



[HTTPS://DOI.ORG/10.15446/ CUADCARIBE.N29.118668](https://doi.org/10.15446/ CUADCARIBE.N29.118668)

La libre determinación del pueblo Gunadule desde la experiencia marina

The self-determination of the Gunadule people from the marine experience

Bernal Castillo

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ | CENTRO DE DESARROLLO AMBIENTAL Y HUMANO (CENDAH). PANAMÁ | BERNALCASTILLOD@YAHOO.ES

Introducción

Hermanos y hermanas, en nombre del gran padre sol y la gran madre tierra, un cordial saludo.

Durante muchos años, se han utilizado las palabras «cuna», «kuna», o «Guna», para referirse a nuestro pueblo. Sin embargo, ahora nos autodenominamos como pueblo Gunadule, mientras que como personas decimos "guna" o "dule," que es el nombre propio que hemos recuperado desde nuestra memoria histórica.

Siempre se ha hablado de la autonomía Guna desde la perspectiva de la lucha territorial. Sin embargo, en esta ocasión abordaremos el tema de la gran abuela *Muubilli*, que es el mar. Aunque comúnmente se habla de la madre tierra en relación con el territorio, debemos recordar que la madre tierra abarca tanto lo terrestre como lo marítimo. Hoy, nos centraremos en compartir la experiencia del pueblo Gunadule en relación con el mar, que también forma parte integral de la madre tierra.

Los estados nacionales nos dividieron, separándonos: en Colombia, en la región del Golfo de Urabá, y en Panamá. Esta división no refleja la realidad de los pueblos Indígenas, que no reconocen fronteras, sino que ven su conexión con la tierra como un todo. Los pueblos Indígenas no hablamos de fronteras, sino de territorio, entendiendo que nuestra identidad está ligada a una territorialidad ancestral.

Importancia de Muuosis (mar) en la libre determinación Guna

Cuando hablamos de *Muubilli*, el mar u océano, nos referimos a la gran abuela *Muuosis*, pues el mar, al igual que la tierra, tiene

vida. El mar y los vientos están conectados en su movimiento, y los animales que habitan en él, como las langostas y otras especies marinas, también viven y conviven. A veces, no percibimos la importancia de estos movimientos ¿Por qué se mueven las olas? ¿Cómo se desplazan los vientos? «El agua dulce de los ríos necesita del agua salada, y se fortalecen mutuamente, corren mejor; los manglares tienen necesidad de algas blanditas para que los peces puedan arrimarse a lamer sus raíces; la superficie del mar necesita de la luna, de la brisa, para que las olas tomen su forma y su fuerza» (Martínez, 2012, pp. 28).

Nos preguntamos: ¿por qué a veces aparecen tiburones en los lagos, como en el gran lago de Nicaragua? ¿O por qué hay delfines en el río Amazonas? Esto sucede porque existen túneles que conectan la tierra con la gran abuela, y los ecosistemas están interconectados. Aunque algunos dicen que los Indígenas no saben nada, los pueblos Indígenas tienen conocimientos y saberes ancestrales sobre estos fenómenos. Por ejemplo, se ha empezado a investigar por qué las piedras se mueven, pero los pueblos Indígenas ya tienen ese conocimiento sagrado desde hace miles de años. Por eso, para nosotros, la madre tierra y *Muubilli* están intrínsecamente ligados.

El mar está controlado por abuelas que representan diferentes aspectos de las olas y corrientes: *Muarwazob* es la abuela que rompe las olas. *Muugwilasob* es la que hace danzar las olas cuando se encrespan. *Muumullusob* es la responsable de hacer subir las crestas del mar, la parte blanca de las olas.

Muusuruggasob es quien blanquea las olas. Muuarabasob cubre las espumas de la superficie del mar. Muuwelasob es quien produce las pequeñas oleadas. Finalmente, Muusuggelisob es la abuela que da fuerza a las corrientes marinas. Esto se menciona en los cantos sagrados y en las comunidades; se le enseña a la juventud porque el mar, especialmente el mar territorial, también está en peligro. El pueblo Gunadule lo canta y es crucial que hoy se conozca esta realidad.

