

PANAMA: CONDICIONES POLITICAS PARA LOS PROCESOS DE AUTONOMIA

Raúl Leis R
Panamá, agosto 2003

INDICE

- Introducción
- I Ubicación nacional
- II Ubicación histórica
- III Ubicación económica
- IV Ubicación política
- IV Conclusiones
- Bibliografía
- Anexos:
 1. Legislaciones indígenas existentes
 2. Agenda nacional de los derechos humanos

INTRODUCCION

“Al principio no había nada, en ese tiempo Dios hizo primero una casa. Primero, Dios recogió todos los bejucos para amarrar los palos. Entonces en cuatro días hizo la casa y la terminó toda, entonces recogió los pedazos sobrantes de bejucos y encargó a un niño que los botara lejos. El encargado pensó: ¿Por qué yo no lo puedo ver? Dijo él, y lo vio. Eran solo un poco de culebras que se fueron lejos arrastrándose y al ver eso él se asustó y lo dejó. Por eso hay muchas culebras en la tierra.

Después de terminar toda la casa, entonces al sur puso dos pescados y también al norte. Para que el mar de afuera no entrara adentro. Si estos pescados se quitan de ahí, el mar de afuera entra y nos ahoga. Adentro de la casa hay tierra y mar también. La casa es de forma de totuma y el infierno está fuera de la casa.”

(Luis Palacios Montezuma. Los abuelos nos contaron. Comarca Ngobe.)

Es una opinión generalizada que la existencia de más de un millón de pobres en Panamá (37.3%) – la mitad de ellos en extrema pobreza - es inexplicable desde el punto de vista de los recursos reales y potenciales con que el país cuenta. La pobreza adquiere visibilidad en tres sectores principales. La pobreza urbana que concentra el 15% de la pobreza del país , con relación al 65% de pobreza en las áreas rurales y un 95.5% entre la población indígena. La extrema pobreza urbana es del 3.1%, con relación al 38.5% rural, 86.4 indígena .¹

Pero la pobreza puede ni debe ser la única ventana desde donde mirar a los grupos humanos afectados por sus secuelas. Las palabras que recogió Montezuma, invitan a mirar, pensar y sentir de manera más integral la realidad de estos sectores, en especial el más afectados de todos: los pueblos indígenas. La casa hecha de bejucos y palos es la identidad erigida como uno de los valores fuertes de la cosmovisión indígena. Hacedores de cultura e historia, sostenedores de la biodiversidad y portadores como grupo humano del más alto nivel de capital social del país, se sitúan al mismo tiempo y sin lugar a dudas en el sector de la población nacional con las mayores carencias en el orden socioeconómico.

I UBICACIÓN NACIONAL

¿Acaso todos estos elementos –y otros más- no constituyen aristas del desarrollo? Mafred Mac Neef (1999, p: 67) lo afirma así al considerar que “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos” por lo que la elevación de la calidad de vida de las personas es su principal objetivo, entendiendo que esa calidad de vida “dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales”, en las que se incluyen tanto las de subsistencia y protección, como la identidad, libertad, creación, afecto, entendimiento, ocio y participación. Entonces no es una sola pobreza la que existe, sino pobrezas cuando “cualquier necesidad humana no es adecuadamente satisfecha” según Mac Neef (1999, p: 70). Las necesidades no son solo carencias sino potencialidades, y por lo tanto pueden llegar a ser recursos para una mejor calidad de vida.

Los pueblos indígenas poseen carencias que suponen vulnerabilidad, pero al mismo tiempo potencialidades no solo para su propio desarrollo, sino como aporte al desarrollo humano sostenible

¹ Ministerio de Economía y Finanzas (d). ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA. Dirección de Políticas Sociales. MEF :Panamá, 1997.

de Panamá. Adentro y afuera de la casa hay mar y tierra, y la casa en forma de totuma puede aportar a construir los caminos de acceso al país que propone la Visión Nacional 2020.²

Pero esto no será posible si la relación de la sociedad en su conjunto con los pueblos indígenas no cambia su perspectiva y formas de proceder y relacionarse. El verticalismo, las acciones parciales inconexas, la subordinación y el paternalismo deben ser superados por satisfactores sinérgicos, como políticas integrales, la consulta, y la participación real.

Cada vez mas se abre paso en el Estado y la sociedad, la idea que no es posible imponer modelos de desarrollo a los pueblos indígenas, sino que por el contrario, que las potencialidades evidentes y subyacentes pueden y deben aportar a la construcción de una sociedad y una democracia mejor para todos y todas.

A. POTENCIALIDADES

1. La Población Indígena:

La principal potencialidad de los pueblos indígenas es su propia población, sus recursos humanos que como se advierte son muy diversos y extendidos por todo el país, pero concentrados en cinco comarcas y territorios habitados ubicados primordialmente en seis provincias (Darién, Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Colón y Panamá). Se trata de una población superviviente históricamente de acciones de genocidios y etnocidios, residiendo en los lugares de mayor difícil acceso, pero que posee identidad, capacidad asociativa y posibilidades de desenvolvimiento, que potenciarán en la medida que tenga acceso a oportunidades educativas y laborales, que afirmando su identidad, les permita participar en su propio desarrollo y en el desarrollo del país.

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DE PANAMÁ

POBLACIÓN	ABSOLUTA	PORCENTAJE
Total de la Población Indígena	285,231	100%
Ngöbe	169,130	59%
Bugle	17,731	6%
Kuna	61,707	22%
Embera	22,485	8%
Wounaan	6,882	2%
Naso Teribe	3,305	1.2%
Bri-Bri	2,521	.9%
Bokota	993	.3%
No declararon	477	.2

Fuente: X Censo nacional de Población y VI de Vivienda, 14 de mayo de 2000.

Las poblaciones indígenas se diferencian de la urbana o rural, por su dimensión étnica que puede ser entendida como “aquel agregado o comunidad auto consciente caracterizado por un conjunto de creencias, actitudes o valores compartidos, una lengua propia, una nacionalidad o sentido de

² Proceso concertado de repensar el país con participación de todos lo sectores y auspiciado por el PNUD, realizado en 1998.

pertenencia comunal y una asociación, real o imaginaria, con una historia o territorio específicos, lo que confiere unas características diferentes o peculiares en relación con otros grupos que así lo reconocen.” (Moreno, 1997:p: 4). El grupo étnico como conjunto social desarrolla lazos fuertes de solidaridad o identidad social, teniendo como fundamento los factores señalados, a los que deben agregarse los aspectos históricos.

