

Hoja de datos | Comarca Gunayala

Introducción

Localizada al final del istmo centroamericano, el este de Panamá, en la frontera con la República de Colombia, es una región diversa y compleja. Esta región conformada por la provincia del Darién, por la Comarca Emberá-Wounaan, Tierra Ancestral de Dagargunyala, 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**

Ubicada en la zona noreste de Panamá, la Comarca Guna Yala mide 2,393 km², y sus cuatro corregimientos (Narganá, Ailigandí, Tubualá y Puerto Obaldía, de oeste a este, respectivamente)¹², se extienden por la costa atlántica. Limita al sur y sureste con la provincia de Darién, la Comarca Emberá Wounaan, la Comarca Guna de Wargandí, y la Comarca Guna de Madugandí.

- **Población**

Según datos oficiales del año 2023, la población dentro de la Comarca Guna Yala es de 31,323 personas¹³. La Comarca se compone de 51 comunidades, de las cuales 38 están distribuidas en el archipiélago y 13 en la parte continental, y la mayoría con cercanía a la costa¹⁴.

- **Formas de tenencia de la tierra**

Regulada tanto por la Constitución de Panamá como por la Ley Fundamental de Guna Yala, los pobladores en la Comarca Guna Yala poseen autonomía de la tierra: el acceso, uso y aprovechamiento de recursos bajo los principios culturales guna es una certeza regularizada por sus costumbres. La tierra, y el mar, es habitado por grupos familiares Guna matrilocales, lo que conlleva que sean los hombres quienes se mudan a vivir a la casa de los familiares de su esposa¹⁵.

- **Autoridades indígenas**

La mayor autoridad política en la Comarca Guna Yala es el Congreso General Guna (CGG), quien en asamblea define el uso de recursos y los límites de su aprovechamiento. Asimismo, la máxima autoridad cultural y

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>.

¹² Mònica Martínez Mauri, *La autonomía indígena en Panamá: la experiencia del pueblo kuna (siglos XVI-XXI)*, 1era. edición (Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2011), 122, https://prismafoundation-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/comunicaciones_prisma_org_sv/EWXE-AS9q89DkbUWSCGf1kQBagYWjjpgEcVlu_7GY1OBWw?e=IfDvHK.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Censo, “Resultados Finales Básicos - XII Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda de 2023”, 64.

¹⁴ Anelio Merry López y Congreso General Guna, “Gunayala en resumen”, Comarca Gunayala, 2019, https://gunayala.org.pa/gunayala_en_resumen.htm.

¹⁵ Juan Manuel Ros García, Luis Irastorza-Ruigómez, y Roberto Alonso González-lezcano, “Previsiones del impacto sobre cambio climático. Archipiélago de San Blas (Panamá)”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, el 28 de septiembre de 2020, <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.09>.

espiritual en la Comarca es el Congreso General de la Cultura (CGC)¹⁶. Ambos son órganos que se complementan y son espacios abiertos para una gobernanza democrática en sus propios términos culturales y espirituales¹⁷.

- **Medios de vida**

A pesar de conservar una parte considerable de su economía vinculada a la agricultura tradicional y la pesca, en la Comarca hay un importante sector turístico, que está regulado por el CGG para fortalecer la propia gobernanza de los Gunas sobre su territorio. Aunque actividades orientadas a la generación de ingresos en efectivo como la producción de coco, ha crecido con el tiempo, la presencia de sistemas agroforestales han sido una constante¹⁸.

- **Impactos en sus comunidades**

Similar al caso de la Comarca Emberá Wounaan, sobre la Comarca Guna Yala se encuentra la presión de la deforestación y la tala ilegal, aunque en menor medida. También han sufrido presiones sobre sus medios de vida debido a intenciones de llevar a cabo proyectos extractivos mineros o tomas de tierras en su territorio. Sin embargo, gracias a la organización, así como diversas medidas de presión a las autoridades panameñas, las amenazas han cedido¹⁹. Esto último es importante, ya que en el territorio de la Comarca Guna Yala se contiene el 5% de los bosques de Panamá.

Asimismo, el tránsito de migración irregular por su territorio ha crecido, en el contexto de la crisis actual de migración en la región de Darién, algo que comparte con la Comarca Emberá-Wounaan.

