América Crítica

doi: https://doi.org/10.13125/americacritica/6576

# Resistencia y reivindicación territorial. Legado de la Revolución Dule de 1925 en los ámbitos terrestre y marítimo

**Gunadule resistance and territorial claims. Legacy of the Dule Revolution of 1925 on land and at sea**

Bernal Damián Castillo

Universidad de Panamá, Panamá

E-mail: bernal.castillo@up.ac.pa

Recibido: 01/04/2025. Aceptado: 15/06/2025. Publicado en línea: 30/09/2025

**Cómo citar**: Castillo, Bernal Damián. 2025. «Resistencia y reivindicación territorial. Legado de la Revolución Dule de 1925 en los ámbitos terrestre y marítimo». *América Crítica: Revista de Estudios Culturales Americanos* 9 (1): 7-16. https://doi.org/10.13125/americacritica/6576

**Abstract**—The Dule Revolution of February 1925 was a historic event in the Gunayala region of Panama, where the Gunadule people rose up against the system of oppression imposed by the Panamanian government, which sought to control and "civilize" the Gunadule population according to Western standards. Faced with this threat, the Gunadule authorities took up arms to defend their identity, culture, history, and territory. As a result of these events, the Gunadule achieved legalization of their lands through the creation of a comarca in 1938. This is a political-administrative division of an autonomous territorial region legally recognized by the State and with special rights to self-government, administration of justice, management of natural resources, and their own culture and language. However, not all lands were included in the comarca, as is the case with the western region known as Nurdargana, whose recovery the Gunadule are currently demanding through a lawsuit against the Panamanian State. Likewise, the Gunadule people are currently working to consolidate their territorial sea as part of their efforts to strengthen their autonomy and self-determination as the Gunadule Nation in Abiayala (America). — *Revolution, land autonomy, marine autonomy, legacy, demand*.

**Resumen**—La Revolución Dule de febrero de 1925 fue un acontecimiento histórico ocurrido en la Comarca de Gunayala, en Panamá, cuando el pueblo gunadule se levantó contra el sistema de opresión impuesto por el Gobierno panameño, que buscaba controlar y "civilizar" a la población según los parámetros del mundo occidental. Ante esta amenaza, las autoridades gunadule tomaron las armas para defender su identidad, cultura, historia y territorio. Como resultado de estos sucesos, los gunadule lograron la legalización de parte de sus tierras mediante la creación, en 1938, de una comarca: una división político-administrativa de una región territorial autónoma reconocida legalmente por el Estado y que tiene derechos especiales de autogobierno, administración de justicia, manejo de recursos naturales, cultura y lengua propias. Sin embargo, no todas las tierras fueron incluidas dentro de la comarca. Tal es el caso de la región occidental conocida como Nurdargana, cuya recuperación los gunadule siguen reclamando mediante una demanda al Estado panameño. Asimismo, en la actualidad, trabajan en la consolidación de su mar territorial como parte de su esfuerzo por fortalecer su autonomía y autodeterminación como Nación Gunadule en Abiayala (América). — *Revolución, autonomía terrestre, autonomía marina, legado, demanda*.

## Introducción

Los sucesos de febrero de 1925, conocidos como la Revolución Dule, no solo representaron una lucha por la defensa territorial del pueblo gunadule en el contexto de la historia panameña, sino también por la preservación de sus tradiciones, saberes y conocimientos sagrados, así como por el respeto a sus derechos humanos. En particular, defendieron la preservación de los *olasus* (argollas), *winis* (chaquiras) y su traje tradicional, la *mola* o *mornag* de las mujeres, el cual estaba siendo ultrajado y amenazado con ser reemplazado por la indumentaria occidental. Estos hechos marcaron un punto de inflexión en la historia indígena de Panamá y dieron lugar a la modificación de la Constitución de 1904 (Valiente López 2002: 12; Castillo 2021: 325) con el fin de garantizar la paz en la región y el reconocimiento de los derechos constitucionales de los gunadule y demás pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales.

Actualmente, el legado de la Revolución Dule continúa siendo objeto de disputa y reinterpretación, especialmente ante nuevas amenazas como la expansión del turismo, los megaproyectos extractivistas, la contaminación ambiental y las políticas estatales que no siempre reconocen plenamente la jurisdicción indígena sobre los espacios marinos. Esta situación pone en evidencia la contradicción existente entre el reconocimiento formal de los derechos territoriales y su implementación efectiva, tanto en el ámbito terrestre como marítimo. A ello se suma la necesidad de repensar la soberanía desde una perspectiva intercultural que valore los sistemas normativos propios de los pueblos originarios y su relación espiritual, política y ecológica con el territorio.

En este sentido, el problema central que plantea este artículo es: ¿cómo se manifiesta y se proyecta en la actualidad el legado de resistencia y reivindicación territorial del pueblo gunadule, gestado durante la Revolución Dule de 1925, frente a los desafíos contemporáneos en los ámbitos terrestre y marítimo? Esta interrogante implica analizar no solo las dimensiones históricas de la insurrección, sino también los marcos legales, culturales y políticos que afectan la defensa del territorio gunadule, entendido como un espacio integral de vida y de identidad colectiva.

