

PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE PUEBLOS INDIGENAS DE PANAMA

Mesa Nacional de Desarrollo

INDICE

Introducción

Capítulo I

Visión, Misión, Objetivo y Principios del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá.

Capítulo II

Marco legal de los Pueblos Indígenas en Panamá.

Capítulo III

Situación de los Pueblos Indígenas en Panamá.

Capítulo IV

Plan de desarrollo de los pueblos indígenas.

Eje político y Jurídico

Eje Económico

Eje Social

Capítulo V

Mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación

Capítulo VI

Anexos

INTRODUCCION

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

Art. 32.1 Declaración ONU

El Estado históricamente ha carecido de una política integral de desarrollo de los pueblos indígenas. Se les ha considerado siempre como minorías étnica, objeto de integración en el resto del País y no como pueblos con identidad propia. Las acciones del Estado han estado dirigidas con el fin de “Civilizarlos”, perdiendo de vista que cuentan con instituciones propias y autónomas. Los asuntos indígenas han sido tratados por el Estado de forma segmentada, dispersa y con acciones puntuales, improvisadas y de coyuntura, sin existir una estrategia de Estado para tratar el desarrollo de los Pueblos Indígenas y el ejercicio de sus derechos de forma integral.

Entre los problemas más acuciantes que afecta el pleno desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá se encuentran el alto índice de pobreza producto de la mala distribución de ingresos, la marginación y exclusión social; falta de oportunidades para la generación de ingresos y empleos, desigualdad de cobertura de los servicios básicos e infraestructura que resultan en índices alarmantes de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo; precarias condiciones de viviendas, entre otras. .

Debido a los nuevos cambios sociales, económicos, culturales y políticos que se están produciendo constantemente en nuestra sociedad, los pueblos indígenas de Panamá deben adaptarse y ajustarse muy rápidamente para

reducir la brecha de rezago en que está sumergida. Resultará difícil llevar a cabo los procesos de adaptación si no logramos interiorizar cual es nuestra visión de futuro. Para ello se requiere la elaboración de un Plan de Desarrollo de manera participativa que recoja las aspiraciones de todos los pueblos indígenas.

El Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá (Plan DIPORP) es una alternativa viable para que cada una de las estructuras de los Congresos de los pueblos indígenas puedan desarrollarse de acuerdo a sus necesidades. Contribuye en la creación de una Política social Pública para los pueblos indígenas en Panamá, que les permita asumir el protagonismo de su desarrollo cumpliendo con los estándares internacionales sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas a partir de la aprobación de la Ley para el desarrollo de los pueblos indígenas de Panamá.

Este Plan de Desarrollo, se define como un proceso de largo recorrido que deberá estar sometido a constantes revisiones y evaluaciones. Está fundamentado en el deseo de consolidar un método de gestión transparente por objetivos, cuyo desarrollo girará en torno a la introducción de un mecanismo de auto transparencia y autocontrol en la evaluación de las políticas de desarrollo integral, lo que nos permitirá valorar los resultados de manera más correcta y objetiva. Por ello plantea una intersectorialidad, interinstitucionalidad y participación indígena como estrategia de responsabilidad colectiva para fortalecer el desarrollo humano con equidad dentro de los pueblos indígenas de Panamá.

Se espera que el Plan pueda orientar los programas del Estado y sus instituciones estatales conforme los lineamientos estratégicos aquí definidos. También se espera que este plan sirva de referencia y guía a la comunidad nacional e internacional sobre los principales programas y proyectos a desarrollar en las distintas comarcas y territorios indígenas de Panamá.

Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta que existen una serie de

condicionantes para la implementación exitosa del Plan estratégico, que debemos tener presente en todo momento. Estas condiciones previas son:

- a) Voluntad política clara y explícita del Estado para posibilitar y acompañar el proceso de desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- b) Que los representantes institucionales y los dirigentes tradicionales asuman con responsabilidad el liderazgo del proceso.
- c) Capacidad y voluntad política para redefinir los parámetros que configuran el diseño organizacional y las políticas de desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- d) Establecimiento de estructuras técnicas con criterios de profesionalismo para la puesta en práctica, control y seguimiento del proceso, con énfasis en la formación y asignación de los Recursos Humanos, técnicos y económicos.
- e) Intervención comunitaria deliberante, responsable y activa en la toma de decisiones e implementación de las actividades del desarrollo.

Capítulo I.

VISION, MISION, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL PLAN DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE PANAMA.

Antecedentes

Como consecuencia de diversos conflictos y luchas suscitadas a raíz de la adopción de diversas leyes que afectaban los intereses y derechos de los pueblos indígenas de Panamá sin consulta previa ni participación directa de las autoridades tradicionales, se realizó un proceso de diálogo entre el Estado y los representantes de la Comarca Ngäbe Buglé entre los meses de enero y marzo de 2012 con la mediación de la Iglesia Católica y la facilitación de la ONU.

El resultado más significativo del proceso de diálogo fue la adopción del Acuerdo político del 15 de marzo de 2012. El apartado cuarto del Acuerdo establece:

“ Conformar una mesa nacional para la elaboración, estudio y diseño de un Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Originarios de la república de Panamá. El periodo de duración de la mesa será por el tiempo necesario que permita desarrollar con objetividad la misión asignada, con la participación de representante de cada pueblo Originario, del Gobierno Nacional y de la Asamblea Nacional. La mesa contará con la participación del Secretario Ejecutivo de la Concertación Nacional, la asistencia técnica de las Naciones Unidas (ONU) y la participación de la Iglesia Católica como garante del proceso. ”

La Mesa de Integración Nacional de Desarrollo se constituyó en su primera sesión el día 11 de mayo de 2012 con la misión de generar un plan de desarrollo para los pueblos indígenas de Panamá que se convirtiera en una política de Estado de ejecución por los gobiernos de turno.

Desde el inicio la Mesa ha estado integrada por representantes del Gobierno Nacional (Ministro de Gobierno, Secretario de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Dirección Nacional de Política Indígena, Asamblea Nacional), y las Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas de Panamá, que a través de sus congresos han asignado a sus respectivos equipos técnicos y asesores que les representen con sus respectivos programas y necesidades particulares de cada comarca y territorio colectivo, así como de otros territorios indígenas en proceso de reconocimiento. Ha contado con la asistencia técnica de las Naciones Unidas (ONU) y la Iglesia Católica ha asumido el rol de garante del proceso.

La Mesa tiene como objetivo el establecimiento de mecanismos y modelos de intercambio de visiones de desarrollo a lo interno del país, impulsando el diálogo intercultural entre las instituciones de gobierno y los representantes de los pueblos indígenas del país y fortaleciendo la gobernabilidad democrática nacional al responder de manera más específica a sus demandas de inclusión, ciudadanía y reconocimiento de sus derechos culturales y colectivos.

De este modo, se busca la construcción conjunta de un estado ciudadano menos discriminatorio, menos excluyente y menos racista en donde las y los habitantes de los pueblos indígenas de Panamá puedan participar en la toma de decisiones a nivel nacional para disfrutar su propio estilo de vida y asegurar su propio bienestar de un modo ordenado y coherente con los principios de la gobernabilidad democrática.

Las funciones de la Mesa de Integración Nacional de Desarrollo se agrupan en cuatro ejes de trabajo. La primera función de la Mesa se centra en elaborar un Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas de la República de Panamá. La segunda función de la Mesa está enfocada en diseñar y poner en funcionamiento un espacio permanente para la deliberación política y canalización de propuestas sobre asuntos indígenas entre los representantes indígenas y el Gobierno Nacional. La tercera función busca promover las capacidades de los diferentes actores (gobierno, sociedad civil, pueblos indígenas, medios de comunicación) para la implementación de procesos de consulta, diálogo político e instrumentos internacionales como la Declaración de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT y demás acuerdos internacionales. La cuarta función de la Mesa contempla divulgar a las partes involucradas y a la opinión pública los planes de desarrollo humano y los acuerdos conseguidos de manera sencilla, sistemática y coherente, y traducidos a las diferentes lenguas indígenas

Otro antecedente importante de mencionar relacionado con la elaboración de planes de desarrollo indígenas se encuadra en el año 2000, a través del Decreto Ejecutivo N° 1 de 11 de enero de 2000, por el que se estableció el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena. Este Consejo quedó como una Instancia adscrito al Ministerio de la Presidencia con carácter consultivo y deliberativo sobre políticas y acciones públicas dirigidas a los pueblos indígenas, para asegurar el respeto y vigencia de los derechos humanos, los derechos indígenas y la pluriculturalidad del Estado Panameño. Según el Decreto el Consejo debía tener carácter permanente y entre unos de los objetivos figuraba el de aprobar y promover de forma permanente un Plan de Desarrollo Nacional Indígena con criterios de equidad, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad, además de apoyar la gestión de financiamiento y recursos para el desarrollo de los Pueblos Indígenas¹

¹ Decreto Ejecutivo N° 1 de 11 de enero de 2000. Por el cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena. Gaceta Oficial N° 23,980 de 1 de febrero de 2000.

En el Decreto de creación del Consejo se establecían diez funciones para el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, entre las que destacaban: establecer y promover mecanismos de diálogo y consulta permanente entre los pueblos indígenas y los diferentes sectores de la sociedad panameña, para la concertación de acciones dirigidas al desarrollo y la política nacional indígena; el de recomendar políticas públicas hacia los pueblos indígenas; acordar normas y procedimientos sobre la ejecución de los servicios del Estado, para satisfacción de las demandas y necesidades de los pueblos indígenas; revisar, aprobar y darle seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Indígena. Además de estas funciones el CNDI tenía la facultad de presentar proyectos de Decretos y Leyes que desarrollen disposiciones constitucionales relacionadas a los pueblos indígenas.

Por último no podemos dejar de mencionar la iniciativa del Decreto Ejecutivo N° 287 de 11 de julio de 2008, por el cual se creó la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá. Esta Comisión también se estableció con carácter permanente, para atender a los pueblos indígenas. Entre sus funciones destacaban: preparar propuestas de solución de necesidades, conflictos y demandas; procurar la seguridad de sus territorios y el desarrollo de sus pueblos; promover la formulación de planes de desarrollo para las comarcas y para los territorios indígenas con título de propiedad colectiva de tierras, con equidad, pertinencia cultural y desarrollo humano²

Ambos Decretos Ejecutivos aún se mantienen vigentes ya que hasta la fecha no se ha creado otro Instrumento Jurídico que la haya derogado. Sin embargo, en la práctica ninguno de los dos Decretos han cumplido con su cometido pasando a ser otro instrumento jurídico ineficaz, inefectivo y en desuso por el cual se requiere adoptar otros mecanismos y normas de mayor jerarquía y hasta constitucional que hagan valer los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas en todo su sentido.

² Decreto Ejecutivo N° 287 de 11 de julio de 2008. Que crea la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los Pueblos Indígenas. Gaceta Oficial N° 26,092 de 28 de julio de 2008.

Metodología

Entre mayo y septiembre de 2012 la Mesa realizó diversas sesiones de trabajo, planificadas previamente entre las partes involucradas en el proceso, en las que fundamentalmente se acordaron los ejes temáticos sobre los que debe establecerse el contenido del Plan de Desarrollo. La primera reunión de la Comisión Técnica con la participación de los Técnicos designados por las autoridades tradicionales tuvo lugar el 5 y 6 de Julio de 2012 y en ella se establecieron los ejes temáticos que deben ser la base del Plan de Desarrollo y se acordó realizar un proceso de consulta previa, interna y participativa para la elaboración del Plan de Desarrollo conforme al mecanismo de consulta de las doce estructuras tradicionales. La segunda reunión tuvo lugar entre los días 16 y 17 de agosto de 2012 y en ella se acordó la creación de una Comisión Legal y se estableció un cronograma de trabajo. Esta Comisión Legal quedó con la responsabilidad de elaborar el anteproyecto de ley que convertirá al plan de desarrollo en una política pública del Estado y de definir el marco legal dentro del índice del Plan de Desarrollo. La tercera reunión se celebró entre los días 10 y 12 de septiembre de 2012 y en ella se lograron acuerdos en relación con los presupuestos necesarios para el trabajo de la Comisión Legal y para la celebración de las Consultas.

A finales de año el Estado de Panamá solicitó a Naciones Unidas que asumiera, no solo la asistencia técnica, sino también la facilitación de la Mesa. A partir de ahí se establecieron unos acuerdos de funcionamiento y financiación que culminaron el 9 de Enero de 2013 cuando el Estado acordó asignar un presupuesto para facilitar el proceso de concreción del plan de desarrollo. Gracias a ese presupuesto y también al aporte de Naciones Unidas todos los pueblos indígenas de Panamá pudieron realizar las consultas necesarias para definir y concretar el plan de desarrollo y la mesa pudo cumplir con su cometido de realizar el plan de desarrollo.

El 7 de febrero de 2013 se realizó la primera sesión de la Mesa bajo la facilitación de la ONU. En dicha sesión se estableció un calendario de trabajo para realizar el plan de desarrollo con la máxima participación posible. De esta manera se estableció una primera fase de consultas en los territorios, una segunda fase de redacción del documento con los insumos de las consultas, una tercera fase de validación del documento en los territorios indígenas y una cuarta fase de aprobación por el Gobierno y la Asamblea Nacional.

La fase de consultas en los territorios ha sido realizada directamente por las autoridades tradicionales de cada Pueblo, siguiendo sus normas y costumbres tradicionales entre los meses de marzo y julio de 2013. En total se realizaron 94 consultas en las que participaron comunidades de los diferentes territorios tradicionales indígenas. Cada una de las consultas se realizó de manera respetuosa con las tradiciones y costumbres de cada pueblo y se organizaron geográficamente para posibilitar el acceso del mayor número de comunidades.

La fase de redacción del documento se realizó a partir de la conformación de un Comité de redacción conformado por un experto de Naciones Unidas y un equipo de asesores indígenas nombrados por las autoridades tradicionales., con la supervisión del Estado a través de la participación en dicho Comité de un representante del MINGO. Dicho Comité redactó la propuesta y la sometió a validación y aprobación final de la Mesa. La propuesta final se presentó a la Mesa el 3 de septiembre de 2013.

La fase de validación de la propuesta en los territorios indígenas se realizó por las autoridades tradicionales de cada Pueblo en sus respectivos territorios y comarcas, siguiendo sus normas y costumbres tradicionales durante el mes de septiembre de 2013.

La fase de aprobación por el Gobierno y la Asamblea Nacional se llevó a cabo entre los meses de octubre y diciembre de 2013.

Durante la redacción del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá se han respetado los estándares internacionales que garantizan los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas. En todo momento se ha priorizado el respeto a los usos y costumbres de los Pueblos Indígenas de Panamá. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá es un plan consensuado, redactado de manera participativa e inclusiva en el que se han tenido en cuenta todas y cada una de las especificidades características del País.

Visión

Los pueblos indígenas de Panamá alcanzan el desarrollo pleno en el ejercicio de sus derechos humanos, consagrados en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la Constitución de Panamá y en su derecho consuetudinario. Los Pueblos indígenas de Panamá son pueblos autónomos en pleno ejercicio de su libre determinación con sus estructuras y autoridades tradicionales plenamente fortalecidas, que controlan y garantizan la seguridad territorial, así como el control sobre los recursos naturales, que promueven permanentemente sus cosmovisiones y espiritualidad propias y que definen prioridades y estrategias de desarrollo con identidad en cooperación con el Estado.

Misión

Lograr el pleno desarrollo socio económico sostenible de los pueblos

indígenas de Panamá, el fortalecimiento y unidad de los pueblos indígenas y de sus sistemas de gobierno autónomos, el fortalecimiento y garantía de la seguridad territorial, el fortalecimiento de sus identidades, lenguas y cosmovisiones y el establecimiento de espacios de participación efectiva y democrática en la vida política, social, judicial y económica del País.

Igualmente lograr que todas las dependencias de la Administración Pública actúen con equidad, pertinencia cultural y calidad, para alcanzar el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas; lograr que el Estado reconozca el derecho de participación plena de los pueblos indígenas, en el marco de sus obligaciones políticas y jurídicas; Y Lograr del Estado el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la disponibilidad de los recursos económicos dirigidos a la implementación y ejecución del plan de desarrollo indígena para alcanzar el buen vivir de los Pueblos Indígenas con participación plena y efectiva en las estructuras políticas del Estado en igualdad de condiciones.

Principios

En la implementación del Plan de Desarrollo se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- A) El principio de solidaridad, unidad y complementariedad entre los Pueblos Indígenas.
- B) El principio del bienestar colectivo y comunitario, que prioriza el bienestar de toda la comunidad sobre el individual. Y que promueve una económica colectiva, participativa y compartida.
- C) El principio de construcción de capacidades de las comunidades indígenas para mejorar los niveles educativos y profesionales de los pueblos indígenas.
- D) El principio de acatamiento de los estándares internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, establecidos

principalmente en el Convenio No 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los Órganos de Control y Seguimiento del Cumplimiento de los Tratados Internacionales de Naciones Unidas.