Proceso histórico en la lucha por la autonomía del pueblo Gunadule

A lo largo de tres siglos, el pueblo Gunadule ha negociado varios acuerdos de paz. Primero, durante la llegada de los españoles. Esto ocurrió porque la política de la corona española era exterminar al pueblo Gunadule. La resistencia y rebeldía de la comunidad ante el peligro inminente de desaparición, provocó la necesidad de negociar con la corona española un espacio territorial que diera las primeras bases del control territorial Guna (Castillo, 2023).

En el siglo XIX, se firmó el convenio de 1870, que llevó a la creación de la comarca Tulenega en 1871, reconociendo el territorio Gunadule desde Colombia hasta Panamá por el gobierno colombiano (Castillo, 2023). Posteriormente, en el siglo XX, en febrero de 1925, el pueblo Guna se levantó en armas contra el estado panameño, lo que resultó en el acuerdo de paz del 4 de marzo de 1925. Este acuerdo fue clave para la defensa de sus derechos humanos, su identidad cultural y su territorio (Castillo, 2021).

Con este hecho, se lograron las primeras comarcas indígenas en Panamá. En 1938 se creó la comarca de San Blas. Posteriormente, bajo la ley Número. 16 del 19 de febrero de 1953, se estableció su organización (Guionneau-Sinclair, 1991, pp. 104-11). Durante muchos años, el pueblo Gunadule ha luchado por la tierra y por sus derechos marinos. La parte terrestre ya está consolidada, pero la parte marina aún está en proceso de consolidación.

Antes de profundizar en el tema, es necesario hacer una aclaración: el pueblo Gunadule abarca varias regiones en Panamá y Colombia. En Colombia, hay hermanos en dos comunidades pequeñas: Maggilagundiwar (Arquia) e Ibgigundiwar (Caimán Nuevo), aunque son muy pocos. En Panamá, la presencia del pueblo Gunadule es más significativa, con las comarcas de Wargandi, Madungandi y el territorio ancestral de Dagargunayala. Sin embargo, nos enfocaremos en compartir la experiencia del proceso de autonomía en la región de Gunayala.

Las estructuras de libre determinación del pueblo Gunadule

La autonomía Guna se ejerce a través de dos estructuras principales: el Congreso político-administrativo y el Congreso Cultural. El Congreso Cultural es la parte ancestral y sagrada, donde se preserva todo el conocimiento tradicional. En las asambleas culturales, que se realizan todas las noches en las comunidades, los niños, la juventud, los hombres y las mujeres participan y escuchan las enseñanzas. El Congreso político-administrativo, por otro lado, es más conocido debido a su relación con el Estado. Aunque ambas estructuras son importantes, el Congreso Cultural es el más relevante para mí, ya que representa la base espiritual del pueblo Gunadule.

La región de Gunayala está regida por una ley autónoma conocida como *Gunayar Igardummudwala*, o la ley fundamental. Esta ley, que además incluye el estatuto, establece que la comarca Gunayala es una división política cuya organización, administración y funcionamiento están sujetos a un régimen especial definido en la Constitución de la República, en esta ley, y en el Estatuto de la Comarca.

Aunque la ley fundamental no está formalmente reconocida por el gobierno panameño, en la práctica se mantiene como una autonomía *de facto*. Esto significa que, aunque no cuenta con el reconocimiento oficial de la asamblea nacional, los gobiernos panameños la reconocen de hecho. Esta situación refleja la fuerza y la lucha de la comunidad, que han llevado al reconocimiento tanto de la parte terrestre como marina.

De la ley fundamental, voy a destacar algunos puntos clave sobre el territorio en el proceso de exigir reconocimiento ante el estado de Panamá. La comarca de San Blas se estableció en 1938 y fue declarada reserva en 1957. Posteriormente, se cambió el nombre de San Blas, que había sido impuesto por un sacerdote católico, por uno más representativo de la comunidad. Así, en 1998, se adoptó el nombre Gunayala.