Este artículo tiene como objetivo examinar los avances alcanzados por el pueblo gunadule en materia de soberanía territorial desde la Revolución Dule de 1925, así como identificar el legado histórico de esta gesta en la configuración de su autonomía y los desafíos estructurales que persisten en la actualidad. El análisis se centra, por un lado, en la reivindicación de la autonomía territorial a través de la demanda presentada por el Congreso General Guna contra el Estado panameño en 2009; y, por otro, en la lucha por el reconocimiento jurídico y político de la soberanía marítima gunadule en el marco de la defensa integral de su territorio ancestral, tanto terrestre como marítimo.

La metodología empleada en este estudio combinó el análisis documental de fuentes históricas, normativas y resoluciones emitidas por el Congreso General Guna y trabajo de campo interdisciplinario llevado a cabo con autoridades y liderazgos tradicionales gunadule. Esta aproximación permitió comprender, desde una perspectiva situada, los procesos contemporáneos de defensa territorial —tanto terrestre como marítima— en la Comarca de Gunayala, así como los desafíos que enfrenta el pueblo gunadule en su lucha por la autodeterminación.

## Proceso histórico

La lucha y el control territorial del pueblo gunadule, incluidos los enfrentamientos con otros pueblos indígenas, se remontan a tiempos milenarios. Durante el periodo colonial, la defensa de la tierra adquirió una dimensión aún más intensa, en la que los gunadule combatieron con firmeza y valentía las políticas de expansión de la Corona española. En este contexto, se registraron múltiples acuerdos de paz entre los gunadule y los colonizadores, como los firmados en 1650 (Arenas 2024), 1739, 1741, 1787 y 1789 (Vásquez 2015: 17, 19, 32, 34). Asimismo, los gunadule establecieron alianzas estratégicas con mercenarios europeos por medio del intercambio de bienes y armas como parte de sus esfuerzos por defender sus territorios ancestrales.

En 1837 se iniciaron los estudios para la posible construcción de un canal a través del istmo de Panamá, en la región comprendida entre la bahía de Mandinga y el río Chepo. Sin embargo, no fue sino hasta 1850 cuando estas exploraciones se intensificaron, lo cual generó un mayor interés en la región gunadule (Castillo 2023: 45).

Ante esta situación, los gunadule vieron el peligro de que sus tierras volviesen a ser usurpadas por extranjeros. Por ello, en 1870, convocaron un congreso gunadule en la comunidad de Tituco, en la región actual de comarca de Wargandi (73), con el fin de denunciar la invasión de sus tierras. A raíz de ello, enviaron una comisión a Bogotá para reclamar y denunciar a las autoridades colombianas respecto a las invasiones (78-81).

Como resultado de la visita de la comisión gunadule, se creó la Comarca de Tulenega mediante un convenio firmado el 10 de enero de 1871 y ratificado por decreto el

29 de abril del mismo año. La Comarca de Tulenega, que se extendía desde Madunnunudub o río Banana, en Punta Arenas, por el golfo de Urabá (Colombia), hasta la región de Escarban o Punta Escribano (Colón), se considera una de las primeras comarcas indígenas de América Latina en el siglo XIX (98). Con su creación se establecieron las bases de la autonomía gunadule. En 1894, con la consolidación de la estructura de los Congresos Gunadule, Inanaginia y Ologindibipilele, fueron nombrados como caciques de la Comarca de Tulenega. No obstante, tras la separación de Panamá de Colombia, en 1903, dicha comarca fue ignorada y dejó de ser reconocida por los gobernantes.

## Nabgwana y su defensa territorial

La Comarca de Gunayala abarca una extensión de 3,206 kilómetros cuadrados de territorio continental y se extiende a lo largo de 375 kilómetros sobre la costa caribeña. El Congreso General Guna aplica su *Gunayar Igardummadwala* (Ley Fundamental de Gunayala) como instrumento jurídico para la defensa de sus límites territoriales. Tal como lo establece el Título II, "Territorio y Linderos", en su Artículo 3:

> GUNAYALA, la comarca de San Blas, creada por la Ley Segunda del 16 de septiembre de 1938, declarada reserva por la Ley 20 del 31 de enero de 1957, y denominada comarca Kuna Yala en la Ley 99 del 23 de diciembre de 1998 (Onmaggeddumagan de Gunayala 2013: 9).

Posteriormente, la Ley 112 de abril de 2025 modificó un artículo de la Ley 99 de 1998 para reconocer oficialmente el nombre “Gunayala”, escrito con “G” y como una sola palabra (Panamá 2025). Esta reforma constituye una base jurídica que legitima lingüísticamente el nombre de la comarca. Sin embargo, el Ejecutivo veto la ley con base en el impacto que tendría el artículo 2 del proyecto. Este artículo obliga a que todas las instituciones públicas y privadas sustituyan de inmediato la expresión “Comarca Kuna Yala” por “Comarca Gunayala” en toda normativa, decreto, resolución o documento, ya sea físico o digital. Y no establece una reglamentación de la ley lo cual limita la posibilidad de implementar la reforma de manera escalonada y ordenada, y se devolvió a la Asamblea Nacional para su discusión (Brenes 2013; Gordón Guerrel 2025). Además, la Ley 16 de 1953 otorga al pueblo gunadule, al menos en el plano legal, protecciones territoriales más sólidas que las ofrecidas a otros pueblos indígenas en Panamá (Gaceta Oficial 1953).

