

## **Autonomía territorial indígena en Panamá: las comarcas indígenas**

Serie Minutas Nº 01-22, 10/01/2022

Felipe Rivera Polo y Matías Meza-Lopehandía

### **Resumen**

*El derecho internacional ha avanzado en las últimas décadas hacia el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, expresada en regímenes de autonomía o auto-gobierno en sus territorios. En este sentido, la autonomía territorial indígena es un régimen acordado, que permite a los pueblos concernidos el control de sus propias instituciones sociales, políticas y culturales y de sus territorios, en el marco del Estado en que habitan.*

*En el caso panameño, la figura donde se concreta la autonomía indígena es la Comarca. Aunque esta no tiene un reconocimiento constitucional, se sostiene sobre una práctica de negociación política de más de cien años. Aquí se describe cuáles son las estructuras normativas que hacen posible este régimen de autonomía territorial.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Aspectos generales

El caso de la autonomía territorial que gozan los pueblos originarios de Panamá, representa una de las experiencias más antiguas de América Latina. La población indígena de Panamá, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de Panamá basado en el censo de población del año 2010<sup>1</sup>, representan el 12,3%<sup>2</sup> de la población panameña, distribuidos en ocho grupos étnicos: Kuna, Ngäbe, Buglé, Teribe/Naso, Bokota, Emberá, Wounaan y Bri Bri<sup>3</sup>.

Históricamente, los pueblos Kuna, Ngäbe y Buglé cuentan con registros etnohistóricos más antiguos datados desde el comienzo de la colonia. Posteriormente, se observa en los siglos XVII y principios del XVIII la llegada de los Emberá y Wounaan provenientes del actual territorio de Colombia; seguidos en los siglos XVIII y XIX por los Teribe/Naso, procedentes de la actual Costa Rica. Ya en el siglo XX, se registran nuevos pueblos indígenas, pero de menor peso demográfico, como los Bri Bri (procedentes, probablemente, de Costa Rica) y los Bokota<sup>4</sup>.

Los pueblos indígenas que habitan el territorio panameño evidencian un alto grado de autonomía territorial, la que obtuvieron de manera temprana respecto de otros países de la región. La figura jurídica que han desarrollado para llevar adelante este proceso de autonomía, ha sido la Comarca, que reconoce tanto un territorio como una estructura político administrativa indígena<sup>5</sup>.

Actualmente, en Panamá existen seis comarcas indígenas. Dentro de estas, cuatro comarcas tienen nivel de provincia<sup>6</sup>, contando con un gobernador comarcal, a decir: Kuna Yala, Emberá, Ngöbe Buglé y Naso Tjër Di. Otras dos comarcas tienen la categoría de corregimiento, como son: Kuna de Madungandi y Kuna de Wargandi<sup>7</sup>.

El censo de población del año 2010 muestra otro elemento interesante, como es que el 47% de la población indígena reside en las comarcas<sup>8</sup>. Otro elemento relevante de las Comarcas, es que a través de la Ley N° 78 de 2008, se reconoció la propiedad de 2,5 millones de hectáreas bajo administración comarcal, concentrando más del 75% de los bosques del país<sup>9</sup>.

Dentro de las características que presenta la Comarca, siguiendo a González (2010<sup>10</sup>), pueden mencionarse tres elementos: A) transferencia de competencias administrativas y de decisión a autoridades tradicionales democráticamente

---

<sup>1</sup> No existen cifras más actuales, pues el Censo Nacional de Población debería haberse realizado el año 2020, pero por razones de la pandemia de Covid-19, ha sido retrasado para el año 2022.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2011). *Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010*. Panamá: INEC. Disponible en línea en: [https://www.inec.gob.pa/archivos/P6571INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf)

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Naciones Unidas (ONU) y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) (2019). *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno como una manifestación del derecho a la autodeterminación*. México: IWGIA.

<sup>6</sup> Que equivale a las regiones de la división política administrativa chilena.

<sup>7</sup> Que equivale a las provincias de la división política administrativa chilena.