Los pueblos indígenas de Panamá son parte de una población de entre 33 y 40 millones de indígenas en América Latina, distribuidos en 400 pueblos con identidad de lengua y cultura. El 70% de esos pueblos está compuesto por poblaciones de menos de 5 mil personas. La mayor parte de ellos (90%) se encuentran en Mesoamérica y el área andina; 6% en la Amazonía y 4% en el Caribe y el Cono Sur. La población indígena ascendía a 6.76 millones de personas (20% de la población total) en Centroamérica, con el 80% de esa población concentrada en Guatemala.

El peso de esta presencia en los diversos países hace posible distinguir dos tipos de realidades de acuerdo a la proporción de población indígena, según Carlos Sojo (2000, p:3)

- En sociedades multiétnicas como Guatemala y Bolivia donde los pueblos indígenas alcanzan a 66% y 60% -respectivamente- de la población, e incluso Perú y Ecuador con el 40%, donde han ocurrido formas de exclusión en base del prejuicio racial, cuando la población indígena mayoritaria o de amplia proporción, es objeto de imposición de una cultura dominante por parte de grupos minoritarios.
- En sociedades multiétnicas más homogéneas (independientemente del grado de mestizaje) donde los pueblos indígenas posee un número reducido, como es el caso de Panamá con el 10%, Costa Rica con el 1% y el resto de la región -menos Guatemala- con el 5 al 7% de la población total. En estos países prácticamente generalmente se ha carecido de consideración social, económica, política y cultural, pues se ha ignorado la condición específica de la minoría étnica, en donde generalmente, se concentran los índices más desfavorables de pobreza.

Las etnias indígenas que habitan el istmo de Panamá se encuentran hoy, distribuidos en tres modalidades diversas (Ordóñez, 1996, p: 89):

- Los grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales y económicos.
- Los grupos que conservan gran parte de su cultura, pero que están directamente articulados a una economía de mercado sean rurales o urbanos.
- El sector de la población desindianizado por el integracionismo, y que ha perdido sus esquemas culturales y formas de organización.

Ubicaremos como población indígena a los dos primeros, estructurados en ocho pueblos indígenas: Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri, quienes representan aproximadamente 285,231 personas, el 10% de la población panameña.(Censos Nacionales, 2000). La mayoría de esta población está en el área rural, y los principales puntos de concentración son la Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 1997). Las comarcas Kunas de Kuna Yala (Ley 16 de 1953), Madungandí (Ley 24 de 1996), Wargandí (Ley 34 de 2000) y dos comunidades Kunas, Pucuru y Paya (Takarkunyala), las cuales se encuentran en el Parque Nacional de Darién (Decreto Ejecutivo 21 de 1980). La Comarca Emberá-Wounaan (Ley 22 de 1983), y otros territorios ubicados en la

provincia de Darién. Los Naso se encuentran en el Parque Internacional de La Amistad y los Bri Bri por las orillas de Río Sixaola, en la frontera de Panamá con Costa Rica.

2. Los Territorios:

Un poco más de la mitad (53%) de los pueblos indígenas habitan en las cinco comarcas mencionadas, o sea una 150,073 personas. El 20% del territorio panameño está ocupado por estas comarcas, o sea 15,103.4 km² de los 75,517 Km cuadrados que mide el país, por lo que debe reconocerse como un logro importante el hecho de la mayoría de los pueblos indígenas tenga sus tierras legalizadas, cumpliendo con un derecho histórico, pero una parte están fuera de las comarcas y en terrenos no legalizados, otros se encuentran ubicadas en áreas protegidas y crecientemente ocupando áreas urbanas y semiurbanas.

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas han estado siempre muy ligadas al territorio, pero sumadas a exigencias de defensa de idiomas, cultura y hábitat. Los movimientos indígenas debaten entre diversos desafíos. Para ellos, la legislación y protección de sus territorios, la preservación de la comunidad y los estilos de organización y producción, el acceso pleno a los derechos de ciudadanía, a mantener su lengua, costumbres y creencias son reivindicaciones fundamentales, sumadas a la necesidad de delinear al Estado nacional como multiétnico y plurinacional, pues existen pueblos que deben expresarse con derechos definidos en el Estado panameño.

La Comarca³ “es un terruño indígena con organización política semiautónoma 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. Mas bien, el Estado reconoce los rasgos únicos de la sociedad indígena en contraste con la nacional, y ambos gobiernos - nacional e indígena- alcanzan acuerdos generales: los indígenas se acomodan a ciertos intereses del Estado de soberanía, seguridad y explotación de recursos, para poder ganar su propio terruño. Son ellos quienes toman la mayoría de las decisiones que conciernen a aspectos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones. Dentro de los límites de esta región geopolítico-administrativa, los indígenas, en gran parte, se gobiernan a sí mismos bajo su propio sistema político, pero todavía mantienen fidelidad al Estado.” (Herlihy,1995, p :81). Tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo, y supone el mantenimiento de las características propias de esas comunidades emanadas de su historia e identidad. Es un concepto muy diferente al de reserva, que significa marginalidad y apartheid.

La primera Comarca tiene su origen en 1925 cuando los Kunas desatan una insurrección que intenta romper sus lazos con el Estado panameño, como respuesta al colonialismo interno expresado en una política de integración forzada. A partir de este conflicto el gobierno de Panamá reconoce con la Ley 59 de 1930 una reserva, pero posteriormente con la Ley 2 de 1938 se les otorga a los Kunas su

³ El concepto de comarca fue utilizado en mesoamérica en la Colonia para designar una región, pueblo o provincia especialmente ubicado en un área distante y de difícil acceso que requiere administración especial, pero su uso histórico sugiere una región cultural, fronteriza, indígena. (Herrera, 1982,p:75).

territorio actual con el nombre de Comarca de San Blas, hoy Comarca Kuna Yala⁴. En 1945 el gobierno panameño y los Kunas negocian una carta orgánica que establece un gobierno regional en la Comarca. Con la ley 16 de 1953 se aprueba la condición administrativa y jurídica, reconociéndose la Carta Orgánica como forma indígena de gobierno. En el ínterin otros pueblos indígenas reivindicaron la legalización de sus territorios, por lo que se definieron varias reservas pero sin delinearse administrativamente, sin contar con apoyo ni reconocimiento real. En la década de los setenta con el gobierno de Torrijos, varios congresos generales de los otros pueblos indígenas tomaron como modelo organizativo –pero modificándolo- a la Comarca Kuna. La Constitución de 1972 consagró la participación indígena en el sistema político y la dotación de territorio necesario para ello. (Herlihy, 1995, p :82-83).

