

QuAderns-e

Institut Català d'Antropologia

Número 17 (1) Any 2012 pp. 44-59

ISSN: 1696-8298

[www.antropologia.cat](http://www.antropologia.cat)

## La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá

### The development of indigenous territorial claims and the response of the state in Panama

Francisco Herrera

*Universidad de Panamá*

#### Resumen

El artículo discute el desarrollo del modelo de comarcas indígenas en Panamá, pasando por figuras como el de resguardos indígenas, reserva indígena, la última tomada en préstamo a través de la experiencia norteamericana y el actual de Comarca, cuyas intenciones político-administrativas tienen distintos significados, en un contexto de clientelismo y tolerancia, como valores de la cultura política. El artículo revisa igualmente el proceso de negociación de la propuesta de las comarcas entre 1977 y 1997, las tácticas de dilación realizadas por los sectores de poder económico y el propio estado, durante el gobierno de los militares (1968-1989). Finalmente se incluye el nuevo modelo de tierras colectivas para poblaciones pequeñas y dispersas.

**Palabras clave:** reservas indígenas – comarcas – tierras colectivas – liberales – conservadores – clientelismo.

#### Abstract

This article discusses the development of the indigenous *comarca* system, a territorial model in place since 1983, but with antecedents in the 19th and 20th centuries, including the Indian reservation system borrowed from the North American experience. The analysis begins in 1977 with a focus on the process that led to the acceptance of the comarca as a territorial unit in the context of a political culture in which clientelism and tolerance were the principal values; continues through the negotiations between the government and indigenous representatives that resulted in the establishment of a legal framework for the five comarcas, and the delaying tactics used by economic interests and the state itself under the military government (1968-1989); and finally, examines the new model of collective lands (*tierras colectivas*) created for small and geographically dispersed populations.

**Keywords:** Indian reservation – comarcas – collective lands – liberals – conservatives – clientelism

Entre 1983 y el año 2000 el Estado panameño creó cuatro leyes bajo la categoría de Comarcas Indígenas que protegen las tierras que ocupan las poblaciones indígenas del país, que sumadas a la Comarca (hoy Kuna Yala), garantizan la protección<sup>1</sup> de unos 16.039 kilómetros cuadrados de tierra para poco menos del 50% de su población indígena total. El proceso ha sido lento debido a factores de política nacional como internacional. Las nuevas comarcas reemplazan el modelo de reservas y comarcas indígenas existentes hasta ahora. De igual manera, está pendiente la puesta en práctica del nuevo modelo de “tierras colectivas”, creado en el 2008, para proteger las tierras de 49 comunidades pequeñas y dispersas. A esta superficie deben agregarse otros 24.588 km<sup>2</sup> en áreas protegidas, que sumarían 40.627 km<sup>2</sup> o 53% del territorio nacional<sup>2</sup>. Para algunos detractores se trata de una superficie que queda excluida del desarrollo económico (Melo, 2008).

En este trabajo presentaré el tema de la evolución de las Comarcas Indígenas, como expresión de sus demandas ante el Estado. Actualmente, las comarcas indígenas protegen las tierras de unos 196.059 indígenas de cinco de los siete grupos etnolingüísticos del país, representando el 47 % de la población indígena total. El resto, otros 221.500, se encuentran dispersos en zonas vecinas o en áreas donde han migrado, incluyendo las principales ciudades del país. El estudio es diacrónico y plantea los factores socio políticos endógenos y exógenos de los reclamos territoriales indígenas. Un aspecto central es el de la mentalidad de los estamentos políticos, que hace posible que sea receptivo a la propuesta de instituciones territoriales fuera de su modelo tradicional sobre las tierras, principalmente el principio de la propiedad privada y las tierras nacionales, disponibles según la demanda de los intereses de los primeros.

### ***Los indígenas en Panamá***

La categoría de indígena en Panamá deriva como contraste de la formación de la cultura nacional panameña. Lo *indio* y también el indígena, expresan variaciones lexicográficas de sentido que intentan una mejor comprensión del otro en el contexto de las relaciones sociales. En el léxico panameño, “campesino”, es representativo de la cultura nacional, mientras que los indígenas son los grupos que actualmente se autoidentifican como originarios y pertenecientes a alguno de los siete<sup>3</sup> grupos que habitan diferentes regiones del país, consideradas históricamente “zonas indígenas” o marginales al control efectivo del Estado. Históricamente, pudieron mantenerse al margen de la formación cultural “panameña”, hasta muy entrado el siglo XX. Los gentilicios actuales reemplazan los que hasta hace poco funcionaron como las denominaciones de estos grupos en la literatura y en el lenguaje cotidiano del resto del país (Herrera, 1999).

De los siete grupos, cuatro se ubican en la región occidental del istmo: ngobes y buglé -anteriormente guaymi -, nasos o teribes, y bribris. Los bribris, localizados en la frontera norte con Costa Rica, fueron registrados por primera vez dentro del territorio

---

<sup>1</sup> Al decir protegen, nos referimos a la condición de inadjudicabilidad que evita que las tierras sean traspasadas a otros propietarios

<sup>2</sup> La superficie del territorio panameño es de 75.990 km<sup>2</sup>, y 2.210 km<sup>2</sup> de superficie de aguas territoriales, totalizando 78.200 km<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Aunque planteado como un problema de identidad por los autores de *Pueblos Indígenas de Panamá: una bibliografía* (Velásquez-Runk, Martínez, Quintero y Sarsanedas, 2011), creemos que la recuperación del gentilicio bocotá en los censos de 2000 y 2010, utilizado en los censos de 1950 (Dirección de Estadística y Censo, 1954), es producto de una reiteración histórica por parte de este subgrupo, posiblemente un dialecto del buglé.

nacional en los censos de 2000<sup>4</sup>. Al este del país se ubican los tres grupos restantes, kunas o dule, emberá y wounan –anteriormente agrupados bajo el gentilicio chocó. Los cinco primeros grupos pertenecen al phylum lingüístico Chibcha, mientras que los dos últimos a la familia Paezan-Chocó.

La distribución geográfica mencionada corresponde a la década de 1960, cuando la carretera interamericana y su red de caminos de penetración no se habían terminado de construir. De hecho, los censos nacionales hasta 1970 mantenían la ficción de considerar sólo indígenas a aquellos residentes en las zonas periféricas. Su punto de vista señalaba que las poblaciones fuera de las zonas indígenas estaban en proceso de integración a la vida nacional. Kunas trabajando en la zona del canal o ngobes en las bananeras, no eran registrados como indígenas antes de los censos de 1980.