<sup>8</sup> INEC/UNFPA (2011). *Op. Cit.*

<sup>9</sup> ONU/IWGIA (2019). *Op. Cit.*

<sup>10</sup> González, M. (2010). Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América. En González, Burguete y Ortiz (coords.) *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Ed. Abya Yala. pp.35-63.

electas; 2) estructuras políticas de autogobierno; y 3) delimitación de un territorio con derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales.

La forma en que se conformaron las autoridades tradicionales indígenas en Panamá, fue a partir de 1968–1969, en el Primer Congreso Nacional de Indígenas en Alto de Jesús, donde los Ngäbe–Buglé y los Emberá Wounaan se organizaron siguiendo el modelo político del pueblo Kuna, el que consistía en la organización de Congresos y de liderazgos de Caciques Generales y locales<sup>11</sup>. Por su parte, los Naso/Teribe, adoptaron una estructura monárquica que ejercen el liderazgo político (influenciados por el pueblo Misquitos de Costa Rica)<sup>12</sup>.

Un elemento singular del proceso de creación de un régimen de autonomía territorial político-administrativo, es que este no se dio en un proceso de unificación de las luchas a escala nacional de los pueblos indígenas que cuestionaran el régimen político del país, así, como tampoco, fue fruto de un cambio de régimen político. Lo que existió, fueron diversos contextos políticos en que cada pueblo indígena negoció con el Estado su autonomía, tomando como modelo el proceso de autonomía territorial del pueblo Kuna<sup>13</sup>. En este proceso, las políticas de alianza y apoyo político fueron diferentes, y respondieron a las capacidades de agencia de cada pueblo<sup>14</sup>, lo que explica las características diferenciadas de los modelos de autonomía territorial de cada Comarca.

Este carácter heterogéneo en los procesos de autonomía, ha llevado a algunos investigadores a señalar, como Assies (2005<sup>15</sup>), que el sistema autonomía territoriales indígenas no es igualmente satisfactorios a las demandas de autonomía de todas las comarcas. Pues mientras los Kuna Yala manifiestan un alto grado de control político, cultural y estructuras consolidadas de autogobierno, otras comarcas no han podido llegar a esos niveles de control<sup>16</sup>, manifestando un balance pesimista<sup>17</sup>. En este sentido, Jordán (2010<sup>18</sup>) señala que el Gobierno ha excluido a los pueblos indígenas de los procesos de negociación política y de toma de decisiones estatales, especialmente en lo referido a explotación de recursos naturales.

---

<sup>11</sup> INEC/UNFPA (2011). Op. Cit.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Martínez Mauri, M. (2011). La autonomía indígena en Panamá: la experiencia del pueblo kuna (siglos xvi-xxi). SENACYT, Panamá-Editorial Abya Yala, Quito-Ecuador.

<sup>14</sup> Van Cott, D. L. (2001). Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 34(4). pp. 30-58.

<sup>15</sup> Assies, W. (2005). Two Steps Forward, One Step Back. Indigenous Peoples and autonomies in Latin America. En M. Weller y S. Wolff (eds.). *Autonomy, Selfgovernance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. pp. 180-212. New York & London: Routledge.

<sup>16</sup> Bretón, V. & Mantínez, M. (2015). Identidad, autonomía y soberanía indígena en Panamá y Ecuador: una mirada comparativa desde la antropología política. En: Martí i Puig, S.; Bretón, V.; Martínez, M. & Aparicio, M. (eds). *La soberanía dels pobles*. Universitat de Girona, Univeresitat de Lleida y Universitat Rovira i Virgili: Girona, Lleida, Terragona, pp. 33-80. p. 40.

<sup>17</sup> González, M. (2010). Op. Cit.

<sup>18</sup> Jordán, O. (2010). Entré durante el día y salí por la noche: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado. En González, Burguete y Ortiz (coords.). *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Ed. Abya Yala. pp. 509-561.