La legislación sobre las Comarcas ubica la propiedad y uso colectivos de esos territorios, siendo inembargables e inadjudicables. Cada pueblo indígena posee un sistema de tenencia aceptado por las leyes indígenas sobre la base de la propiedad individual de las tierras trabajadas, y la herencia enmarcada en la producción y consumo familiar. La mitad de los hogares poseen algo de tierra, pero las tres cuartas parte no poseen título de propiedad individual. En el caso de los kunas además de la familiar existe la propiedad personal y la comunal cooperativa. (Alvarado,2000)

No toda la población indígena está dentro de las Comarcas, algunos no las poseen como los Naso, Bri Bri o Bokota , y otros muchos no viven en ellas aunque éstas ya estén delimitadas. Así, la mitad de los Kunas viven fuera de sus comarcas. La mayoría de los Emberá Wounaan, producto de su gran dispersión, están fuera de suya, y exigen la legalización de lo que designan como Tierras Colectivas. La migración producto de la marginación y el abandono provoca que 47% de los indígenas vivan fuera de estos territorios autónomos.

Las comarcas son un espacio que representa un gran recurso para el desarrollo, a partir del desafío de lograr estructurar y realizar planes de desarrollo humano comarcales, donde puedan articularse factores sinérgicos para elevar la calidad de vida de sus integrantes, por lo que deben existir los recursos adecuados para impulsar el desarrollo integral articulado a la promoción de la identidad de los pueblos indígenas.

3. El Capital Social

Se entiende por capital social “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”.⁵ O “la confianza en los sistemas de ayuda recíproca y las redes sociales que vinculan a la gente de la comunidad”... “la confianza, las normas y las redes de reciprocidad arraigada en las organizaciones sociales”⁶, o como lo define F.Fukuyama “la capacidad de los individuos de trabajar juntos a otros, con grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes”.⁷

El capital social de los pueblos indígenas, puede ubicarse a varios niveles. El capital social en el ámbito de base en los espacios rurales y en los espacios urbanos, y como el capital social en el

⁴ En 1998 la Asamblea Legislativa la designó oficialmente como Comarca Kuna Yala, aunque ya se venía utilizando ampliamente el nombre desde mucho antes.

⁵ Putnam, Robert 1993. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

⁶ Moser, Caroline 1996. Op.cit. pag XVIII.

⁷ Fukuyama.F. 1995. Confianza. Buenos Aires:Atlantida

ámbito de los movimientos sociales étnicos. Es buena recordar que esta combinación ha permitido acciones significativas para la consecución de reivindicaciones como legislaciones, comarcas y otros logros.

3.1 El capital social en los espacios rurales:

Las comunidades indígenas tienen mayor capital social que las no indígenas, pues cuatro quintas partes participan en algún tipo de organización, con relación a tres cuartos de las comunidades rurales no indígenas y la mitad de las comunidades urbanas. Además las comunidades indígenas poseen más capacidad de comunicación horizontal interna en cada comunidad, y de comunicarse entre las diversas comunidades. Los que viven dentro de las áreas indígenas tienen un capital social más sólido, que los indígenas que viven fuera, en áreas urbanas (36%) y rurales (26%) (Vakis y Lindert, 2000)

Según la percepción colectiva de las comunidades ⁸(MEF(c), 2000), los mayores niveles de organización en el país están en las comunidades indígenas (82.5%) y rurales (79.5%). El 63.5% las comunidades del país que no tienen ninguna organización, respondieron que alguna vez su comunidad se había organizado para resolver los problemas que los afectan a todos. En el quinquenio 1992-1997 la participación de los miembros de las comunidades con trabajo voluntario para conseguir mejoras de beneficio común fue alta (67.8%). Los mayores niveles de participación se presentaron en las áreas de difícil acceso (77.8%), rurales (77.5%) e indígenas (70%). La participación urbana alcanzó el 55.6%. Estos niveles de participación se producen a pesar de que las comunidades indígenas son las que reciben menos ayuda.

3.2 El capital social en los espacios urbanos:

Producto de la migración rural urbana, cada día más indígenas se congregan en la ciudades, con el riesgo de su atomización y desarticulación, pero una parte de ellos logra visibilizarse y así conservar su identidad astillada en el contexto urbano. Los Kunas, por ejemplo, han logrado estructurar a nivel urbano metropolitano estos espacios:

- Las asociaciones por capítulo según la comunidad de origen. Cada capítulo representa el pueblo o lugar de residencia existiendo en la actualidad 16 capítulos con sedes fijas y periodicidad en las reuniones. Existe la unión de capítulos creada hace varios años y que organiza elecciones con los presidentes de cada capítulo y a su vez escoge al presidente de la unión.⁹ Además, pagan cuotas a sus comunidades, fijadas por el congreso local en la Comarca aunque ya no vivan en los poblados.
- Los lugares de residencia. Los Kunas tienden a nuclearse y a crear sus espacios, llegando a convertir a edificios de cuartos de alquiler enteros en colonias Kunas con estructuras de acogida para recién llegados o desempleados. Un fenómeno de la última década ha sido la aparición de barrios periféricos ocupados por Kunas y en los cuales se intenta reproducir en el ámbito urbano sus formas

⁸ Se refiere al estudio de Percepciones Colectivas de la Comunidad realizada por el MEF en base a la Encuesta de la Comunidad, es la percepción de un conjunto de personas de 438 comunidades rurales, urbanas e indígenas que analizaron su realidad desde la perspectiva de sus vivencias, necesidades y aspiraciones.

⁹ Entrevista a Loys Paniza, Secretaria Indígena, 5 de noviembre 1992.

de organización. Estas son barriadas como Kuna Nega -La más antigua- donde viven unas 500 personas. Loma Cová con 1200 personas. KosKuna en Veracruz con 500 habitantes y Takarkunyala en Vacamonte con 300 moradores. Una parte significativa de los inmigrantes en la capital están articulados en barrios propios.

- La actividad deportiva en especial a través de equipos y ligas de baloncesto y fútbol.
- Asociaciones gremiales y culturales, como la Unión de Estudiantes Kunas, Juventud Duioren, asociaciones de danzas y arte, la Unión de Trabajadores Kunas, (Area del canal), que impulsa un proyecto de manejo de las áreas silvestres de Kuna Yala (PEMASKY), y ha realizado un trabajo muy importante en la delimitación sostenible de las comarcas Kunas.

3.3 Los movimientos sociales:¹⁰

Los pueblos indígenas se han articulado en movimientos sociales étnicos con dimensiones locales, nacionales y regionales. Las acciones del movimiento indígena contienen dos dimensiones: espacio y procesos.

a) El espacio es visto como territorio y conjunto de recursos, y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones.

b) Los procesos se dan en el territorio como espacio jurisdiccional y se expresa en el reclamo sobre el control de los procesos políticos, culturales, sociales y económicos que los afectan; y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos. (Zúñiga, 1998, p:143)

Ambas dimensiones están estrechamente articuladas, pero ambas solo pueden tener realidad material solo si existe una porción demarcada de territorio. Las líneas que delimitan ese perímetro deben contener un régimen especial de derechos distinto al vigente fuera de él.