En 1990 los censos nacionales empezaron a registrar a la población indígena con el criterio de la autoidentificación basada en la lengua. Además, una relativa baja en las tasas de mortalidad y el mantenimiento de las tasas de natalidad ha contribuido a un crecimiento de la población indígena. En los censos de 2010, sobre una población nacional de 3.405.813, la población indígena refleja incrementos de 417.559 sobre 285.231 en la década anterior, que representa 46 % de crecimiento intercensal, muy por encima del nacional, de menos de 20 % (Censos Nacionales del 2000 y 2010). Tal crecimiento y la migración interna por trabajo o escolaridad, o por búsqueda de nuevas tierras, ha modificado la imagen del indígena confinado en áreas geográficas específicas. Hoy, los cambios en el registro censal basado en la autodefinition proyectan un panorama complejo del papel de la población indígena en la sociedad nacional.

#### Las Comarcas Indígenas en Panamá, por grupo, Leyes y población

Comarcas	Leyes	Población (2010)
<b>Kuna Yala (1) (kuna)</b>	Ley 59 de 12 diciembre de 1930; crea la reserva de San Blas; Ley 2 de 16 de Septiembre de 1938 Crea la Comarca y modifica territorio. Ambas categorías coexisten en la ley. Ley N° 16 de 19 feb.de 1953, Carta Orgánica. Reglamenta régimen interno de la Comarca. Modificada por ley N°99 de 23 diciembre de 1998, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca y Reserva Indígena de San Blas.	30.458
<b>Embera – Wounan (embera y wounan)</b>	22 (8 de nov.) de 1983	9.433
<b>Madungandi (kunas)</b>	24 (12 de enero) de 1996	4.271
<b>Ngöbe - Buglé (ngobes y bugle)</b>	10 (7 de marzo.) de 1997	149.983
<b>Wargandi (kunas)</b>	34 (25 de julio) de 2000	1.914
Total	5 Comarcas	196.059 (47 %)

<sup>4</sup> La mayor parte del grupo bribri se localiza en Costa Rica, cerca de la frontera con Panamá. El grupo bribri de Panamá se encuentra en la zona fronteriza probablemente desde más de 60 años.

### ***Contexto: de la asimilación a la integración***

Paradójicamente, en Panamá han subsistido dos tendencias con efectos distintos: por un lado, la herencia de los prejuicios coloniales hacia el indígena, reflejado en los constructores del Estado nacional, y por otra la de un espíritu de tolerancia señalado por Rodrigo Miro, como una cualidad del ser panameño (Miro, 1995)<sup>5</sup>. Esta última amortigua la primera.

Pese a los prejuicios, la tolerancia facilitó de 1904 a 1990 procesos hacia las poblaciones indígenas que pueden ser categorizadas bajo los conceptos de asimilación, incorporación e integración o integración pluralista, asociados a corrientes ideológicas o sociológicas que van desde el tutelarismo colonial (fundado en las ideas cristianas) al socialismo del siglo XX. Reflejan la evolución de las formas de reconocimiento de la población indígena que dan sentido a la aceptación de la territorialidad aprobadas por el Estado hasta el presente. El concepto de integración aparece en las décadas de 1940 y 1950, probablemente derivado del lenguaje sociológico de la época, especialmente del indigenismo científico, que suponía un ajuste al modelo dominante alterado o fragmentado. Este lenguaje es formalmente respetuoso de la diferencia de la cultura indígena, pero admite la asimilación al modelo dominante.

Así, en la estructuración del Estado las poblaciones indígenas consideradas como salvajes o semisalvajes (Sosa y Arce, 1911)<sup>6</sup>, representaron un factor negativo para su desarrollo según el modelo de Estado nación ya conocido. Ejemplo histórico fueron los kunas (Herrera, 1984b).

La educación sería una de las herramientas de los constructores del Estado-nación. De hecho, conservadores y liberales colaboraron pragmáticamente en el tema indígena, los primeros, herederos del paternalismo de la iglesia, los segundos, anticlericales, desarrollaron acciones menos proteccionistas, aunque sí consecuente con el principio de la igualdad formal. Los conservadores apoyaron el artículo 26 de la constitución de 1904 que delegó en la iglesia el papel de civilizador y asimilador de esa población al sistema nacional, papel que se mantuvo hasta el advenimiento de Belisario Porras al poder en 1912, cuyo liberalismo, enfatizará la educación laica y la libertad de culto (Herrera, 1984a: 97). Después de 1912, los liberales (cada vez menos ortodoxos), asumieron posiciones más conciliadoras pero asimilacionistas.

Durante las décadas de 1970 y 1980, período populista militar, se hablará de pluralismo cultural, como expresión tardía del reconocimiento y aceptación de las diferencias culturales, punto de partida para aceptar el Estado pluralista, que desplaza, incómodamente, el modelo del Estado homogéneo culturalmente.

### ***Avances y retrocesos***

Las comarcas aprobadas en la década de 1990 (ver cuadro) generaron la percepción de una corriente favorable a los indígenas, continuación de normas creadas desde los inicios de la república (Guionneau-Sinclair, 1991; Valiente, 2002).

Paralelamente, los partidos políticos y los empresarios mostraron resistencia a estas propuestas territoriales, fortalecida con las políticas neoliberales de los últimos 20 años. Lo que antes parecían tierras marginales sin interés reciben atención con múltiples

---

<sup>5</sup> La tolerancia define a la cultura panameña como receptiva a las variaciones sociales, culturales y raciales de distintos grupos humanos, que admite la convivencia con otros pueblos, sin mayores desequilibrios, pues los espacios económicos están definidos.

<sup>6</sup> Estas categorías, propias de la obra de L. Morgan, fueron usadas por los intelectuales panameños de fin de siglo.

propuestas de inversión, refrendando el comentario del general Torrijos en su momento acerca de la abundancia de recursos naturales en territorios ocupados por los indígenas. Se eliminaron restricciones en las leyes comarcales y de las áreas protegidas<sup>7</sup>, para flexibilizar las inversiones en esos territorios, como en hidroeléctricas, turismo, minería, etc., y aún en territorios habitados por indígenas pero no protegidos, bajo el principio de la soberanía del Estado, violando el principio de la consulta previa e informada; vg. los proyectos de Chang 75 y Bonyic en Bocas del Toro, turismo en las islas de Bocas del Toro, los intentos de apertura de la mina de Cerro Colorado en la Comarca Ngobe-Bugle, etc.

Estas contradicciones obligan a preguntar ¿por qué una población que apenas representaba entre un cinco a un diez por ciento de la población nacional ha necesitado tal atención en la las normas legales? ¿Fueron las reservas indígenas en el pasado reciente, y las comarcas indígenas actualmente, expresión de una política estatal de redistribución de la tierra y de la riqueza?, o ¿lo son de una estrategia de neutralización de las demandas sociales de los indígenas en una época en que el Estado carecía de la capacidad para controlar todo el territorio? Mi argumentación apunta a confirmar que las decisiones del Estado han tenido y tienen aún la intención de neutralizar demandas sociales concediendo espacios territoriales mientras se fortalecen sus estructuras de control político y social. Para el estamento político de la elite, estas concesiones son temporales.