En adición, la Comarca Guna Yala es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático y el aumento del nivel del mar, en tanto la mayoría de sus comunidades están en islas y perpetúan sus medios de vida a través del mar²⁰. Debido a esta situación, este año ya hubo desplazamientos de población de islas de Guna Yala hacia tierra firme, llevados a cabo en coordinación con el gobierno panameño. Si bien no hay un consenso sobre la modalidad de implementación este tipo de medidas es probable que con el avance del siglo haya más desplazamientos en sentidos similares para las comunidades insulares de la Comarca Guna Yala²¹.

- **Respuestas comunitarias ante la crisis migratoria**

Históricamente, ante los diversos retos que enfrentan, los Gunas han desarrollado un marco organizativo robusto que hoy día permite que instancias locales mantengan vigilancia o control en temas como la migración, el turismo y la protección medioambiental. Las autoridades de la Comarca Guna Yala han

¹⁶ Marina J. Apgar et al., "Understanding Adaptation and Transformation through Indigenous Practice: The Case of the Guna of Panama", *Ecology and Society* 20, núm. 1 (2015): art45, <https://doi.org/10.5751/ES-07314-200145>.

¹⁷ Jane Marina Apgar, "Adaptive Capacity for Endogenous Development of Kuna Yala, an Indigenous Biocultural System" (Doctor of Philosophy, New Zealand, Lincoln University, 2010), 57, https://www.researchgate.net/publication/277070861_Adaptive_capacity_for_endogenous_development_of_Kuna_Yala_an_Indigenous_Biocultural_System.

¹⁸ Apgar, 53.

¹⁹ Giorleny Altamirano Rayo, Eric S. Mosinger, y Kai M. Thaler, "Statebuilding and indigenous rights implementation: Political incentives, social movement pressure, and autonomy policy in Central America", *World Development* 175 (el 1 de marzo de 2024): 8, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106468>.

²⁰ Ros García, Irastorza-Ruigómez, y González-lezcano, "Previsiones del impacto sobre cambio climático. Archipiélago de San Blas (Panamá)"; Noor Mahtani, "Expulsados por el mar: los primeros refugiados climáticos reubicados de América Latina", *El País América*, el 9 de junio de 2024, <https://elpais.com/america-futura/2024-06-09/expulsados-por-el-mar-los-primeros-refugiados-climaticos-reubicados-de-america-latina.html>.

²¹ Mahtani, "Expulsados por el mar".

procurado tener un diálogo con el Gobierno panameño para atenuar las crisis que aquejan a sus comunidades como lo es la contaminación de cuerpos de agua ante el aumento de la migración irregular y el aumento del nivel del mar, aunque sin soluciones definitivas que involucren una solución conjunta y consensuada ²².

Con recursos propios, comunidades como Carreto se han organizado para designar áreas de descanso para los migrantes con estructuras básicas que les protegen de la intemperie, así como servicios sanitarios. En ese sentido, el fortalecimiento de los mecanismos de organización tradicional de las comunidades de la Comarca Guna Yala y de sus autoridades es clave para la búsqueda de soluciones frente a retos como la crisis migratoria y climática que enfrentan. A través del tiempo, estos ya se han demostrado capaces de afrontar amenazas externas al mismo tiempo que protegen la biodiversidad de su territorio y mantienen sus medios de vida sostenibles ²³.

²² Altamirano Rayo, Mosinger, y Thaler, “Statebuilding and indigenous rights implementation”, 9; Mirta Rodríguez, “Contaminación por flujo migratorio, un riesgo para Guna Yala”, La Estrella de Panamá, el 25 de octubre de 2022, <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/contaminacion-flujo-migratorio-riesgo-guna-yala-AKLE479999>.

²³ Altamirano Rayo, Mosinger, y Thaler, “Statebuilding and indigenous rights implementation”; Gerardo Vergara-Asenjo y Catherine Potvin, “Forest protection and tenure status: The key role of indigenous peoples and protected areas in Panama”, *Global Environmental Change* 28 (el 1 de septiembre de 2014): 205–15, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.07.002>.