El territorio indígena es “concebido como continuidad sin fisuras ni fraccionamiento, integro y diversificado pero cuya garantía jurídica no haga diferencia entre sus diversos elementos, tan amplio como sea necesario para asegurar la vida correcta de cada pueblo correspondiendo a su propia percepción territorial de la ocupación actual o tradicional, un territorio cuya concepción y guía de manejo sea la propia cultura del pueblo que lo ha vivido y al que debe reconocerse la mas amplia capacidad de disposición y control sobre sus recursos.”(Zúñiga, 1998, p: 144)

Para obtener sus territorios y algunos de sus derechos los indígenas han tenido que combinar ancestralmente la lucha y la negociación. Como y vimos los Kunas se insurreccionaron en 1925 y los Ngobe-Bugle sostuvieron intensas movilizaciones durante décadas para obtener la demarcación

¹⁰ Según Aníbal Quijano se trata de "la tendencia de un sector determinado de la población de una sociedad, a presionar sobre alguno o algunos aspectos de la estructura de la sociedad, con la finalidad de cambiarlos en algún sentido, de manera deliberada." Para Daniel Camacho, es "una dinámica que se genera en la sociedad civil, y se orienta hacia la defensa de intereses específicos, y que cuestiona fragmentaria o absolutamente las estructuras de dominación prevaleciente, buscando transformar las condiciones de crecimiento social". Los movimientos sociales pueden ser clasistas (obreros, campesinos, capas medias...) o ser pluriclasista (urbano, regional, étnico, estudiantil, femenino, juvenil, ecológico, pacifistas, religioso, nacionalista, de tercera edad, cultural, de ciudadanía, etc). Leis (2000)

comarcal. Hoy en día los términos de la negociación están mejor definidos en cuanto a la responsabilidad y representatividad la que recae en los Congresos Generales de cada pueblo indígena y en sus coordinaciones nacionales, y los diversos gobiernos nacionales aumentan cada vez más el reconocimiento de esas competencias y liderazgos.

La capacidad de articulación de los diversos pueblos indígenas se ha expresado en momentos como éste. El 12 de octubre de 1995 los representantes de los Congresos indígenas Ngobe-Buglé, Kuna, Emberá-Wounaan-Drua y Madugandí presentaron públicamente al Gobierno Nacional -teniendo como garante al sistema de Naciones Unidas- el Plan De Desarrollo De Los Pueblos indígenas¹¹, que tiene su antecedente en un Plan elaborado por una Comisión de Alto Nivel en 1993.

El documento señaló propuestas como:

- La demarcación con urgencia notoria de la Comarca Ngobe-Buglé, las comarcas kunas de Madugandí y Wargandí (ya obtenidas) y el fortalecimiento de las existentes. El derecho al uso, administración y usufructo de los recursos naturales terrestres (suelo y subsuelo) y acuáticos (fluviales, marítimos, lagos y lagunas) enmarcados en su territorio. El estudio, exploración y explotación de recursos naturales (minería, flora, fauna, genéticos o de paisaje) que se quieran realizar en los territorios, deben contar no solo con la aprobación sino también con participación de los Congresos indígenas.
- La necesidad del desarrollo productivo pero armonizado con la identidad y la experiencia histórica indígena. Entre las acciones que recomiendan está la prioridad de programas de seguridad alimentaria, pues el gobierno en conjunto con ellos debe permitir el acceso de los productores indígenas a la comercialización y tecnología apropiada. Los proyectos de cooperación internacional y nacional deben coordinarse con las autoridades indígenas y generar la participación real y efectiva de los pueblos indígenas, desde la concepción teórica hasta la ejecución en el terreno de los diversos proyectos de desarrollo económico, político y social. Entienden por participación como "un proceso de transferencia de recursos, capacitación de los usuarios/beneficiarios indígenas para su uso adecuado, de modo que éstos puedan devenir autónomos en el uso de tales recursos a beneficio de sus comunidades".
- El Estado debe garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso a los programas de salud, situando equipos adecuados y transporte necesario para mover pacientes a otros centros u hospitales. Igualmente claman por capacitación de personal de salud y salubridad comunitaria. Ahora bien todos estos componentes debe articularse con la salud tradicional, promoviendo armónicamente la medicina autóctona. La educación debe incrementarse a través de diversos programas pero en forma bilingüe incluyendo textos escolares que incluyan la cosmovisión e identidad indígena.

En torno a este Plan se organiza la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP)¹², que logra integrar a todos los Congresos Indígenas. Con su aporte se enriquece el documento de la Visión Nacional 2020¹³, en el eje de Ética y Equidad, con estas propuestas:

¹¹ Congreso General Ngobe Bugle, Congreso general Kuna, Congreso General Embera Waunaan, Congreso Madugandí, Organización Indígena de Tierras Colectivas Embera Waunaan Drua. 1995. Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Panamá.

¹² Desde la década de los setenta los pueblos indígenas buscaron mecanismos de coordinación, con esfuerzos como ASIPA (Asociación Indígena Panameña), ANIP (Asociación Nacional Indígenas de Panamá) y COONAPIP Coordinadora Nacional de

Meta: Desarrollo y bienestar de los grupos étnicos

Objetivos Operacionales

- Proporcionar un marco jurídico que garantice el desarrollo de las zonas indígenas.
- Formular un Programa Nacional de Desarrollo Indígena (PNDI) que ejecute el Plan Nacional de Desarrollo.
- Creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Indígena como espacio de participación formado por los principales actores del desarrollo indígena.
- Fortalecimiento institucional a través de una Dirección Nacional de Planificación y Desarrollo Indígena (DNPDI), que coordine el seguimiento y monitoreo del Programa Nacional de Desarrollo Indígena.
- Incorporación de una propuesta indígena para la erradicación de la pobreza en las comarcas en el marco de la política para la erradicación de la pobreza.

Meta: Respeto a la Multiculturalidad

Objetivos Operacionales

- Ejecución de proyectos de desarrollo socio-económicos surgidos en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Indígena.
- Acceso a la educación, el trabajo y la participación política sin distinción étnica.
- Eliminación de los contenidos racistas en la publicidad, textos y otros medios de información.
- Alcanzar una comunidad armónica e integrada y con respeto a los diferentes grupos étnicos y sociales.
- Desarrollo y bienestar de todos los grupos étnicos, tales como los afro panameños.