Esta estrategia ha dependido de tres condiciones históricas: una baja densidad de la población nacional que facilitó la sobrevivencia de los grupos indígenas en regiones marginales; un Estado débil en formación bajo la tutela norteamericana; y una elite política adaptativa y oportunista (Herrera, 1999: 23). El clientelismo será su instrumento de control social. Consecuentemente, en la construcción de la institucionalidad panameña, con una soberanía limitada por el tratado del canal con los Estados Unidos, el nuevo Estado buscó respuestas a necesidades jurídicas en el modelo colombiano, pero también recibió influencia de los modelos norteamericanos como el de las reservas indígenas.

### ***La política de las tierras y el indigenismo en Panamá.***

Aunque en apariencia inconexas como políticas, el tema de las tierras y el indigenismo se desarrollarán de manera paralela al principio, pero convergiendo después, sin una orientación intencional. De hecho, el Estado reaccionó en torno a la población indígena con decisiones que abrieron espacios para el reconocimiento parcial de las tierras ocupadas por los indígenas. Como política que intenta resolver problemas de la población indígena por la vía asistencial y la protección de su status, el indigenismo tiene antecedentes en el paternalismo colonial, unido a la filosofía de tolerancia ya mencionada. El indigenismo científico será su contraparte, mediante la aplicación del conocimiento antropológico a la solución de los problemas sociales relacionados con las culturas tradicionales; su objetivo será la integración a la modernidad<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> También ver Ley 18 de enero de 2003, dedicado a la creación de corregimientos en la provincia de Herrera. Incluye la derogación de los artículos 5, 63,96 ,98 y 101, de la ley 41 de ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente) relacionados con las comarcas y sus recursos naturales y el derecho de consulta. Los artículos derogados anticipan las crisis recientes en la Comarca Ngobe-Buglé.

<sup>8</sup> Fernández Fernández, J. Ma. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/I/indigenismo.htm>

La rebelión kuna de 1925 (Howe, 2004; Herrera, 1984a, 1999)<sup>9</sup>, y la emergencia de movimientos sociales y organizaciones como Acción Comunal (1923), la Central General de Trabajadores (1923), los partidos comunista (1930) y socialista (1933), el movimiento estudiantil, etc. crearon el ambiente para una apertura hacia propuestas indígenas que contribuyeron a facilitar la aceptación formal de las reservas indígenas y posteriormente el de las comarcas.

### ***Belisario Porras y los antecedentes de la reserva indígena***

Previamente, durante la guerra de los mil días (1899-1902), entre liberales y conservadores, antesala de la independencia de Colombia, el jefe civil y militar por los liberales en Panamá era Belisario Porras, posteriormente Presidente de la República (1912-1916; 1918-1920; 1920-1924). Entre sus aliados estuvieron los cholos coclesanos (amerindios aculturados), cuyo líder fue Victoriano Lorenzo, nativo de las tierras altas de Penonomé. Victoriano participó en el conflicto probablemente por conflictos de tierra. Fue fusilado por las autoridades colombianas en mayo de 1903 como efecto de un acuerdo de paz firmado el año anterior.

En su primer gobierno, el Presidente Porras aprobó varias leyes relativas a las tierras nacionales, al desarrollo nacional, a la política hacia los kunas de San Blas, y hacia los cholos de Coclé. La primera fue la ley 56 de 28 de diciembre de 1912, “sobre civilización de indígenas” (Guionneau, 1991), que incluía la creación de “colonias agrícolas” (art. 2, numeral 1 y 2), modelos de asentamientos que debían servir de atracción a inmigrantes europeos para estimular el desarrollo del agro. La ley tenía una intención general, pero apuntaba a la región kuna de San Blas, donde la resistencia al nuevo Estado por parte de algunas de sus comunidades, planteaba problemas de gobernabilidad y soberanía territorial (Herrera, 1984a). La misma promueve concesiones de tierra a empresas que formaran colonias agrícolas (en la práctica, de banano). También crea la policía denominada *colonial*, una paradoja en tiempos liberales. En el numeral 3 de la ley introduce el concepto de *circunscripción*, término ambiguo que sólo alude a un territorio, efectivo en el Decreto 33 de marzo de 1915, que crea la Circunscripción de San Blas. A pesar de que el decreto no explicita la condición de inadjudicable, ésta es confirmada en 1921 por Ricardo J. Alfaro, Secretario de Gobierno, en respuesta a Yabilikiña, sáhila dumagan en Sasardí, después de varios incidentes en la región (Herrera, 1984a: 191).

En 1913 aprobó la ley 20<sup>10</sup> sobre tierras baldías e indultadas<sup>11</sup>. Su objetivo fue poner orden en la propiedad de la tierra y cobrar impuestos como estimular la inversión extranjera, una necesidad urgente en el tesoro público. En el campo fue el inicio de la pérdida de las tierras del común o ejidales de los municipios (Heckadon, 1983:38-39) apropiados por los grupos de poder. Eusebio A. Morales, entonces Secretario (Ministro) del Ejecutivo, sugirió no aplicar la ley al campesinado, considerando su evidente pobreza. El derecho posesorio (o usufructuario) se convirtió en la figura apropiada para

---

<sup>9</sup> La rebelión de Tule (o Dule) de Febrero de 1925 fue producto de las políticas desarrolladas por Belisario Porras en sus tres gobiernos entre 1912 y 1924, tendiente a incorporar la sociedad kuna a la cultura nacional mediante la escolarización inducida y control político policivo. La rebelión contribuyó a un cambio de actitud de la clase política panameña en las décadas posteriores, así como en las transacciones de los partidos políticos. Los kunas aprovecharon el apoyo de las autoridades y civiles norteamericanas de la zona del canal frente al Estado.

<sup>10</sup> Ley disponible en: [http://www.archivonacional.gob.pa/azul1\\_5.pdf](http://www.archivonacional.gob.pa/azul1_5.pdf)

<sup>11</sup> La ley 20 de 1913 definía las tierras baldías como las que no están ocupadas por ningún habitante y pertenecen a la nación y las indultadas como aquellas otorgadas por el gobierno a los poblados en época de la colonia. Art. 1 y 2;

tranquilizar al campesinado y su lealtad política<sup>12</sup>. La inauguración del Canal de Panamá (1914) fortaleció la economía de servicios en la zona de tránsito, que dará mínima prioridad al desarrollo del agro (Morales, 1928).

En Junio 26 de 1914, se aprobó el Decreto N°44 que “declara inadjudicable un globo de tierra” (Guionneau Sinclair, 1991:74), en San Miguel Centro, provincia de Coclé, posiblemente para saldar la deuda moral y política hacia Victoriano Lorenzo y sus seguidores “indígenas”, renovando el pacto clientelar y completando la asimilación cultural. El decreto no utiliza explícitamente el concepto de reserva, por ser recién introducido en el lenguaje político panameño. Su uso cotidiano otorgará a posteriori el título de reserva al área, conocida popularmente como reserva indígena de Toabré.