En su Título IV, Régimen de Tierras, Recursos Renovables y No Renovables, se establece que los gunadule son los dueños de sus tierras según el derecho consuetudinario. De esta forma, el uso del territorio en los linderos de la Comarca está reglamentado, y sólo el Congreso Guna y organizaciones, comunidades o particulares gunadule pueden desarrollar proyectos dentro de los límites, en aras del beneficio de la región y con la autorización del Congreso General Guna.

Los problemas limítrofes de la Comarca se centran en el sector oeste, en los límites con la provincia de Colón, en el límite sur con la provincia de Panamá y en el sector este, límite con Colombia. La problemática radica en la constante invasión de colonos en busca de oro, situación que contamina las cabeceras de los ríos, y en la apertura de una carretera -sin autorización de las autoridades gunadule- para el ecoturismo, haciendo uso de la riqueza de la región. La zona limítrofe central no presenta problemas porque esta limita con las Comarcas Guna de Madungandi, Wargandi, la Comarca Embera-Wounaan y el Parque Nacional Darién. Sin embargo, cada comarca Gunadule tiene sus problemas de invasión de colonos que explotan el bosque y, recientemente, con la llegada de migrantes extranjeros que cruzan a la región Embera-Wounaan.

La llegada de colonos a los límites occidentales de la Comarca Gunayala se produjo a raíz de la llamada “Conquista de la Costa Atlántica”, emprendida por el Gobierno panameño en la década de 1970. Esta campaña tenía como objetivo abrir el acceso a la costa caribeña, hasta entonces no colonizada, para reubicar a pobladores del interior del país que habían sido desplazados de sus tierras por la expansión de la industria ganadera. En este contexto, se inició la construcción de la carretera El Llano–Cartí, la cual atraviesa la cordillera que delimita la comarca y, en consecuencia, áreas protegidas del territorio gunadule, hasta llegar a la costa de Gardi, en el mar Caribe. En un primer momento, los gunadule aceptaron el proyecto, motivados por los elevados costos del transporte aéreo hacia la región y por lo prolongado del trayecto en barco y lancha hasta la provincia de Colón. Además, consideraban que la carretera podía facilitar la comercialización de sus productos entre Gunayala y la provincia de Panamá.

Sin embargo, paralelamente a la construcción de la vía, comenzó la ocupación progresiva del lindero sur de la comarca por parte de colonos, lo que generó una creciente preocupación entre las autoridades tradicionales y la población gunadule. Esta inquietud se debía, principalmente, a la devastación de los bosques comarcales y al deterioro de los ecosistemas, consecuencia directa del

avance de las actividades agrícolas y ganaderas promovidas por los nuevos asentamientos.

Por esta situación, la juventud aglutinada en el Movimiento de la Juventud Kuna (MJK), en 1975, tomó la iniciativa de hacer presencia en la cordillera para controlar la invasión de colonos. Luego, en 1976, los trabajadores gunadule que desempeñaban tareas en las antiguas bases militares de los Estados Unidos en Panamá, conformados por la Unión de Trabajadores Kunas (UTK) e Inversiones Kuna (IKUSA), apoyaron la iniciativa del MJK (Archibold en imprenta: 44). La juventud organizada abandonó sus actividades debido a la falta de apoyo económico y de otros recursos necesarios para establecerse en el sitio. Posteriormente, la Asociación de Empleados Kunas (AEK), con el respaldo de la dirigencia del pueblo gunadule, propuso la creación de un punto de control y de investigación en la cordillera, específicamente en el lugar conocido como Udirbi, una de las rutas de entrada a la Comarca. Actualmente, el punto de control de Nusagandi, ubicado en los linderos de la Comarca, es considerado estratégico, ya que fue donde se inició el proceso de demarcación física del territorio comarcal.

La demarcación física de los límites de la Comarca, llevada a cabo por el propio pueblo gunadule, fue un proceso participativo, al igual que la planificación de diversos proyectos comunitarios. En el sector occidental o límite sur de la cordillera, la demarcación comenzó en 1983, impulsada por técnicos de la entonces Asociación de Empleados Kunas, que luego cambió su nombre a Asociación Ecológica Kuna, a través del Proyecto de Estudio para el Manejo de Áreas Silvestres de Kuna Yala (PEMASKY). Para esta labor se organizaron voluntarios comunitarios, quienes fueron capacitados y orientados técnicamente por PEMASKY para apoyar el proceso en los límites sur y oeste de la Comarca.

Para mitigar el conflicto de los límites, el Congreso General Guna, a través de PEMASKY, elaboró el Plan General de Manejo y Desarrollo de la Comarca, en el cual se recomendaba el uso de esta área como una zona de amortiguamiento, que, además, sirviera de protección al Parque Nacional Chagres. Se planteó que esta zona fuera aprovechada y administrada por los propios gunadule y que su protección fuera llevada a cabo en conjunto con los guardabosques del Parque Nacional Chagres. Sin embargo, esta propuesta no fue aceptada por los gobiernos panameños a causa de los intereses de empresarios extranjeros y colonenses en la zona de Nurdargana. Además, los propios gunadule rechazaron el manejo conjunto o comanejo del área protegida gunadule con el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), hoy MiAmbiente, incluyendo el área o zona de amortiguamiento recomendada e influenciados por la mala propaganda que hicieron algunos profesionales gunadule.