El artículo 4 del estatuto de la comarca Gunayala - incluido en la Ley Fundamental - se refiere tanto a la parte continental como a las islas, islotes y cayos. Gunayala cuenta con un archipiélago que se extiende por aproximadamente 140 millas de costa, cubierto de arrecifes y otros elementos marinos (Figura 1). La comarca está compuesta por 51 comunidades, incluyendo Puerto Obaldía y la Miel, que albergan a Afrodescendientes. La población de Gunayala es de 32.016 habitantes según el censo de 2023. Sin embargo, existe un proceso de migración hacia la ciudad capital en busca de oportunidades de educación y trabajo.



Figura 1. Comarca de Gunayala (ilustración propia).

¿Cómo se consolida y cómo se mantiene ese proceso de autonomía?

La región de Gunayala ha tenido que adaptarse a los cambios del mundo global para mantener su autogobierno y autonomía Guna. Hoy en día, se sigue hablando de derecho consuetudinario, un elemento cultural y político que se ajusta a las nuevas situaciones globales. Para consolidar su autogobierno, se crearon varias secretarías: turismo, transporte terrestre, transporte marítimo, seguridad y soberanía alimentaria, educación, defensa territorial y drogas. Además, se establecieron unidades de apoyo como la comisión del tribunal de justicia propio y asuntos legales. También se cuenta con una dirección de administración y finanzas. Estos elementos ayudan a consolidar la autonomía Guna, permitiendo su constante adaptación en un mundo híbrido.

Dentro de la ley fundamental, el título cuarto incluye el régimen de tierras, recursos renovables y no renovables. Estas leyes fueron elaboradas por el propio pueblo Gunadule, sin injerencia del gobierno. La participación de los gobiernos podría interferir en la autonomía, los derechos, la ideología y el pensamiento propios. Por lo tanto, el proceso fue llevado a cabo exclusivamente por los habitantes de la región. No se trató de un cambio repentino, sino de un proceso que duró

años. En las asambleas, se discutían nuevas propuestas día a día, y el proceso continuaba durante varios años hasta que se logró la aprobación final.

En el artículo 39 de la ley fundamental, se establece que el Congreso General Guna determinará el tiempo de veda. Para consolidar la autonomía marina, es esencial tener control sobre diversos aspectos. Esto incluye quién puede entrar o salir, quién administrará, y quiénes serán los propietarios de los botes, cabañas, y las especies marinas que se pueden pescar. La sobreexplotación de langostas, caracoles rosados, morbeb y centollos ha llevado a la implementación de vedas de control. En Panamá se aplican vedas, pero también hemos establecido nuestras propias vedas según nuestro estilo y territorio. Por ejemplo, la veda de mariscos se aplica desde el 1 de marzo hasta el 31 de mayo. Esta es nuestra forma de ejercer nuestros derechos y cuidar la parte marina, dentro de nuestra autonomía.

En el artículo 40 se establece: «se prohíbe la utilización de medios y técnicas que permiten la explotación a gran escala de recursos marinos, lacustres, fluviales y afines de especies marinas». También, se prohíbe la pesca de arrastre¹ en la comarca. Sin embargo, el gobierno panameño, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) emitió el Decreto N° 14 de 20 de noviembre de 2023 que modifica el Decreto Ejecutivo 13

¹ La pesca de arrastre consiste en la utilización de redes de captura jaladas por embarcaciones en movimiento en espacios marinos, usualmente en la pesca de camarón. Esta técnica de pesca suele crear impactos no deseados sobre especies marinas que no son el objetivo principal de la pesca de arrastre [N. de eds.]

del 1 de noviembre de 2023, que reglamenta la Ley 204 de 2021, que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, es decir que todavía se mantiene la pesca de arrastre al camarón, pero excluye la pesca de arrastre las especies de pargo, cabezón, lenguado y corvina. Este tipo de arrastre pone en peligro los caracoles y arrecifes. Aunque la ley no menciona específicamente a Gunayala, se espera que los grandes empresarios intenten entrar, lo que podría generar conflictos. Por ese motivo, también está prohibido el buceo con tanques. Solo los Guna tenemos permiso para bucear con tanques, a menos que se trate de fines educativos o de investigación con autorización del congreso Guna. Sin embargo, los turistas llegan con sus yates y lanchas y practican buceo con tanques, a pesar de la prohibición.