### ***Reservas, comarcas y tierras colectivas***

Las reservas, las comarcas y las tierras colectivas constituyen modelos de tenencia reconocidos por el Estado hacia los pueblos indígenas. Sus orígenes son circunstanciales, que han dependido de factores ajenos a los objetivos reales del Estado. Una característica de estos modelos es su carácter inadjudicable e inalienable. El concepto garantiza la protección de las tierras indígenas, evitando su incorporación al mercado de la tierra. El derecho se limita al usufructo colectivo de los recursos de la tierra, excepto los del subsuelo. La novedad en las nuevas comarcas es que se incluye el concepto de propiedad colectiva de la tierra, punto de apoyo de las reclamaciones actuales<sup>13</sup>.

La evolución de un modelo a otro ha tenido relación con la tendencia pragmática y ecléctica de la jurisprudencia panameña, de integrar en una misma figura legal elementos de tradiciones distintas. La reserva indígena fue copiada del modelo norteamericano, evitando el uso de la figura del resguardo indígena existente en Colombia (Herrera, 1982)<sup>14</sup>. En Panamá el concepto se menciona al parecer en 1910 (Herrera, 1995)<sup>15</sup> durante el breve gobierno de Carlos A. Mendoza (Herrera, 1984a), al ser rechazado por la comunidad de Sasardi, al este de San Blas. Es posible que los kunas estuvieran reivindicando la comarca de Kuna Nega otorgada en 1870 por el gobierno colombiano (Morales, 1995: 187-196), figura ignorada por el nuevo Estado. Ideológicamente, la reserva es una categoría ajena al principio liberal del libre cambio, pero que adquiere presencia en los años siguientes.

<sup>12</sup> Me atrevo a hacer este comentario a pesar de no contar con la referencia documental: una nota escrita por Morales a Porras en 1913, cuando se planteaba el tema de la ley de titulación. La nota la leímos en uno de los volúmenes de cartas entre Porras y sus colaboradores, Archivos Porras de la Universidad de Panamá. Esto evitó que los campesinos fueran sujetos de cobro de impuestos, condición que se pretende cambiar con el programa nacional de tierras actual (PRONAT).

<sup>13</sup> Ver fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá de 24 de septiembre de 1993 que declara que no hay inconstitucionalidad en artículos impugnados por el demandante (abogado Huertas Dávalos) referidos al concepto de “tierras colectivas”. Corte Suprema de Justicia, 1993. Demandas de inconstitucionalidad. <http://www.organojudicial.gob.pa/wp-> El fallo será un aporte fundamental a los derechos de la territorialidad indígena.

<sup>14</sup> El resguardo indígena, de origen colonial, vigente en Colombia. En la colonia, el resguardo concedía tierras a poblaciones indígenas, situadas en el entorno de los asentamientos españoles. Su existencia en Panamá requiere más investigación. En 1859 José De Obaldía, recomendará su no eliminación por los efectos negativos en la población indígena.

<sup>15</sup> Posiblemente sugerida por el cónsul inglés Claude Mallet en 1910 (con referencia a la reserva indígena de Bluefields en Nicaragua 1860-1898), después de un incidente en Sasardi, al Este de San Blas cuando el Cacique Inapakiña impidió que el Presidente Carlos A. Mendoza (Marzo a Septiembre, 1910) bajara a su comunidad. Lo acompañaban el cónsul Mallet y Richard O. Marsh, encargado de la legación norteamericana. En su lugar, la comunidad enarbó la bandera colombiana.[0]



Poco después de la rebelión kuna de 1925, el gobierno de Rodolfo Chiari (1924-1928), aprueba el Decreto 130 de 20 de noviembre del mismo año que establece y delimita una “reserva territorial” a favor de las “tribus indígenas que viven en tierras nacionales” (ngobes) del Distrito de Remedios, en la provincia de Chiriquí, al oeste del país (Guionneau Sinclair, 1991). Es posible que la rebelión en San Blas haya apresurado este decreto, que en la práctica no se ejecutó. Al año siguiente, Mateo F. Araúz, publica un documento dirigido al gobierno en el que aboga por la instauración del modelo norteamericano de reservas indígenas (Araúz, 1926). Desconocemos si sus argumentos fueron incorporados, pero se puede presumir que la idea estaba en el ambiente, la cual se concreta en la ley 59 de 12 de diciembre de 1930 que crea la reserva indígena de San Blas, probablemente bajo la presión de los oficiales norteamericanos de la legación (embajada) y los norteamericanos aliados de los kunas en la zona del Canal (Howe, 2004: 390-402). Cuatro años después, se aprueba la Ley 18 de 1934 que crea las reservas indígenas de Cusapin, Bluefield y Tobobe, y la de Bayano, las primeras en territorio ngobe en el Caribe, y la última en la zona kuna del río Bayano (Provincia de Panamá). La ley 59 dejó por fuera tierras que los kunas reclamarán de inmediato, lo cual conduce a transacciones políticas que concluyen en la Ley 2 de 16 de Septiembre de 1938, que amplía el territorio y añade la categoría de comarca sobre la de reserva indígena. A partir de ese momento, hasta 1983, las figuras de reservas indígenas y de Comarca, se usarán de manera indistinta y a veces yuxtapuesta<sup>16</sup>.

Las reservas creadas en la región de los ngobes y buglé estuvieron expuestas a invasiones continuas por terratenientes y campesinos estimulados por los primeros, situación que se agravó desde 1962, cuando se creó la Reforma Agraria. Los conflictos por tierras, como en las Huacas, Veraguas, terminaron en muertes y tragedias entre indígenas y campesinos. En esos años fui testigo de una creciente movilización de indígenas y campesinos en las zonas de Veraguas y Chiriquí (Herrera, 1968 y 1972: 585-596), cuando la Reforma Agraria promovía que los no indígenas colocaran piedras pintadas de blanco sobre los límites de sus tierras para las fotografías aéreas. La campaña provocó desplazamientos de las cercas y avances de los predios de terratenientes y campesinos sobre terrenos de las familias indígenas. Estos conflictos se agregaron a la secuela de la gran huelga de los obreros, la mayoría ngobes, en las bananeras de Chiriquí y Bocas del Toro (1960) (Pereira Burgos, 1961) provocando inestabilidad y procesos nuevos en la zona indígena, incluyendo el movimiento de mama tata (o mama chi), de carácter nativista, el cual se extendió por toda la región. Phillip Young, antropólogo norteamericano, en su estudio etnográfico durante esos años en la zona de San Félix, Chiriquí, pudo percibir esta movilización y apreciar su dimensión política: el nativismo como demanda de autonomía política (Young, 1971: 202-223). También el entonces mayor de la Guardia Nacional, Omar Torrijos, experimentó este proceso al ser enviado para suprimir una supuesta rebelión en la región de San Lorenzo (área de Soloy), provincia de Chiriquí (Torrijos, 1999: 214).