Los movimientos sociales indígenas no solo articulan reivindicaciones sino que logran articular también propuestas programáticas de alcance nacional, lo que constituye un potencial muy importante para incidir en la formulación y aplicación de políticas públicas.

4. Capacidad de interactuar con la biodiversidad:

El aislamiento histórico de los pueblos indígenas si por una parte ha contribuido a su marginamiento, por otra ha sido favorable para la conservación de las culturas y de los recursos naturales, los que no han sido todavía afectados profundamente gracias a su ubicación geográfica, y en especial a las prácticas sostenibles económicas tradicionales y de subsistencia de los pueblos indígenas.

En Panamá y el resto de Centroamérica existe una estrecha relación entre las áreas de bosques vírgenes y los establecimientos de las poblaciones indígenas (Ver mapa), es decir las regiones con cobertura forestal tropical coincide con la presencia de territorios ocupados por poblaciones indígenas. “Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven

Pueblos Indígenas, donde hoy participan todos los Congresos Generales participaron originalmente, y que funciona hoy sin la participación directa del Congreso General Kuna.

¹³ PNUD. Visión Nacional 2020.—PNUD: Panamá, 1998.

y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos” (Deruyterre, 1997,p: 5)

Esta capacidad de interacción nace de la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos indígenas, que interrelaciona como una telaraña la armonía de los diversos componentes de la vida en los cuales el ambiente es un punto esencial. Constituye un aporte a la concepción de desarrollo sostenible que debe primar en el país y en el ámbito global.

5. La cultura e identidad:

"¿Quién dijo que estamos cansados de ser indios?" Yabilikiña. (Saila Kuna)

La cultura e identidad no son barreras para el desarrollo humano, sino todo lo contrario pues se fundamentan en valores e imaginarios que articulan factores claves como sostenibilidad, organización comunitaria, e historia.

Por su origen y trayectoria los pueblos indígenas son poseedores de una identidad muy definida, en todas las dimensiones de su existir. Esta es una de sus fortalezas más importantes y elemento clave para su desarrollo. Pero no todos reconocen esto, pues ha sido habitual la presencia de enfoques provenientes de un sector de los no indígenas, de proponer e imponer una integración de los pueblos indígenas exigiéndoles que pierdan sus valores propios, en función de sumarse a la "civilización" o a la nación.

Las migraciones indígenas, las comunicaciones y tecnología están generando acelerados procesos de aculturación (Pérdida del referente cultural) a través de la desterritorialidad y descolección¹⁴. Es decir la desconexión del territorio y de sus colecciones de monumentos, rituales y objetos que eran parte de la identidad de muchos grupos humanos. También se genera una radical reorganización de las formas de producción y circulación de bienes simbólicos. Las culturas son cada vez más híbridas e interculturales¹⁵, pero al mismo tiempo se producen nuevas formas de recuperación de la memoria e identidad a través de procesos educativos y comunicativos formales y no formales.

Pero la identidad indígena también requiere una visión pluricultural, pues se corre el peligro de mirar la cultura de forma rígida e inamovible, o convertirse en ghetto. Los tiempos desafían pues a la apertura a un espacio pluricultural, donde se transiten con ojos abiertos y oídos receptivos en la interacción de dinanismos culturales y de conocimientos.

Hay decisiones que afectan la capacidad de construir cultura para la identidad. Bonfil Batall ubica cuatro aspectos fundamentales.

1. La cultura autónoma, sobre la cual se posee poder de decisión sobre sus elementos (materiales, organizativos, cognoscitivos, simbólicos y emotivos), y se tiene capacidad de producirlos, usarlos y

¹⁴ Ver García Canclini, Néstor, "Escenas sin territorios" en LA COMUNICACIÓN DESDE LAS PRACTICAS SOCIALES, Universidad Iberoamericana, México, 1990.

¹⁵ En una encuesta participativa con indígenas emberás waonán de la selva darienita sobre preferencias en función de montar la primera emisora de radio de la región Radio Voz Sin Fronteras en 1995, estos escogieron la diversidad de varios ritmos sobre la posibilidad de solo escuchar su música. N del A

reproducirlos. Ejemplo, la agricultura tradicional del maíz o arroz, las formas de cooperación campesina, o la organización comunal indígena.

2. La cultura apropiada, que son los elementos culturales ajenos, pero que pueden usarse y decidir sobre sus usos porque resultan ser necesarios o válidos para impulsar mejor calidad de vida. Ejemplo, las radiograbadoras cada vez más comunes en los pueblos indígenas que sirven para muchas cosas, entre ellas para grabar las tradiciones, relatos y músicas propias. La tecnología para mejorar la producción sosteniblemente, etc.
3. La cultura impuesta, sobre la cual no se posee poder de decisión sobre sus elementos y que no son propios de la cultura autónoma. Ejemplo, los hábitos de consumo impuestos por el mercantilismo.
4. La cultura enajenada en la cual los elementos son propios pero la decisión es expropiada. Ejemplo, la confección de artesanías que comercializadas por otros agentes pierden su valor cultural original.

La cultura autónoma y la cultura apropiada conforman el universo de la cultura propia, que es la capacidad de producir diálogo intercultural como aporte a la identidad. La construcción de la cultura propia, no desprecia la ajena sino que sabe apropiársela. Contrarresta la impuesta y enajenada con el control democrático cultural.

El reconocimiento de la pluriculturalidad hace expedita la confluencia, la convergencia de las distintas facetas étnicas, idiosincrásicas, cognoscitivas, culturales es decir la interculturalidad, que recoge, retoma y proyecta una síntesis que no es fusión sino encuentro contradictorio de posibilidades y experiencias.

La necesidad de revalorizar lo local, lo propio, lo diferente, la identidad de los sujetos no es opuesto a la interculturalidad sino por el contrario son complementarios y en esa medida potencialmente humanizadores.

Frente a esto los pueblos indígenas afirman su identidad como una potencialidad en la medida en que desarrollan la capacidad de dialogar con las otras culturas, y en ese intercambio mejorar su calidad de vida y aportar a la mejoría de la calidad de vida de otros sectores.

6. Capacidad de articulación con otros sectores:

El movimiento indígena ha logrado articularse a instancias más amplias desde donde puede proyectarse y dimensionarse, como son los casos –entre otros- de APEMEP y CONADEL.

- 6.1 APEMEP. El único esfuerzo concertado que ha tenido capacidad de agrupar sectores diferentes del área rural y delinear una estrategia es la APEMEP (Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá). En esta asociación fundada en 1991, participan 168 mil miembros y 246 organizaciones de base (Cooperativas, asentamientos, grupos de producción, asociaciones y tres congresos generales indígenas.)