En el artículo 41 del estatuto se establece que el congreso político-administrativo tiene la autoridad para declarar áreas y ecosistemas protegidos, ya sean marinos o terrestres. Nosotros podemos aprobar estas áreas en nuestras asambleas, y luego el gobierno debe apoyar nuestra decisión. Sin embargo, somos nosotros quienes determinamos dónde queremos establecer estas áreas protegidas. Existen lugares pequeños y comunidades que cuentan con sus propios ecosistemas marinos y áreas de protección. Nuestras autoridades tienen la obligación de evaluar la viabilidad de estas áreas, decidir si deben ser declaradas como ecosistemas protegidos y atender las demandas de las comunidades a través de asambleas.

Nosotros, como organización, contamos con la experiencia del centro de desarrollo ambiental y humano (CENDAH). Hemos llevado a cabo estudios de viabilidad sobre áreas marinas protegidas y desarrollado planes marinos. Todo esto lo hemos realizado utilizando nuestros propios recursos y con la participación activa de las comunidades.

Hay lugares que nos recuerdan el territorio marino y nuestra conexión cultural ancestral. Ayer, mientras observaba el horizonte del mar de San Andrés, le dije a mi esposa y a la gente con la que estaba: «estoy en Gunayala». Les mostré una foto del horizonte del mar y ella me preguntó dónde estaba. Yo respondí: «estoy donde Muubilli, estoy en el mar». No mencioné a mis amistades que estaba en San Andrés, porque el mar allí se parece al de Gunayala. Los colores del mar, aunque diferentes, son similares, ya que ambos estamos en el Caribe.

En la Isla de San Andrés viven dulemar, así como hijos de dulemar. Recordé una historia sobre un señor de mi comunidad

llamado Carlos o Chaly Robinson, que es familiar mío. Él creció en San Andrés con la familia Robinson y luego viajó a Panamá, a Gunayala, donde se convirtió en *sagla*, jefe de comunidad. Es una historia que deseamos conocer más a fondo. Les estaba comentando a mi gente que aquí es muy parecido; tenemos lazos históricos, culturales y marinos que nos unen.

Hay un sitio llamado Cayo Holandés, que es similar a San Andrés y está ubicado en el Caribe. Estamos proponiendo allí un área de protección marina, ya que es uno de los lugares mejor conservados del mar. En Cayo Holandés, los dueños son los Guna. Ningún extranjero puede tener derecho de propiedad allí, ya que este derecho es exclusivo para los Guna. Solo si alguien de ustedes se casa con una o un Guna, podría adquirir dicho derecho.

La consolidación de los derechos de autónoma marina

El 7 de noviembre de 1987, en la Resolución No. 3 de Achutupu,² el Congreso General Guna declaró a la comarca como «comarca de la biosfera y sitio de patrimonio mundial de Kuna Yala». Luego, en la Resolución No. JD 022-94 del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), hoy Ministerio de Ambiente, no se estableció toda el área de la comarca como biosfera protegida. En lugar de eso, se aprobó solo un sector como área protegida, específicamente el área del Corregimiento de Nargana (No.1), dentro de la comarca y reserva Indígena de San Blas. Así pasaron los años. Esa resolución del INRENARE solo incluyó 100.000 hectáreas de tierras continentales, excluyendo la parte marina de nuestra comarca.

En 2016, el gobierno panameño comenzó a realizar estudios para demarcar territorialmente el área marina. Al mismo tiempo, nuestra asamblea y las autoridades tradicionales empezaron a investigar y analizar el estudio. Concluyeron que no estaban de acuerdo, ya que consideraban que el gobierno estaba realizando un estudio deficiente. El estudio implicaba la reducción del territorio marino de Gunayala a favor del estado. Se estaba quitando una cantidad determinada de millas náuticas que abarcaban nuestras áreas marinas. Al darnos cuenta de esto, decidimos rechazar la propuesta en 2016. Sin embargo, el gobierno aprobó el estudio, aunque finalmente no fue aceptado por las autoridades Guna.