## 2. Marco Constitucional y Legal de la Autonomía Territorial Indígena en Panamá

Aprovechando los espacios creados por la nueva constitución que impulsó el general Omar Torrijos en 1972, los pueblos indígenas lograron alcanzar un nivel bastante alto de autonomía<sup>19</sup>. La Constitución Política de la República (CPR) de Panamá de 1972, en su artículo N° 90, señala que “reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales”<sup>20</sup>, y dispone que el Estado debe establecer programas tendientes al desarrollo de dichas culturas y su protección. Asimismo, en su artículo N° 127, la CPR garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias para su bienestar económico y social, basado en una estructura de propiedad colectiva sobre aquellas<sup>21</sup>.

La Constitución divide administrativamente el país en provincias, distritos (o municipios), y corregimientos<sup>22</sup>. 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 seis comarcas indígenas que representan más del 20% del territorio nacional<sup>23</sup>, 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 Estado<sup>24</sup>.

El carácter paradigmático de la Comarca Kuna Yala para el resto de las comarcas, hace necesario describir brevemente su proceso de surgimiento y consolidación. La ocupación del territorio Kuna por parte del Estado panameño a comienzos del siglo XX, se realizó bajo el modelo de “civilización de indígenas”, primero mediante una política de evangelización y educación, para posteriormente ocupar político-administrativamente dicho territorio, ya sea por las instituciones estatales o mediante un proceso de colonización<sup>25</sup>. Este proceso fue llevado a cabo con gran violencia por parte del Estado panameño, por lo que a partir de 1921 comienzan a levantarse protestas que se denominó la “Revolución Kuna”, que lleva a su

---

<sup>19</sup> Beaucage, P. (2015). Prólogo. En: Martí i Puig, S.; Bretón, V.; Martínez, M. & Aparicio, M. (eds). *La soberanía dels pobles*. Universitat de Girona, Universitat de Lleida y Universitat Rovira i Virgili: Girona, Lleida, Terragona, pp. 7-18. p. 12.

<sup>20</sup> Artículo 90° CPR de Panamá. Disponible en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf> (enero, 2022).

<sup>21</sup> Artículo 127° CPR de Panamá. Disponible en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf> (enero, 2022).

<sup>22</sup> Artículo 5° CPR de Panamá. Disponible en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf> (enero, 2022).

<sup>23</sup> CEPAL/BID. (2005). *Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas de Panamá*. [pdf] Disponible en línea en: <http://bcn.cl/2vfnh> (enero, 2022).

<sup>24</sup> Herlihy, P. H. (1995). La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas. *Mesoamérica*, 16(29). pp. 77-93. p. 88.

<sup>25</sup> ONU/IWGIA (2019). Op. Cit. p. 17.

declaración de independencia en 1925<sup>26</sup>. El gobierno reacciona mediante el envío de fuerzas represivas, “pero los kunas optan hábilmente por una negociación diplomática y entablan conversaciones con las fuerzas militares de los Estados Unidos acantonadas en el país, así como con el representante de la Sociedad de Naciones. De esta forma firman el tratado de paz el 4 de marzo de 1925”<sup>27</sup>.

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 1938<sup>28</sup>. 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 asistir<sup>29</sup>.

Esta carta fue reconocida en la Ley N° 16 de 1953<sup>30</sup>, 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 circunstancias<sup>31</sup> y determinando que el titular de exploración o explotación de minas en su interior debe indemnizar todo perjuicio<sup>32</sup>. Además, reconoció el Congreso General Kuna y los 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 panameño<sup>33</sup> y sin perjuicio de entregar la autoridad administrativa superior de la Comarca al Intendente<sup>34</sup>. Asimismo, reconoció la jurisdicción de los *Sahilas* (salvo en materia penal)<sup>35</sup>.

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 N° 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 enajenación<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.* pp. 17-18.

<sup>28</sup> *Ídem.*

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> Artículos 11, 12 y 13 Ley N° 16 del 19 de febrero de 1953. Disponible en: <http://bcn.cl/1o955> (diciembre, 2021)

<sup>31</sup> Artículos 1.III y 21 Ley N° 16 de 1953.

<sup>32</sup> Artículo 23 Ley N° 16 de 1953.