La Nueva Estrategia de APEMEP (2001)¹⁶ ubica como objetivo estratégico lograr la transformación del medio rural, el desarrollo de una agricultura limpia y moderna, conjuntamente con otras actividades económicas complementarias como el comercio, la industria rural, el turismo, la pesca, entre otras, garantizando siempre el elevamiento de la eficiencia, la productividad y, en consecuencia los niveles de rentabilidad de la empresa rural, la cual tendrá por finalidad el elevamiento de la calidad de vida de los pequeños productores agropecuarios, en un contexto de consolidación de la cultura nacional, de seguridad y soberanía alimentaria, de equidad social, de sostenibilidad ambiental y de estabilidad de los asentamientos de los pequeños y medianos productores en el territorio rural.

Como instrumentos de política para lograr este objetivo estratégico se encuentran:

- Apoyo al desarrollo integral de las comarcas indígenas respetando su autonomía y cultura, a partir de su propio desarrollo.
- Seguridad sobre la tenencia o propiedad de la tierra de los campesinos y de los indígenas en su comarca a través de un Banco de Tierras, con capital inicial del Estado.
- Incorporación de los intereses campesinos, indígenas, laborales y la micro, pequeña y mediana empresa en las negociaciones del ALCA, TLC, OMC etc.
- Coadyuvar a que el país retome la producción de alimentos básicos como una estrategia de seguridad nacional.
- Reconstituir el tejido productivo agropecuario rural de los diversos sectores(arroceros, horticultores, fruticultores etc.)
- Desarrollo de políticas de fomento de cadenas agro-industriales en lugar del énfasis en materias primas, reactivando a la oferta nacional partir de la producción campesina e indígena.
- Política salarial y de empleo en la zona rural.
- Validación y transferencia de tecnología hacia el agro.
- Generar un entorno favorable a la inversión requerida para el desarrollo rural con la inclusión de los intereses de campesinos, indígenas y trabajadores rurales.
- Igualdad de oportunidades para la mujer en todos los campos.
- Protección y promoción del medio ambiente.
- Reforma a la ley de Asentamientos Campesinos con el objetivo de consolidar la propiedad sobre la tierra y tener viabilidad en la búsqueda de recursos financieros para la productividad.
- Establecimiento de un sistema de consulta y participación democrática para la gestión de la Cuenca del Canal.
- Modificación de la ley del FECCI, para que apunte hacia ser fuente exclusiva del sector agropecuario, y que se garantice el mecanismo para que accedan a él , los pequeños y medianos productores.

¹⁶ En 1992 aparece la PROPUESTA PRODUCTIVA DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE PANAMÁ de APEMEP. La propuesta después de pasar revista crítica a los efectos perjudiciales de las políticas de ajuste en el campo, se enfoca en los objetivos estratégicos planteados como garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria. Esto se complementa con elevar sus condiciones de vida, tanto materiales como espirituales, lo que va acompañado de la necesidad de la democratización de la economía. Para el logro de estos objetivos estratégicos urgen al gobierno nacional que proteja el mercado interno, frente a una competencia con los productos de otros países. Los objetivos específicos pasan por:

a) La transformación agraria, que garantice la real y efectiva legalización de la tierra, el acceso a la tierra para los que no poseen, demarcación de las comarcas indígenas y aprovechamiento del recurso tierra.b) El desarrollo sostenible y protección del medio ambiente.c) Aumentar, diversificar y mejorar la producción. d) Mejorar la gestión gremial, empresarial y organizativa.e) Promover la integración económica y social de los productores.La propuesta incluye políticas y medidas de aplicación de estos objetivos.

- Apoyo a la dimensión regional centroamericana (ASOCODE) e internacional (Vía Campesina) compartiendo sus posiciones en cuanto a transformación agraria, participación campesina en la producción, concertación real, respeto a las raíces culturales, entre otras.

Pero ¿Cual es el poder político real que tienen actualmente los pobladores rurales en Panamá para proponer alternativas y negociar con el Estado, estas u otras propuestas? ¿Qué perspectivas ofrece hacia el futuro dicho poder en aras de asegurar el logro de un mejoramiento en las condiciones de vida de los campesinos y campesinos?

A pesar de que APEMEP está luchando desde hace casi diez años por una estrategia productiva de alcance nacional, por la tierra y por el acceso a los factores productivos, por el derecho a la autonomía e identidad de los pueblos indígenas y campesinos, estos objetivos no logran alcanzarse y en muchos casos se producen retrocesos. Los pobladores rurales tramitan sus demandas a través de diversos niveles de acuerdo a su tipo de aspiración. Ciertas demandas puntuales y específicas logran canalizarse a través de organismos del Estado, los planteamientos más estratégicos parecen no encontrar los caminos de la negociación o la concertación. Los recursos de poder a su alcance han sido escasos por el carácter subordinado y excluidos de estos sectores, y por la aplicación de los programas de ajuste en el campo que han afectado a casi todos los sectores que trabajan en él.

6.2 CONADEL. En 1998, se logró articular por primera vez en el país a un conjunto de sectores interesados en impulsar el proceso de descentralización con el nombre de Coordinación Nacional Para La Descentralización Y El Desarrollo Local (CONADEL). Conformados por los municipios a través de AMUPA, el Congreso General Kuna, la Asamblea de la Sociedad Civil, ONG como CEASPA (Centro de Estudios y Acción Social Panameño) e IPADEM (Instituto Panameños de Desarrollo Humano Municipal), Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, y –posteriormente el MEF- con el apoyo de UNICEF, BID, FNUAP y PNUD. La creación de CONADEL tiene un gran significado pues establece por primera vez una alianza estratégica entre los gobiernos locales, y sectores de la sociedad civil.

CONADEL impulsa el establecimiento en 1999 del Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local, que coloca la propuesta descentralizadora en la agenda política electoral, y es parte de un conjunto de propuestas provenientes de la sociedad civil que se expresan en el marco del último proceso electoral del siglo, en un año (1999) en que se culminó con la reversión total de los bienes canaleros. En ese contexto diversos sectores de la sociedad panameña se articularon, para concertar un conjunto de pactos de la sociedad civil con las tres alianzas participantes en el torneo electoral personificados en los tres candidatos a la Presidencia de la República. Los pactos fueron los de la juventud, mujer, descentralización, participación ciudadana y ambiente.