Estos problemas se deben, en gran medida, a la ausencia del Estado y, en particular, a la limitada presencia institucional del Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) en el territorio comarcal, lo que impide la aplicación efectiva de las leyes ambientales nacionales. Esta situación ha propiciado que sea el propio Congreso General Guna el que asuma la responsabilidad de regular y sancionar, mediante las normativas comarcales, a toda persona o empresa que intente incursionar en los bosques naturales de Gunayala sin la debida autorización.

Es importante señalar que esta dinámica refleja una tensión entre el régimen de autonomía indígena y el aparato estatal, manifestada en la escasa coordinación y comunicación entre MiAmbiente y las autoridades tradicionales gunadule. En consecuencia, el Congreso General Guna actúa como ente rector del territorio en la medida en que ejerce su soberanía ambiental y regula el acceso a los recursos naturales conforme a sus propias normas y procedimientos.

Asimismo, es necesario reconocer que, para avanzar hacia una gestión ambiental efectiva e interculturalmente pertinente, las propias autoridades gunadule deben superar ciertas posturas rígidas o resistencias internas por parte de algunos dirigentes tradicionales. Resulta fundamental establecer mecanismos institucionales adecuados de diálogo, coordinación y cooperación con el Ministerio de Ambiente a fin de armonizar los sistemas normativos propios con la legislación ambiental nacional.

La ausencia de esta articulación interinstitucional ha dificultado la implementación de proyectos ambientales sostenibles y ha limitado el acceso del pueblo gunadule a recursos y apoyos técnicos que ofrecen tanto las agencias estatales como organismos internacionales. Ante este panorama, se ha planteado dentro de los espacios deliberativos del Congreso General Guna la necesidad de crear una Secretaría Ambiental Comarcal para fortalecer la capacidad de respuesta frente a los crecientes impactos ambientales en la región, así como para articular políticas de conservación con pertinencia cultural en el marco de su autonomía territorial.

La incursión de colonos por los límites oeste y sur de la Comarca Gunayala fue, en su momento, contenida parcialmente gracias al establecimiento del Centro Biológico para la Conservación (CEBIOCON) en la región montañosa de Nusagandi.

En la actualidad, las funciones originales del CEBIO-

CON se han visto significativamente reducidas. Las labores de patrullaje ambiental han dejado de ejecutarse de manera sistemática y sostenida, y la limitada promoción del área como destino ecoturístico ha disminuido su potencial para atraer visitantes y generar conciencia sobre la importancia de su preservación ecológica. Esta situación ha debilitado el rol estratégico que anteriormente desempeñaba el centro como mecanismo de prevención frente a la expansión de colonos y otras amenazas ambientales en la región.

Adicionalmente, la actual administración del Congreso General Guna no ha desarrollado un plan de gestión o planificación integral para revitalizar el centro, lo cual ha derivado en un estado de virtual abandono institucional. En la práctica, CEBIOCON ha sido relegado a funciones administrativas secundarias, tales como la recaudación de tasas de entrada para el turismo, el control de permisos para comuneros gunadule que se desplazan hacia la ciudad de Panamá, y el alojamiento de funcionarios del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT). Esta reorientación funcional contradice los objetivos fundacionales del centro y pone en evidencia la urgencia de implementar estrategias de recuperación que fortalezcan su papel como instrumento de conservación ambiental, investigación científica y gobernanza ecológica con pertinencia cultural.

Consideramos que el desarrollo de proyectos sostenibles y autogestionarios en las zonas limítrofes de la Comarca de Gunayala puede contribuir significativamente a reducir la incursión de colonos, tal como se ha demostrado en experiencias previas. No obstante, para que estas iniciativas resulten efectivas y sostenibles en el tiempo, es imprescindible fortalecer las capacidades institucionales del Congreso General Guna mediante procesos de formación y capacitación de sus recursos humanos.

A su vez, resulta necesaria una labor sistemática de concienciación dirigida no solo a las comunidades gunadule, sino también a los colonos que residen en áreas aledañas a los límites comarcales, así como a los visitantes nacionales y extranjeros que ingresan al territorio. La sensibilización intercultural sobre el valor ecológico, cultural y político del territorio gunadule resulta clave para prevenir conflictos, fomentar el respeto a la autodeterminación indígena y garantizar una convivencia armónica con el entorno natural. Este enfoque promueve una comprensión más profunda del vínculo espiritual y comunitario que los gunadule mantienen con sus territorios, y refuerza la legitimidad de su participación en la gestión ambiental y territorial.

En este contexto, uno de los mecanismos fundamentales para enfrentar los desafíos relacionados con la preservación de su autonomía y el diseño de un futuro sustentado en una visión de desarrollo endógeno es la planificación estratégica desde una perspectiva comunitaria. Un ejemplo concreto de ello es el Plan Estratégico de Gunayala 2015–2025 (PEGY 2025), elaborado por los Congresos Generales Guna como parte de un proceso reflexivo e inclusivo que recoge propuestas surgidas de las propias comunidades. Este documento ha servido como guía para consolidar el autogobierno gunadule —tanto en tierra como en mar— y establecer un modelo de desarrollo equitativo, inclusivo y solidario, orientado al fortalecimiento de la identidad cultural, la dignidad colectiva y la sostenibilidad territorial.

