.org/sv/publicaciones/tendencias-regionales-y-gobernanza-en-centroamerica-territorios-y-actores-en-la-encrucijada/).

² Lauren Koller-Armstrong, “Indigenous Legal Traditions, Cultural Rights, and Tierras Colectivas: A Jurisprudential Reading from the Emberá-Wounaan Community”, *Tribal Law Journal* 9, núm. 1 (el 1 de enero de 2008), <https://digitalrepository.unm.edu/tlj/vol9/iss1/3>.

³ International Organization for Migration, *World Migration Report 2024* (Bloomfield: United Nations Research Institute for Social Development, 2024), 92, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>.

para el año 2023 fueron en total 520,085 personas extranjeras las que atravesaron irregularmente por Darién⁴.

La mayoría de estas personas migran a través de Centroamérica en dirección de Estados Unidos. Si bien el origen de estas personas es cada vez más diversificado, la mayoría son principalmente venezolanos, ecuatorianos, haitianos, chinos y afganos⁵; pero un grueso de los migrantes tiene el común denominador de provenir de países con ya sea problemas económicos, con altos niveles de pobreza, desigualdad o violencia y que enfrentan crisis ambientales y climáticas⁶.

La travesía a través de la selva que emprenden las personas migrantes se hace de manera irregular, a través de rutas extremadamente peligrosas por la misma geografía y el clima de la región, pero también por las vulneraciones que los migrantes padecen de parte de bandas criminales en la selva (intimidaciones, robos, violaciones e imponer a las personas que transporten drogas). Esto es relevante, ya que en ocasiones son menores de edad en soledad quienes hacen la travesía por el Tapón de Darién hacia su destino meta⁷. La dificultad histórica de vigilar esta zona de parte de las autoridades panameñas es considerable, por lo que su inaccesibilidad y la poca presencia estatal la convierte en un área propicia para el desarrollo de actividades ilícitas como la tala ilegal de árboles, el trasiego de drogas y armas, entre otras. Los actores que impulsan estas actividades ilícitas se han visto potenciados por el control del tráfico internacional de personas migrantes a través de estas rutas⁸.

Así, el actual tránsito desproporcionado de personas por la zona, sumado a las actividades ilícitas mencionadas anteriormente, han transformado los territorios del este panameño. Además, esta situación pone en riesgo la sostenibilidad ambiental y la cohesión social de comunidades locales, en tanto ahora además de las presiones de actividades ajenas a las cosmovisiones indígenas, los bienes comunes y privados de las comunidades se ven comprometidos por las necesidades crecientes de los migrantes en tránsito⁹. Esto es particularmente relevante, debido a que los Guna, los Emberá y los Wounaan hasta ahora han ejercido una gobernanza territorial exitosa de la biodiversidad que contienen los bosques de la región¹⁰.

Ante esta crisis migratoria, las autoridades indígenas del este de Panamá han organizado respuestas tanto para ordenar el tránsito de personas que pasan por sus territorios como para mitigar los impactos de la

⁴ Servicio Nacional de Migración de Panamá, “Tránsito Irregular por Darién 2023” (Panamá: Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2023), <https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/IRREGULARES-X-DARIEN-2023.pdf>.

⁵ Servicio Nacional de Migración de Panamá.

⁶ Juan Gonzáles, “The Current Migrant Crisis: How U.S. Policy toward Latin America Has Fueled Historic Numbers of Asylum Seekers” (Illinois, US: Great Cities Institute - University of Illinois at Chicago, el 20 de octubre de 2023), <https://greatcities.uic.edu/2023/10/20/the-current-migrant-crisis-how-u-s-policy-toward-latin-america-has-fueled-historic-numbers-of-asylum-seekers/>; Carlos Sandoval García, *No más muros: exclusión y migración forzada en Centroamérica*, Primera edición (Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica: Editorial UCR, Instituto de Investigaciones Sociales, 2015).

⁷ Human Rights Watch, “‘Este infierno era mi única opción’: Abusos contra migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién” (Estados Unidos: Human Rights Watch, el 9 de noviembre de 2023), <https://www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contra-migrantes-y-solicitantes-de-asilo>; Julie Turkewitz y Federico Rios, “Sexual Assault of Migrants in Panama Rises to Level Rarely Seen Outside War”, *The New York Times*, el 4 de abril de 2024, sec. World, <https://www.nytimes.com/2024/04/04/world/americas/migrants-sexual-assault-darien-gap.html>.

⁸ Colectivo Darién, “Trafficking as Settler Colonialism in Eastern Panama: Linking the Americas via Illicit Commerce, Clientelism, and Land Cover Change”, *World Development* 145 (septiembre de 2021): 105490, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105490>.

⁹ Grisel Bethancourt, “Bajo Chiquito, el pueblo del Darién al que transformó la migración ilegal”, *Connectas.org* (blog), 2023, <https://www.connectas.org/especiales/bajo-chiquito/>.