Más recientemente, en 2021, nuestra organización, con el apoyo de uno de mis hermanos que es biólogo marino, co-

² Esta resolución no está digitalizada y reposa en los archivos del Congreso General Guna en ciudad de Panamá.

menzó a enfatizar la importancia del recurso marino. El turismo ha sido un gran desafío para el mar: ha traído consigo basura, cambios en la identidad y pérdida de la cultura entre la juventud. Aunque reconocemos que el turismo es una fuente económica valiosa, también es crucial establecer un plan de ordenamiento turístico. El plan de turismo nacional 2020-2025 que incluye pueblos Indígenas, y a Gunayala lo ubica como destinos de atención especial por sus atracciones naturales. Este plan debe equilibrar la relación entre el turismo, las comunidades y el mar.

Fue en ese momento cuando se planteó la creación de una comisión para analizar y justificar la ampliación de la zona marina protegida del corregimiento de Narganá. Esta inquietud fue presentada nuevamente ante la asamblea en el congreso Guna. Se realizó el estudio y se creó la comisión para actualizar la información sobre toda la comarca. Sin embargo, estos procesos tomó varios años.

El 27 de marzo de 2023, el estudio fue rechazado por los mismos Guna. El rechazo se debió a que solo se declaraba un área protegida. En 1987, la asamblea ya había establecido la biosfera, por lo que consideramos que retroceder no era adecuado. Se eliminó la propuesta y se sugirió retomar el concepto de biosfera. Así, se rechazó el área protegida y se aprobó la elaboración de un plan de manejo para la comarca basado en la cosmovisión del pueblo Guna. Esta propuesta incluyó todos los elementos culturales, políticos y de cosmovisión.

El plan establece el reconocimiento de la comarca como biosfera en todo su territorio, es decir, en las tres regiones, con un manejo acorde a las normas y la cosmovisión. Este año, se volvió a retomar el proceso iniciado en 1987 para consolidar la autonomía. Actualmente, se está evaluando el plan estratégico de Gunayala (PEGY 2015-2025), elaborado para conmemorar los 100 años de la revolución Guna en 2025, y se está desarrollando el nuevo plan estratégico 2026-2036. Este plan busca consolidar el autogobierno Guna, incluyendo tierra y mar, y establecer un modelo de desarrollo equitativo, inclusivo y solidario, fortaleciendo la identidad y dignidad del pueblo Guna.

El congreso Guna planteó la cuestión de cómo reglamentar las actividades marinas. Para ello, se estableció un reglamento para el transporte marítimo, con el fin de ordenar adecuadamente el proceso. La comisión de la secretaría de transporte marino, desde 2019, tiene la tarea de elaborar una norma comarcal que desarrolle los derechos colectivos sobre el mar. Esta normativa cubre los permisos de transporte marítimo, los derechos de paso y avituallamiento de naves de terceros, así como las normas comunitarias de transporte y acceso al mar.

Se decidió que la compra y venta de barcos, botes, yates y guías de turismo deben ser reglamentadas y autorizadas por el congreso. Aunque en Panamá estas cuestiones son reguladas por el sistema de aduanas en relación con actividades y recursos marinos, y se limitan a aspectos fiscales, en la comarca decidimos quién entra y quién no. Nuestro reglamento, que está digitalizado y disponible para su descarga, consta de 12 títulos, 19 capítulos y 140 artículos. Este reglamento define cómo se debe controlar la autonomía marina en nuestra región.

Conclusión

Existe una autonomía, tanto terrestre como marina. En 2025 vamos a conmemorar los 100 años del levantamiento contra el gobierno panameño, conocido como la Revolución Guna en febrero de 1925. Aún nos falta continuar construyendo nuestro proceso, manteniendo la unidad y fortaleciendo nuestras estructuras, asambleas, cosmovisión y cultura.