Actualmente, se encuentra en proceso de evaluación el PEGY 2015–2025 en el marco de la conmemoración del centenario de la Revolución Dule en 2025, lo que ha dado lugar a la elaboración de un nuevo Plan Estratégico Gunayala 2026–2036. Esta iniciativa representa la continuidad de un proceso político-organizativo que, además de reafirmar el derecho a la autodeterminación, apuesta por una gobernanza indígena con pertinencia cultural, resiliente ante las amenazas externas y articulada a los desafíos contemporáneos del cambio climático, la biodiversidad y los derechos colectivos.

## Demanda de las tierras ancestrales de Nurdargana

Las tierras conocidas como Uggubginnid (Playa Colorada), Ursodogue (Los Caletones), Nurdargana (Los Uveros), Aridi y Uligar cobran validez en la historia de la comarca de Tulenega, pues corresponden a territorios que no fueron incluidos en el sector occidental de la Comarca Gunayala. Hay documentos históricos que demuestran los límites de la región del pueblo gunadule (Castillo 2023: 17), tanto del periodo colonial como del siglo XIX. Antes de la creación del Estado panameño, estas tierras ya estaban ocupadas por los gunadule.

Los reclamos de las tierras de Nurdargana se remontan a la década de 1910 por parte de las autoridades gunadule, antes de la formación de la Comarca de San Blas en 1938. Sin embargo, aunque los reclamos fueron constantes, los gobiernos panameños no le dieron importancia. Ya para 1915, las tierras gunadule estaban concesionadas a empresas estadounidenses en la explotación de bananeras y en minas de manganeso (Archivo Nacional de Panamá 1915; Howe 1995: 66). Además, se fundó el poblado de Nicuesa y se inició la construcción de un aeropuerto bajo el mandato del presidente Belisario Porras. Mientras tanto, la parte oriental estaba concesionada a otro

empresario, Manuel Fernández Hernández, en las áreas de Anachucuna y Armila (Archivo Nacional de Panamá 1916; Gaceta Oficial 1916), donde los gunadule no tenían derechos sobre sus tierras. Se desarrollaron plantaciones bananeras en las zonas de Uggubba (Playón Grande), Río Mono (frente a la comunidad de Tupile) (Quintero 2019: 94). Por tal razón, las tierras de Nurdargana no fueron incluidas en la creación de la reserva y la comarca en la década de 1930, y los reclamos a los gobiernos panameños no fueron escuchados.

Por ello, en 2009 el Congreso General Guna demandó al Estado panameño para la recuperación de las tierras ancestrales de Nurdargana. Ese mismo año llevaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos, el cual fue finalmente aceptado en el año 2020 (CIDH 2020). Estas tierras ancestrales, habitadas por los gunadule desde el siglo XIX como tierras de cultivo, han sido trabajadas por pobladores de Gardi Sugdub, Gardi Dubbir y Miria Ubigandub, según se registra en un informe de 1933 (Archivo Rubén Pérez Kantule 1933). Actualmente, algunas de estas tierras han sido cedidas por el Gobierno panameño a empresas extranjeras para el desarrollo de proyectos de ecoturismo, y otras han sido vendidas a pobladores de Santa Isabel.

En la demanda presentada ante la CIDH, el caso fue planteado como una vulneración a los derechos humanos de un pueblo indígena latinoamericano. Aunque se esperaba una resolución para el año 2021, hasta la fecha no se ha emitido una sentencia definitiva. En este contexto, surgió una nueva amenaza sobre las tierras de Nurdargana: el gobierno del presidente Laurentino Cortizo intentó construir una carretera desde el distrito de Santa Isabel, en la provincia de Colón, hacia la región de Gardi, localizada en el territorio ancestral en disputa. Esta iniciativa se llevó a cabo sin la consulta previa a las autoridades tradicionales gunadule y sin considerar la existencia de la demanda internacional. El proyecto obedecía a intereses vinculados con la explotación turística del área, lo que intensificó las tensiones territoriales y los reclamos por la protección de los derechos colectivos del pueblo gunadule.

Ante la presión ejercida por las autoridades gunadule, la iniciativa fue suspendida. No obstante, el mismo empresario francés que impulsaba la carretera inició por cuenta propia la apertura de una vía, lo que motivó una gira de inspección conjunta entre las autoridades gunadule y el Ministerio de Ambiente de Panamá. Como resultado de esta intervención, el empresario demandó al Congreso General Guna, mientras que este último presentó una contrademanda por la incursión ilegal en los límites de la comarca, lo que podría intensificar el conflicto en los próximos años, especialmente en la zona occidental de Gunayala. De manera paralela, también se ha detectado la apertura de una trocha ilegal en el sector sur de la cordillera, específicamente en la región de Urgandi.

## Defensa de Muubilli (mar)

El pueblo gunadule nace en los grandes ríos y en el bosque, donde se encuentran los cimientos de sus orígenes. De igual forma, *Muubilli* (mar territorial o la abuela mar), cuyo nombre científico es *Muu Osis* (Martínez 2012: 27) o *Muubalugunsob* (Martínez Mauri 2011: 143), es parte esencial de la vida del gunadule desde su proceso de migración a las costas y las islas. Por ello, la defensa de *Muubilli*, desde el concepto de autonomía, está integrada en *Nabgwana* (Madre Tierra), donde la tierra y el mar son una sola entidad.