- E) El principio de la Seguridad y Garantía Territorial y del desarrollo sostenible con identidad para proteger las futuras generaciones.
- F) El principio de acatamiento de las Cosmovisiones y espiritualidad propias de cada Pueblo Indígena de Panamá.
- G) El principio de la Consulta, el Consentimiento previo, libre e informado y la participación como garantía de los derechos políticos y territoriales de los Pueblos Indígenas de Panamá.
- H) El principio de buena fe y transparencia en las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas.
- I) El principio del Respeto a la diversidad de los pueblos indígenas.
- J) Principio de desarrollo con identidad como forma de respeto de la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Objetivo Estratégico

El plan de desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá servirá para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas desde diversos ámbitos como el económico, el social, el educativo, el cultural, el espiritual y el de la salud, priorizando la medicina tradicional, garantizando la seguridad territorial, el control sobre los recursos naturales de los territorios indígenas, la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria de cada pueblo indígena, y la diversidad cultural del Estado Nacional Panameño. Esto se logrará mejorando y garantizando la participación política de los pueblos indígenas,

como compromiso del Estado panameño en armonía con las estructuras tradicionales de cada pueblo, respetando y reconociendo el derecho de la autogestión a través de sus estructuras tradicionales y forma de autogobierno, teniendo como horizonte el desarrollo con identidad, en los parámetros del buen vivir y logrando compromisos concretos del Estado Panameño para favorecer el desarrollo de los pueblos indígenas del País.

Resultados esperados

Pueblos indígenas plenamente empoderados utilizando el Plan como marco orientador de su desarrollo, implementando programas y proyectos de desarrollo como parte de una política pública sancionada por la Asamblea Nacional

Programas de desarrollo específicos para cada pueblo indígena definidos e implementados por las autoridades tradicionales conjuntamente con el Estado, a partir de la inversión de recursos del Estado que sean necesarios para implementar el plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas.

Marco legal para el desarrollo de los pueblos indígenas definido y adaptado a la realidad Panameña, incorporando los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas y ratificando el Convenio N° 169 de la OIT.

Territorios indígenas plenamente reconocidos en el marco legal, conflictos territoriales reducidos y autoridades tradicionales fortalecidas dentro de los territorios.

Las Instituciones Tradicionales y Autoridades Tradicionales son fortalecidas y están en la capacidad de administrar y gobernar sus territorios con plenitud de desarrollo

Propuesta consolidada sujeta a validación por las autoridades indígenas

Instituciones públicas actuando de manera coherente con los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas.

Mejora de las capacidades técnica educativas y profesionales de los pueblos indígenas.

Capítulo II

MARCO LEGAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE PANAMA

En el ejercicio de los derechos que los pueblos indígenas de Panamá les asiste como pueblo, con cultura propia, y en el ejercicio de expresar su libertad frente a toda forma de discriminación, de exclusión social y de marginación es impostergable que en este decenio, se plasme y se ejecuten en forma real y efectiva el reconocimiento de los derechos que los pueblos indígenas se les han negado desde la época de la conquista, producto de la injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de nuestras tierras, territorios y recursos, lo que ha impedido ejercer, en particular, el derecho al desarrollo de conformidad con nuestras propias necesidades e intereses dentro de nuestra visión y cosmovisión.

Es vital reconocer la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos.

Por otro lado, también es urgente la necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en la Constitución Política de la República de Panamá, Leyes Comarcales, Leyes de Territorios Indígenas, Leyes Ambientales y demás Leyes que propugnan derechos indígenas en panamá; además de tratados, acuerdos, convenios, Jurisprudencia de orden Legal (Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) constructivos con el Estado de la República de Panamá.

Reafirmando que los pueblos indígenas de Panamá se han organizado para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión donde quiera que ocurran. En plena convicción de que si los pueblos indígenas controlamos los acontecimientos que nos afectan como pueblos, a nuestras tierras, territorios

y recursos podremos mantener y reforzar nuestras instituciones, culturas y tradiciones y promover nuestro desarrollo de acuerdo con nuestras aspiraciones y necesidades, lo cual se haría en contribución con el desarrollo sostenible y equitativo del Estado de la República de Panamá.

Sobre esa vertiente, dentro de la legislación panameña la Constitución Política de la República de Panamá reconoce la existencia de las etnias indígenas en Panamá al señalar en el artículo 90:

“El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales,....”³

Además establece que le corresponde al Estado desarrollar programas que desarrollen los valores sociales, materiales y espirituales de cada cultura; entendiéndose como tal que cada pueblo tiene un valor especial y característica particular. Sigue señalando la norma que para el estudio, conservación y divulgación de estos valores se hará mediante la creación de una institución que materialice la misma, además de promocionar un desarrollo de los grupos humanos indígenas, que con el tiempo y adecuación de las distintas Leyes y normas, después de 1972 se reconoce como “Pueblo”.

Además de los artículos mencionados, la Constitución recoge diferentes disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas. Entre los artículos que podemos referenciar se encuentran:

Artículo 5.

El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.

³ Constitución Política de la República de Panamá de 1972, edición ajustada a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

Artículo 127.

El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.

Artículo 88.

Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas.

Artículo 108.

El Estado desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana.

Artículo 124.

El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.

Todos estos artículos han sido desarrollados en distintas Leyes, dándole cierto reconocimiento y derechos que los propios pueblos indígenas a través de reclamos y luchas han conquistado.

Los pueblos indígenas de Panamá han mantenido una incansable lucha por elevar a categoría de leyes el reconocimiento de los derechos que por siglos

se les han privado, acción que en gran parte ha motivado su discriminación y su marginación, sin embargo; en el devenir histórico de estos pueblos, se han creado leyes que garantizan en cierta medida el desarrollo de los mismos que *ahora es necesario llevarlo a la práctica sin distingo ni exclusión social*.

Así tenemos, como producto de las reivindicaciones de los pueblos indígenas de Panamá la creación de algunas normativas, de las cuales podemos citar: Leyes de protección al ambiente, de legalización de territorios y creación de Comarcas, de reconocimiento del idioma o lengua, de la promoción de la medicina tradicional, del reconocimiento de la propiedad intelectual, de la promoción y desarrollo de las artesanías indígenas, de la aplicación de la Justicia Tradicional, de la implementación de la economía indígena, del respeto a la utilización de nombres en sus propias lenguas, al derecho del desarrollo propiamente dicho de los pueblos y comunidades indígenas, en fin; todas estas normas existen y le dan un valor jurídico a la existencia de los pueblos indígenas además de resaltar los valores sociales, materiales y culturales de dichos pueblos, tal como se señala en la Constitución Nacional. (Ver el cuadro siguiente con el índice de Leyes sobre los temas expuestos).

Aún queda mucho por hacer en materia de protección legal de los derechos de los Pueblos indígenas de Panamá para elevarlos acorde a los estándares internacionales, por cuanto se espera que este Plan pueda permitir el desencadenamiento de procesos que logren materializar sus reclamos a fin de que se cumplan con las deudas milenarias de todos los pueblos indígenas que los habitan.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES

- 1. Ley Núm. 16 del 19 de febrero de 1953, por la cual se organiza la Comarca de San Blas, *Gaceta Oficial* N° 12,042, 7 de abril de 1953**
- 2. Decreto Ejecutivo N° 89 del 23 de agosto de 1983, por el cual se regula el nombramiento y remoción del intendente de la Comarca de**

San Blas, <i>Gaceta Oficial</i> N° 19,910, 3 de octubre de 1983
3. Ley N° 22 del 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién, <i>Gaceta Oficial</i> N° 19,976, 17 de enero de 1984
4. Ley N° 26 del 22 de octubre de 1984, por la cual se prohíbe la importación de copias de molas y se dictan otras disposiciones, <i>Gaceta Oficial</i> N° 20,174, 31 de octubre de 1984
5. Ley N° 29 del 25 de octubre de 1984, por la cual se adopta el Código Judicial y Ley N° 18 del 8 de agosto de 1986, por la cual se modifican, adicionan y derogan algunas disposiciones del Código Judicial, Código Judicial, <i>Gaceta Oficial</i> N° 20,756, 10 de marzo de 1987
6. Ley N° 2 del 2 junio de 1987, por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias de la República, <i>Gaceta Oficial</i> N° 20,816, 11 de junio de 1987
7. Ley N° 1 del 3 de febrero de 1994, Legislación Forestal, <i>Gaceta Oficial</i> N° 22,470, 7 de febrero de 1994
8. Ley N° 3 del 17 de mayo de 1994, Ley N° 12 del 25 de julio de 1994, por la cual se modifica el artículo 839 de la Ley N° 3 del 17 mayo de 1994, Código de la Familia, <i>Gaceta Oficial</i> N° 22,591, 1 de agosto de 1994
9. Ley N° 15 del 8 de agosto de 1994, Ley de Derecho de Autor, por la cual se aprueba la Ley sobre el Derecho de Autor y derechos conexos y se dictan otras disposiciones, <i>Gaceta Oficial</i> N° 22,598, 10 de agosto de 1994
10. Ley N° 3 del 18 de enero de 1995, Ley N° 49 del 4 de diciembre de 1984, reformada mediante la Ley N° 7 del 27 de mayo de 1992, por la cual se modifican, adicionan y derogan disposiciones del texto único del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que comprende la Ley N° 49 de 1984 y la Ley N° 7 de 1992, Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Reglamento Orgánico de la Comisión de Asuntos Indígenas, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,539, 11 de mayo de 1998

11. Ley N° 24 del 7 de junio de 1995, Legislación de Vida Silvestre, <i>Gaceta Oficial</i> N° 22,801, 9 de junio de 1995
12. Ley N° 47 de 1946 con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley N° 34 del 6 de julio de 1995, Ley de Educación, <i>Gaceta Oficial</i> N° 22,989, 8 de marzo de 1996
13. Ley N° 24 del 12 de enero de 1996, por la cual se crea la Comarca Kuna de Madungandi, <i>Gaceta Oficial</i> N° 22,951, 15 de enero de 1996
14. Ley N° 35 del 10 de mayo de 1996, Ley de Propiedad Industrial, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,036, 15 de mayo de 1996
15. Decreto Ejecutivo N° 163 del 25 de noviembre de 1996 , Ministerio de la Presidencia, decreto por el cual se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,174, 29 de noviembre de 1996
16. Ley N° 10 del 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,242, 11 de marzo de 1997
17. Ley N° 27 del 24 de julio de 1997, por la que se establecen a protección, el fomento y el desarrollo artesanal, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,343, 30 de julio de 1997
18. Ley N° 42 del 19 de noviembre de 1997, por la cual se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,424, 24 de noviembre de 1997.
19. Resolución de Junta Directiva N° 05-98 del 22 de enero de 1998, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Reglamentación de la Ley Forestal, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,495, 6 de marzo de 1998
20. Ley N° 29 del 12 de mayo de 1998, por la cual se decreta el 25 de febrero de cada año Día de la Revolución Dule, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,541, 13 de mayo de 1998
21. Decreto Ejecutivo N° 94 del 25 de mayo de 1998 , Ministerio de Educación, decreto por el cual se crea la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas

Indígenas, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,552, 28 de mayo de 1998.
22. Ley N° 41 del 1 de julio de 1998, Ley General del Ambiente, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,578, 3 de julio de 1998
23. Decreto Ejecutivo N° 228 del 3 de diciembre de 1998, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandi, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,687, 8 de diciembre de 1998
24. Ley N° 99 del 23 de diciembre de 1998, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,701, 29 de diciembre de 1998
25. Ley N° 4 del 29 de enero de 1999, por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,729, 6 de febrero de 1999
26. Decreto Ejecutivo N° 84 del 9 de abril de 1999, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,776, 16 de abril de 1999
27. Resuelto N° 4376 del 25 de agosto de 1999, Ministerio de Salud, Medicina Tradicional, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,880, 7 de septiembre de 1999
28. Decreto Ejecutivo N° 194 del 25 de agosto de 1999, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,882, 9 de septiembre de 1999
29. Ley N° 40 del 26 de agosto de 1999, Del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,874, 28 de agosto de 1999
30. Decreto Ejecutivo N° 1 del 11 de enero de 2000, Ministerio de Gobierno y Justicia, decreto por el cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, <i>Gaceta Oficial</i> N° 23,980, 1 de febrero de 2000
31. Decreto Ejecutivo N° 57 del 16 de marzo de 2000, Ministerio de Economía y Finanzas, Conformación y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales, <i>Gaceta Oficial</i> N° 24,014, 21 de marzo de 2000

32. Ley N° 20 del 26 de junio de 2000, Del Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas para la Protección y Defensa de su Identidad Cultural y de sus Conocimientos Tradicionales, y se dictan otras disposiciones, <i>Gaceta Oficial</i> N° 24,083, 27 de junio de 2000
33. Ley N° 34 del 25 de julio de 2000, que crea la Comarca Kuna de Wargandi, <i>Gaceta Oficial</i> N° 24,106, 28 de julio de 2000
34. Ley N° 35 del 25 de julio de 2000, que crea el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá, <i>Gaceta Oficial</i> N° 24,106, 28 de julio de 2000
35. Decreto Ejecutivo N° 12 del 20 de marzo de 2001 , Ministerio Comercio e Industrias, Reglamentación de la Ley N° 20 del 26 de junio de 2000, por la cual se reglamenta la Ley N° 20 del 26 de junio de 2000, del Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas para la Protección y Defensa de su Identidad Cultural y de sus Conocimientos Tradicionales, y se dictan otras disposiciones, <i>Gaceta Oficial</i> N° 24,270, 28 de marzo de 2001
36. Decreto Ejecutivo N° 287 (De 11 de julio de 2008), Que crea la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá.
37. Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas. <i>Gaceta Oficial</i>, N° 26,193 de 30 de diciembre de 2008.
38. Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010. Que reglamenta la Ley 72 de 23 de diciembre de 20018.<i>Gaceta Oficial</i> N°26,571 de 7 de julio de 2010.
39. Ley N° 88 (De lunes 22 de noviembre de 2010). Que reconoce las lenguas y los alfabetos de los Pueblos Indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural bilingüe.

Capítulo III

SITUACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE PANAMA

“El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendentes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos”.
Artículo 90 de la Constitución Política de la república de Panamá de 2004.

a) Aspectos Demográficos.

En Panamá existen siete Pueblos Indígenas reconocidos e identificados, cada cual con una diversidad cultural que se localizan propiamente en sus territorios a lo largo y extenso en lo que es hoy el territorio de la República de Panamá: Ngäbe, Buglé, Naso Tjërdi, Bri-Bri, Kuna o Guna, Emberá y Wounaan.

Los Ngäbe, Buglé, Naso Tjërdi, Bri-Bri se encuentran principalmente en el occidente del país, mientras que los Kunas, Emberá y Wounaan mayoritariamente en el oriente.

Cada uno de estos pueblos se distingue por sus propias culturas e historia, organización social y política, estructura económica y productiva, cosmovisión, espiritualidad y formas de relacionamiento con el medio ambiente.

Además de los pueblos indígenas, la composición étnica de Panamá se completa con el grupo mestizo o población general (hispano-indígena), y el

grupo afrodescendiente. No obstante, debido a su ubicación geográfica como país de tránsito así como a circunstancias históricas, existen diversos grupos étnicos establecidos en el país que por su número reducido son considerados “colonias”. Tal es el caso de las colonias china, griega, indostana, hebrea, libanesa y de otros grupos étnicos y poblacionales provenientes de Centroeuropa y Latinoamérica⁴.

Según el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, llevado a cabo el 16 de mayo de 2010, la población total de Panamá asciende ahora a 3,405,813 habitantes, de los cuales un 12.3%, es decir, 417,559 se reconocen pertenecientes a pueblos indígenas. Esto significa un aumento de 132,328 personas con respecto al censo del año 2000, que no solamente se explica por el aumento de la población indígena, sino también por el aumento de la auto-identificación como indígenas de su población. En aquella ocasión, en el año 2000 el X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda reflejó una población total de 2,839,177 habitantes en Panamá, entre los cuales, los pueblos indígenas representaban un 10,1%, equivalente a 285,231 personas⁵.

En Panamá convive 7 pueblos indígenas, Bribri, Buglé (También conocido como Bokota), Emberá. Guna, Naso, Ngäbe y Wounaan⁶. Según los datos del último censo nacional de población, la distribución poblacional por pueblos es la siguiente⁷:

Pueblos Indígenas	Total	Hombres	Mujeres
Bri-Bri	1.068	537	531

⁴ UNICEF, *La niña indígena y el adolescente urbano: Entre el riesgos y oportunidades*. 2011. P. 7

⁵ Contraloría general de la República de Panamá, *XI Censo nacional de población y VII de vivienda*, 2010.

⁶ UNICEF y FUNPROEIB Andes, *Atlas sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*. Cochabamba. 2009

⁷ Contraloría general de la República de Panamá, *XI Censo nacional de población y VII de vivienda*, 2010.

Buglé/Bokota	26.871	14.241	12.590
Emberá	31.284	16.126	15.158
Guna	80.526	40.142	40.384
Naso/Teribe	4.046	2.083	1.963
Ngäbe	260.058	132.242	127.816
Wounaan	7.279	3.772	3.507
Otros	460	257	203
Totales	417.559	212.451	205.108

Según estos datos el índice de masculinidad en la población indígena al nacer es de 103 varones por cada 100 mujeres, siendo equivalente al observado para el País. En el ámbito geográfico a nivel comarcal se puede inferir que en las áreas de Ngäbe Buglé y Gunayala hay más mujeres que hombres. Después del nacimiento, los índices de masculinidad varían en función del sexo debido a los distintos patrones de mortalidad los que son generalmente mayores en la población masculina, por lo cual tiende a reducirse gradualmente con la edad, bajando con el tiempo a menos de 100. Así, el exceso de mujeres se hace mayor a medida que avanza la edad⁸.