---

<sup>16</sup> Un ejemplo es la ley 18 de 1952 que desarrolla el artículo 94 de la constitución de 1946. En su artículo 2° establece que para efectos administrativos “las regiones ocupadas actualmente por las tribus indígenas se dividirán en cuatro Comarcas”, las cuales estarán integradas por las *reservas* indígenas. En otras palabras, la función de Comarca, con o sin población indígena, tenían un carácter administrativo antes que tutelar. [0]



### ***La reforma agraria***

El papel de la Reforma Agraria (Código Agrario Ley 37, 1962) hacia las tierras indígenas fue ambiguo desde sus inicios. Respondía a las directrices de los acuerdos de Punta del Este y la Alianza para el Progreso, de distribución y titulación de tierras nacionales a los campesinos sin tierra, un supuesto para superar el subdesarrollo. Un año antes de su aprobación, el III Congreso Nacional de Ingenieros y Arquitectos criticó su contenido señalando que la ley favorecía a la propiedad privada, exponiendo a los campesinos sin tierra a ser calificados de precaristas en tierras tanto nacionales como privadas (Victor, 1962).

Las referencias a los indígenas aparecen en los artículos 10 y 27. El primero establece que “las disposiciones de este Código serán aplicables a las comunidades indígenas, para su *incorporación* a la economía nacional, en cuanto ellas no interfieran con los derechos específicos que la Constitución Nacional les otorga”. En el artículo 27 se hace una excepción al uso de las tierras estatales para los fines de la ley, entre ellas las tierras comprendidas en las reservas indígenas (ordinal 5) las cuales no *pueden ser transferidas en propiedad*. De hecho, la Reforma Agraria evitó resolver conflictos entre indígenas y no indígenas relacionados con las tierras ocupadas por primeros en las reservas existentes, por su condición de uso colectivo e inadjudicables (Young, 1971: 10; Herrera, 1989: 85), situaciones que se daban en los límites de las reservas en Chiriquí y Veraguas. En esta zona, la Reforma Agraria ignoró el compromiso de definir los límites de las reservas indígenas creadas en 1952 y 1958.

Por otra parte, hasta la década de 1960 la competencia por las tierras en zonas indígenas era mínima. Después de la Segunda Guerra Mundial se inician movimientos migratorios por parte de campesinos de las provincias de Los Santos y Herrera y del sur de Veraguas, debido al crecimiento demográfico y la falta de tierras. Los políticos orientaron esta demanda hacia las llamadas tierras nuevas, en general tierras nacionales, consideradas tierras baldías, como la Cuenca del Canal de Panamá, el este del país y luego la vertiente del Caribe. En las décadas siguientes el flujo migratorio alcanza territorios ocupados por población indígena, especialmente al este del istmo, como los Distritos de Chepo (provincia de Panamá) y la provincia del Darién; y al oeste, en la provincia de Bocas del Toro.

Una variante oficial será la política *Conquista del Atlántico*, durante el gobierno militar del General Omar Torrijos (1968-1981), destinada a la conversión de las selvas en áreas de producción agropecuaria ejecutada por campesinos de las provincias centrales, mediante apoyo de la banca estatal. Como contrapartida, en 1977, después de aprobados los tratados Torrijos-Carter, el General promovió las negociaciones sobre las tierras indígenas, proceso que concluye parcialmente en dos proyectos de comarcas, la Embera-Wounan y la Ngobe-Buglé. En 1983 se aprueba la primera, pero la segunda queda suspendida hasta 1997.

### ***Las negociaciones hacia las comarcas. “la reserva de las tierras necesarias”***

Durante el gobierno militar del General Omar Torrijos (1969-1981) se aprobó la Constitución de 1972 que aún rige en el país, y se negociaron los tratados Torrijos-Carter (1974-1977). La Constitución fue aprobada por la Asamblea Nacional de Representantes de corregimientos, la unidad político-administrativa más pequeña del país. Sus delegados actuarían en los niveles de corregimiento, distrital, provincial y nacional. Su poder legislativo fue limitado, pero su peso político fue mayor a nivel de corregimientos y distritos. En las primeras asambleas participaron alrededor de 44

dirigentes indígenas de casi todos los grupos elegidos en los corregimientos cuyas poblaciones eran predominantemente indígenas. Este nuevo escenario fue una plataforma política que contribuyó a superar la falta de experiencia política y su vulnerabilidad, aprendiendo a negociar con un poder del que tuvieron conciencia por primera vez.

El proyecto de la Constitución de 1972 estuvo a cargo de una Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Política de 1946 (1972), compuesta por figuras de la sociedad nacional, entre ellas la Dra. Reina Torres de Araúz, la principal autoridad como antropóloga en el tema indígena.

En esta fase, Stanley Heckadon, antropólogo, y yo, entonces funcionarios en la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, DIGEDECOP, y luego en la Dirección de Planificación y Política Económica de la Presidencia, intentamos contribuir a las propuesta en torno al tema de las tierras. Sabíamos que el borrador eliminaba los artículos 94 y 95 de la Constitución de 1946 e introducía un concepto más general que designaba la *reserva de las tierras necesarias* para la población indígena. Los juristas argumentaron que el artículo 95, que reconocía las reservas existentes, no debía estar en la constitución por considerar que su contenido correspondía a la norma legal.

Frente a la eventualidad de que la frase “la reserva de las tierras necesarias” pudiera interpretarse de manera reduccionista de la superficie según el poder de los grupos de presión opuestos a las reservas, y a definir “lo necesario” desde una perspectiva economicista, elaboramos un documento en el que abogamos por mantener los artículos 94 y 95 de la Constitución de 1946. La propuesta fue rechazada por los comisionados, con el argumento ya indicado.

En 1972, Materno Vásquez, costeño de Portobelo y abogado, en calidad de Ministro de Gobierno y Justicia del gobierno militar, como orador en el primer congreso indígena que se realizó en la Universidad de Panamá, se negó enfáticamente a aceptar más reservas indígenas que las existentes. Su posición reflejaba la ideología del Estado nación y no admitía otras consideraciones. Posteriormente, presenté mi propuesta sobre las reservas indígenas al Vicepresidente de la República, Gerardo González (1974-78), a través de Fredy Blanco, director de política indigenista. El Vicepresidente la rechazó con un largo argumento histórico sobre las tierras nacionales y títulos coloniales en la región ngobe. Otros miembros del equipo del General Torrijos compartían esta opinión. El General Torrijos a su vez logró controlar a los dirigentes indígenas haciéndose acompañar por ellos en sus muchas giras. Su lema “ni con la izquierda ni con la derecha” reflejaba su intención de convocar a todos los sectores a favor de las negociaciones de los tratados.