El Pacto por las Descentralización y el Desarrollo Local firmado el 5 de abril de 1999, constituye el canal a través de cual acuerdan transformar el centralismo y el transitismo, que ha caracterizado a la sociedad panameña. Por ello, se comprometen a “Impulsar decididamente la descentralización político administrativa del Estado panameño, como un proceso de transferencia gradual, equitativa y responsable de competencias, recursos humanos, tecnológicos y económicos, responsabilidades y poder de decisión desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. En la medida en que se efectúe esta transferencia es necesario propiciar en las municipalidades, el desarrollo de las responsabilidades y capacidades necesarias para asumir el proceso a escala óptima en el ámbito local, y simultáneamente debe lograrse la modificación de las entidades del nivel central que tenían

dichas funciones. Reconocemos al municipio como la unidad político-administrativa del proceso de descentralización del Estado, fortalecido con una creciente participación ciudadana.”

El Pacto propone creación de comisiones de alto nivel y legislativas, reformas de ley, y se puntualiza la necesidad de medidas concretas que apunten al fortalecimiento institucional de las municipalidades, y así ampliar su capacidad de gerencia social y ambiental. Se reconoce que la descentralización y desarrollo local "implica una fuerte participación de la sociedad civil a nivel local, por lo que el desarrollo local debe sumar además de infraestructura, generación productiva y puestos de trabajo a nivel local, el desarrollo humano y social a nivel local a través de programas participativos y educativos acordes a las realidades, programas de prevención y promoción de salud y salud reproductiva, que desarrollen potencialidades de todos los miembros del municipio"

El Pacto opta por incorporar a la comunidad en el proceso de planificación participativa de las actividades de desarrollo local. Aprobar los presupuestos municipales previa consulta popular sobre objetivos, prioridades y asignación de recursos. Implementación del derecho de iniciativa, referéndum municipal que otorgan la Constitución Nacional (Artículo 236) e impulsar la adopción de otros derechos como el cabildo abierto, la revocación, y la participación ciudadana a través de comisiones de desarrollo municipal. Creación de comisiones municipales de desarrollo, sobre la base de criterios pluralistas de consenso y concertación, para incorporar a la sociedad civil, el sector privado con la sociedad política en el proceso de descentralización y desarrollo local. Promover una administración municipal eficiente, eficaz y transparente; propiciada por la contraloría social de la sociedad civil que erradique o mitigue la corrupción.

Los pueblos indígenas mantienen su propio nivel de autoridad tradicional local en relación los niveles propuestos por el Estado (Corregimiento, Municipio) y es frecuente la tensión entre estas dos estructuras. Es el caso de la Comarca Kuna Yala, no posee régimen municipal aunque tiene juntas comunales, representantes de corregimientos. La articulación con el poder local municipal y la descentralización es clave para el fortalecimiento de las Comarcas, y sus propios regímenes municipales indígenas pues una transferencia de competencias y recursos los beneficiaría.

Estas seis potencialidades constituyen activos para el desarrollo humano de las poblaciones indígenas de Panamá, que muchas veces no son reconocidas ubicándose únicamente las carencias como características únicas estas poblaciones. Como resultado de este enfoque surgen mas bien acciones asistencialistas, paternalistas e incluso integracionistas que presuponen los indígenas deben dejar de serlo para encontrar el camino al desarrollo. En su lugar, ponderando las potencialidades es necesario reconocer a los pueblos indígenas como sujeto principal de un desarrollo enriquecido por los propios aportes que ellos logren desarrollar.

B. Las carencias, expresión de la vulnerabilidad.

Las carencias no son solo referidas a las poblaciones indígenas , sino constituyen expresión de la vulnerabilidad o condiciones de riesgo para el desarrollo humano en poblaciones de pobreza rural y urbana.

1. La extensa pobreza rural:

Históricamente el campo panameño ha estado relegado del desarrollo nacional por su carácter periférico, concentrando pobreza, pues el epicentro de principal actividad económica es y ha sido el

área de tránsito metropolitana. Como lo afirma Gloria Rudolf¹⁷, la población rural e indígena se ha ido transformando, especialmente después de la II Guerra Mundial de una economía rural de subsistencia a una economía cada vez más vinculada al mercado, lo que ha incidido sobre el desenvolvimiento del minifundio y la concentración de la gran propiedad agraria. La economía monetaria acentúa la migración rural urbana, urgida por la necesidad del ingreso necesario para el consumo básico y la educación de los hijos.

Según datos del Estudio de Niveles de Vida (MEF(d), 1997), la pobreza indígena tiene como marco principal el espacio rural, que en Panamá aún posee un peso significativo en cuanto a ámbito geográfico y población (42.6%), pero que también cuenta con la pobreza concentrada en el campo, pues cerca de los dos tercios de los residentes en áreas de economía rural viven por debajo de la línea de la pobreza, recordando que en las áreas indígenas la pobreza asciende al 95%.

Pero la importancia decae al ubicar que la agricultura es solo responsable sola del 7% del PIB y de 22% del empleo total del país. Así, el sector no agrícola emplea a más de un tercio de los trabajadores rurales, pero 53% de los pobres extremos dependen en un mayor nivel de la agricultura. Los pobres rurales usan la mayor parte del ingreso agrícola para su subsistencia, y siendo las dos terceras partes de la población rural, solo poseen una tercera parte de la tierra agrícola. La pobreza es mayor entre los minifundistas (2-15 hectáreas de tierra), que no poseen título de propiedad (Es el caso del 93% de los hogares pobres). El valor promedio de las tierras de los pobres es menos alto, que el valor promedio de la tierra de los no pobres. (MEF(d), 1997)

La participación de la población rural pobre en el crédito y préstamos es muy bajo, por lo que su acceso en especial a los pobres es muy restringido. En el caso indígena solo asciende al 0.2% de los hogares para préstamos agrícolas. Los préstamos se otorgan a terrenos de más de 15 hectáreas con título de propiedad o con ganado como garantía, y de fuentes lejanas que significa disponibilidad de transporte, lo que acerca el crédito a los no pobres. En contraste los pobres disponen de escaso crédito, otorgando por prestamistas informales cercanos pagando el doble de interés que los no pobres. Las oportunidades de asistencia técnica y capacitación son muy limitadas, en especial para los pobres pues solo llega al 5% de los hogares. Las prioridades de la población rural se localizan en infraestructura básica (Caminos y transporte) y servicios sociales, más que en aspectos agrícolas. (MEF(d), 1997)

La población rural es menos pobre si no se dedica a la agricultura minifundista subdotada, sin título de propiedad ni acceso a crédito, asistencia técnica o capacitación. Si la extensión de la tierra es pequeña e informal, no tiene acceso a producción, mercado, crédito es decir está fuera de los circuitos del mercado, y genera tan poca productividad que es una actividad de subsistencia con poco o ningún equivalente monetario. En este marco una familia de gran tamaño, bajo nivel educativo, inserta en el minifundismo es el prototipo del núcleo rural pobre. (Wiens, Sobrado y Lindert, 1998). En contraste 5,045 explotaciones (2.3% del total) de más de 100 hectáreas ocupaban más de la mitad de la tierra con vocación agropecuaria, y habían aumentado respecto a años anteriores. (APEMEP, 2001)

Por su condición marginal la pobreza rural afecta principalmente a estos grupos humanos¹⁸:

¹⁷ Ver con provecho Rudolf, Gloria. LA GENTE POBRE DE PANAMA.-EUPAN, Panamá, 2000.491 págs.