En cualquier caso es importante señalar que los resultados del último censo resultaron muy controvertidos, ya que desde el punto de vista de los pueblos

⁸ MIDES, *Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo del 2010*. P. 37

indígenas el número y porcentaje de población indígena es mayor que las cifras que aporta el Estado.

b) Aspectos político/administrativos

La República de Panamá es un Estado multiétnico, plurilingüe y multicultural, aunque tales características no hayan sido aún reconocidas en su constitución. La Constitución Política de Panamá de 1972, reformada en 2004, reconoce a los pueblos indígenas como “comunidades indígenas”; igualmente, la legislación panameña reconoce la existencia de comarcas indígenas, o circunscripciones político-territoriales especiales, que se rigen por sus leyes de creación y por sus sistemas de autogobierno, en función de sus usos y costumbres y de su particular cosmovisión. A pesar de este reconocimiento existe la necesidad de fortalecer la existencia de este tipo de circunscripciones para garantizar una base conceptual y constitucional de las comarcas, clara y definida. El Congreso Nacional Indígena celebrado en el año 1993 exigió, sin suerte, que en las reformas constitucionales que se materializaron posteriormente en el año 2004 se reconociese el carácter pluricultural y multiétnica del país⁹.

En Panamá los Pueblos Indígenas se agrupan, por lo general, alrededor de la figura de los Congresos y Consejos Generales. En la actualidad existen 10 Congresos Generales y 2 Consejos Generales:

**Congreso General de la Comarca
Emberá Wounaan**

Consejo General del Pueblo Bribri.

⁹ Ibíd. P. 12

Congreso General de la Comarca Ngäbe -Buglé	Consejo General del Pueblo Naso Tjer-di.
Congreso General de la Comarca Kuna de Wargandi	Congreso Nacional del Pueblo Wounaan.
Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí	Congreso General Emberá de Alto Bayano
Congreso General de la Comarca Kuna Yala	Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan
Congreso General Kuna de Dagargunyala	Congreso General Buglé

La división política de la República de Panamá comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 620 corregimientos. Panamá ha creado cinco regiones geopolíticas administrativas denominadas comarcas, concepto que tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo y supone el mantenimiento de las características propias de estas comunidades, que son emanadas de su historia e identidad. La comarca “es un territorio indígena con organización política semi-autónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado”

Con una larga trayectoria de lucha por el reconocimiento de su estructura política y administrativa tradicional, de su autonomía, de su identidad y de sus valores históricos culturales como parte del sistema nacional, los pueblos indígenas de Panamá han velado para que estos principios estén presentes en las leyes de creación de las actuales comarcas indígenas. Las comarcas gozan de protección jurídica sobre sus territorios; sus autoridades se eligen

de acuerdo con sus propias costumbres¹⁰; y los sectores gubernamentales deben coordinar sus acciones con las autoridades indígenas.

En su conjunto, las comarcas y corregimientos comarcales indígenas abarcan una extensión territorial de 15, 103.4 km² del total de 75, 517 km² que posee el país, lo cual representa el 20.0% del territorio nacional.¹¹ Sin embargo este porcentaje debería aumentar sustancialmente si se tuvieran en cuenta las reivindicaciones territoriales que actualmente los pueblos indígenas están llevando a cabo en las comarcas en proceso de reclamo, las denominadas tierras colectivas y otras regiones.

c) Situación territorial

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Panamá forman parte de los derechos constitucionalmente reconocidos en la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 127, que señala que:

“El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras”

Pero la posibilidad del reconocimiento territorial de los pueblos indígenas es

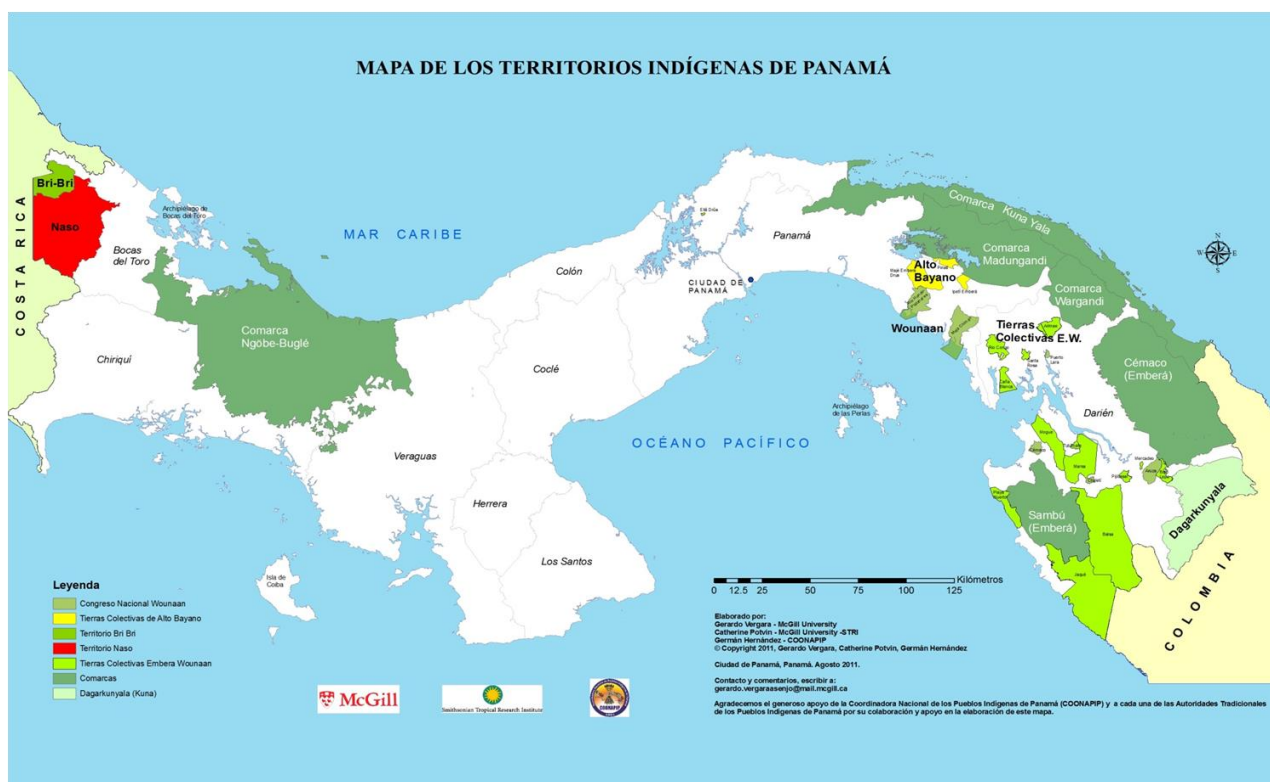
¹⁰ No obstante, los pueblos indígenas están muy preocupados con la injerencia del Estado en los procesos de elección de las autoridades a partir de las modificaciones de los reglamentos de elección que se han impulsado desde el Estado sin consentimiento de los pueblos indígenas. El caso de la Comarca Ngabe-Bugle resulta muy significativo, con la adopción del Decreto 537 que modificó la carta orgánica de la Comarca y dio atribuciones a la intervención del tribunal electoral en los asuntos electorales internos de la comarca sin ningún tipo de consentimiento.

¹¹ OACNUDH, *Diagnóstico sobre situación de los pueblos indígenas de Centro América*. 2011. P. 412

muy anterior a la actual Constitución, ya que en la Constitución de 1904 reformada en 1925, se introdujo en el ordenamiento interno panameño la posibilidad de crear “Comarcas”, áreas geográficas que poseen un régimen político-administrativo regidas por leyes especiales. Una disposición similar se mantiene vigente en el artículo 5 de la Constitución de 1972, reformada en el año 2004. Con base en esta figura jurídica, el Estado crea las cinco comarcas indígenas de Panamá.

Los reconocimientos territoriales indígenas en Panamá comienzan en 1938. En ese año ya se reconocieron derechos territoriales al pueblo Kuna de la costa del Caribe, a raíz de las reivindicaciones que dieron lugar a la Revolución Tule de 1925. Desde esa fecha hasta el 2000, otros pueblos indígenas en Panamá cuentan con reconocimiento sobre territorios ocupados ancestralmente, cuya extensión total alcanza cerca de 20% del territorio nacional. Sin embargo en la actualidad, aún existen en Panamá pueblos indígenas que se encuentran en territorios ancestrales pero no han sido titulados, demarcados y/o delimitados.

El mapa territorial de los pueblos indígenas de Panamá puede quedar de la siguiente manera:



Entre 1938 y 2000, se reconocieron legalmente 5 Comarcas indígenas: Kuna Yala, Embera-Wounana, Madungandi, Ngäbe -Bugle y Wargandi. Está en estudio desde 1977 la Comarca Teribe-Naso, las tierras de los bribis en la frontera con Costa Rica y el territorio Dagargun Yala. La estructura política administrativa tradicional, su autonomía, su identidad y sus valores históricos culturales como parte del sistema nacional son los principios de las leyes de creación de las actuales comarcas indígenas.

En Panamá el concepto “*Comarca*” tiene dos connotaciones: a) la oficial que la define como territorios geográficamente alejados del centro de poder político, que ofrece la concesión flexible del usufructo de la tierra a los indígenas residentes en ella sin afectar los derechos soberanos del Estado; b) la que otorgan los pueblos indígenas: “la no adjudicación de la tierra, por un lado, por la relación ancestral Madre Tierra Naturaleza ...; y por otro, como garante de no enajenación por terceros. Lucha por el reconocimiento de su estructura política administrativa tradicional, de su autonomía, de su identidad

y de sus valores históricos culturales, como parte del sistema nacional¹². A continuación se detallan las leyes de creación de las comarcas, así como su fecha de creación.

Creación de las comarcas en la República de Panamá, por ley y año de creación

Comarca	Ley
Kuna Yala (Inicialmente s denominó San Blas)	Ley No 16 del 19 de febrero de 1953.
Ngäbe-Buglé	Ley No 10 del 07 de marzo de 1997.
Emberá-Wounaan	Ley No 22 del 08 de noviembre de 1983.
Kuna de Madungandí	Ley No 24 del 12 de enero de 1996.
Kuna de Wargandi	Ley No 34 del 25 de julio de 2000 .

Conforme al Censo de 2010, la población indígena que habita en las cinco comarcas asciende a 196,059, mientras que el resto de los pueblos indígenas, que suman 221, 500, vive en otras partes del país. Según los datos de 2010 las provincias que albergan la mayor cantidad de población indígena son Bocas del Toro (79,819), Panamá (75,725) y Chiriquí (37,092).

Además de las Comarcas existen territorios indígenas que no están dentro de los límites territoriales de las comarcas. Para reconocer y proteger estos territorios se adoptó la Ley No 72 del 23 de diciembre de 2008 con la se

¹² BID-CEPAL. 2005. *Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*. Santiago: Naciones Unidas.

satisfacía una demanda de larga data de los pueblos indígenas con referencia a la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en tales condiciones. Esta ley señala que el título de propiedad colectiva será imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable, y garantiza el bienestar económico, social y cultural del pueblo indígena que habita en la comunidad indígena. La ley abarca las tierras del Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, ubicadas en Darién y Panamá; las tierras del Congreso General Emberá del Alto Bayano, ubicadas en Panamá Este; del Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, ubicadas en la costa de Panamá Este y en Darién; del Congreso General de dagarkunyala; y del pueblo Bribri, ubicadas en la provincia de Bocas del Toro. La Ley 72 de 2008 se encuentra en proceso de implementación y desde el 29 de junio de 2010 cuenta con un reglamento aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No 223, en el que se establece el procedimiento que se utilizará para la adjudicación de dicha propiedad colectiva¹³. En el marco de esta Ley y hasta la fecha podemos señalar que se han titulado dos territorios colectivos indígenas en la provincia de Darién, se trata de las comunidades de Puerto Lara y Caña Blanca; dos comunidades del Pueblo Wounaan quienes son los primeros beneficiados mediante la figura de “Tierras Colectivas”.

Al margen de la protección legal que se garantiza a través del establecimiento de las Comarcas y de las tierras colectivas existen todavía unos territorios, calificados como áreas anexas no delimitadas, que se encuentran principalmente en la provincia de Bocas del Toro y que todavía no han sido delimitadas y garantizadas por el Estado. Son tierras habitadas mayoritariamente por comunidades del pueblo Ngäbe sobre las que no existen ninguna protección territorial especial y sobre las que el Estado debe adoptar medidas de protección.

Por otro lado es importante destacar también la Ley No 59 de octubre del

¹³ OACNUDH, Óp. Cit. PP. 418 -419.

2010, se creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en remplazo de PRONAT. Entre los objetivos de la ANATI se encuentra el de establecer la política de tierras indígenas o colectivas con la participación y consentimiento de las autoridades indígenas y mediar en disputas relacionadas con éstas. A tal fin, en la estructura orgánica de la institución se ha contemplado el establecimiento de la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales, que está en proceso de organización y que asumirá las funciones de las diversas entidades vinculadas con la temática.

A pesar de estas medidas la situación territorial de los pueblos indígenas de Panamá resulta sumamente vulnerable. Hay pueblos indígenas como el pueblo Naso y el pueblo Bribri que no se han beneficiado de la creación de Comarcas territoriales y continúan a la espera de una solución para el reconocimiento y adjudicación de sus territorios.

La Ley 72 sobre Tierras Colectiva no ha tenido, hasta la fecha, una adecuada aplicación como consecuencia de la falta de voluntad política y de recursos económico, a pesar de su reglamentación a través del Decreto 223 de 29 de junio de 2010

Esta situación ha incrementado las demandas y los conflictos sociales en las comunidades que están a la espera del reconocimiento de sus territorios. Entre estos conflictos podemos destacar:

1. Los territorios indígenas no son respetados por diversos actores no indígenas y existe un proceso alarmante de invasión de los territorios (titulados o en reclamo) indígenas por estos actores no indígenas;
2. Existe una fuerte presencia de empresas extractivas en los territorios indígenas con licencias del Estado pero sin el consentimiento de las autoridades tradicionales y de las comunidades;
3. Existen niveles muy preocupantes de conflictividad, violencia y agresiones motivados por los conflictos permanente de las tierras sin que haya respuestas del Estado en la protección de los territorios indígenas.

Ante semejante situación los pueblos indígenas de Panamá han expresado su disconformidad y preocupación por los proyectos de desarrollo económico basados en la extracción o explotación de recursos naturales que se ejecutan en sus territorios sin su consentimiento previo, libre e informado. Esto ha generado numerosos actos de protesta contra los denominados megaproyectos, y contra reformas legislativas que viabilizan por la vía legal dichos proyectos y que atentan contra sus derechos, que con frecuencia han sido reprimidos violentamente por las fuerzas de seguridad.

No podemos terminar este diagnóstico en la parte territorial sin llamar la atención sobre la fragilidad ambiental de los territorios indígenas y las graves amenazas que existen sobre su estabilidad territorial.

Esta fragilidad se produce como consecuencia de los proyectos de desarrollo económicos, contrarios a los intereses y derechos de los pueblos indígenas, que está impulsando el Estado sin respetar los derechos de consulta, consentimiento y participación que los pueblos indígenas tienen como consecuencia del desarrollo de los estándares internacionales de protección de los pueblos indígenas y los compromisos asumidos por el Estado con respecto a dichos estándares. Existen demasiados proyectos extractivos y de infraestructuras que se ejecutan bajo este modelo unilateral de intervención, dentro de los territorios indígenas que provocan impactos muy negativos y afectan de manera irreversible en las condiciones de vida de las comunidades indígenas. Estos proyectos no solo amenazan la soberanía territorial de los pueblos indígenas sino que provocan graves daños en la sostenibilidad ambiental de unas regiones ambientalmente muy débiles, que ya están sufriendo las consecuencias del cambio climático de manera severa, como puede ser el caso del Comarca Kuna.

No podemos obviar que uno de los grandes objetivos del presente plan de desarrollo consistirá en encontrar un equilibrio entre los intereses de los pueblos indígenas y los intereses del Estado. Igualmente será fundamental que desde este plan de desarrollo se establezcan mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, basados en el respeto y garantía de los derechos

reconocidos a los pueblos indígenas, y que sean aceptados e implementados por el Estado.

d) Aspectos sociales/culturales

En el apartado socio cultural existen numerosas publicaciones que hacen referencia a las características socio – culturales de los pueblos indígenas de Panamá. En la realización del presente diagnóstico se ha querido recoger las principales características de los pueblos indígenas de Panamá a partir de todos estos documentos que abordan la cuestión de manera más exhaustiva. Por lo tanto podemos presentar el siguiente cuadro/resumen de las principales características de cada uno de los Pueblos Indígenas que conforman la diversidad étnica y cultural del País.

Destacamos que los pueblos indígenas en Panamá se han mostrado en desacuerdo con criterios de estos estudios que destacan la formación de los Estados a partir de sus independencias y la adopción de las Leyes y Constituciones Nacionales. Igualmente se han mostrado en desacuerdo con las limitaciones territoriales dentro de cada Estado, a partir de la conformación de las Fronteras, que no son más que el resultado de la implementación de leyes y normas de las colonias existentes a partir de 1492 con la conquista de España y otros Estados europeos.

Tratando de presentar una breve descripción de cada pueblo, podemos presentar el siguiente cuadro a partir de la información suministrada por los representantes indígenas de la mesa y a partir de la recopilación de información, ya publicada.