¹⁰ Davis et al., “La gobernanza basada en derechos: Experiencias de autoridades territoriales en Mesoamérica”, 39–40.

presencia de cientos y hasta miles de personas en sus comunidades. Sin embargo, la magnitud del fenómeno migratorio, así como la presencia de grupos criminales está rebasando los sistemas de gobernanza territorial de estas autoridades tradicionales. Además, es claro que la propia institucionalidad pública y las respuestas de las agencias de ayuda humanitaria están siendo desbordadas por la cantidad de migrantes y las complejidades del territorio. Las respuestas de parte de estos actores a menudo no han sido ni coordinadas ni siquiera consultadas con las autoridades indígenas quienes han estado llamando al diálogo¹¹. Es esencial que las posibles soluciones a la problemática inicien un diálogo con las autoridades indígenas para contar con procedimientos que partan de un consentimiento previo, libre e informado (CPLI), y así las operaciones a realizar respeten a los locales y garanticen el cumplimiento de los derechos de las personas involucradas, principalmente las más vulnerables.

Datos clave

- **Límites territoriales**

La Comarca Emberá-Wounaan posee una extensión de 436,550 hectáreas, de las cuales 422,700 corresponden a cobertura arbórea. La Comarca posee las áreas de Cémaco y de Sambú, colindante con la Provincia de Darién, al este de Panamá.

- **Población**

La Comarca posee una población de 12,358 personas, 9,547 en Cémaco y 2,811, en Sambú según datos del año 2023. Asimismo, se compone de 41 comunidades, 29 en el área de Cémaco y 12 en el área de Sambú.

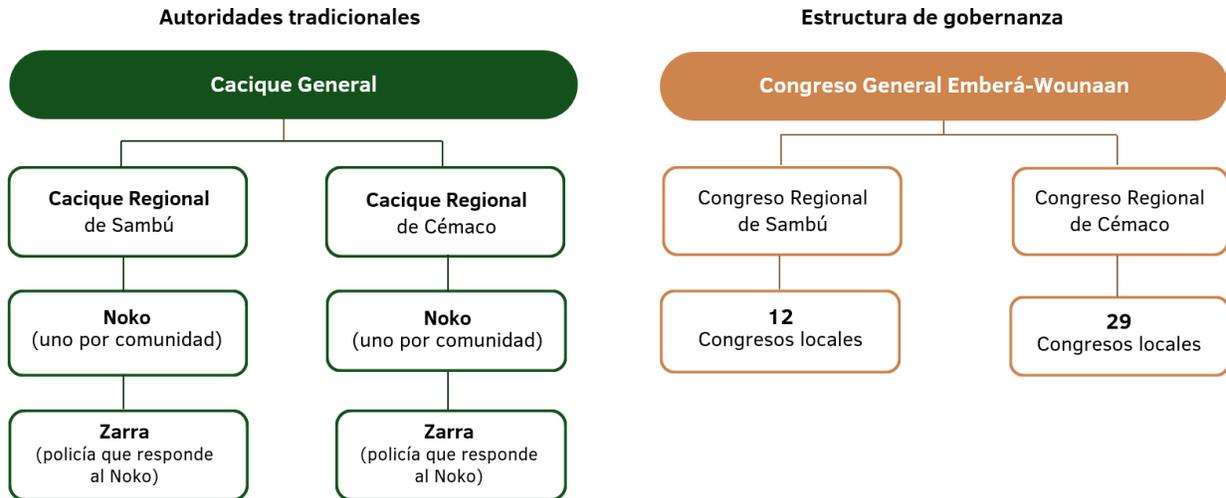
- **Formas de tenencia de la tierra**

En la Comarca, existen asentamientos familiares, que sirven para afianzar la estructura organizativa de la misma. Las tierras dentro de la Comarca son de posesión colectiva de los Emberá-Wounaan, aunque existe la posibilidad de propiedad privada, y la venta de propiedad privada será preferencialmente para las personas de la Comarca (art. 3, Ley 22, 1983).

- **Autoridades indígenas**

La Comarca Emberá-Wounaan posee una estructura administrativa tradicional y nacional definidas en la Ley 22 de 1983, que le otorga autonomía dentro de los marcos legales de la Constitución y otras leyes de Panamá. La primera autoridad tradicional a cargo de la administración general es el Cacique General electo por la asamblea general del Congreso General Emberá-Wounaan (CGEW), como máximo organismo tradicional de expresión y decisión del pueblo Emberá-Wounaan. Cada área, la de Cémaco y la de Sambú, cuentan con un cacique regional electo por su respectivo Congreso Regional. Por fin, cada una de las 41 comunidades cuenta con un Noko, el líder de la comunidad electo por su respectivo congreso local. Cada Noko además nombra a un Zarra, el responsable de mantener el orden la disciplina y la seguridad de la comunidad. Los 41 Nokora conforman también el Concejo de Nokora-Chi Pornaan, como órgano de consulta de Caciques y las demás autoridades. La siguiente figura, muestra la esta estructura organizativa:

¹¹ Santiago Pérez, “Masses of Migrants Overwhelm Panama’s Darién Gap”, *Wall Street Journal*, el 26 de junio de 2023, sec. World, <https://www.wsj.com/articles/masses-of-migrants-overwhelm-panamas-darien-gap-73d032d7>.