<sup>33</sup> Artículo 13 Ley N° 16 de 1953.

<sup>34</sup> Artículo 3 Ley N° 16 de 1953.

<sup>35</sup> Artículo 12 Ley N° 16 de 1953.

<sup>36</sup> Artículo 2 Ley N° 22 de 1983. Disponible en: <http://bcn.cl/1o999> (diciembre, 2021).

<sup>37</sup> Artículos 3 y 5 Ley N° 22 de 1983.

de los Caciques<sup>38</sup>. La Ley N° 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 indígenas<sup>39</sup>. 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 naturales<sup>40</sup>. 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 explotación<sup>41</sup>. En cuanto a las obras públicas, el Estado está facultado para realizarlas, en consulta con las autoridades Emberá<sup>42</sup>. El destino de dichos recursos se decide conforme a lo establecido en la Carta Orgánica<sup>43</sup>. Finalmente, se establece un plan de educación bilingüe, cuya planificación y ejecución se realiza en coordinación entre las autoridades indígenas y ministeriales<sup>44</sup>.

La Ley N° 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 Kuna<sup>45</sup>. El aprovechamiento de los recursos naturales, se sujeta a las normas legales y a la Constitución<sup>46</sup>. Además, se establecen disposiciones especiales para garantizar el funcionamiento de la Central Hidrográfica del Bayano y la Carretera Panamericana<sup>47</sup>.

La Ley N° 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 comarca<sup>48</sup>. 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 autoridades<sup>49</sup>. 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 proyecto<sup>50</sup>. Finalmente, se crea una Comisión de Desarrollo Turístico y una Zona de Desarrollo Turístico concesionable a privados<sup>51</sup>.

La Ley N° 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

---

<sup>38</sup> Artículo 10 Ley N° 22 de 1983.

<sup>39</sup> Artículo 16 Ley N° 22 de 1983.

<sup>40</sup> Artículo 19 Ley N° 22 de 1983.

<sup>41</sup> Artículo 20 Ley N° 22 de 1983.

<sup>42</sup> Artículo 24 Ley N° 22 de 1983.

<sup>43</sup> Artículo 20 Ley N° 22 de 1983.

<sup>44</sup> Artículo 21 Ley N° 22 de 1983.

<sup>45</sup> Ley N° 24 del 15 de enero de 1996. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9ho> (diciembre, 2021).

<sup>46</sup> Artículo 8 Ley N° 24 del 15 de enero de 1996.

<sup>47</sup> Capítulos V y VI Ley N° 24 del 15 de enero de 1996.

<sup>48</sup> Artículo 46 Ley N° 10 de 1997. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9ir> (diciembre, 2021).

<sup>49</sup> Artículo 47 Ley N° 10 de 1997.

<sup>50</sup> Artículo 228 Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbé Büglé. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1o9o2> (diciembre, 2021).

<sup>51</sup> Artículo 49 Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbé Büglé.

culturalmente adecuado que debe ser aprobado por la Autoridad Nacional de Medio Ambiente<sup>52</sup>. Adicionalmente, se prohíbe la explotación forestal intensiva y cualquier otra actividad que atente contra la biodiversidad de la zona<sup>53</sup>. Asimismo, innova al establecer una comisión *ad hoc* transitoria para la demarcación de la Comarca<sup>54</sup>.

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 Ngäbe 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 en 1999 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 N° 415, consensuada entre las partes, la cual revocó todas las concesiones mineras en territorio Ngäbe Buglé y estableció la necesidad de consentimiento del Congreso General para la construcción e proyectos hidroeléctricos<sup>55</sup>. Esta modificación de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe Buglé, implicó un vacío legal de casi una década respecto al reconocimiento oficial de sus autoridades, que se vio subsanado mediante la dictación del Decreto Ejecutivo N° 256 del 14 de septiembre de 2021, mediante el cual, en un proceso participativo de las comunidades indígenas y organismos representativos, se acordó que el máximo órgano de normativo y de expresión étnica y cultural es el Congreso General Ngäbe Buglé<sup>56</sup>, el que está compuesto por autoridades tradicionales, dirigentes y delegados locales, renovables cada 5 años.