Aprobados los tratados del Canal de Panamá (1977), Torrijos abrió a la discusión el tema de la política hacia las poblaciones indígenas. La apertura de las negociaciones permitió al director de Política Indigenista iniciar las consultas, por lo que me solicitó apoyo, de lo que resultó un plan basado en tres temas: el de la tierra, la producción y el de los servicios sociales (educación, salud, infraestructura).

La convocatoria incluyó a dirigentes y estudiantes indígenas residentes en la capital y a representantes de los Congresos generales kunas, chocoes y guaymies. Estos dos últimos congresos, constituidos en 1969<sup>17</sup>, eligieron a sus comisionados para participar en las negociaciones. Las mismas duraron prácticamente cinco años (para los ngobes demoraron 14 años más). En las primeras semanas fue evidente que el concepto

---

<sup>17</sup> Estuve en ambos congresos, el primero en El Salto del Rio Chucunaque, Darién; el segundo en la meseta de Alto de Jesús, Veraguas. Los congresos crearon las estructuras políticas que anticiparon las negociaciones en los años posteriores y la nueva dirigencia política que le dio seguimiento.

de reserva indígena sería rechazado por los estamentos políticos, considerándolo aislacionista (“un Estado dentro de otro Estado”; tipo de “ghetto”, como referencia de áreas de pobreza) e impedimento al desarrollo, viejo argumento de la década de los sesenta. Por esta razón, Stanley Heckadon, también miembro de la comisión, y yo, propusimos la habilitación del concepto de comarca, ya existente, como un concepto no contaminado por los prejuicios anti reservas indígenas. La propuesta fue aceptada por los comisionados, facilitando la discusión aún con las autoridades gubernamentales.

No obstante, el tema de la territorialidad fue motivo de presiones tanto de la izquierda como de la derecha. Argumentaron que las negociaciones debían concentrarse en la producción y los servicios públicos. Para los comisionados indígenas, el tema de la tierra era central. Después de varios meses algunos participantes no indígenas salimos del equipo por distintos motivos.

La participación de los distintos grupos indígenas por región fue condicionada por factores diversos, algunos poco claros. Los kunas de San Blas (Kuna Yala) asumieron que su status territorial ya estaba definido desde 1938 y 1953. Por el contrario, los de Bayano, cuya reserva quedó sumergida por las aguas del lago formado por la hidroeléctrica Ascanio Villalaz en 1976, se mantuvieron pendientes del cumplimiento de las promesas del General Torrijos, quien había garantizado restituir las tierras inundadas de la reserva. Las promesas verbales de Torrijos se convirtieron posteriormente en los acuerdos de Farallón y Cimarrón de 1976 y 77, respectivamente<sup>18</sup>.

De esta manera, las negociaciones se concentraron con los grupos chocoes (emberá y wounan) y guaymies (ngobe y buglé), con sus contrapartes, funcionarios de los gobiernos de turno. Para los años 1981 a 1983 las propuestas estaban avanzadas. Según Franklin Mezua, emberá, entonces Representante de Corregimiento y miembro de la Comisión de tierras en la Asamblea Nacional, hubo un breve periodo en el que se dieron las condiciones favorables para la aprobación de los proyectos (comunicación personal). Se logró reducir la oposición especialmente de los representantes de corregimientos de las regiones de donde procedían la mayor parte de los colonos migrantes hacia las áreas de colonización.

El proyecto de ley de la Comarca Embera-Wounan se aprobó con relativa rapidez. Sin embargo, su superficie fue recortada en el límite noroeste del Distrito Comarcal de Cémaco, excluyendo la cuenca del río Chiatí, convertida actualmente en una cuña de colonización de ganaderos entre la comarca kuna de Wargandi (kuna) y la Emberá-Wounan. Se presume que intereses madereros contribuyeron a esta decisión.

### **La Comarca Ngobe-buglé y la mina de Cerro Colorado.**

En contraste, el proyecto para la región ngobe y buglé presentó mayor dificultad para su aprobación. Tres factores contribuyeron a su largo retraso: El primero, la intención de los dirigentes ngobes de cubrir un territorio que excedía aproximadamente 2000 km de lo que finalmente se acordó, creando oposición aún de los nasos, quienes pedían su propia comarca, y de los bocatoreños no indígenas, opuestos a todo el proceso. El

---

<sup>18</sup> En su primera reunión con los Sáhilas kunas, en Ikandi, Bayano, 1974, en compañía de Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1971-1988), Torrijos declaró que si no cumplía sus promesas, se le colgara desde el árbol más grande en la cuenca del Bayano. En Farallón (casa de playa del General) y en Cimarrón (un cuartel militar) los dirigentes kuna de Madugandi (Bayano) y el General negociaron los acuerdos: restituir la reserva existente desde 1934 (35,000 hectáreas), controlar la invasión de colonos y madereros y terminar de pagar las indemnizaciones pendientes. Torrijos muere en 1981. El acuerdo se cumplió parcialmente con la creación de la Comarca Madugandi, veinte años después. La invasión de colonos en las tierras kunas fue una consecuencia de la demora, tema de reclamos actualmente.

segundo fue la oposición de ganaderos y campesinos en la vertiente del Pacífico, en las provincias de Veraguas y Chiriquí quienes lograron que el gobierno (apoyado por el General Noriega), modificara artículos relacionados con la extensión del territorio. Esto provocó el rechazo de los dirigentes ngobes, especialmente de Camilo Ortega, entonces Cacique General de la región de Veraguas. Ortega protestó por la exclusión de áreas negociadas en su región, al igual que en la provincia de Chiriquí. Según Julio Dixon, miembro de la comisión negociadoras y presidente del Congreso General Ngobe en ese periodo, se excluía a no menos de 77 comunidades indígenas y campesinas pobres para “proteger los intereses y propiedades de 11 ganaderos y terratenientes del área” (Dixon, 1986:18-19). Parte de estas comunidades quedaron incluidas en lo que se llamó después las áreas anexas, tema de actual discusión.

El tercer factor de oposición al proyecto de la comarca fue el de las minas de Cerro Colorado, en pleno corazón de la comarca, considerado uno de los yacimientos de cobre más grandes del mundo. Las negociaciones para la explotación de estos depósitos, empezaron poco después del inicio del gobierno militar (Rognoni, 2011). Todavía el estatus de reserva indígena estaba vigente, a pesar de sus límites ambiguos. Opositores ambientalistas y cívicas de Chiriquí y Panamá comenzaron un frente contra la mina, reflejado en estudios y foros públicos (CEASPA, 1979 y 1982). La muerte del General Torrijos en 1981, principal propulsor de las negociaciones de las tierras y del proyecto minero, abrió la oportunidad a una mayor presión de los grupos opositores a la ley de la Comarca.