- **Medios de vida**

Los principales medios de vida ligados a la Comarca Emberá-Wounnan continúan siendo las economías de subsistencia ligadas a la caza, la pesca y la agricultura de policultivos como el maíz, plátano y arroz. Además, algunas comunidades poseen también Empresas Forestales Comunitarias (EFC), que permiten tener un aprovechamiento sostenible del bosque, con planes de manejo acordados con autoridades tradicionales y nacionales. Esto ha permitido la conservación de considerables hectáreas de bosque protegidas, alrededor de 170,000 para estimaciones del año 2013.

En los últimos 10 años, actividades como el turismo, ecoturismo, etnoturismo, y la ganadería han ido ganando terreno en la zona de la Comarca Emberá-Wounnan y en Darién; a partir de 2021 han surgido actividades económicas vinculadas con la atención de migrantes en la zona, que ha visto un incremento significativo desde entonces¹².

- **Amenazas a sus comunidades**

En Darién, históricamente ha habido procesos de tomas de tierra y desplazamientos forzados de los pueblos indígenas. Esto con el fin de realizar actividades económicas lícitas e ilícitas que permitan tener un control territorial de los recursos en la zona. En ese sentido, la extracción de minerales como el oro, madera y especies de flora y fauna ahora en peligro de extinción, eran lo común hasta el momento. En años recientes ha habido un resurgimiento de otras actividades ilícitas en los alrededores de la Comarca, como la tala ilícita.

Además, la provincia de Darién también es testigo de minería artesanal ilegal y la presencia de grupos criminales, lo que conlleva además el paso de drogas y de armas en los últimos años (Colectivo Darién, 2021). La comarca también se ve afectada por acaparamiento de tierras de manera ilegal por terceros que desconocen la propiedad colectiva de la tierra. En la actualidad se dan dos casos de invasión. El primero es el caso de Río Chaty en Cémaco y el segundo es el caso de Ballamón en Sambú. En ambos casos, las invasiones son en territorios acaparados en que se han hecho fincas de aproximadamente 10 mil hectáreas.

- **Impactos de la migración en las comunidades**

¹² Santiago Pérez, "Masses of Migrants Overwhelm Panama's Darién Gap", *Wall Street Journal*, el 26 de junio de 2023, sec. World, <https://www.wsj.com/articles/masses-of-migrants-overwhelm-panamas-darien-gap-73d032d7>.

La afluencia de grandes cantidades de personas en comunidades como la de Bajo Chiquito, en Cémaco, ha tenido varios impactos en la comunidad:

- Aumento de la contaminación tanto del río (principal fuente de agua para las comunidades del río Turquesa), como de las tierras por el aumento dramático de desechos sólidos que dejan las personas que transitan la región.
- Auge de enfermedades como la malaria, cuya transmisión es facilitada por el paso de gran cantidad de personas en condiciones sanitarias deficientes, al atravesar el Darién¹³.
- La afluencia de migrantes también ha permitido un auge económico gracias a la venta de bienes y servicios (acceso a internet principalmente) lo que ha permitido un cierto desarrollo de la comunidad. Sin embargo, esta nueva economía se basa en iniciativas individuales en lugar de ser planificada y acordada a nivel comunitario, lo que está socavando los lazos y la cohesión sociales que han existido tradicionalmente; además se da en detrimento de economías tradicionales y su futuro es muy incierto en caso de que las rutas de la migración cambien.

- **Respuestas comunitarias ante la crisis migratoria**

Ante la creciente cantidad de migrantes transitando por la región desde 2021, comunidades de la Comarca Emberá-Wounnan han realizado acciones para agilizar el paso seguro de estos por sus territorios. Comunidades como Bajo Chiquito se han organizado para coordinar la recolección y traslados de residuos generados por el tránsito de personas para evitar los brotes de enfermedades y contaminación de fuentes de agua. Además, las autoridades comarcales han apoyado a la coordinación de las cuatro comunidades del río Turquesa para brindar el servicio seguro de transporte fluvial a los migrantes de Bajo Chiquito hasta el albergue de Lajas Blancas.

Desde la Comarca se ha procurado coordinar con las autoridades panameñas y ONG presentes en la zona¹⁴, pero no siempre de forma exitosa. Las acciones realizadas por las instituciones de Panamá han coordinado con líderes locales de las comunidades, pero sin respetar la estructura de la autoridad indígena comarcal, es decir, no han procurado un proceso de consentimiento previo, libre e informado con las autoridades apropiadas de la Comarca Emberá-Wounnan acerca de las medidas tomadas para abordar el crecimiento de la migración.

¹³ Organización Panamericana de la Salud, “Migración en tránsito Darién Colombia - Panamá” (Colombia: OPS/OMS, el 9 de julio de 2024), 45, <https://www.paho.org/es/documentos/migracion-transito-darién-colombia-panama>.

¹⁴ Grisel Bethancourt, “Bajo Chiquito, el pueblo del Darién al que transformó la migración ilegal”, *Connectas.org* (blog), 2023, <https://www.connectas.org/especiales/bajo-chiquito/>.