En el año 2018 el Parlamento panameño promulgó la Ley N° 656, mediante la cual creaba la Comarca de Naso Tjër Di, decisión que fue vetada por el presidente de Panamá, Juan Carlos Varela, el 14 de diciembre del mismo año 2018, basado en las preocupaciones de los sectores ambientalistas, pues una zona protegida (parque nacional) no puede conformarse como comarca indígena, pues entraría en conflicto con la constitución. Este conflicto fue resuelto por un fallo judicial de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de Panamá en noviembre de 2020, la cual señaló que dicho reconocimiento no entra en conflicto constitucional<sup>57</sup>. Por tanto, el 4 de diciembre 2020 se promulga la Ley N° 188<sup>58</sup>, la cual crea la Comarca Naso Tjër Di, que constituye una división política especial separada del distrito de Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro, con una extensión de 1.606,16 km<sup>2</sup>, de los cuales un 91% del territorio son áreas protegidas como parques

---

<sup>52</sup> Ley N° 34 del 25 de julio de 2000. Disponible en: <http://bcn.cl/1o901> (diciembre, 2021).

<sup>53</sup> Artículo 13 Ley N° 34 del 25 de julio de 2000.

<sup>54</sup> Artículo 22 Ley N° 34 del 25 de julio de 2000.

<sup>55</sup> 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> (diciembre, 2021).

<sup>56</sup> Decreto Ejecutivo N° 256, 14 de septiembre de 2021. Disponible en línea en: <https://app.vlex.com/#vid/876015214> (enero, 2022).

<sup>57</sup> Órgano Judicial (12 de noviembre de 2020). *El Pleno de la CSJ reitera que las Comarcas indígenas son parte de la herencia histórica de nuestra nación*. Disponible en línea en: <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/el-pleno-de-la-csj-reitera-que-las-comarcas-indigenas-son-parte-de-la-herencia-historica-de-nuestra-nacion> (enero, 2022)

<sup>58</sup> Ley N° 188, 4 de diciembre de 2022,

<https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:PA/comarca+comarca/WW/vid/852746683> (enero, 2022)

naturales<sup>59</sup>. Al igual que en los casos de las comarcas anteriormente descritas, la propiedad de la tierra es de carácter colectivo (artículo N° 3), no obstante se reconocen los derechos de propiedad privada anteriores a la sanción de esta ley (aunque establece la opción preferente de compra de los mismos por el Consejo General Naso, otorgando 90 días para resolver, y no pudiendo el vendedor ofertarlas o concretar su venta por un monto inferior al ofrecido al Consejo). Se reconocen las autoridades tradicionales como fuentes legítimas de poder y administración, pero establece que deben ser reguladas mediante una Carta Orgánica, donde deberá conformarse un Consejo General Naso, que tendrá como principal autoridad al Rey Naso (y su suplente) y los delegados electos de cada comunidad. Además, se crea la Asamblea del Pueblo Naso, que se reunirá una vez al año, y puede ser convocada extraordinariamente por el Consejo. También la Carta Orgánica determinará facultades y competencias jurídicas de las autoridades tradicionales. Las autoridades, por otra parte, podrán desarrollar proyectos de autogestión de desarrollo e inversión que mejoren el bienestar de sus habitantes, de igual forma, la explotación de los recursos naturales de parte de privados o el Estado en la comarca, no podrá poner en peligro la cultura, biodiversidad, supervivencia y paz social del pueblo Naso, por lo que todo proyecto debe ser consultado y aprobado por éstos.