Pueblo	Descripción
Bri-bri	Los Bribris habitan en la región fronteriza con Costa Rica, en las riberas de los ríos Yorkin y Sixaola, en el corregimiento de Las Delicias, distrito de Changuinola, y en Bocas del Toro, tanto en las montañas como en áreas costeñas caribeñas. La mayor concentración de población Bribri de Panamá se encuentra en la Comunidad del Guabo. Su lengua es el Bribri, derivado de la familia Chibcha. El mayor número de Bribri hablantes habita en Costa Rica. Por ser un grupo indígena muy minoritario en Panamá, en 1911 el gobierno de la época se planteó que debían ser considerados como costarricenses —donde se ubica la mayoría—, ya que no reunían la condición tribal ni numérica de los otros grupos. Los historiadores los mencionan, pero considerándolos Guaymíes, Ngäbes y Bokotas, por la semejanza de costumbres y tradiciones.
Emberá	El Pueblo Emberá, pueblo originario de tres Estados, en la actualidad se encuentran en la República de Ecuador, República de Colombia y la República de Panamá. Son poblaciones anteriores a la existencia de la formación de los Estados Nacionales que nace para la República de Panamá en 1903 y su posterior primera Constitución en 1904 y anteriores a la llegada de los grupos españoles y demás grupos europeos a Abya Yala. Son poblaciones humanas que han estado originariamente ocupando toda el área de la región de Darién, específicamente las regiones de los Principales Ríos y sus afluentes, Tuirá, Balsa, Chucunaque, Jaqué, Sambú, Río Congo, Bayano

	en la Provincia de Panamá y otros La mayoría de los indígenas Emberá habitan hoy al oriente del país, principalmente en la Comarca Emberá-Wounaan y en comunidades dispersas en los territorios en reclamo denominados Tierras Colectivas, en la provincia de Darién. Se han concentrado también al este de la provincia de Panamá, en los distritos de Chepigana y Pinogana y cerca de Colombia. Gran parte de la Población Emberá se encuentran en el Este de Panamá en el Distrito de Chepo, región de Alto Bayano y la Provincia de Panamá y Colón en la Cuenca del Canal de Panamá. La lengua Emberá, provenientes del grupo “Emberá Dobidá” son la mayoría en Panamá, sin embargo también existe presencia de la lengua del Emberá Chami y Emberá Katio.
Wounaan	La presencia de los Wounaan en territorio Panameño se da desde tiempos inmemorables, mucho antes de la conformación del Estado Panameño. Su población siempre ha estado dispersa entre Panamá y Colombia. En Panamá la gran mayoría de los wounaan hablan su idioma, el wounaanmeu, y los niños suelen ser hablantes monolingües hasta acceder a la educación primaria. Su idioma, junto con el de los emberá, conforma el grupo lingüístico chocó, ósea, un grupo lingüístico independiente. Y cuenta con unos 3,000 hablantes. Los wounaan son principalmente agricultores,

cazadores, y pescadores. También son artesanos y asalariados. Los wounaan son famosos por sus canastas de chungu, así como por las figuras talladas de tagua y cocobolo¹⁴.

En Panamá, aunque los wounaan viven mayoritariamente en la Comarca Emberá Wounaan y en la provincia de Darién, también hay tres comunidades en el distrito de Chiman, provincia de Panamá (Río Hondo, Río Platanares, y Majé) y una población cerca del Canal (San Antonio). Además en la ciudad hay poblaciones significativamente importantes en ciertas barriadas

Guna

Los Gunas descienden de tribus migratorias que llegaron a Darién en el siglo XVII ocupando la región norte y las Islas del Archipiélago de las Mulatas, en ese entonces despobladas por la extinción de los Caribes. Tras la incursión de los españoles, los Guna se reubicaron a lo largo de la costa caribeña de San Blas. Junto a otras sociedades de filiación chibcha, los Gunas constituyen un pueblo transfronterizo o transnacional, cuya población vive hoy mayoritariamente en Panamá.

La mayoría de los Gunas habita al Oriente del país, principalmente en la región caribeña insular y costera del Archipiélago de San Blas, compuesto por 365 islas e islotes, de los cuales sólo unas 50 están habitados. Aquí se localiza la más antigua de las comarcas de Panamá, la Comarca Kuna Yala.

Al Este de la provincia de Panamá, en el distrito de

¹⁴ ACUN, *Pueblos Indígenas en Panamá: Una bibliografía*. P. 24-25. 2011

Chepo, está ubicada la Comarca Kuna de Madungandí, este territorio continental de pluviselvas se centra en el río Bayano.

La Comarca Kuna de Wargandi está ubicada en el distrito de Pinogana, provincia de Darién, en la parte alta del río Chucunaque y los afluentes del río Tuira.

Finalmente, las comunidades de Púcuro y Paya están localizadas cerca de la frontera con Colombia, dentro del Parque Nacional Darién. Estas comunidades se autodefinen como provenientes o habitantes de la montaña de Takarkun Yala, considerada sagrada y, para muchos, el lugar de origen de los Gunas. No obstante, cierta información lingüística histórica señala que el lugar de origen Guna podría estar en lo que hoy es territorio costarricense y en el centro de Panamá.

Los Gunas se autodefinen como “dules” o “tules”, es decir, como “gentes” o “seres humanos”. La estructura social Guna es matrilineal y la mujer determina la continuidad del linaje, la sociedad y la cultura Guna. La lengua Guna pertenece al grupo chibcha ístmico y se la denomina “dule gaya” o “habla de la gente”.

Naso

La procedencia de los indígenas Naso está estrechamente vinculada con la de los Talamancas de Costa Rica. En los siglos XVIII y XIX fueron influenciados por los Misquitos, de quienes adoptaron la estructura monárquica. En distintas épocas se les ha conocido como Terrabas, Nasos, Texti y Tojar y, hoy día, como Nasos, Teribes o Tlorio.

	Este grupo indígena minoritario habita al Occidente del país, a orillas de los ríos Teribe, afluente del río Changuinola, y San Juan, en el Corregimiento de Guabito, en Bocas del Toro, muy cerca de la frontera con Costa Rica. El idioma de este pueblo es el teribe o naso, perteneciente al Chibcha y al sub-grupo ístmico. El idioma naso se habla también en Costa Rica.
Ngäbe	En la provincia de Chiriquí, los ngöbes se concentran en los distritos orientales de Tolé, San Lorenzo, San Félix y Remedios, en los cuales la población indígena es mayoritaria. También hay importantes concentraciones ngöbes en los distritos de Barú, Boquete, Bugaba y David. En la provincia de Bocas del Toro, la población ngöbe se encuentra en el distrito de Changuinola, donde constituyen casi 50% del total de la población y en los distritos de Bocas del Toro y Chiriquí Grande, en los que su población oscila entre 70 y 80% de la población total. En la provincia de Veraguas, los ngäbes son minoría y están ubicados principalmente en los distritos de Cañazas y Las Palmas. La mayoría de los indígenas Ngäbes viven dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé. También hay Ngäbes que habitan en comunidades de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Los Ngäbe son el pueblo indígena con mayor población en Panamá. Son descendientes de tribus milenarias que poblaban la provincia de Chiriquí y provincias centrales,

y de los Chibchas que habitaban la parte baja de Centroamérica y del Istmo de Panamá. Anteriormente conocidos como Guaymíes, los Ngäbes constituían un pueblo grande asentado en un territorio que iba desde la frontera de Costa Rica hasta las provincias centrales, en donde convivían con otros pueblos del istmo. Los Ngäbes constituyen el pueblo indígena más numeroso de Panamá.

Los Ngäbes hablan la lengua ngäbere de filiación Chibcha y pertenece al sub-grupo guaimisco del grupo ístmico.

Buglé

Es quizás el pueblo indígena más marginado y olvidado del país. Habitan en el territorio de la Comarca “Ngäbe-Buglé”, pero en las zonas más apartadas de la misma (Santa Catalina, Calovébora, Santa Fe) aunque también hay algunos en las zonas del litoral Pacífico, sobre todo al norte de Cañazas y Las Palmas. La contigüidad geográfica norte, sur y este, respecto a la mayor parte de los ngäbe, sugiere la existencia de una frontera cultural lingüística entre ambos grupos. Aunque el pueblo Buglé ha sido históricamente considerado parte del grupo indígena Guaymí y se han entremezclado con los Ngäbes, mantienen su lengua, su forma de organización y sus prácticas sociales propias. Su idioma, el buglere, también es del tronco chibcha y ha sido algo estudiado pero tampoco es usado en educación bilingüe. Los buglé trabajan en la agricultura, la pesca, la caza y algo de cría de ganado. Al igual que los ngäbe, cada año migran temporalmente a diferentes

lugares del país y de Costa Rica¹⁵

Los Bokotas fueron identificados en 1927. La cercanía de su territorio con el de los Ngäbes y los Buglés determinó matrimonios interétnicos, de modo que miembros de este pueblo pudiesen ser parte de los Buglés o estar estrechamente con ellos.

Los Bokota hoy habitan en pequeñas comunidades diseminadas entre el Oriente de Bocas del Toro y en las regiones vecinas del noroeste de Veraguas. Su idioma es el bogotá o bokotá, miembro de la familia Chibcha. El bokotá es también conocido como 'Buglere' (lengua de los Buglés) y no hay mayor diferencia entre una y otra variedad.

Fuente: UNICEF y FUNPROEIB Andes. "Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas de América Latina Cochabamba, 2009.

e) Salud

En materia de salud la situación de los pueblos indígenas de Panamá resulta preocupante a pesar de los muchos esfuerzos realizados por el Estado. Existen muchas deficiencias, carencias y problemas relacionadas con la protección de garantía de la salud que afectan especialmente a los pueblos indígenas. Todos estos problemas se entienden de manera muy clara al analizar el dato demoledor de la esperanza de vida de los pueblos indígenas con respecto a la esperanza de vida del resto del País. Esta es casi 10 años menor que la de la población no indígena. Si bien la esperanza de vida

¹⁵ Ibíd. P. 19. 2011

promedio en los pueblos indígenas es de 64 años, en el resto del País esta esperanza de vida se sitúa 10 años por encima, en los 74 años.

La provisión de salud en las comarcas indígenas se ha caracterizado tradicionalmente por recursos humanos limitados y un limitado acceso económico, geográfico y cultural de la población a la oferta de servicios de salud. En dichas áreas, los servicios son ofertados principalmente en los puestos de salud, los cuales son instalaciones de primer nivel de atención. Allí, los servicios son provistos por el ayudante o asistente de salud, generalmente originario del área, quien recibe entrenamiento sólo para proveer servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades a la comunidad, por lo que no se prescriben medicamentos. Los casos que no pueden ser resueltos a este nivel de atención son referidos a niveles más complejos dentro del sistema de salud, para lo cual las personas tienen que desplazarse a áreas distantes de su residencia¹⁶

Para la población indígena, el acceso a los servicios de salud es difícil por muchos factores. Las mediciones que se han realizado con respecto a las dificultades que tienen las poblaciones indígenas en el acceso a los servicios de salud indican que un 11.3% no demandó el servicio de salud por problemas relacionados con el costo del servicio; un 64.2% por efecto de la distancia; un 44% por falta de medios de transporte; y, entre otras causas, por el maltrato que recibían y la poca participación que tienen en el diseño de programas de salud. Por otra parte, las diferencias culturales y el idioma limitan los procesos de educación en salud. Es notable que solo un 20% de la población indígena esté afiliado o sea beneficiario de un seguro de salud, comparado con más del 50% de la población no-indígena. Más aún, en general, la población indígena no atiende a servicios de salud cuando padecen de una enfermedad o lesión¹⁷.

Por otro lado, los horarios de atención en los servicios de salud no están

¹⁶ Gobierno de Panamá. Ministerio de Salud y Organización Panamericana de Salud. Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá 2008-2010. P. 43

¹⁷ BID. *Inclusión Social en Panamá: La población indígena*. Julio 2010. P. 21

organizados de acuerdo con sus necesidades. Mencionó, igualmente, el problema de acceso y las largas distancias que deben recorrer, sumado a la falta de vías de comunicación y transporte adecuado, especialmente en torno a la Comarca Ngäbe-Buglé. La gran extensión territorial, la baja densidad demográfica y el difícil acceso dificultan la prestación de la atención de salud y de los servicios básicos del Estado. Por último, la Instancia Consultiva Regional subrayó el problema de la falta de recursos económicos a la hora de adquirir medicamentos cuando éstos no son proporcionados en los establecimientos de salud ubicados en las comarcas¹⁸.

De acuerdo con el Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá elaborado por el MINSA y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), existe la necesidad de promover la interculturalidad en los servicios de salud, adecuando el modelo de atención y las infraestructuras existentes para que respondan a las necesidades y visión de los pueblos indígenas mediante la provisión, entre otras cosas, de espacios para parto vertical tradicional en las salas de parto; casas maternas próximas a un hospital, en donde las mujeres de alto riesgo obstétrico puedan estar bajo control durante las dos o tres semanas previas al parto; y albergues comunitarios en donde la partera o los miembros de la familia que acompañen a una paciente puedan alojarse por unos días, puesto que carecen de vivienda en la vecindad¹⁹.

En el apartado de salud es importante prestar una atención especial a la salud infantil, y más en concreto a los problemas generados por la desnutrición infantil. La desnutrición infantil en áreas indígenas continúa siendo un grave problema de salud pública, observándose un 61% de niños/as de 0-5 años con problemas de desnutrición crónica, cuyo impacto negativo no sólo se manifiesta en la disminución de su crecimiento (peso y talla), sino también en su salud física y neurológica; en su capacidad de desarrollo del conocimiento y en la productividad escolar y laboral, con lo

¹⁸ OACHNUDH, Óp. Cit. P.99

¹⁹ Ibíd. Pág. 24.

cual el ciclo de la desnutrición y la pobreza en estas zonas, se reproduce y perpetúa. La situación de desnutrición crónica en niños y niñas en edad escolar es aún más trágica y conmovedora; la tasa del 72% representa la más alta en todo el país. A este panorama se suma la mortalidad infantil asociada a enfermedades como la diarrea, cuyas causas se vinculan con procesos infecciosos adquiridos por intoxicación alimentaria; la malaria, originada por parásitos provenientes de mosquitos infestados, la neumonía, causada por bacterias, virus y hongos que pueden aparecer de manera oportuna ante las condiciones de fragilidad nutricional del organismo humano y la tuberculosis, tipificada como la enfermedad de la pobreza.

A modo de conclusiones podemos afirmar que existe un déficit en cuanto a la infraestructura de instalaciones médicas en las comarcas indígenas en relación a su peso demográfico. La falta de medicamentos y la ausencia de personal bilingüe limitan el ejercicio del derecho a la salud en igualdad de condiciones por parte de la población indígena. Además, es preciso el reconocimiento de la medicina tradicional que permita a los pueblos indígenas mantener sus prácticas de salud, incluyendo la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital, tal y como está dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como reflexión positiva podemos destacar que el Ministerio de Salud ha creado una oficina encargada del diseño de políticas públicas para la atención de la salud de los pueblos indígenas con la debida pertinencia cultural que tratará de paliar la brecha entre las obligaciones del estado en materia de salud y la situación actual.

Medicina tradicional

El concepto salud-enfermedad entre la población indígena de Panamá, es el resultado de su relación armónica con la naturaleza, el medio ambiente, los seres humanos y lo sobrenatural. Si este equilibrio se rompe, se producirá la enfermedad que puede tener *origen natural* u *origen espiritual*. El sueño juega un papel importante en la enfermedad y la muerte, pues ellos piensan que por la intervención de un espíritu, el alma puede separarse del cuerpo durante el sueño y emprender un viaje al mundo de los muertos. Para el caso de los Ngäbes, El Sukia es un médico tradicional que, aparte de sus conocimientos de botánica, tiene la capacidad de comunicarse con los espíritus y también tiene facultades adivinatorias. Éste es el encargado de realizar exorcismos para neutralizar los efectos de sueños malignos. Otros interventores en la atención a la salud tradicional, son el curandero y las parteras tradicionales. La atención a problemas de salud se inicia en la casa y está fundamentalmente a cargo de las mujeres. Las prácticas para el cuidado de la salud incluyen una serie de actividades fundamentadas en la relación entre la salud con lo sobrenatural y también con las prácticas socioculturales.

La existencia de la medicina tradicional que utilizan los Ngäbe-Buglé en su vida diaria, se avala mediante la Carta Orgánica Administrativa de la comarca que en su artículo 258 se clasifican los servicios médicos tradicionales que incluyen a los Sukias de acuerdo a diversas especialidades, tomando en cuenta su capacidad de pronosticar, diagnosticar y recetar. Este mismo artículo oficializa la actuación de estos médicos tradicionales al señalar, expresamente, que interactuarán con los profesionales de la medicina occidental. Las parteras empíricas también se incluyen en este artículo, en reconocimiento a la importancia de la labor que éstas realizan y que se refleja

en que la mayoría de los nacimientos de la Comarca, son atendidos por ellas.²⁰

En el año 2000, se presentó un proyecto de Ley para crear el Instituto Autónomo de Medicina Tradicional indígena, cuya iniciativa no prosperó. Pese a las bases legales en una de las Comarcas y la amplia aceptación que goza por parte de los indígenas, son muy pocos los avances que se han alcanzado en esta materia, vale inferir que posiblemente es por falta de interés o el desconocimiento de las autoridades de su valor alternativo frente a la medicina occidental, lo cual exige realizar mayores estudios para poder armonizarse y fusionarse con la medicina moderna.

f) Educación

En el apartado educativo se han logrado avances significativos en el País gracias a los diferentes programas que se han emprendido desde el Estado, como por ejemplo el Programa de alfabetización Muévete por Panamá, del Ministerio de Desarrollo social, que ha alfabetizado a 20.240 personas indígenas de las comarcas entre junio de 2007 y marzo de 2012. No obstante persisten problemas estructurales importantes, los niveles educativos en las comarcas indígenas distan mucho de los niveles educativos del resto del País y la educación intercultural está resultando muy difícil de integrar en el sistema educativo nacional.