En la actualidad, el mar territorial gunadule, que abarca una extensión de 2294 km², se encuentra en una situación de vulnerabilidad, ya que ha sido invisibilizado en las demandas territoriales marinas (: 129). El Congreso General Guna no cuenta con una unidad o secretaría especializada en temas ambientales; únicamente dispone de una Secretaría de Transporte Marino y una Secretaría de Turismo, cuyas funciones se enfocan, principalmente, en el control de embarcaciones, yates turísticos y transporte de pasajeros, así como en la recaudación de impuestos y la aplicación de sanciones. La creación de una Secretaría de Ambiente podría representar un paso crucial para controlar o mitigar los impactos negativos que afectan a Muubilli. En este momento, el Congreso General no cuenta con la capacidad institucional para ejercer plenamente su rol como ente protector ni para implementar normativas ambientales adecuadas —las cuales deberán ser elaboradas— una vez se finalice el Plan de Manejo para la Gestión de la Comarca de la Biosfera, declarada en 1987 por el propio Congreso General Guna.

Entre los múltiples problemas que enfrenta Muubilli, destaca la llegada descontrolada de veleros y yates de lujo que utilizan el mar gunadule con fines turísticos, muchas veces sin respetar las normativas locales. Algunas de estas embarcaciones han sido señaladas por organizar fiestas nudistas, consumir drogas en las islas y causar daños al ecosistema, como la destrucción de corales al lanzar sus anclas sin precaución. Además, se ha identificado la existencia de redes de comunicación entre ciertos operadores turísticos para advertirse mutuamente y evadir controles. Si bien una parte de estos veleros y yates paga sus impuestos y acata las normas establecidas por la

Secretaría de Turismo del Congreso General Guna, otros ingresan ilegalmente al aprovechar la amplitud del mar territorial gunadule y la limitada capacidad de fiscalización existente.

No obstante, desde la década de 1980, los delegados del Congreso General Guna han planteado que la comarca debería tener un estatus de protección o conservación, que incluya tanto el área marina costera como la terrestre. Es decir, reafirman la existencia de la Comarca de la Biosfera para la gestión del desarrollo sostenible endógeno con el objetivo de obtener mayor apoyo no solo a nivel nacional, sino también internacional (Onmaggeddummad Sunmaggaled 2023).

El 7 de noviembre de 1987, mediante la Resolución No. 3 adoptada en Achutupu, el Congreso General Guna declaró a la comarca como "Comarca de la Biosfera y Sitio de Patrimonio Mundial de Kuna Yala" (Onmaggeddummad Sunmaggaled 1987). No obstante, años más tarde, sin consulta previa al pueblo gunadule, el Gobierno panameño, a través de la Resolución No. 022-94 de la Junta Directiva del entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) (Gaceta Oficial 1994), hoy Ministerio de Ambiente, declaró un sector del territorio como Área Silvestre, ubicado dentro del Corregimiento de Narganá, Comarca Kuna Yala (Castillo 2024: 78).

Si bien esta resolución confiere al territorio gunadule mayores garantías legales para proteger sus recursos naturales —especialmente frente al avance de colonos que ingresan ilegalmente para deforestar y cazar—, omite un aspecto fundamental: la protección de la zona marina. Esta exclusión contradice directamente la declaración del Congreso General Guna, que comprendía tanto el área terrestre como la marítima en su concepto de Comarca de la Biosfera. En lugar de respetar ese enfoque integral, la resolución gubernamental limitó la protección a un sector específico: 100,000 hectáreas de tierras continentales dentro del Corregimiento de Narganá, hecho que excluía la extensa y valiosa franja marítima de la comarca gunadule.

Hoy, en la Ley Fundamental de la Comarca Gunayala, existe un capítulo sobre Recursos Naturales con artículos que autorizan la creación de áreas protegidas dentro de la comarca. No obstante, no se menciona la existencia de la Comarca de la Biosfera de Gunayala, que fortalecería la creación de otras áreas protegidas. A pesar de ello, la creación de nuevas áreas protegidas dentro de la comarca ha sido descartada por ahora mediante una resolución del mismo Congreso General Guna.

En 2016, el Gobierno panameño comenzó estudios para demarcar territorialmente el área marina. Al mismo tiempo, la Asamblea Guna y las autoridades tradicionales analizaron los resultados y concluyeron que no estaban de acuerdo. Consideraban que el Gobierno había realizado un estudio deficiente, pues implicaba la reducción del territorio marino de Gunayala a favor del Estado, y, por lo tanto, la pérdida de una determinada cantidad de millas náuticas que abarcan las áreas marinas gunadule. Por tal razón, la propuesta fue rechazada en 2016 (Onmaggeddummad Sunmaggaled 2016). Aunque el gobierno aprobó el estudio, finalmente, no fue aceptado por las autoridades gunadule (Castillo 2024: 78).

Más recientemente, en 2021, se reafirmó la importancia del recurso marino (Onmaggeddummad Sunmaggaled 2021). Por ello, 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 realizaron nuevas investigaciones y se creó una comisión para actualizar la información sobre toda la comarca. No obstante, estos procesos tomaron varios años.