## Bibliografía

- Assies, W. (2005). Two Steps Forward, One Step Back. Indigenous Peoples and autonomies in Latin America. En M. Weller & S. Wolff (eds.). *Autonomy, Selfgovernance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. pp. 180-212. New York & London: Routledge.
- Beaucage, P. (2015). Prólogo. En: S. Martí i Puig; V. Bretón; M. Martínez & M. Aparicio (eds). *La sobirania dels pobles*. Girona, Lleida, Terragona: Universitat de Girona, Univeresitat de Lleida y Universitat Rovira i Virgili. pp. 7-18. p. 12.
- Bretón, V. & Martínez, M. (2015). Identidad, autonomía y soberanía indígena en Panamá y Ecuador: una mirada comparativa desde la antropología política. En: S. Martí i Puig; V. Bretón; M. Martínez & M. Aparicio (eds). *La sobirania dels pobles*. Girona, Lleida, Terragona: Universitat de Girona, Univeresitat de Lleida y Universitat Rovira i Virgili. pp. 33-80.
- Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbé Büglé. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1o9o2> (diciembre, 2021).
- Constitución Política de la República de Panamá. Disponible en línea en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf> (enero, 2022).

---

<sup>59</sup> Diario La Prensa. 28 de febrero de 2019. Disponible en línea en: [https://www.prensa.com/impresa/panorama/Nueva-protegidas-Bocas-Toro-Chiriqui\\_0\\_5247225312.html](https://www.prensa.com/impresa/panorama/Nueva-protegidas-Bocas-Toro-Chiriqui_0_5247225312.html) (enero, 2022).

- Decreto Ejecutivo N° 256, 14 de septiembre de 2021. Disponible en línea en: <https://app.vlex.com/#vid/876015214> (enero, 2022).
- Diario La Prensa (28 de febrero de 2019). Disponible en línea en: [https://www.prensa.com/impres/panorama/Nueva-protégidas-Bocas-Toro-Chiriqui\\_0\\_5247225312.html](https://www.prensa.com/impres/panorama/Nueva-protégidas-Bocas-Toro-Chiriqui_0_5247225312.html) (enero, 2022).
- González, M. (2010). Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América. En M. González; A. Burguete & P. Ortiz (coords.) *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Ed. Abya Yala. pp.35-63.
- Herlihy, P. H. (1995). La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas. *Mesoamérica*, 16(29). pp. 77-93.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2011). Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010. Panamá: INEC. Disponible en línea en: [https://www.inec.gob.pa/archivos/P6571INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf) (enero, 2022)
- Jordan, O. (2010). Entré durante el día y salí por la noche: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado. M. González; A. Burguete & P. Ortiz (coords.) *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Ed. Abya Yala. pp. 509-561.
- Ley N° 10, 7 de marzo de 1997. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9ir> (diciembre, 2021).
- Ley N° 16, 19 de febrero de 1953. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1o955> (diciembre, 2021)
- Ley N° 188, 4 de diciembre de 2022. Disponible en línea en: <https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:PA/comarca+comarca/WW/vid/852746683> (enero, 2022)
- Ley N° 22, 8 de noviembre de 1983. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1o999> (diciembre, 2021).
- Ley N° 24, 15 de enero de 1996. Disponible en: <http://bcn.cl/1o9ho> (diciembre, 2021).
- Ley N° 34, 25 de julio de 2000. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1o901> (diciembre, 2021).
- Martínez Mauri, M. (2011). *La autonomía indígena en Panamá: la experiencia del pueblo kuna (siglos XVI-XXI)*. Panamá: SENACYT y Quito-Ecuador: Editorial Abya Yala.
- Naciones Unidas (ONU) y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) (2019). *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno como una manifestación del derecho a la autodeterminación*. México: IWGIA.
- Organización Internacional del Trabajo. Panamá. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1o8qd> (diciembre, 2021).
- Órgano Judicial (12 de noviembre de 2020). El Pleno de la CSJ reitera que las

Comarcas indígenas son parte de la herencia histórica de nuestra nación. Disponible en línea en: <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/el-pleno-de-la-csj-reitera-que-las-comarcas-indigenas-son-parte-de-la-herencia-historica-de-nuestra-nacion> (enero, 2022)

Territorio Indígena y Gobernanza (sin fecha, consultado en diciembre 2021). 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> (diciembre, 2021).

Van Cott, D. L. (2001). Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 34(4). pp. 30-58.