A pesar de los avances normativos para favorecer la educación intercultural bilingüe persisten problemas estructurales importantes relacionados con la educación. la presencia de docentes no indígenas que no hablan las lenguas indígenas y que prohíben a los alumnos que las hablen a pesar de estar en áreas indígenas; la falta de currículos especializados, textos en idiomas indígenas; la presencia intermitente de los docentes en las escuelas, la falta

²⁰ Ministerio de Salud. Promoción de la medicina y terapias indígenas en la atención primaria de salud: El caso de los Ngöbe-Bugle de Panamá. Noviembre de 2001

de vocación o de compromiso de muchos de ellos y la falta de capacitación para los docentes.

Además siguen siendo preocupantes los índices de deserción, repetición y retención que se registran entre los estudiantes indígenas, en particular en los años escolares de primaria. Esta situación se asocia al contexto de desigualdad en acceso y disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales en el que viven los pueblos indígenas.

En la práctica existe una falta total de implementación de la educación intercultural bilingüe, a pesar de que está reconocida en la legislación actual panameña²¹ y de que solo ha existido un presupuesto definido que ha salido de fondos de cooperación internacional para atender algunas comarcas. Para justificar este argumento, además de señalar que los docentes no hablan la lengua materna en las escuelas en donde enseñan también se puede remarcar que no se atienen a planes de estudios que reflejen la importancia de la perspectiva cultural de los pueblos indígenas. Además, y viendo como se ha desarrollado los procesos educativos podemos denunciar una falta absoluta de voluntad política por implementar la educación intercultural bilingüe, con fondos del estado.

Por su parte, las organizaciones de mujeres indígenas han señalado que existe una baja calidad educativa en las escuelas debido, en parte, a la prohibición del uso de la lengua materna por parte de algunos directores y a la escasa supervisión del MEDUCA, que incide en que algunos docentes no cumplen con su horario de clase²².

Por su parte, la CEPAL indica que los pueblos indígenas han sido excluidos de la expansión de la oferta educativa en lo que respecta a la cobertura o a la asignación de recursos económicos, decisiones que no han considerado su

²¹ Ley Orgánica de Educación No 34, del 6 de Julio de 1995 (artículo 310) y ley No 88 de 22 de noviembre de 2010, que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural Bilingüe.

²² Ver Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) et al. Informe Alternativo al Comité CERD. Pág. 9. Naciones Unidas. “Informe Alternativo al Comité CEDAW. La voz de las mujeres indígenas de Panamá”. 2009. Pág. 3

situación geográfica, la prevalencia de bajos niveles de vida y la extrema pobreza, ya que restringen su incorporación al sistema educativo²³. A pesar de que desde el año 2001 se va registrando un incremento en los años promedio de escolaridad, las comarcas indígenas continúan rezagadas en materia educativa si se considera que sus resultados son los más bajos de todo el país, aún sin tomar en cuenta los problemas de calidad de la educación pendientes por resolver.

Al margen de cuestiones educativas, no queremos dejar pasar esta oportunidad sin realizar algunos comentarios sobre la juventud indígena. La población indígena joven enfrenta múltiples retos en esta segunda década del siglo XXI, para escapar de la pobreza. La conjunción de factores sociales para su desarrollo humano parece desalentarse en esa época de grandes transformaciones para generar efectos como la reprobación escolar que sumaba 227 en el año 2012, una diferencia de 33 en comparación al año 2010. Otro hecho es representado por estudiantes embarazadas que en el año 2010 fueron 10, en el nivel medio de las comarcas, y al finalizar el año 2012 aumentó en 46 estudiantes. Además de lo mencionado, cabe indicar la difícil inserción en el mercado laboral, sin embargo, los jóvenes indígenas de las comarcas tiene mayor presencia en actividades como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, cuyos salarios son bajos y desiguales, los cuales constituyen un reto para evitar el ingreso de los jóvenes a dicha condición social.

La falta de participación y oportunidades en los debates públicos, acceso a la educación con pertinencia cultural que apenas está en su fase inicial, a través de la educación bilingüe intercultural. También la pérdida de la identidad tradicional ha sido un reclamo permanente de los jóvenes indígenas. Sumado a ello, el problema de la violencia, que a pesar que no es percible en las escuelas ya se presentaron 14 casos en el año 2012 sobre todo en hurto y agresión física. Por ende el consumo de drogas que en el año 2009-2010, en

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del censo del 2000. Santiago de Chile, 2000. Pág. 59

un diagnóstico realizado por el Ministerio de Desarrollo Social sobre el consumo de drogas en las escuelas de la comarca Gunayala señaló que la marihuana era la droga ilícita más consumida (11.1%) entre los jóvenes escolares, en tanto las bebidas alcohólicas y cigarros comerciales fueron las drogas lícitas más consumidas 19.2% y 20.0%, respectivamente. En tanto que el consumo de la Cocaína representó apenas el 2.8%.

Los datos son bastante demoledores en el apartado educativo. Como muestra podemos aportar algunos datos de la comarca Ngäbe-Bugle. Niños y niñas Ngäbe y Buglés con edades comprendidas entre los 6 y los 12 años, representan las cifras más bajas de asistencia escolar; únicamente el 65% de ellos, asiste a la escuela e independientemente donde vivan, existe un 26% de los mismos que no están escolarizados. La asistencia cae a un 43% para los grupos de edad comprendidos entre los 13 y los 19 años y a un 7.5% para los jóvenes cuyas edades están comprendidas entre los 20 y 24 años²⁴.

g) Mujer

Según el “Informe mundial sobre brechas de género 2010” que publica el Foro Económico Mundial, Panamá ocupa la posición No 39 de una lista de 134 países evaluados según el “Índice de brecha de equidad de género (IBEG)”²⁵. Los datos son ciertamente clarificadores y no dejan lugar a dudas respecto a los problemas de discriminación y las desigualdades que sufren las mujeres. En este sentido, las encuestas continuas de hogares permiten

²⁴ Save the children, Óp. Cit.

²⁵ El IBEG mide la magnitud de la disparidad entre géneros en cuatro áreas críticas de desigualdad entre hombres y mujeres: 1) Participación y oportunidad económicas – resultantes de salarios, niveles de participación y acceso a empleos altamente cualificados; 2) Nivel educativo – resultante del acceso a la educación básica y superior; 3) Poder político – resultante de la representación en las estructuras de tomas de decisión y 4) Salud y supervivencia - resultantes de la esperanza de vida y la ratio de género.

dar cuenta de las desigualdades de participación entre hombres y mujeres en el mercado laboral. A nivel nacional la tasa de participación en 2010 fue 63.5% de 2,450,374 personas mayores de 15 años (población económicamente activa), registrando las mujeres un 47.5% de participación en el mercado laboral en comparación con el 80.4% en los hombres. En 2009, como empleados informales, las mujeres representaron 4.4% menos que los hombres (44.7%) de un total de 485,282 personas ocupadas que se desempeñaban principalmente como vendedores ambulantes, artesanos y trabajadores de la minería, la construcción y como vendedores de comercio y mercados. Con una tasa de desempleo total nacional para 2010 de 6.5% (6.8% para la población no indígena y 1.4% para la población indígena), las mujeres a pesar de tener una menor participación en las actividades económicas tienen una tasa de desempleo de 8.5% tasa superior al 5.3% que registran los hombres. La edad se convierte en un factor importante para la exclusión laboral puesto que las personas entre los 15 a 19 y 20 a 24 años de edad presentan la tasa de desempleo más alta respecto al resto de los grupos de edad de la población económicamente activa, con un 16.9 y 14.0% respectivamente²⁶

La Voz de las Mujeres Indígenas de Panamá, señalan que a pesar de los avances en materia de leyes que protegen los derechos de las niñas y mujeres, su implementación ha tenido poco efecto en revertir la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres indígenas, puesto que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no sólo se debe reconocer mediante instrumentos legales, sino que debe ser propiciada para que las mujeres indígenas se conviertan en agentes de cambio desde su propia visión²⁷.

Según este informe persisten situaciones que reflejan las peores condiciones de vida que sufren las mujeres indígenas frente a los hombres indígenas. Entre estas situaciones destacan:

²⁶ UNICEF, Óp. Cit. P 16

²⁷ Informe alternativo a la CEDAW. La voz de las mujeres indígenas de Panamá. Pág. 2.

- 1) El nivel de analfabetismo superior en las mujeres y que disminuye la participación de las mujeres por desconocimiento de los derechos;
- 2) La alta tasa de mortalidad infantil, por las dificultades geográficas e inaccesibilidad a los centro de salud y programas de prevención de parte de las autoridades locales;
- 3) El nivel de desnutrición que afecta a la niñez por falta de una política de seguridad alimentaria;
- 4) el embarazo precoz que se produce por falta de programas de prevención que integre a los jóvenes que estén en la educación formal e informal, poco nivel de conciencia y responsabilidad por parte de la familia. No existe una política de concientización por parte de las autoridades del gobierno nacional y tradicional;
- 5) El problema del VIH e ITS en los pueblos indígenas del mundo, especialmente en los jóvenes no se limita a lo epidemiológico, sino que pasa por aspectos como el racismo(el rasgo étnico es un factor de exclusión y discriminación), la pobreza y el escaso conocimiento de la sexualidad dentro de la cosmovisión de esas comunidades. Podemos citar como ejemplo, en la Comarca Ngäbe, la pérdida del conocimiento ceremonial de disciplina (Grö), que se les impartía a los niños de su paso de niñez a la pubertad que los preparaba para enfrentar mejor sus futuras responsabilidades, afianzamiento de sus valores morales, el respeto a los mayores, entre otros²⁸. Faltan datos concretos y estadísticas que permitan tener un diagnóstico de la epidemia interior de los pueblos indígenas; tasa de mortalidad materna, los hijos quedan desprotegidos, más apoyo a las parteras empíricas con las logísticas materiales y mayor preparación de recursos humanos²⁹

Especialmente preocupante resultan los datos comparativos de casos de VIH en las comarcas indígenas, especialmente en la comarca Kuna, donde se revela que las cifras resultan muy superiores que en el resto del Estado. Además existe un nivel alto de desinformación. Según datos oficinales en las

²⁸ PAN-GTZ. Proyecto Agroforestal Ngäbe. Ni tä nünen krörö Bukrate, 1995 pag. 12

²⁹ Ibíd.

comarcas indígenas, la población de 15 a 24 años que conoce a través de qué medios se puede adquirir el VIH asciende al 35.8%, a diferencia del 89.1% de las personas del área urbana que manejan igual información.

La CEDAW expresó al Estado panameño su preocupación ante la escasez de datos estadísticos desagregados por sexo sobre la situación de las mujeres, en particular sobre la situación de las mujeres indígenas en relación con todas las esferas que abarca la Convención³⁰

En material de salud La situación de las mujeres indígenas refleja una desigualdad frente a la situación de las mujeres no indígenas. Las mujeres indígenas presentan índices de menor atención que el de las mujeres en las áreas urbanas e índices de elevada mortalidad materna. A pesar de que la tasa de muertes maternas en las Comarcas ha disminuido, todavía constituye una realidad preocupante.

h) Aspectos Económicos.

Los datos económicos que nos presentan las estadísticas responden siempre a una visión muy determinada de la economía y de los modelos de desarrollo que se pueden establecer en los Países, generalmente ajenos a la realidad de los pueblos indígenas. En el caso de los pueblos indígenas estos modelos siempre ignoran sus propuestas económicas y sus potencialidades. Somos conscientes de que la situación económica de los pueblos indígenas es mala como consecuencia de la pobreza y la exclusión tradicional que han sufrido. Pero queremos comenzar este apartado destacando las potencialidades que existen en los pueblos indígenas para desarrollar modelos económicos de desarrollo. Entre los pueblos indígenas existe ya un tejido socio económico y existe un capital humano importante que no debería minusvalorarse así

³⁰ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales. CEDAW/C/PAN/CO/7. 2010. Párr. 2.

como sus conocimientos tradicionales milenarios de producción y manejo del ciclo productivo de los cultivos en sistemas agroforestales³¹ se debería tener en cuenta en la planificación económica nacional.

“El desplazamiento forzado de muchos pueblos indígenas debido a proyectos de desarrollo está causando un empobrecimiento extremo y contribuyendo al éxodo hacia las ciudades. En ellas, los pueblos indígenas sufren discriminación en todas las esferas mensurables, tales como salarios menores, falta de empleo, conocimientos y educación, mala salud, vivienda inadecuada y condenas penales. Viven en asentamientos urbanos deficientes, sin contar con el apoyo de su comunidad tradicional y de su cultura.”³²

Los pueblos indígenas se concentran en unas pocas ocupaciones, viven en zonas rurales y distantes y trabajan principalmente en la economía informal. Como resultado de su exclusión histórica, los pueblos indígenas aún tienen bajos niveles de capital humano, acceso limitado a tierras productivas, servicios básicos y mercados financieros e infraestructura de mala calidad

En las zonas rurales, los indígenas tienen más probabilidades de desempeñarse como trabajadores agrícolas no capacitados que los habitantes no indígenas. En las zonas urbanas, están más propensos a trabajar en el sector informal sin contar con seguridad, beneficios sociales, atención de salud y seguro de desempleo.

Las parcelas de tierra de propiedad indígena pueden llegar a ser dos veces más pequeñas que las tierras de los no indígenas en Panamá.

³¹ PAN- ANAM-GTZ Proyecto Agroforestal Ngäbe. Manual Keba Sula. Métodos técnicos organizativos para el manejo sostenible de los recursos naturales en el área Ngäbe. 2003.

³² MIDES, OP. Cit. P.41

Muy pocos hogares indígenas cuentan con acceso a crédito formal o informal. En la zona rural de Panamá, los indígenas propietarios de negocios no pueden conseguir préstamos debido a las altas tasas de interés.

El acceso a agua potable y electricidad puede ayudar a aumentar la productividad y diversificar las actividades que generan ingresos. En Panamá rural, la falta de acceso a caminos reduce el valor de las tierras.

Los indígenas mantienen fuertes lazos sociales que son importantes para su supervivencia y prosperidad. Y si bien en la actualidad estas redes los ayudan a encontrar trabajo, por lo general en el sector informal ya sea como trabajador agrícola o independiente, no sirven para acceder a otros tipos de empleo mejor pagados³³. La principal actividad económica a la que se dedican los habitantes de los territorios indígenas es la agricultura de subsistencia, siendo los cultivos temporales (de acuerdo al área geográfica) su principal base alimenticia, aunque también producen para los mercados local, regional y nacional.

En el 2013 el nivel de ingreso económico per cápita en el país se estimó en B/.13,090.009 y el promedio en las áreas indígenas seguía siendo menor de B/.639.0010, porque la mayoría están en condiciones de pobreza extrema. Con esto se constata la desigual distribución de la riqueza en Panamá, ya que a pesar de que es uno de los países con mayor crecimiento económico, tiene la peor distribución de los ingresos, solamente superado por Haití³⁴.

La Población Económicamente Activa (PEA) de las comarcas indígenas, en el 2010, rondaba el 36.1%, mientras que el promedio nacional fue de 51.79%. De esta PEA, se estimó que el porcentaje de personas ocupadas o tenía algún empleo, en las comarcas indígenas estaba en un 92.47%; y, a nivel nacional fue de 92.82%. Resultan irónicos estos datos, ya que las Comarcas indígenas, donde no existe empleo formal, tienen el mismo porcentaje de

³³ MIDES, Óp. Cit. PP. 59-61.

³⁴ Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngabe- Bugle, Julio 2013. P. 1

personas ocupadas que a nivel nacional. No obstante, es importante recordar que a nivel oficial se considera a todos los trabajadores agrícolas como parte de la población ocupada y no desempleada. Se puede concluir que estos datos reflejan, también, el grado de autogestión para la subsistencia de la población indígena, con respecto a la población nacional³⁵.

Según el MIDES, el 22% de la población indígena está ocupada. De este número el 78% corresponde a hombres ocupados, y el 28% a mujeres ocupada. Por sectores podemos obtener los siguientes datos: Trabajadores no calificados de los servicios de *minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales (35%); Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza (29%) y Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (14%)* conforman los sectores con mayor número de ocupados. Siendo esta situación igual para hombres y mujeres. Antiguamente los sectores más fortalecidos eran los artesanos cifra que disminuyó en los dos (2) géneros registrando cifras del 8% en los hombres y del 15 % en las mujeres³⁶.

Todos los pueblos indígenas producen artesanías (en especial las mujeres), pero para uso cotidiano propio. Debido a la necesidad de generación de ingresos complementarios, se ha ido comercializando la producción artesanal. Las indígenas Gunas, han tomado mayor ventaja en este aspecto, producen y comercializan las “molos”; los/as Ngäbe-Buglé, las chácaras o bolsas, naguas y sombreros; y los/as Emberá-Wounaan, cestos y tallado en madera de cocobolo (*Dalbergia retusa*) y en semilla de tagua (*Phytelephas seemannii*). Las artesanías son fuentes importantes de ingresos, pero por falta de una organización consolidada de artesanos, financiamiento y comercialización directa y oportuna, hace que siga siendo una actividad complementaria para la población indígena. Los productores indígenas no disponen de una fuente de crédito para aumentar y mejorar su producción. La

³⁵ Ibíd.