De 1981 a 1983 incrementa la inestabilidad política en el país, particularmente en las Fuerzas de Defensa en la que se suceden dos comandantes, hasta cuando el General Manuel A. Noriega asume el poder e interviene en la alteración del proyecto consensuado, determinando el papel que tendrían las autoridades comarcales, regionales y locales elegidas por el pueblo ngobe, definidos en los nuevos artículos como brazos políticos del Estado (Dixon, 1986). En 1983 campesinos de Veraguas y Chiriquí se manifestaron en contra del proyecto estimulados por los terratenientes<sup>19</sup>. Temían ser desalojados de terrenos que ocupaban, los cuales debían reintegrarse a la comarca propuesta, previa indemnización.

El proyecto fue vuelto a presentar a la Asamblea Nacional en 1985, sin encontrar apoyo, hasta cuando fue aprobada 11 años después. La caída de los precios del cobre a nivel internacional afectó más la continuidad del proyecto que la oposición indígena (Rognoni, 2011). En segundo lugar, la crisis política y económica durante el régimen de Noriega se incrementó, incluyendo conflictos entre militares y entre éstos y la oposición; y luego, el diferendo con los Estados Unidos debido al narcotráfico, con sus consecuencias: embargo al gobierno panameño por el gobierno norteamericano (1987-1989), y la invasión en diciembre de 1989.

Durante los años subsiguientes, los distintos partidos políticos, entre ellos el depuesto Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Arnulfista, beneficiario de la invasión, en función de gobierno, competirán por controlar los votos de las zonas indígenas, hasta entonces dominado por el PRD. Esta condición favoreció que los nuevos gobiernos, incluyendo el del Presidente Pérez Balladares, del PRD (1994-1999), realizaran acciones que afianzaron la continuidad de las comarcas, como fue el programa de demarcación de los límites de la comarca Embera-wounan, y la reactivación del proyecto Ngobe-Buglé.

---

<sup>19</sup> Cf. “Campesinos piden profundo estudio con respecto a la Comarca Guaymi”, *La República*, 20 de Junio de 1983.

### ***Las Comarcas de Madugandi y Wargandi***

A pesar de la resistencia de sectores del estamento político y económico a aceptar más comarcas, las comarcas kunas de Madugandi y Wargandi, aprobadas en 1996 y 2000, respectivamente, se aprobaron para resolver problemas derivados de la colonización por parte de grupos ganaderos. Estos se confrontaron con las comunidades kunas de Madugandi desde 1978 a partir del Decreto Wacuco (una quebrada en la cuenca del Bayano) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que abrió el este de Panamá a la colonización, cambiando, en el área de Bayano, la decisión previa de no permitir colonización para evitar la deforestación y garantizar la vida útil de la hidroeléctrica de Bayano. Los colonos aprovecharon el desarrollo de la carretera interamericana al límite sur de las tierras kunas hasta dominar gran parte del sur de la cuenca. Como se indicó previamente, los kunas de Bayano (Madugandi) esperaban el cumplimiento de los acuerdos de Farallón. La primera propuesta del gobierno fue crear una reserva hídrica que en realidad respondía a la necesidad de la hidroeléctrica de proteger las fuentes de agua, convirtiendo a los kunas en sus guardianes. El rechazo fue obvio. Luego de cierres de carretera y retención de autoridades del gobierno, se logró la ley 24 (1996) pero con un saldo de terrenos invadidos por colonos que aún espera solución. La ley incluyó el artículo 21, que al parecer sorprendió a los dirigentes kuna, según el cual se reconoce la ocupación de las tierras por colonos como consensuada. Este es el tema de los conflictos actuales.

La Comarca de Wargandi (ley 34) encontró menor resistencia de los políticos. Se contó con el apoyo de ONGs indígenas, de abogados y técnicos y los diputados en la asamblea nacional del gobierno del partido panameñista de Mireya Moscoso (1999-2004). Comparadas con las otras comarcas, las de Madugandi y Wargandi se mantienen dentro de la estructura del sistema de las provincias de Panamá y del Darién respectivamente, como corregimientos comarcales. La lógica de ello deriva de la baja población.

### ***Las tierras colectivas***

Un último aspecto por comentar con respecto a las luchas de los indígenas por los territorios, se relaciona con la propuesta en torno a las tierras colectivas, presentada por comunidades emberá y wounan que quedaron fuera de la Comarca Emberá-Wounan. Estas comprendían en la década de 1990 poco más de la mitad de la población total de ambos grupos y distribuidas de manera dispersa y rodeadas de colonos y afrodescendientes. Mientras pudo, el Estado evitó aprobar la propuesta con el argumento de que no existía una ley marco para la figura de tierras colectivas. Sin embargo, en el 2008, el gobierno de Martín Torrijos, del PRD, aprobó la ley 72 de *tierras colectivas*, dirigida a superar la resistencia de los nasos de Bocas del Toro a la hidroeléctrica sobre el río Bonyic, afluente del río Teribe, tributario del río Changuinola. Se pretendía substituir la demanda naso de una comarca y que aceptaran el proyecto hidroeléctrico, el primero de varios en el río Teribe y Changuinola. Dos años después se aprobó el reglamento de la ley 72 (Decreto Ejecutivo N°223 de 29 de Junio). Esos lapsos han servido para consolidar terrenos ocupados por colonos en el Este de Panamá, mientras se procesaba las reclamaciones de las comunidades. En áreas como el Distrito de Chiman, provincia de Panamá, donde los wounan han sido rodeados de colonos en un lapso de 40 años, se prevé que los gobiernos cumplirán el principio de reconocer los límites de las tierras ocupadas previamente por los indígenas, hasta donde

la deforestación ganadera se tome como índice de las tierras de los colonos y los indígenas.

### **Conclusión**

La creación y evolución de las reservas indígenas a comarcas refleja los efectos inesperados de procesos políticos debido a la debilidad del Estado, que hizo admitir modelos ajenos a la filosofía política de los dirigentes del Estado. Una economía política centrada en la explotación de la posición geográfica y una población baja, favorecieron procesos de negociación con los indígenas. Cierta elasticidad en las transacciones políticas, fue la estrategia de regular las presiones de los indígenas mientras se ganaba tiempo hacia un Estado más fuerte y centralizado. La rebelión kuna de 1925 y la presencia norteamericana, así como el cambio de mentalidad en las décadas de 1930 en adelante, condujeron al desarrollo de las instituciones discutidas. Las nuevas comarcas garantizan la protección de las tierras y la organización sociopolítica mediante el principio del etnodesarrollo para ganar tiempo y desarrollar capacidades político administrativas. El Estado ha sido parco en brindar los apoyos económicos necesarios que no sean condicionados por el clientelismo, lo que ha atrasado los avances socioeconómicos en las comarcas. Estas brindan protección a 47 por ciento de la población indígena mientras que cerca del 40 por ciento de la población vive en tierras desprotegidas, sometidas a presiones de las nuevas fuerzas económicas. Dos grupos, los nasos y bribri, carecen de protección a sus tierras. La nueva figura de tierras colectivas, al principio rechazado, luego admitido por motivos estratégicos, refleja el carácter pragmático de las decisiones del Estado.

