

Autonomía indígena en Panamá: las comarcas indígenas

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (CPR), “reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales”, y dispone que el Estado debe establecer programas tendientes al desarrollo de dichas culturas y su protección¹. Asimismo, en su artículo 127, la CPR garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias para su bienestar económico y social y la propiedad colectiva sobre aquellas².

Por otra parte, la Constitución divide administrativamente el país en provincias, distritos (o municipios), y corregimientos³. Sin perjuicio de ello, y en atención a las disposiciones constitucionales citadas, y al propio artículo 5° que autoriza la creación de otras divisiones políticas con regímenes especiales, el legislador ha creado cinco comarcas indígenas que representan el 20% del territorio nacional⁴, sin perjuicio de que su establecimiento ha precedido a la Constitución, como veremos a continuación.

Si bien no existe una definición legal de comarca indígena, Herlihy la describe como:

[...] un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo 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. [...] 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 Estado⁵.

Las comarcas indígenas surgieron como resultado de la lucha política que llevaron a cabo los kunas contra la invasión de sus territorios por parte de extranjeros. La rebelión kuna de 1925 y la intervención de EE.UU., forzó la delimitación de la reserva de San Blas mediante las leyes de 1930 y 1938⁶. En 1945, el gobierno y las autoridades kuna acordaron una Carta Orgánica donde se estableció un gobierno regional liderado por caciques y la existencia de congresos democráticos periódicos a los que delegados indígenas debían asistir⁷.

Esta carta fue reconocida en la Ley N° 16 de 1953⁸, que elevó la reserva a la categoría de Comarca (indígena) de San Blas, reservando todas sus tierras baldías a las familias indígenas, estableciendo que sólo el Congreso Kuna puede adjudicarlas a terceros bajo ciertas circunstancias⁹ y determinando que el titular de exploración o explotación de minas en su interior debe indemnizar todo perjuicio¹⁰. Además, reconoció el Congreso General Kuna y los

¹ Artículo 90° CPR. Disponible en: <http://bcn.cl/1o8pt> (noviembre, 2014).

² De acuerdo al censo de 2013, los pueblos indígenas de Panamá representan algo más que el 12% de la población, distribuidos en ocho grupos étnicos: Ngäbe, Buglé, Kuna, Emberá, Wounaan, Bri bri, Bokota y Naso/Teribe (Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Datos generales e históricos de la República de Panamá. Disponible en: <http://bcn.cl/1o8pt>, noviembre, 2014).

³ Artículo 5° CPR. Disponible en: <http://bcn.cl/1o8pt> (noviembre, 2014).

⁴ Organización Internacional del Trabajo. Panamá. Disponible en: <http://bcn.cl/1o8qd> (noviembre, 2014).

⁵ Herlihy, P. H. 1995. La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas. *Mesoamérica*, 16(29), 77-93: 88.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Artículos 11, 12 y 13 Ley 16 del 19 de febrero de 1953. Disponible en: <http://bcn.cl/1o955> (noviembre, 2014)

⁹ Artículos 1.III y 21 Ley 16 de 1953.

¹⁰ Artículo 23 Ley 16 de 1953.

Congresos del Pueblo y tribus con arreglo a su tradición y a la Carta Orgánica, en lo que no fueren incompatibles con el sistema jurídico panameño¹¹ y sin perjuicio de entregar la autoridad administrativa superior de la Comarca al Intendente¹². Asimismo, reconoció la jurisdicción de los *Sahilas* (salvo en materia penal)¹³.

La organización política kuna y la comarca como entidad administrativa fueron progresivamente adoptándose como modelo de la relación entre el Estado de Panamá y los pueblos indígenas del país. De esta manera, los distintos pueblos originarios de Panamá han ido acordando estatutos similares con el Estado, los cuales han derivado en la creación de nuevas comarcas, cada una con su respectiva ley constitutiva, que establece derechos y obligaciones (algunas más restrictivas que otras), y su Carta Orgánica acordada con el Ejecutivo, donde se determina el detalle de las atribuciones de las autoridades indígenas y su relación con las autoridades estatales.

Así, la Ley 22 de 1983 creó la comarca Emberá de Darién, entregando las tierras comprendidas en ella (excluyendo la que fueren de propiedad privada) al patrimonio colectivo de los indígenas *emberá* y *wounan*, prohibiendo su apropiación privada y enajenación¹⁴ y estableciendo la prioridad de los municipios comarcales para adquirir las tierras que se enajenen en su territorio y las que se abandonen por dos o más años.¹⁵ Además, reconoce, entre otras autoridades tradicionales, al Congreso General de la Comarca como máximo organismo de decisión y expresión del pueblo *emberá* y junto a éste, los Congresos Regionales y Locales y el Consejo de *Nokoes* como organismo consultivo de los Congresos y de los Caciques¹⁶. La Ley 22 innova respecto de su antecesora, al disponer que el Fisco financiará los gastos de administración, inversión y desarrollo de la comarca, de acuerdo a los planes y programas que se elaborarán en coordinación con las autoridades indígenas¹⁷. Además, establece que para la explotación de los recursos naturales de la Comarca, se requiere la autorización previa del Cacique General y Regional que corresponda, y de la Dirección Nacional de Recursos naturales¹⁸. Respecto de los recursos del subsuelo que pertenecen al Estado, éste deberá garantizar la participación de la comunidad en los beneficios económicos y sociales que deriven de la explotación¹⁹. En cuanto a las obras públicas, el Estado está facultado para realizarlas, en consulta con las autoridades Emberá²⁰. El destino de dichos recursos se decide conforme a lo establecido en la Carta Orgánica²¹. Finalmente, se establece un plan de educación bilingüe, cuya planificación y ejecución se realiza en coordinación entre las autoridades indígenas y ministeriales²².