³⁶ MIDES, Óp. Cit. PP. 59-61.

asistencia técnica para este propósito es casi inexistente. La comercialización de la mayoría de la producción se hace a través de intermediarios, quienes se quedan con la mayor parte de las ganancias, como en el caso del café en el área Ngäbe, el plátano y el ñame en el área Emberá-Wounaan. Hoy día los habitantes de las comarcas indígenas (por necesidad y presión de personas y empresarios externos) se dedican cada vez más a la actividad extractiva de los recursos naturales renovables como los árboles maderables, especies de fauna terrestre (conejo pintado, venado, pava, etc.) y acuática (tortuga, langosta, caracol, etc.), con ella están contribuyendo a la deforestación y depredación de dichos recursos ambientales en sus territorios.³⁷

La venta de la mano de obra asalariada es una de las principales fuentes de ingresos monetarios y es uno de los aportes más significativos de los pueblos indígenas al desarrollo nacional. En el occidente del país, las grandes empresas agroindustriales que exportan el banano; las empresas que producen café para el mercado mundial, así como las que producen el arroz, azúcar y carne para el consumo nacional, han dependido durante décadas de la mano de obra indígena, sobre todo Ngäbe. Aunque en los últimos años, en el caso de la cosecha de café, la mano de obra asalariada Ngäbe y Buglé se ha dirigido preferentemente a la zona cafetalera del sur de Costa Rica, en búsqueda de mejores tratos por patronos y mejores pagos: un contingente de hasta 20,000 personas emigraron el año 2012 con esta finalidad a Costa Rica.³⁸

En lo relacionado a ingresos se desprende que el ingreso mensual promedio de un hogar indígena alcanza sólo a la mitad de aquél de una familia no indígena. En las zonas indígenas más del 77% de las personas ocupadas tienen ingresos bajos. La mediana de ingreso de la población ocupada ha disminuido de B/.270.00 en el censo del 2000 a B/. 192.00 situación que es preocupante tomando en consideración el alto costo de la vida y específicamente de la canasta básica familiar que actualmente ronda los

³⁷ Plan Estratégico Ngabe- Bugle, Óp. Cit. P 10

³⁸ Plan Estratégico Ngabe – Bugle, Óp. Cit. Pp 10 – 11.

311.14 mensuales. Esta situación es más desventajosa para las mujeres, ya que la mediana para las ellas tiene un promedio de B/. 120 mensuales y para los hombres de B/. 200.00 mensuales. Situación que evidencia una doble discriminación por ser indígena y también por ser mujer. Se puede indicar que el 3% de la población ocupada no recibe ingresos, el 28% tiene ingresos menores a B/.100.00, el 25% mantiene ingresos entre B/.100.00 y B/.249.00 mensuales, el 30% entre B/.250.00 y B/.599.00 balboas, el 7% entre B/.600.00 y B/.999.00 y el 0.7 ingresos superiores a los B/.1,000.00 balboas. Esto significa que el 56% de la población no genera- en función del trabajo- los ingresos necesarios para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.

Además de esto, se mantienen las marcadas diferencias entre los ingresos de la población masculina con respecto a la femenina, los hombres siguen percibiendo más recursos que las mujeres, las cuales son discriminadas doblemente por ser mujer y por ser indígena. Las mujeres que ganan menos de B/. 400.00 balboas representan el 76% del total. Los bajos ingresos y la falta de recursos se refuerzan mutuamente, el bajo nivel de educación impide acceder a empleos mejor pagados, mientras que la falta de crédito o acceso a maquinaria agrícola representa un obstáculo para aumentar la actividad agropecuaria³⁹.

Pobreza

La pobreza en los pueblos indígenas impactan severamente las esferas vitales con las que precisamente se mide el desarrollo humano: la salud, la educación y la generación de ingresos. Por un lado en las comunidades indígenas “persisten y se reagudizan los problemas de salud relacionados con las carencias de la población en lo que a necesidades básicas se refiere, siendo principalmente el caso de las enfermedades transmisibles y carenciales y a la vez se evidencia un ascenso progresivo de la morbilidad y

³⁹ MIDES, Op. Cit.

mortalidad por enfermedades crónicas (especialmente cardiovasculares y el cáncer). Para muchos pueblos indígenas la pobreza radica esencialmente en la negación de sus derechos específicos dentro de la sociedad nacional. Como por ejemplo, la falta de participación política, pérdida de su idioma, valores espirituales, así como la pérdida de otros activos intangibles y valores propios de los pueblos indígenas, tales como el canto, la danza (Jegui), rituales ceremoniales de siembra, la chichería, la juntas de ayuda mutua, la unidad familiar, la educación en la cultura, conocimiento de la medicina botánica, entre otros bienes culturales de los indígenas.

Panamá tiene uno de los más altos ingresos per cápita de la región (entre US\$ 5.000 y 8.690/año, según estimaciones del Banco Mundial para 2008). Resulta alarmante, sin embargo, que, aun cuando la economía indígena responda a una lógica de autosubsistencia y no de mercado y consumo, como la que caracteriza a la población no indígena, los indígenas se encuentren en condición de extrema pobreza, con un ingreso per cápita que difícilmente superaría los B/. 500/año, y que en el caso de los ngöbe-buglés no llegaría a los B/. 150/año y que se vean afectados por la desnutrición infantil, la tuberculosis y una más alta tasa de mortalidad y menor esperanza de vida que los no indígenas. Sólo la tasa de mortalidad infantil indígena es tres veces más alta que la de los no indígenas. A ello se añade que la población indígena haya sido la menos favorecida por el aumento de la oferta educativa en el país⁴⁰.

La pobreza en Panamá, sobre todo en áreas indígenas, parece ser crónica. Según el último estudio ENV (Encuesta de Niveles de Vida) realizado, con la colaboración del Banco Mundial, en el 2008, en el país la pobreza general afectaba a 32.7% de la población, en el área rural 59.7% y en el área indígena 96.3%. En la Comarca Ngäbe-Buglé esta cifra alcanza un 96.7%. Y en otras comarcas como la Gunayala, y Emberá- Wounan los niveles de pobreza llegan al 95%. Un estudio sobre la indigencia y pobreza para el

⁴⁰ MIDES, Op. Cit. P. 75

2012, indica que “en las comarcas indígenas la pobreza extrema es de 68.5%. La pobreza extrema no cedió en Guna Yala, donde el 63.7% de la población estuvo en la indigencia en 2011, mientras que en 2012 fue el 72.5%”. Por su parte, la comarca Ngäbe-Buglé se mantiene con un índice de 96.1 de pobreza general y 91.4 de pobreza extrema⁴¹.

Un elemento donde se puede apreciar la situación de pobreza de los pueblos indígenas es en relación a la calidad de la vivienda en comparación con el resto de población del País. Según el censo del 2010 los grupos indígenas poseen más habitantes por vivienda que el índice nacional (3.8 habitantes); siendo los más altos los Gunayala (6.5 habitantes), los Ngäbe Buglé (5.9 habitantes) y los Emberá (5.1 habitantes). Esta característica se atribuye, a que los hogares indígenas son generalmente pobres y estos a su vez, tenían más descendencia, sobre todo en las áreas donde la población rural alcanzó un alto porcentaje. Según las metodologías que miden el grado de satisfacción de las necesidades básicas y de bienestar determinan que hay hacinamiento cuando residen más de 3.4 personas por habitación, por lo que en el caso de los Pueblos Indígenas la situación de hacinamiento resulta bastante frecuente.

Según estos datos se puede afirmar que los pueblos indígenas edificaron según tradiciones culturales y su entorno. Las cifras muestran que las viviendas indígenas tienen características físicas inadecuadas, es decir, las viviendas tienen paredes de madera en su mayor porcentaje, tienen piso de tierra, y a su vez techo de metal, palma paja o penca en su mayor parte. Las paredes de paja, penca, caña, palos en las casas con pisos de tierra, fue común en las viviendas indígenas (45.2%). Es un tipo de construcción muy frecuente en estas áreas que guardan una relación ancestral con la madre naturaleza.⁴²

⁴¹ Plan Ngabe-Buglé, Op. Cit. P.10

⁴² MIDES, Op. Cit. P. 63-65.

Para concluir este apartado sobre la situación de pobreza generalizada entre los pueblos indígenas de Panamá queremos generar una reflexión sobre la conveniencia de las políticas públicas que el Estado trata de impulsar para aliviar dicha pobreza. Y no queremos cuestionarlas desde el punto de vista de los resultados, lo cual resulta una obviedad a juzgar por la realidad que acompaña la vida de los pueblos indígenas y que no ha mejorado mucho durante los últimos años, tal y como refleja este diagnóstico. Sino que nuestro cuestionamiento se genera en la filosofía misma que originan estas políticas públicas, contraria a los planteamiento y necesidades de los pueblos indígenas. Muchas de estas políticas públicas se han realizado sin contar con la participación de los pueblos indígenas y lejos de solucionar sus problemas, se podría decir que los han aumentado.

Migración.

Pese a que la mayoría de los pueblos indígenas siguen viviendo en zonas rurales, están migrando cada vez más a las zonas urbanas, tanto voluntaria como involuntariamente. Este fenómeno refleja la creciente tendencia a la urbanización mundial, según la cual la mayoría de la población mundial pronto vivirá en ciudades. En el año 2000 la población dentro de las áreas comarcales ascendía a 51%, pero esta cifra disminuyó en el año 2010 al 45% de la población. Entre los factores que contribuyen a la migración urbana de los pueblos indígenas cabe citar la pérdida de la tierra, la pobreza, los desastres naturales, la falta de oportunidades de empleo y el deterioro de los medios de vida tradicionales, combinados con la falta de alternativas económicas viables y la perspectiva de mejores oportunidades en las ciudades.

Los pueblos indígenas que migran a zonas urbanas hacen frente a problemas especiales y, a menudo, adicionales. Cabe destacar en forma prominente el

desempleo, el limitado acceso a los servicios, y la vivienda inadecuada. Además, los pueblos indígenas en las zonas urbanas pueden experimentar discriminación y tener dificultades para mantener su idioma, su identidad y su cultura así como para educar a las futuras generaciones, lo que puede tener como resultado una pérdida de su patrimonio y sus valores tradicionales. Muchos jóvenes indígenas se encuentran en una “tierra de nadie” entre las sociedades urbanas que no los aceptan completamente y sus comunidades indígenas, que a menudo no les ofrecen las oportunidades que necesitan y desean⁴³.

En Panamá, donde casi 1 de cada tres indígenas vive en una ciudad las tasas de analfabetismo entre la población indígena urbana son cuatro veces más altas que las de los habitantes no indígenas de las ciudades; Se ha descubierto que los pueblos indígenas que viven en ciudades abandonan la escuela mucho antes que sus contrapartes no indígenas para buscar empleo. Ello provoca una modalidad de trabajo mal remunerado y empleos con poca calificación; el 50 por ciento de las poblaciones indígenas ganan entre 150 y 300 balboas por mes; Los indígenas urbanos por lo general viven en viviendas de mala calidad, y más de la tercera parte de las viviendas de los indígenas en la ciudad de Panamá constan únicamente de una habitación y hay una mayor proporción de viviendas indígenas que contienen amianto (el 16.1 por ciento en comparación con el 9 por ciento de las viviendas pertenecientes a no indígenas)⁴⁴.

En medio de todas las adversidades y desafíos a los cuales se enfrentan, los individuos de origen indígena, no es nada fácil luchar por los derechos culturales e identidad étnica en un mundo hostil que golpea por todos los frentes los derechos humanos y culturales de las minorías étnicas migrantes. La mayoría de los migrantes indígenas tanto en áreas urbanas como hacia

⁴³ MIDES, Op. Cit. PP. 40-41

⁴⁴ Con el consiguiente riesgo para la salud que genera la presencia de una sustancia cancerígena como el amianto en las viviendas.

los países vecinos Costa Rica o Colombia, se estigmatizan como gente “de costumbres extrañas”, Hay que entender que la población indígena, especialmente los Ngäbes que migran hacia Costa Rica, “buscan una manera digna de ganarse la vida, ya que reciben mejor trato laboral y son respetados como personas” aunado a la falta de pocas opciones de oferta laboral y ausencia de iniciativas de desarrollo local existente en sus comunidades de origen.

El fenómeno migratorio hay que abordarlo desde la perspectiva y capacidad creativa de los pueblos indígenas para sobre vivir y resistir a los embates económicos, políticos e históricos de exclusión y discriminación que les toca vivir, en un contexto de homogenización y globalización de las culturas.⁴⁵

⁴⁵ Idiáquez, J.A. Sarsanedas J. **En** Búsqueda de esperanzas. Migración Ngäbe a Costa Rica y su impacto en la juventud. 2012.

Capítulo IV

PLAN DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE PANAMA

El presente capítulo describe el contenido del plan de desarrollo de los pueblos indígenas de Panamá. El plan está concebido como un plan nacional en el que se recogen las principales necesidades de los pueblos indígenas del País, cuyo contenido se complementa con los planes de desarrollo que han realizado los pueblos indígenas en las diferentes consultas que se han llevado a cabo en el contexto del trabajo de la Mesa de Integración Nacional del Desarrollo, y que se anexan al presente Plan de Desarrollo. Por lo tanto, para la total ejecución de las acciones propuestas en los diferentes ejes de desarrollo establecidos en el plan resulta absolutamente necesario complementarlas con las acciones específicas definidas para cada territorio indígena a través de planes anuales de desarrollo que se realizarán conjuntamente entre la mesa y las autoridades indígenas.

El Plan de desarrollo se ha dividido en 3 ejes: político y jurídico, económico, social y jurídico. Cada eje plantea diversas acciones, que a su vez, son complementadas con una serie de sub-acciones. En el caso del eje social, y debido a la amplitud de temáticas que abarca esta subdividido en 5 sub-ejes: Educación, cultura, salud, vivienda e infraestructuras y energías.

La realización de este Plan requiere de una fuerte inversión económica que el Estado debe planificar y proveer. El plan debe avanzar en su implementación anualmente para lograr resultados positivos en el menor tiempo posible. El Estado debe asumir la obligación de garantizar la financiación necesaria para la ejecución del plan estableciendo presupuestos anuales que se repartirán según las prioridades y necesidades de cada uno de los ejes. La

implementación y financiación del plan es una obligación del Estado y debería entrar a formar parte de las políticas públicas del Estado.

1) EJE POLITICO Y JURIDICO

Objetivo

Fortalecimiento de las estructuras y autoridades tradicionales para consolidar su interlocución frente a las instituciones del Estado y la sociedad nacional, garantizar la gobernanza territorial, avanzar hacia el pluralismo jurídico afianzando las prácticas tradicionales de la administración de justicia indígena y lograr la consolidación de procedimientos de consulta y participación plena y efectiva de los pueblos indígenas coherentes con los estándares internacionales, prestando especial atención al liderazgo de mujeres y jóvenes indígenas.

Metas

R1. Las estructuras y autoridades tradicionales están fortalecidas y empoderadas como instancias de interlocución con el Estado.

R.2 Garantizada la gobernanza territorial a través de la seguridad jurídica territorial, la protección de las comarcas y los territorios indígenas y el control de los mismos. (Las comarcas, la propiedad de tierras colectivas y tierras anexas, creadas y por crearse)

R.3 Se establecen mecanismos de consulta y participación y se aplican en todas aquellas toma de decisiones o proyectos que afectarán a los territorios indígenas.

R.4 Las mujeres indígenas y los jóvenes y sus organizaciones son fortalecidas y promocionadas en roles de liderazgo, garantizando su participación con equidad.

R5. Las instancias tradicionales de aplicación de la justicia se han fortalecido y aplican el derecho propio dentro de sus territorios y mejora la armonización y convivencia entre los sistemas de justicia indígena y la justicia ordinaria en la construcción del pluralismo jurídico.

Acciones

R.1.1. Fortalecimiento liderazgo de autoridades tradicionales.

- i) Capacitaciones a líderes, tanto hombres como mujeres en cuestiones jurídicas y temas de liderazgo para ejercer el control pleno sobre sus territorios y garantizar la seguridad de los mismo.
- ii) Capacitación para la formulación de políticas públicas
- iii) Capacitación en cuestiones jurídicas y políticas del Estado con autoridades tradicionales, dirigentes, jóvenes, mujeres y autoridades locales del Estado vinculados a la aplicación de las normas nacionales e internacionales relativas a pueblos indígenas.
- iv) Divulgación de las normativas referentes a las leyes comarcales, derechos territoriales y normas de derecho indígenas nacional e internacional en cada uno de los territorios,
- v) Elaboración de un plan nacional de capacitación de autoridades y gobernanza territorial.
- vi) Búsqueda de mecanismos para otorgar facultad administrativa a las autoridades tradicionales para ejercer acciones correctivas dentro del marco de la Ley.
- vii) Fortalecimiento técnico y económico de las estructuras operativas de los Congresos y Consejos Generales.

- viii) Capacitación a agentes de instituciones de Gobierno en derechos indígenas.

Indicadores

No de capacitaciones en cada territorio indígenas.

Programas de las capacitaciones diversas.

Materiales elaborados para cada una de las capacitaciones.

Informes de evaluación de cada capacitación

Encuestas de satisfacción de los participantes en capacitaciones

Contenidos de las capacitaciones con contenidos ajustados a las subacciones.

Contenidos del plan de capacitación

Nivel de satisfacción de los asistentes a las capacitaciones.

Informes económicos de inversión en las estructuras tradicionales.

R.1.2. Fortalecimiento de los Congresos como instituciones políticas tradicionales. Hacia un modelo de Estado plurinacional.