Las comarcas constituyen un modelo político administrativo híbrido entre las reservas y las comarcas anteriores, en el que el Estado ha introducido sus propias entidades administrativas. Los gobernadores, alcaldes, jueces comarcales, como expresión de la autoridad del Estado, son parte de la lógica de control del Estado, alterando procesos internos y burocratizando el sistema, así como reducen la autoridad de los dirigentes tradicionales frente a una generación de jóvenes escolarizados, cuya distancia cultural del modelo tradicional es cada vez mayor. Un logro substancial, es que las leyes comarcales introdujeron el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra y modifican la geografía política del país, al separar los territorios de las provincias y lo redefinen con una organización política interna: los congresos generales y las autoridades tradicionales, reconocidos por el Estado como entes con personería jurídica.

Contrario a la expectativa de la temporalidad de corto plazo de las primeras reservas indígenas, estas evolucionaron hacia las comarcas. Se ignoró que los procesos sociopolíticos tienen su propia dinámica y adquieren otra dimensión en la medida que las poblaciones se posesionan del sistema. Los rechazos frecuentes a propuestas del Estado, en minería, turismo, hidroeléctricas, que suponen enajenación de sus tierras, son expresión de esta tendencia.

### **Bibliografía:**

- ARAÚZ, M. (1926) *El problema indígena de Panamá, Panamá*, Edito. Imprenta Nacional, Panamá.
- CEASPA (1979) "Cerro Colorado: su impacto social y económico. Un aporte preliminar". *Avances de Investigación*, 3. Panamá.
- CEASPA (eds) (1982) *El Pueblo Guaymi y su futuro*, Panamá: CEASPA.

- Código Agrario, Ley 37 de 1962. Disponible en línea: [http://190.34.208.115/Legis-Agro/Codigo\\_Agrario/Codigo\\_Agrario.asp](http://190.34.208.115/Legis-Agro/Codigo_Agrario/Codigo_Agrario.asp)
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO (1940, 1950, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010) *Censos Nacionales de población, Panamá*, Panamá: Contraloría General de la República.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSO (1954) *Censo Nacional de Población*, volumen IV: *Población indígena*, Panamá: Contraloría General de la República.
- DIXON, J. (1986) *¿Por qué nos afecta a los guaymies el Proyecto de Ley de la Comarca que está en la Asamblea Legislativa?* (eds) *Directiva del Congreso General Guaymi, 1983-86*. Panamá: Mimeo.
- GUIONNEAU-SINCLAIR, F. (1991) *Legislación amerindia de Panamá*. Panamá: Centro de Investigaciones Antropológicas, Universidad de Panamá.
- HERRERA, F. (1968) "La Zona Indígena del Distrito de Las Palmas, Provincia de Veraguas", *Hombre y Cultura*, 3, pp. 16-32.
- HERRERA, F. (1972) "Politización de la Población Indígena de Panamá", *América Indígena*, 32: 2, pp. 585-596.
- HERRERA, F. (1982) "IncurSIONES MISQUITAS Y ELEMENTOS HISTÓRICOS DE LA COMARCA". Ceaspa (eds), *El Pueblo Guaymi y su futuro*, Panamá: CEASPA, pp. 65-81.
- HERRERA, F. (1984a) *La Revolución de Tule: Antecedentes y Nuevos Aportes*. Trabajo de Graduación. Universidad de Panamá.
- HERRERA, F. (1984b) "Los Cunas ante la Independencia en 1903". *Lotería*, Nov-Dic. pp. 101-109.
- HERRERA, F. (1989) *Indian-State Relations in Panama, 1903-1983*. Tesis de Maestría. Universidad de Florida, Gainesville. Florida, USA.
- HERRERA, F. (1995) "Richard O. Marsh y su intervención en la política panameña" *Revista Milenio*. Año 1, No. 1, Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades. Panamá, pp. 48-78.
- HERRERA, F. (1999) "Las comunidades indígenas en el umbral del nuevo milenio" en I. GOLCHER y R. LEIS (eds) *Este País, un Canal. Encuentro entre culturas*. Panamá: CEASPA, Naciones Unidas, pp. 23-42.
- HOWE, J. (2004) *Un pueblo que no se arrodillaba*. Guatemala: Plumsock Mesoamerican Studies. Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.
- MELO, A. (2008) "Las huellas del Coyote. El manejo de las tierras nacionales", *La Prensa*, 5 de Mayo.
- MIRO, R. (1995) "Integración y tolerancia, los modos de Panamá" en *Prácticas y desafíos de la Tolerancia en Panamá*, Panamá: UNESCO, pp. 35-42.
- MORALES GÓMEZ, J. (1995) "El Convenio de 1870 entre los cunas y el estado colombiano. Sentido de una resistencia", *Revista colombiana de Antropología*, 32, pp. 187-196.
- MORALES, E. A. (1928) *Ensayos, documentos y discursos*. Panamá.
- PEREIRA BURGOS, C. (1961) "Experiencias y Significación del Movimiento de los Trabajadores Bananeros de Bocas del Toro", *Revista Tareas*, Año I, No.4 Mayo-Julio, pp. 26-44.
- ROGNONI, M. (2011) "Indio querer seguir pobre". *Estrella de Panamá*, 1 de Marzo.
- SOSA, J.B. y E.J. ARCE. (1971 [1911]) *Compendio de Historia de Panamá*, Edición facsímil, Panamá: Editorial Universitaria, EUPAN.
- TORRIJOS, O. (1999) "Ahora todos somos panameños". *Revista Lotería*. Tomo XXVIII, Panamá, pp. 214-220.



VALIENTE LOPEZ, A. (Comp.) (2002) *Derecho de los pueblos Indígenas de Panamá*. Panamá: Organización Internacional del Trabajo, Centro de Asistencia Legal Popular Panamá.

VELÁSQUEZ-RUNK, J.; MARTÍNEZ MAURI, M.; QUINTERO SÁNCHEZ, B.; SANSANEDAS DEL CID, J. (comp.) (2011) *Pueblos indígenas de Panamá: Una Bibliografía*, Panamá: Acción Cultural Ngobe, ACUN.

VICTOR, H. (1962) “Régimen, Reforma y Código Agrario”. *Tareas*, No. 7, Junio-  
Noviembre, pp. 55-87.

YOUNG, P. (1971) *Ngawbe. Tradition and Change among the Western Guaymi of Panamá*. Studies in Anthropology No. 7. Urbana, Chicago y London: University of Illinois Press.