La Ley 24 de 1996, que creó la Comarca de Kuna de Madugandi, sigue los lineamientos de las precedentes, reconociendo la propiedad colectiva de la tierra y las autoridades indígenas en el territorio, la sujeción del gobierno a una Carta Orgánica acordada con el Ejecutivo, y la obligación estatal de financiar el desarrollo de la comarca, incluyendo educación y salud en coordinación con el Congreso General Kuna²³. El aprovechamiento de los recursos naturales, se

¹¹ Artículo 13 Ley 16 de 1953.

¹² Artículo 3 Ley 16 de 1953.

¹³ Artículo 12 Ley 16 de 1953.

¹⁴ Artículo 2 Ley 22 de 1983. Disponible en: <http://bcn.cl/1o999> (noviembre, 2014).

¹⁵ Artículos 3 y 5.

¹⁶ Artículo 10.

¹⁷ Artículo 16.

¹⁸ Artículo 19.

¹⁹ Artículo 20.

²⁰ Artículo 24.

²¹ Artículo 20.

²² Artículo 21.

²³ Ley 24 del 15 de enero de 1996. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9ho> (noviembre, 2014).

sujeta a las normas legales y a la Constitución²⁴. Además, se establecen disposiciones especiales para garantizar el funcionamiento de la Central Hidrográfica del Bayano y la Carretera Panamericana²⁵.

La Ley 10 de 1997 que creó la Comarca Ngobe-Buglé, innovó al establecer una Comisión interministerial, integrada también por las autoridades indígenas, para planificar y promover el desarrollo integral de la comarca²⁶.

A diferencia de las leyes anteriores, esta contempla la posibilidad de reasentamiento debido a proyectos de desarrollo, los cuales deben estar precedidos de consulta y participación de las comunidades y sus autoridades²⁷. Por otra parte, se autoriza la explotación de recursos naturales, previa consulta y evaluación de impacto ambiental, sin perjuicio de que la Carta Orgánica establece que las concesiones deben contar con la aprobación previa de las comunidades, y debe garantizarse su participación en la planificación, ejecución y beneficios del proyecto²⁸. Finalmente, se crea una Comisión de Desarrollo Turístico y una Zona de Desarrollo Turístico concesionable a privados²⁹.

La Ley 24 de 2000 que creó la Comarca Kuna Wargandi, sigue los lineamientos generales seguidos hasta 1996. Además, exige al Congreso General de la Comarca la elaboración de un plan de manejo y desarrollo de los recursos naturales culturalmente adecuado que debe ser aprobado por la Autoridad Nacional de Medio Ambiente³⁰. Adicionalmente se prohíbe la explotación forestal intensiva y cualquier otra actividad que atente contra la biodiversidad de la zona³¹. Asimismo, innova al establecer una comisión *ad hoc* transitoria para la demarcación de la Comarca³².

Ahora bien, este estatuto autonómico no ha impedido que existan tensiones y conflictos entre la autoridad estatal y los pueblos indígenas. Particularmente en el caso de la Comarca Ngabe Buglé, respecto de la cual existen presiones para proceder con explotaciones mineras y proyecto hidroeléctricos. En ese contexto, se habría producido un conflicto debido a que el Presidente de la República habría modificado unilateralmente la Carta Orgánica, cambiando los mecanismos para la elección de las autoridades tradicionales y otorgando poder al Gobierno central para intervenir en los mismos. Además, el gobierno habría elaborado un nuevo Código Minero que fue objeto de controversia. Finalmente, el 22 de marzo se arribó a un acuerdo aprobándose la Ley 415, consensuada entre las partes, la cual revocó todas las concesiones mineras en territorio Ngabe Buglé y estableció la necesidad de consentimiento del Congreso General para la construcción e proyectos hidroeléctricos³³.

²⁴ Artículo 8.

²⁵ Capítulos V y VI.

²⁶ Artículo 46 Ley 10 de 1997. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9ir> (noviembre, 2014).

²⁷ Artículo 47.

²⁸ Artículo 228 Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbé Büglé. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9o2> (noviembre, 2014).

²⁹ Artículo 49.

³⁰ Ley 34 del 25 de julio de 2000. Disponible en: <http://bcn.cl/1o901> (noviembre, 2014).

³¹ Artículo 13.

³² Artículo 22.

³³ Territorio Indígena y Gobernanza. Ngäbe-Buglé: El ejercicio de sus derechos a las instituciones propias y a la Consulta y Consentimiento libre, previo e informados. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9p9> (noviembre, 2014).