- i) Reducción conflictos políticos internos de representatividad, de acuerdo a los mecanismos de concertación y acercamiento de cada pueblo.
- ii) Consolidación autoridades tradicionales a través de diálogos internos y procesos de resolución de conflictos dentro de los territorios.
- iii) Establecimiento de una instancia propia de resolución de conflictos internos.
- iv) Priorización de las decisiones en materia de desarrollo y autogobierno de autoridades tradicionales sobre gubernamentales en los territorios

- v) Formulación de políticas internas en los congresos e interlocución con el Estado.
- vi) Establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas, fiscalización y auditorías sociales establecidos.

Indicadores

No de conflictos resueltos.

No de diálogos y procesos internos de resolución de conflictos.

No de diálogos interétnicos entre Congresos.

No de políticas internas realizadas en los congresos.

No de interlocuciones del Estado con congreso y/o con otros actores internos

R. 2.1 Mejora de la Gobernanza en los territorios indígenas y la seguridad territorial.

- i) Seguridad jurídica de las comarcas y territorios indígenas.
- ii) Delimitación y definición jurídica de áreas anexas
- iii) Protección frente a actividades de terceros que invaden los territorios y desalojo de invasores
- iv) Control sobre programas de desarrollo en el territorio y Control territorial.
- v) Protección límites de las comarcas y territorios indígenas y límites fronterizos y seguridad marítima en aquellas comarcas con acceso al mar
- vi) Protección conjunta de la sostenibilidad ambiental
- vii) Reducción conflictos socio ambientales en las comarcas y en los territorios indígenas.

- viii) Establecimiento de normas para otorgar a las autoridades tradicionales la facultad de repeler las invasiones de los colonos y realizar desalojos de la ocupación territorial.

Indicadores

Nivel incremento en la seguridad jurídica.

No de tierras colectivas protegidas.

No de áreas anexas garantizadas.

No de conflictos resueltos en las comarcas (libres de colonos, y otros actores).

No de programas conjuntos de protección y garantía ambiental.

No de programas de desarrollo territoriales controlados por el Congreso.

Normas de otorgación de autoridad a las autoridades tradicionales.

No de conflictos socio ambientales reducidos en los territorios indígenas

R. 2.2 y 3.2 Adaptación a estándares internacionales y establecimiento de salvaguardas.

- i) Ratificación e implementación del Convenio No 169
- ii) Implementación Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas
- iii) Adaptación de legislación nacional a la Jurisprudencia Corte Interamericana
- iv) Resolución demandas nacionales e internacionales.
- v) Establecimiento de salvaguardas en materia de desarrollo para pueblos indígenas.

- vi) Establecimiento de fórmulas y mecanismos de resolución de las demandas nacionales e internacionales antes de la culminación de los procesos judiciales.

Indicadores

Nivel de ratificación del Convenio y grado de implementación.

No de reducción de demandas nacionales e internacionales.

Nivel de implementación declaración.

Nivel de cumplimiento de las recomendaciones del informe relator de su visita en julio de 2003 y de mecanismos internacionales.

Listado de salvaguardas adoptados por el Estado.

Concreción mecanismo de resolución de conflictos a nivel Estatal.

No de demandas resueltas a través de mecanismos no judiciales.

R.3.1. Adopción de un procedimiento o mecanismos para garantizar consulta, consentimiento y participación.

- i) Establecimiento de un procedimiento regulado para la consulta y participación de acuerdo a las obligaciones internacionales de Panamá, respetando las normas nacionales y de las comarcas y territorios indígenas.
- ii) Aplicación del procedimiento.

Indicadores

Mecanismo de consulta y participación establecido con consenso de pueblos indígenas.

No de casos en que se aplica el procedimiento

R.4.1. Promoción del liderazgo político de jóvenes y de las mujeres indígenas.

- i) Capacitaciones a mujeres y a jóvenes sobre cuestiones de género y derechos de las mujeres indígenas y gestión del desarrollo
- ii) Implementación de un Programa para el fomento del liderazgo de mujeres y jóvenes.

Indicadores

No de capacitaciones.

Nivel de satisfacción de participantes en capacitaciones.

No de lideresas participando activamente con liderazgo en sus comunidades y congresos.

R5A1. Fortalecimiento de los sistemas propios de justicia.

- i) Encuentros entre autoridades de justicia de cada Pueblo.
- ii) Encuentros nacionales de justicia indígena
- iii) Elaboración de materiales divulgativos sobre la justicia indígena en cada territorio.
- iv) Apoyo técnico y financiero para mejorar la aplicación de la justicia propia.

Indicadores

No de encuentros realizados entre autoridades en cada territorio.

No de encuentros nacionales sobre justicia indígena.

No de materiales elaborados.

Materiales elaborados.

Cantidad de apoyo técnico y financiero.

Porcentaje de mejora de la aplicación y calidad de la justicia indígena.

R5A2. Mejorar de la convivencia entre los sistemas de justicia reconociendo la aplicación de la justicia tradicional dentro de sus territorios.

- i) Estudio sobre los sistemas de justicia indígenas de Panamá y su relación con la justicia ordinaria.
- ii) Talleres, seminarios y diálogos entre autoridades indígenas y jueces y operarios del sistema ordinario de justicia.
- iii) Encuentros nacionales sobre justicia indígena y justicia ordinaria.
- iv) Mejorar la incorporación de las Reglas de Brasilia⁴⁶ a la justicia ordinaria.
- v) Seguimiento de casos de personas indígenas encarceladas y aplicación Reglas de Brasilia.

⁴⁶ XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, Brasilia, 4 a 6 de Marzo de 2008.

- vi) Monitoreo de sistemas de justicia ordinaria para aplicación de estándares internacionales.
- vii) Revisar iniciativas legislativas o creación de nuevas legislaciones en torno a la armonización de la aplicación de justicia tradicional y la justicia ordinaria en Panamá.
- viii) Creación de nuevas leyes dentro de los sistemas de justicia indígena y su efectiva implementación.

Indicadores

Resultado del estudio.

No de talleres y diálogos.

Resultados de los talleres.

No de encuentros nacionales.

Resultados de esos encuentros.

Informes de revisión de medidas legislativas.

No de nuevas leyes de armonización creadas.

No de talleres sobre reglas de Brasilia.

Porcentaje de aplicación reglas de Brasilia a procesos de personas indígenas criminalizadas.

No de casos a los que se aplica Reglas de Brasilia.

No de leyes creadas dentro de los sistemas de justicia indígenas

2) EJE ECONOMICO

Objetivo

Reducir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones económicas de los pueblos indígenas de Panamá, mediante el fortalecimiento de sus estructuras productivas y económicas tradicionales, la promoción de la soberanía alimentaria y programas de desarrollo económico específicos, fomentando especialmente el acceso de las mujeres y jóvenes indígenas al sistema económico.

Metas

R1. Las condiciones de pobreza de los pueblos indígenas se reducen gracias a la implementación de modelos económicos propios que fortalecen el sistema socio-económico de las Comarcas y territorios indígenas., que avanzan hacia la autogestión económica. Se establecen modelos de desarrollo territorial de cada pueblo desde su cultura e identidad propia.

R2. Potenciados y comercializados cultivos tradicionales y promocionada la soberanía alimentaria, a través de la diversificación de las actividades productivas con nuevos cultivos, que hayan sido previamente investigados y validado y mejorando las condiciones de productividad y la calidad de la producción.

R3. Se desarrolla, en conjunto con las autoridades tradicionales o administrativas a través de organizaciones locales o iniciativas privadas de los habitantes indígenas de los territorios el sistema socio-económico de las Comarcas con el afianzamiento productivo y de mercado de sectores ganaderos, turísticos, de artesanías y de aprovechamiento sostenible de los recursos., realizados siempre por habitantes de los territorios y sus organizaciones locales.

R4. Se potencia el acceso de la mujer indígena a actividades productivas y económicas.

Acciones

R1A1. Desarrollar cultura ambiental y productiva con enfoque de protección y conservación.

- i) Programas de educación ambiental, tanto a nivel formal como informal.
- ii) Sensibilización en los territorios indígenas y las comarcas con la protección ambiental y el fortalecimiento de los tejidos socio-económicos.
- iii) Promoción del consumo de productos propios, tanto en las comarcas como a nivel nacional.
- iv) Desarrollar programas de manejo de desechos y reciclaje
- v) Desarrollo de planes de manejo de riesgos y desastres en zonas vulnerables en los territorios indígenas
- vi) Promover la conservación de los bosques y su aprovechamiento racional
- vii) Promover la conservación, el uso racional y acceso equitativo al agua.

Indicadores

Materiales programas de educación

Informes de actividades de sensibilización

Materiales para la sensibilización

Materiales y documentos promoción de consumo de productos propios.

Materiales sobre desechos y reciclaje

Documentos de los planes de manejo de riesgos y desastres.

Materiales sobre conservación de bosques y aprovechamiento

Materiales sobre conservación y uso racional y equitativo al agua.

R1A2. Promoción de la autogestión económica y de modelos de desarrollo territorial propios.

- i) Definición de parámetros para la autogestión económica de acuerdo al interés de cada comarca y territorios indígenas, sin vulnerar sus recursos naturales y ambiente.
- ii) Desarrollo e implementación de planes de desarrollo económico en los territorios indígenas, con la participación plena de sus autoridades tradicionales y sus habitantes.
- iii) Promover intercambios de experiencias exitosas en temas de autogestión económica entre los diferentes pueblos indígenas, nacionales o internacionales.
- iv) Establecimiento de centros de formación y capacitación económica para mejorar la producción.

Indicadores

No de programas de educación ambiental realizados.

Nivel de satisfacción de los participantes.

Materiales elaborados para los programas de educación ambiental.

Materiales de sensibilización en comunidades.

No de acciones de sensibilización.

Listado de medidas de promoción de productos propios.

Porcentaje de aumento del consumo de productos propios

No de centros de formación creados.

Programas de trabajo de los centros de formación.

Informes de actividad de los centros de formación.

R2A1. Fortalecer los sistemas productivos tradicionales y desarrollo de nuevos cultivos.

- i) Capacitación agricultores
 - (a) para el aumento de la productividad
 - (b) Nuevos cultivos y especies nativas de valor alimenticio-comercial identificados, investigados, y validados en conjunto con los agricultores locales u organizaciones indígenas en sus territorios, siempre que su manejo agronómico sea compatible con los sistemas de producción de los indígenas.
- ii) Potenciar los cultivos propios tradicionales, incluyendo revalorización de la semilla local, transferencia de conocimiento de producción local entre los propios productores indígenas.
- iii) Desarrollo de agricultura orgánica con programas y cultivos.
- iv) Consolidación y fortalecimiento de redes de comercialización de productos agrícolas y no agrícolas.
- v) Asistencia técnica para la mejora de la calidad de las actividades
- vi) económicas y para la búsqueda de mercados tanto a nivel local como externo a los productos. Planes de apoyo estatales a las actividades productivas y de comercialización.
- vii) Capacitación de tipo laboral dirigido a jóvenes en temas agropecuarios, agro negocios, emprendimiento, servicios turísticos, entre otros. Y asegurar el financiamiento para la realización de sus iniciativas productivas como medio para apoyar a los jóvenes emprendedores.
- viii) Capacitaciones para la transferencia de conocimientos en el manejo de semillas nativas y protección del conocimiento

- ix) Creación de programas de crédito y microcréditos para productores indígenas.

Indicadores

No de capacitaciones a agricultores.

Nivel de satisfacción de los participantes.

No de cultivos de agricultura orgánica.

No de redes creadas o fortalecidas para comercialización.

No de asistencias técnicas en mejora de la calidad.

No de planes estatales por el incentivo de la comercialización.

No de talleres con jóvenes

Porcentaje de aumento de la comercialización de productos

Programas y materiales de capacitaciones para la transferencia de conocimiento.

Listados de participantes en las capacitaciones.

Informes evaluación de los participantes en las capacitaciones

Contenido y publicidad de los Programas de crédito

No de personas beneficiarias de los programas de crédito

Informes de actividad de los programas de crédito

R2A2. Promoción de la soberanía alimentaria

- i) Mantenimiento y desarrollo de la capacidad propia para producir alimentos básicos y productos agrícolas y no agrícolas diversos.
- ii) Reducción de la dependencia de productos externos de los territorios indígenas.
- iii) Recuperación de sistemas productivos tradicionales.
- iv) Mejora de las formas de producción

- v) Establecimientos de centros de acopio y almacenaje.

Indicadores

Porcentaje de mantenimiento y aumento de la producción de alimentos básicos.

Porcentaje de dependencia de productos externos.

Porcentaje de aumento de la producción.

Número de centros de acopio establecidos

R3A1. Mejora de las actividades económicas propias y de sus estructuras económicas.

- i) Promoción de prestación de servicios de asistencia técnica proveniente de iniciativas privadas y del Estado
- ii) Fortalecimiento y Creación de empresas/cooperativas para la agricultura, el turismo y el manejo y aprovechamiento sostenible de recursos.
- iii) Aumentar el nivel de inversión en infraestructuras económicas y productivas.
- iv) Mejoras tecnológicas en las actividades económicas
- v) Fortalecimiento de actividades turísticas
 - (a) Capacitación
 - (b) Creación de infraestructuras turísticas sostenibles, de bajo impacto ambiental.
 - (c) Creación de empresas turísticas con propietarios indígenas en cada territorios
- vi) Fortalecimiento de la producción y comercialización de artesanías propias de cada pueblo.

- vii) Desarrollo y fortalecimiento de la ganadería sostenible así como el manejo de especies menores. Manejadas por propietarios indígenas.
- viii) Apoyo para el acceso al mercado y la comercialización de productos propios.
- ix) Asegurar el financiamiento para iniciativas microempresariales a través de fondos públicos, privados o de cooperación internacional.
- x) Fomentar el desarrollo de microfinanzas con organizaciones locales con potencial.

Indicadores

No de asistencias técnicas de las cámaras comerciales.

No de empresas y cooperativas creadas y/o fortalecidas.

Porcentaje de aumento de la inversión. Listado de mejoras tecnológicas.

No de talleres sobre turismo.

No de infraestructuras turísticas desarrolladas.

No de empresas turísticas desarrolladas o creadas.

Porcentaje de aumento de la comercialización de artesanías.

Medidas concretas de fortalecimiento de la artesanía.

Porcentaje de aumento de fincas ganaderas.

No de talleres de fortalecimiento de la ganadería.

R3A2. Construcción de modelos de producción sostenible para el desarrollo económicos comarcales.

- i) Definición de programas comarcales de desarrollo económico

- ii) Desarrollo de fincas sostenibles y cultivos experimentales
- iii) Desarrollo de sistemas agroforestales y silvopastoriles
- iv) Desarrollo de recursos humanos especializados en temas agropecuarios, ambientales y empresariales
- v) Programas de manejo de bosques y reforestación con especies tradicionales

Indicadores

No de programas comarcales.

No de fincas experimentales creadas.

No de sistemas agroforestales y silvopastoriles.

No de recursos humanos invertidos en el desarrollo de modelos productivos.

No de programas de reforestación

R4A1. Fomento del acceso de la mujer y de los jóvenes indígena a actividades productivas y económicas.

- i) Talleres de capacitación en diversos temas para potenciar las capacidades de las mujeres y jóvenes
- ii) Establecimiento de incentivos y apoyos para la participación de la mujer indígena en actividades económicas y productivas.
- iii) Fomento de empresas/cooperativas de mujeres.
- iv) Inversiones en infraestructuras productivas y tecnológicas para la producción y procesamiento de rubros agrícolas y no agrícolas.
- v) Financiamiento a emprendedores para crear negocios agropecuarios, turísticos, comerciales, artesanales y de servicios.

Indicadores

No de talleres para mujeres.

Nivel de satisfacción de las mujeres en los talleres.

Listado de incentivos y apoyo.

Porcentaje de aumento de participación de mujeres en actividades económicas y productivas.

No de empresas /cooperativas creadas o fortalecidas de mujeres indígenas.

3) EJE SOCIAL

Objetivo

Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Panamá mediante la implementación de programas específicos para aumentar los niveles de la educación, la cultura, la salud, la vivienda y las infraestructuras dentro de los territorios indígenas de Panamá, según los contenidos de los planes de desarrollo establecidos en cada estructura tradicional.

Metas

R1. Mejora de los recursos humanos a través de la educación formal y no formal de los pueblos indígenas de Panamá que se traduzcan en aumentos sustanciales en la calidad y la implementación de la educación intercultural bilingüe.

R2. Culturas indígenas fortalecidas y fomentadas en el contexto de la diversidad cultural del País.

R3. Mejorada la salud de los pueblos indígenas a través de la incorporación y el fortalecimiento de la medicina tradicional en el marco de las políticas públicas del Estado; de una mejor atención a las personas indígenas en los servicios de salud; de unas mejores infraestructuras; y de un aumento de programas de prevención y protección de la salud.

R4. Mejoradas las condiciones habitacionales de los pueblos indígenas de Panamá a través de mejoras integrales en las viviendas indígenas, teniendo en cuenta sus patrones culturales de viviendas.

R5. Aumentadas y mejoradas las infraestructuras públicas (escuelas, hospitales, viales...), y comunales (centros culturales), en los territorios indígenas, respetando la sostenibilidad ambiental y generando los menores impactos posibles.

A) EDUCACION

R1A1. Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos y aumentar procesos de innovación y competitividad.

- i) Revisar curricula
- ii) Nombrar educadores indígenas
- iii) Mejorar acceso a la enseñanza de niños, niñas, jóvenes y adultos en los niveles primarios, secundarios y universitarios, así como en las escuelas laborales y nocturnas.
- iv) Aumentar supervisión de labor docente
- v) Mejora de la calidad de los docentes y de los programas educativos en todos los niveles.