Referencias

- Arcia, J. Ejecutivo modifica decreto sobre la pesca de arrastre en La Estrella de Panamá. 20 de noviembre de 2023. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/ejecutivo-modifica-decreto-pesca-arrastre-HMLE502252>
- Autoridad de Turismo de Panamá. Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible de Panamá. Actualización 2020-2025. s/f. https://www.atp.gob.pa/Plan_Maestro_de_Turismo_Sostenible_2020-2025.pdf
- Castillo, B.** (2021). Neggsed (Autonomía): avances y desafíos del autogobierno del pueblo Gunadule de Panamá. En: Burguete Cal y Mayor, A., Funaki, R., González, M., Marimán, J., Ortiz-T., P. (coord.), Autonomías y autogobierno en la América diversa, (p.323-348). Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Castillo, B.** (2023). Anmar Nabba Tulenega. *Tulenega nuestro territorio. Estudio histórico y etnohistórico del pueblo Gunadule en el siglo XIX* (1a ed.).
- Gaceta Oficial.** (Agosto, 2, 1994). Resolución No. JD 022-94 de INRENARE. “Declara un Área Silvestre Protegida del Corregimiento de Nargana (No.1), ubicada dentro de la Comarca y Reserva Indígena de San Blas”. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22617_1994.pdf
- Gaceta Oficial.** (Noviembre, 20, 2023). Decreto Ejecutivo N° 14 (De lunes 20 de noviembre de 2023). Que modifica el decreto ejecutivo 13 de 1 de noviembre de 2023, que reglamenta la ley 204 de 2021, que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29913_B/GacetaNo_29913b_20231120.pdf
- Guionneau-Sinclair, F.** (1991). Legislación amerindia de Panamá. Centro de Investigaciones Antropológicas de la Universidad de Panamá.
- Ley No.16 del 19 de febrero de 1953 “por la cual se organiza la Comarca de San Blas”. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/PUEBLOS_INDIGENAS/ley16de1953.pdf
- Martínez, A.** (2012). El legado de los abuelos (1a ed.). Congresos Generales Gunas. <https://www.gunayala.org.pa/Legado%20de%20los%20abuelo.%20Atilio.pdf>
- Onmaggeddumagan de Gunayala** (2013). Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala). <https://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.gunayala..pdf>
- Onmaggeddummad Sunmaggaled** (Congreso General Guna) (2020). Reglamento de transporte marítimo. <https://www.gunayala.org.pa/Reglamento%20Mar%C3%A9timo.2020.%20febrero%202022.Oficial.pdf>
- Onmaggeddummad Sunmaggaled**. (Marzo, 27, 2023). Resolución No. 2. Usdub. “Por lo cual se rechaza la ampliación de Área Protegida y se aprueba elaboración de Plan de Manejo para la Comarca de la Biósfera de Guna Yala basado en la Cosmovisión del Pueblo Guna”. “Reconocimiento de la Comarca de la Biósfera de Guna Yala, en todo el territorio de la Comarca Guna Yala, Dadnaggwe, Abargi y Dadarggwane, con un Plan de Manejo según las normas y cosmovisión del Pueblo Guna”. https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_gunayala.htm
- Onmaggeddummad Sunmaggaled**. (Mayo, 29, 2016). Resolución No. 13. Rechaza el informe del proyecto de Demarcación de Línea Base del Mar Territorial panameño, ya que no avala el informe del proyecto y lo considera inconsulta. https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_gunayala.htm
- Onmaggeddummad Sunmaggaled**. (Noviembre, 17, 2021). Resolución No. 008. “Por la cual se crea Comisión para analizar y justificar la ampliación de la Zona Marina Protegida del Corregimiento de Nargana en Guna Yala”. “Aprobar la formación de una comisión técnica para elaboración de la propuesta de la ampliación y justificación de la Zona Marina Protegida del Corregimiento de Nargana”. “Aprobar la actualización del Plan de Manejo del Área Silvestre Protegida del Corregimiento de Nargana, que debe incluir el Área Protegida Marina del Corregimiento de Nargana”. https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_Gunayala.htm
- Onmaggeddummad Sunmaggaled**. (Noviembre, 7, 1987). Resolución No. 3. “Aprobar el Plan de Manejo presentado por el Equipo y adoptar la recomendación dada por el mismo de elevar al Área de Estudio citado a la categoría de Comarca de la Biosfera y Sitio de Patrimonio Mundial de Kuna Yala”.