Finalmente, el 27 de marzo de 2023, la Asamblea del Congreso Guna rechazó el estudio presentado siguiendo la recomendación de la comisión respectiva. El rechazo se fundamentó en que la propuesta solo contemplaba la declaración de un área protegida e ignoraba que, desde 1987, la Asamblea había establecido a la comarca como una biosfera. Por tanto, se consideró que aceptar una figura más limitada representaría un retroceso frente a los logros previos. Ante ello, se eliminó la propuesta y se planteó retomar el concepto integral de biosfera y se aprobó la elaboración de un plan de gestión para la comarca fundamentado en la cosmovisión del pueblo gunadule. Esta nueva propuesta contempla de forma articulada los elementos culturales, políticos y espirituales del pueblo, y reafirma su derecho a la autodeterminación y a la gestión autónoma de su territorio.

El plan establece el reconocimiento de la comarca como una biosfera en su totalidad, es decir, en las cuatro regiones, con un manejo acorde a las normas y cosmovisión del pueblo gunadule. En 2024, se retomó el proceso iniciado en 1987 para consolidar su autonomía.

El Congreso General Guna planteó la necesidad de reglamentar las actividades marinas. Para ello, se aprobó un reglamento para el transporte marítimo a fin de organizar adecuadamente el proceso. Desde 2019, la Comisión de la Secretaría de Transporte Marítimo está encargada 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 y yates, al igual que las actividades de los guías turísticos, deben ser reglamentadas y autorizadas por el Congreso General Guna. A diferencia del sistema nacional panameño, donde estos asuntos son regulados principalmente por la Autoridad Nacional de Aduanas y se limitan a aspectos fiscales relacionados con actividades y recursos marinos, en la Comarca de Gunayala es la autoridad tradicional la que determina quién puede ingresar y operar en su mar territorial. Es más, cabe precisar que el reglamento marítimo guna está digitalizado y disponible para su descarga; consta de 12 títulos, 19 capítulos y 140 artículos. Este cuerpo normativo establece las disposiciones fundamentales para ejercer el control y garantizar la autonomía marina de la región.

## Conclusión

El proyecto PEMASKY, impulsado junto al pueblo gunadule y con el apoyo de voluntarios, desempeñó un papel fundamental en la protección ambiental de la Comarca de Gunayala y en la defensa de sus límites territoriales. Sin embargo, la clausura de las bases militares estadounidenses, donde trabajaba la mayoría de los miembros de la Asociación de Empleados Kunas (AEK), provocó el abandono abrupto de sus puestos sin una transición planificada, lo que truncó la implementación de su estrategia de conservación. A pesar de ello, PEMASKY dejó un legado importante: reconocimiento nacional e internacional, aportes científicos significativos y enseñanzas que pueden servir como base para futuras generaciones.

Frente a los desafíos contemporáneos, el Congreso General Guna debe fortalecer sus alianzas estratégicas para lograr la delimitación definitiva y el reconocimiento legal de sus territorios ancestrales, tanto terrestres como marítimos. Para alcanzar una autonomía plena, es imprescindible avanzar en un proceso de ordenamiento territorial integral, que reconozca el derecho colectivo al territorio y su gestión sostenible. Esta autonomía se fundamenta en el equilibrio espiritual, cultural y material que el pueblo gunadule mantiene con la Madre Tierra, una relación que sustenta su identidad y forma de vida.

La lucha por el reconocimiento territorial no es solo una cuestión legal o política, sino un acto de afirmación cultural frente a las amenazas externas que buscan homogeneizar valores y debilitar las identidades indígenas. En tal sentido, los pueblos originarios, como el gunadule, pueden desempeñar un rol esencial en la preservación de la diversidad cultural y en la redefinición de las identidades nacionales en clave plurinacional.

La historia del territorio de Tulenega es particularmente emblemática, pues constituye la raíz de la autonomía gunadule y evidencia una lucha que se remonta a la época colonial. La actual demanda ante el Estado panameño refleja tanto la persistencia histórica de esta reivindicación como la falta de voluntad política y el peso de intereses económicos transnacionales que vulneran los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esta situación también expone la limitada respuesta de los gobiernos panameños, que han eludido comprometerse con una solución efectiva a las reclamaciones de la Comarca de Gunayala.

Recuperar tierras como la región de Nurdargana y consolidar el mar territorial son pasos urgentes para fortalecer la autodeterminación del pueblo gunadule. Esta recuperación posee implicaciones legales y representa una condición esencial para garantizar su continuidad histórica como nación originaria dentro de Abiayala.

En definitiva, la lucha por la autonomía del pueblo gunadule va más allá de la defensa territorial: es una defensa integral de su cosmovisión, sus instituciones tradicionales y su derecho a vivir conforme a sus propios valores y proyectos de vida. La unidad interna, el fortalecimiento de sus estructuras organizativas y el acompañamiento solidario de actores internacionales son factores clave para este proceso. Solo así se podrá garantizar un futuro en el que el pueblo gunadule preserve su legado cultural y contribuya, desde su singularidad, a un mundo más justo, diverso y respetuoso de los derechos colectivos.

## Referencias

Archibold, Guillermo. en imprenta. *PEMASKY. Crónicas de conservación y protección de patrimonio natural en la región noroccidental de Gunayala en la década de 1983 -1993.*

Archivo Nacional de Panamá. 1915. “Contrato No. 6 de 1915. República de Panamá – Poder Ejecutivo Nacional – Secretaria de Gobierno y Justicia – Sección Segunda. Cajas de San Blas desde 1915 y posterior (25 de noviembre de 1915)”.