- vi) Coordinación entre Congresos y el Ministerio de educación y las direcciones regionales de educación para el nombramiento conjunto de los docentes y para la construcción y rehabilitación de infraestructuras.
- vii) Mayor implicación de las familias en la educación de jóvenes.

Indicadores

Informes de modificación de la curricula escolar.

Número de educadores indígenas nombrados.

Programas de supervisión e informes de evaluación de docentes.

Informes de mejora de programas y calidad de docentes.

Programas de mejora de calidad para docentes.

Informes sobre participación de la familia en las escuelas.

Informes de autoridades sobre acciones de coordinación.

R1.A2. Mejorar servicios de tecnología y comunicación educativa en las comarcas y territorios indígenas y las infraestructuras educativas.

- i) Mejorar instalaciones y equipaciones de escuelas
- ii) Integración de nuevas tecnologías en las comarcas. Programas tecnológicos
- iii) Construcción y mejora de las infraestructuras educativas y las condiciones de las escuelas.

Indicadores

Informes de mejoras de instalaciones y equipaciones.

Informes de gasto público en escuelas indígenas.

Programas tecnológicos aplicados.

Informes de inversión tecnológica en los territorios indígenas.

Informes de inversión en mejoras de infraestructuras y de condiciones de escuelas

R1.A3. Revisión e Implementación Ley 88 de educación intercultural bilingüe.

- i) Revisión de la Ley y determinación de avances en la implementación de la EBI en cada territorio.
- ii) Definición de nuevos mecanismos conjuntos entre el Estado y las autoridades tradicionales de implementación de la Ley.
- iii) Elaboración de un plan conjunto entre el Estado y las autoridades tradicionales de implementación de la Ley.

Indicadores

Informes de aplicación de la Ley.

Informes de inversión en educación intercultural bilingüe.

Informes de revisión de la Ley.

Publicación del plan.

R1.A4. Desarrollar programa de valorización de conocimientos ancestrales y rescate de identidad cultural.

- i) Fortalecer el conocimiento de los niños y jóvenes en leyendas, cuentos, costumbres y tradiciones orales y escritas.
- ii) Documentar los conocimientos ancestrales y divulgarlas en las escuelas y centros culturales.

Indicadores

Contenido del Programa.

Informe de aplicación del programa.

Recopilaciones de cuentos y costumbres.

Publicaciones de la documentación de los conocimientos

R1.A5. Aumentar y mejorar la educación superior de jóvenes y mujeres.

- i) Becas y promoción de educación universitaria para los jóvenes indígenas.
- ii) Fomento de la educación superior de niñas indígenas.
- iii) Alfabetización de mujeres adultas

Indicadores

Informes sobre acceso a educación universitaria de jóvenes y mujeres indígenas.

Informes sobre inversión y promoción de educación de mujeres jóvenes.

Informes de alfabetización de mujeres.

B) CULTURA

R2A1. Revitalizar las culturas propias y promocionar su desarrollo.

- i) Estudios sobre riquezas y valores culturales desde las experiencias propias de cada pueblo.
- ii) Programas de promoción cultural indígena que incluya estudios y realización de publicaciones.
- iii) Programa de promoción deportiva y cultural entre los niños, niñas y jóvenes.
- iv) Recuperación de historia oral y su promoción
- v) Integración en curricula de estudios asignaturas culturales
- vi) Protección de la propiedad intelectual.
- vii) Establecer un museo indígena.
- viii) Creación de centros de promoción y fortalecimiento cultural.
- ix) Fortalecer las organizaciones dedicadas a la cultura
- x) Fomentar el apoyo mediante becas a jóvenes de ambos sexos para estudios en universidades nacionales o internacionales para especializarse en cultura de pueblos indígenas.

Indicadores

Contenido de los programas de promoción.

Contenido de programa para jóvenes.

Informes sobre estudios realizados.

Publicaciones sobre culturas indígenas.

Informe sobre las nuevas curricula con la integración de los valores culturales. Listado de organizaciones culturales fortalecidas.

Museo indígena abierto y funcionando.

No de centros de promoción cultural.

Programas e informes de actividades de los centros de promoción cultural

Número de becas e informes de los becarios.

C) SALUD

R3A1. Mejora de las infraestructuras y de las condiciones de atención para fomentar la atención integral de la salud en los territorios indígenas.

- i) Elaboración de planes integrales de salud en los territorios entre las instituciones del Estado y las autoridades tradicionales, con especial a niños, niñas, jóvenes y mujeres embarazadas.
- ii) Crear centros especializados de atención a pacientes, entre ellos hospitales en puntos estratégicos dentro de las comarcas y los territorios indígenas.
- iii) Revisar el estado de las infraestructuras de los centros de salud.
- iv) Aumento de los centros de salud,
- v) Mejora de la equipación de los centros y mayor número de medicamentos. Mejora de los sistemas de emergencias en los territorios.
- vi) Mejora de los accesos a los servicios de los centros de salud en los territorios.

Indicadores

Informe sobre el aumento de centro de salud, puestos de salud y la mejora de sus equipaciones.

Protocolos de emergencias.

Informes sobre acceso a los centros de salud.

No de hospitales creados.

Presupuesto e informes económicos de los hospitales.

Informes de actividad de los hospitales.

Centros especializados creados.**Informes de actividad de los centros especializados**

R3A2. Mejora de condiciones de salubridad en los territorios indígenas y prevención de enfermedades.

- i) Elaboración de planes y programas de educación preventiva en materia de salud.
- ii) Mejorar el acceso a agua de calidad para consumo humano a través de sistemas de acueductos y plantas potabilizadoras en poblados de mayor densidad en los territorios indígenas.
- iii) Mejora letrinas y sistemas de saneamiento ambiental desechos y vertederos
- iv) Programas de prevención de enfermedades, especialmente de VIH, enfermedades epidemiológicas, embarazos adolescentes y embarazos no deseados.
- v) Reducción de enfermedades de transmisión sexual y epidemiológicas.

Indicadores

Datos y estudios sobre calidad del agua.**Informes sobre calidad de letrinas y tratamientos de desechos.****Publicaciones de los programas de prevención.****Informes de aplicación de los programas de prevención.****Datos y estadísticas sobre enfermedades en los territorios indígenas.**

R3.A3. Aumento de personal médico en las comarcas y los territorios indígenas (médicos, enfermeras y personal técnico de prevención) y la coordinación con las autoridades.

- i) Establecimiento de comités de salud en las comarcas y territorios indígenas para coordinar las autoridades tradicionales con las autoridades de salud.

Indicadores

Datos y estadísticas sobre el aumento de personal médico en territorios indígenas.

Actas de funcionamiento de los comités.

R3.A4. Fortalecimiento de la medicina tradicional con presupuesto del Estado, desde las autoridades indígenas.

- ii) Sensibilizar población de los beneficios de la medicina tradicional propia
- iii) Fortalecer y reconocer oficialmente los conocimientos sobre plantas tradicionales y medicina tradicional.
- iv) Programa de promoción de la medicina tradicional (partos, terapias ortopédicas, medicina preventiva y curativa, entre otros) y proveerles de equipamiento, insumos e infraestructuras.

- v) Talleres y reuniones entre médicos del sistema nacional de salud y de los sistemas tradicionales, para ajustar sus programas a las realidades de cada pueblo indígena.
- vi) Realizar intercambio de conocimiento entre los pueblos indígenas en temas de medicina tradicional.

Indicadores

Materiales y publicaciones para sensibilizar.

Publicaciones sobre conocimientos tradicionales.

Acciones del programa de promoción de la medicina tradicional.

Actas de encuentros entre médicos de los diversos sistemas.

Informes de intercambios entre los indígenas.

Informes y estadísticas de aplicación de la medicina tradicional

D) VIVIENDA

R4.A1. Programa de mejora de los espacios comunitarios y de las viviendas en los territorios indígenas a partir de las prácticas tradicionales.

- I. Revisión y ordenamiento sobre los espacios territoriales comunitarios y la utilización de espacios habitacionales comunitarios
- II. Programa de recuperación y utilización de materiales de uso cultural y tradicional indígenas.
- III. Reducción de letrinas y mejora de baños higiénicos

- IV. Mejora programas de electrificación rural y llegada a todos los territorios.
- V. Mejora agua potable.
- VI. Revisar los programas de viviendas del Estado y su pertinencia en relación a la calidad y tipo de materiales utilizados y ajustes acorde a sus requerimientos habitacional.

Indicadores

Informes sobre situación de las viviendas y sobre las mejoras realizadas.

Estadísticas y datos oficiales.

Propuestas de ordenamiento de los espacios comunitarios.

Informes de revisión de viviendas.

R4A2. Construcción de viviendas tradicionales.

- I. Utilización de mano de obra de los territorios.
- II. Control de las autoridades tradicionales sobre las obras de construcción de viviendas

Indicadores

Datos y estadísticas de nuevas viviendas construidas en los territorios.

Informes de las autoridades sobre los planes de construcción de viviendas.

Datos sobre mano de obra en la construcción.

R4A3. Programa de Atención especial a indígenas urbanos y las viviendas que utilizan.

- i. Informe sobre condiciones de las viviendas de indígenas urbanos.
- ii. Definición participativa del plan de atención.
- iii. Implementación del plan de atención.

Indicadores

Datos sobre viviendas indígenas urbanas.

Informes sobre condiciones de salubridad de viviendas indígenas urbanas. Datos del programa de atención.

Publicación del programa y de las acciones desarrolladas.

E) INFRAESTRUCTURAS Y ENERGÍAS

R5A1. Mejora y ampliación de infraestructuras existentes en los territorios indígenas.

- I. Construcción de caminos para facilitar la salida de productos de las comarcas a mercados periféricos.
- II. Mejora de carreteras y vías de comunicación (muelles, embarcaderos,) entre comunidades.
- III. Mejora de infraestructuras básicas dentro de los territorios indígenas (construcción de canales de agua potable, plantas potabilizadoras de agua, desalojo de aguas negras, plantas de tratamiento, electrificación, caminos de producción) y comunicación tecnológica.

Indicadores

Informes sobre los caminos construidos y mejoras realizadas en carreteras.

Informes sobre mejoras de infraestructuras.

Datos de inversión estatal en infraestructuras en territorios indígenas.

R5A2. Programas de generación de energías alternativas.

Establecimiento de paneles solares en territorios.

Estudios sobre formas alternativas de generación de energías de manera participativa dentro de los territorios con participación de las autoridades.

Indicadores

Datos y estadísticas sobre colocación de paneles solares.

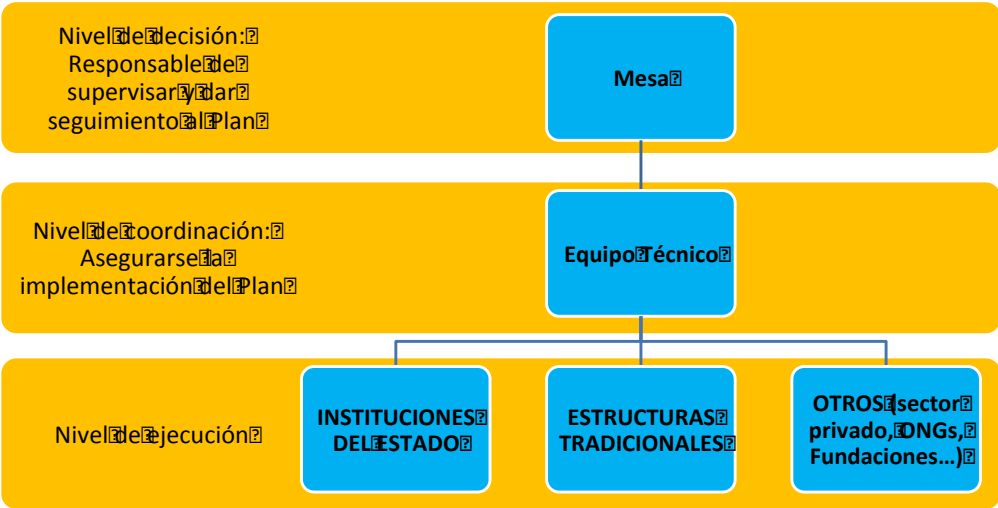
Datos sobre inversión estatal en generación de energías en los territorios.

Publicaciones de los estudios sobre formas alternativas de generación de energías en los territorios.

Capítulo VI

MECANISMO DE IMPLEMENTACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION
DEL PLAN DE DESARROLLO

ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN



Seguimiento y evaluación

El Estado, a través de un decreto ejecutivo creará una instancia de deliberación nacional y de diálogo de los Pueblos Indígenas. Los 7 pueblos indígenas estarán debidamente representado en la mesa y sus integrantes será designado y facultados por el congreso general o consejo de cada territorio, quien actuará en su representación. La Mesa será la entidad

encargada de supervisar y dar seguimiento la implementación del Plan de Desarrollo.

Serán funciones de la Mesa:

- **Aprobar el régimen de funcionamiento de la Mesa.**
- **Proponer y aprobar el presupuesto anual para la implementación del Plan.**
- **Aprobar los cronogramas anuales de ejecución.**
- **Aprobar los porcentajes de presupuesto ejecutables en cada comarca.**
- **Aprobar los planes de ejecución anuales establecidas en cada comarca.**
- **Dar seguimiento al cumplimiento de dichos planes de ejecución.**
- **Supervisar el cumplimiento del Plan.**
- **Evaluar sus niveles de satisfacción.**
- **Establecer nuevas necesidades y revisar.**
- **Actualizar el Plan de manera periódica.**

La composición de la Mesa será la composición actual de la Mesa. Las 12 estructuras tradicionales, la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales del Pueblo Ngäbe Buglé y Campesino, y el Estado con representación de todos los Ministerios a los que afecte la implementación del plan y la facilitación. La Mesa será facilitada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá, quien a su vez se encargará de asegurar la asistencia técnica que sea necesaria para la implementación del Plan. La iglesia católica actúa como garante de la Mesa.

La periodicidad de las reuniones de la Mesa será establecida por la propia Mesa. No obstante durante el primer año de ejecución del Plan se realizarán

reuniones trimestrales. A partir del segundo año y si la implementación del plan avanza de manera satisfactoria se propondrá una periodicidad cuatrimestral.

De manera extraordinaria la Mesa podrá convocarse cuando un mínimo de 7 estructuras tradicionales lo soliciten o cuando el equipo técnico de implementación lo estime necesario.

En función del presupuesto anual que se asigne al plan de desarrollo, la Mesa establecerá las prioridades que deben ser atendidas, los criterios de reparto del presupuesto entre los diferentes territorios y un cronograma de implementación del Plan de Desarrollo.

Una vez efectuado el reparto del presupuesto para cada territorio, será responsabilidad de las estructuras tradicionales determinar junto con el Estado las acciones en las que se invertirán los recursos económicos. Cada estructura tradicional presentará a la Mesa sus planes anuales de desarrollo para que se pueda dar seguimiento y evaluar su nivel de implementación. Los planes anuales deberán ser elaborados y aprobados por la Mesa durante el año anterior a su ejecución para asegurar que son incluidos dentro de los presupuestos del Estado.

Al mismo tiempo, el Estado también garantizará los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de la Mesa, que serán gestionados por el facilitador de la Mesa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El seguimiento del cumplimiento del Plan se realizará de manera permanente por la Mesa. En cada sesión de trabajo se realizará un análisis de los niveles de implementación y una vez al año realizará un informe público sobre el cumplimiento del plan de desarrollo.

Por otro lado, la revisión y actualización del plan se realizará de manera permanente. Conforme la Mesa considere satisfechas las prioridades establecidas se identificarán nuevas necesidades y prioridades que se irán adaptando al Plan.

Al margen del proceso permanente de revisión y actualización cada 3 años se realizará un proceso de revisión y actualización del Plan de Desarrollo.

La Evaluación igualmente se realizará de manera permanente en cada sesión de trabajo de la Mesa. En cada sesión de trabajo de la Mesa se realizarán actas de seguimiento y evaluación con recomendaciones concretas relacionadas con las prioridades, cronogramas y acciones que se hayan determinado con anterioridad.

De manera paralela todos los años se realizará una evaluación de la implementación del plan de desarrollo, así como del funcionamiento de la Mesa. Y cada 2 años se realizará una evaluación externa a propuesta Del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Implementación

Para trabajar en la implementación del Plan y para asistir a la Mesa en el cumplimiento de sus cometidos se establecerá un equipo técnico de implementación. Este equipo lo compondrán 4 personas elegidas por la Mesa, bajo la coordinación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Estas personas serán elegidas anualmente.

Las funciones del equipo de implementación serán las siguientes:

-
- **ejecutar todas las decisiones de la Mesa.**
 - **trabajar en la implementación del Plan.**
 - **preparar los informes de seguimiento y evaluación para la Mesa.**
- Coordinar de forma directa con todos los actores que participen en la ejecución del Plan de desarrollo.**
-

Ejecución

La ejecución del plan de desarrollo estará a cargo de los diferentes Ministerios bajo cuyos mandatos queden las acciones del Plan de Desarrollo, de las estructuras tradicionales y de otras instituciones que por sus capacidades técnicas o especialidades puedan implicarse en las labores de ejecución del Plan de desarrollo. Todas las instituciones que participarán en la ejecución del Plan de desarrollo dependerán de la autorización de las autoridades tradicionales y deberán trabajar en coordinación con ellas.

La ejecución del Plan de desarrollo deberá realizarse de manera consensuada y coordinada entre los Ministerios y los Congresos. El equipo técnico de implementación velará porque esta coordinación exista y porque las decisiones se adopten de manera consensuada.