Archivo Nacional de Panamá. 1916. “Contrato No. 2 de 1916. República de Panamá. Poder Ejecutivo Nacional. Secretaria de Gobierno y Justicia – Sección Segunda. Cajas de San Blas desde 1915 y posterior (27 de enero de 1916 )”.

Archivo Rubén Pérez Kantule. 1933. “Las personas que tienen sus cocoles en los lugares denominados Nurtargana, Ursutoget, Nagtacala y Playon Grande”.

Arenas, Luis Carlos. 2024. *¡Vivir en libertad!. Historia documentada del pueblo Guna,1501-1728.* Bogotá: Asociación Gardi Sugdub.

Brenes, Flor. 2013. "Publicación en Facebook. 3 de julio de 2025". https://www.facebook.com/flor.brenes.613305/posts/presidente-veta-el-proyecto-de-ley-112-que-cambiaba-el-nombre-de-la-comarca-kuna/122168159120497276/.

Castillo, Bernal. 2021. "Neggsed (Autonomía): avances y desafíos del autogobierno del pueblo gunadule de Panamá". En *Autonomías y autogobierno en la América diversa,* editado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y José Marimán, 323-348. Editorial Universitaria Abya-Yala.

Castillo, Bernal. 2023. *Anmar Nabba Tulenega. Tulenega nuestro territorio. Estudio histórico y etnohistórico del pueblo Gunadule en el siglo XIX.* Panamá: Bernal Castillo Díaz.

Castillo, Bernal. 2024. "La libre determinación del pueblo Gunadule desde la experiencia marina". *Cuadernos del Caribe* 29:75-80.

CIDH. 2020. *Informe No. 125/20. Petición 1528-09. Admisibilidad. Comunidades Kunas de Gardi, Coarca Kuna Yala Región de Nurdangana. Panamá. 25 de abril de 2020 (Solicitud del 10 de febrero de 2015).* Informe técnico.

Gaceta Oficial. 1916. "Contrato No. 2 de 1916, sobre colonización en la Circunscripción de San Blas (11 de agosto de 1916)." *Gaceta Oficial. Segunda Época* XIII (2395). http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/02395_1916.pdf.

Gaceta Oficial. 1953. "Ley n. 16 del 19 de febrero de 1953 "por la cual se organiza la Comarca de San Blas"". *Gaceta Oficial* L (12042). https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/PUEBLOS_INDIGENAS/ley16de1953.pdf.

Gaceta Oficial. 1994. "Resolución No. JD 022-94 de INRENARE. "Declara un Área Silvestre Protegida del Corregimiento de Narganá (No. 1), ubicada dentro de la Comarca y Reserva Indígena de San Blas" (2 de agosto de 1994)." *Gaceta Oficial* XCI (226217). http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22617_1994.pdf.

Gordón Guerrel, Ismael. 2025. "Mulino veta proyecto de ley para cambiar el nombre de la Comarca Kuna Yala a "Gunayala"". 4 de julio, *La Prensa,* https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/mulino-veta-proyecto-de-ley-para-cambiar-el-nombre-de-la-comarca-kuna-yala-a-gunayala-ME14234932.

Howe, James. 1995. "La lucha por la tierra en la costa de San Blas (Panamá), 1900-1930". *Mesoamérica* 16 (29): 57-76.

Martínez, Atilio. 2012. *El legado de los abuelos.* Gunayala: MEduca; AECID. https://www.gunayala.org.pa/Legado%20de%20los%20abuelo.%20Atilio.pdf.

Martínez Mauri, Mònica. 2011. *Kuna Yala, Tierra de mar. Ecología y Territorio Indígena en Panamá.* Panamá-Quito: SENACYT; Ediciones Abya-Yala.

Onmaggeddumagan de Gunayala. 2013. "Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala)". https://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamenta.Gunayala..pdf.

Onmaggeddummad Sunmaggaled. 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" (7 de noviembre de 1987)". https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_gunayala.htm.

Onmaggeddummad Sunmaggaled. 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 (29 de mayo de 2016)". https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_gunayala.htm.

Onmaggeddummad Sunmaggaled. 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" (17 de noviembre de 2021)". https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_gunayala.htm.

Onmaggeddummad Sunmaggaled. 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" (27 de marzo de 2023)". https://www.gunayala.org.pa/index_resoluciones_asamblea_gunayala.htm.

Panamá, Asamblea Nacional. 2025. "Proyecto de Ley No. 112; que modifica un artículo de la Ley 99 de 1998, para denominar Gunayala a la Comarca Kuna Yala". https://www.asamblea.gob.pa/Noticias/Actualidad/CLAUSURA-PRIMER-PERIODO-DEL-QUINQUENIO-DE-SESIONES-PLENARIAS.

Quintero, Abdiel. 2019. *Ruptura del caudillismo político: Naturaleza de la crisis política de enero de 1931.* Panamá: Imprenta Universitaria.

Valiente López, Aresio. 2002. *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá.* San José de Costa Rica: OIT; CEALP.

Vásquez, Daniela. 2015. ""Los yndios infieles han quebrantado la paz". Negociaciones entre agentes europeos, chocoes y cunas en el Darién, 1739-1789". *Revista Fronteras de la Historia* 20 (2): 4-42.