¹⁸ Leis R., Raúl. MOVIMIENTOS CAMPESINOS Y ALTERNATIVAS DE DESARROLLO.-IPEL Mitrab, Panamá, 1996.

*El campesino pequeño parcelero o minifundista, que ocupa fincas pequeñas de quince hectáreas y menos, en forma de propiedad, ocupación o arriendo. Sobrevive en una economía de subsistencia sobre la base de cultivos, crías de animales o producción de artesanías. Solo una pequeña parte de esta población logra mover su producción como excedentes y mejorar su economía monetaria. También se ofrecen como mano de obra para el peonaje en fincas grandes y medianas.

*Los campesinos semiasalariados, minifundistas o sin tierra, que vende su fuerza de trabajo una parte del año para subsistir. Tanto las parcelas de subsistencia como las que generan excedente no producen economía monetaria suficiente, las primeras por solo producir para el autoconsumo y las segundas por la competencia de medianos y grandes productores modernizados. Ejemplo, el caso de poblaciones en los distritos como San Francisco, La Mesa, Las Palmas y Cañazas en Veraguas que son contratadas en las plantaciones de caña privadas y estatales. Las dos terceras partes de los hogares del campo tenían que obtener ingresos fuera de sus parcelas, y la mayoría de estos hogares eran los de campesinos minifundistas.

*Los obreros agrícolas, mano de obra asalariada, ubicados en plantaciones de caña, beneficios de café, industrias avícolas y de procesamiento de alimentos, fincas ganaderas y compañías bananeras en Bocas del Toro y Chiriquí. Comparativamente poseen mejores ingresos que los otros dos grupos.

*La población indígena se inserta en los tres grupos anteriores y una parte habita el espacio de tierras comarcales alejadas de impacto directo de inversiones productivas, y de las políticas sociales del Estado en la magnitud requerida.

Para los pobres rurales el ajuste económico afecta cultivos tradicionales, mientras que los de exportación no tradicional, son insuficientes todavía como para generar impactos significativos. El Estado asume la titulación masiva de tierras otorgando o titulando parcelas individuales, pero sin aumentar significativamente insumos, comercialización, tecnología, por lo que el pequeño propietario (indígena o campesino) acaba vendiendo su finca a bajos precios en el mercado de tierras, y migrando rumbo a fronteras agrícolas o ciudades.

En estas condiciones el campo, es cada vez más, reservorio de una pobreza extendida e incluso en aumento.

2. La ascendente pobreza urbana.

La migración hacia la ciudad, también suma parte de los y las migrantes rurales e indígenas a la pobreza urbana, que -aunque menor que la rural e indígena- es considerable y proyectivamente ascendente. En Panamá, según el Banco Mundial, "Es probable que una mayor proporción de pobres se concentre en el futuro en las áreas urbanas"¹⁹. La pobreza rural indígena y la pobreza urbana son partes de la misma concatenación de pobreza (polo rural a polo urbano), que es expresión de la desigual distribución del ingreso territorial y funcional en Panamá.

¹⁹ Lindert, Kathy. Pobreza Urbana en Panamá en: Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza. Banco Mundial, Panamá, 1999.

Según la ENV (MEF(d), 1997) y el Banco Mundial (Lindert,K.1999) el 56% de los 2.8 millones de habitantes de Panamá viven en áreas urbanas²⁰ y la pobreza urbana es de 15% con relación al 64.9 rural, 95.5% indígena y 37.3% nacional. La extrema pobreza urbana es del 3.1%, con relación al 38.5% rural, 86.4 indígena y 18.8 nacional.

- Existen en las áreas urbanas, 232 mil pobres de los cuales 47 mil están en extrema pobreza, de un total nacional de un millón de personas pobres. Casi la cuarta parte de los pobres viven en ciudades (23%). La pobreza urbana no es muy profunda, pues solo 3% viven en extrema pobreza.
- Un grupo considerable de población urbana es vulnerable o está en riesgo de pobreza, pues viven justo sobre la línea de pobreza total. Si la línea de pobreza aumenta (al reducirse el consumo total) en un diez por ciento, la pobreza urbana aumentaría de 15 a 19%, y los pobres urbanos serían de 23 a 25% en el ámbito nacional.
- Los niños y los jóvenes menores de 18 años, representan cerca de la mitad (46%) de todos los habitantes urbanos pobres. Esto tienen implicaciones generacionales graves por su impacto directo sobre estos grupos de edad.
- En San Miguelito existen 90,100 personas pobres de 300 mil habitantes que aproximadamente componen ese Distrito especial. San Miguelito tiene 40% de los pobres urbanos del país. El 28 % de la población urbana de Chiriquí es pobre, el 45% de Bocas y 20% del distrito de Colón que disminuyó en 19% su población entre 1970 y 1990, cuando en la periferia del distrito se triplicó, es decir exportó pobreza a su periferia urbana.
- El quintil de la población más rica de Panamá (fundamentalmente urbana metropolitana) recibe 41.5 veces más ingreso, y consume en promedio 15 veces más que el quintil más pobre que vive en las áreas urbanas.
- El desempleo en áreas urbanas es dos veces mayor que el desempleo en las áreas rurales e indígenas, y es especialmente alto entre las mujeres.
- La mayor parte de los pobres urbanos están empleados en servicios públicos comunitarios (mujeres) y comercio, con menos probabilidades de trabajar en el sector público. Los hombres en empresas privadas o como jornaleros, y las mujeres en labores domésticas o cuenta propia. Tres cuartas partes están en el sector informal (80% mujeres). Las mujeres se movilizan más que en el área rural en el campo laboral. El subempleo es más alto entre los pobres urbanos.
- Prácticamente casi todos los pobres urbanos saben leer. Completan la primaria, con 2 a 4 años más que los rurales. Pero menos de la mitad de los niños se matriculan en la educación preescolar. Solo 60% se matriculan en secundaria. Las tasas de repitencia y deserción son altas.
- Los pobres tienen la misma probabilidad de tratamiento médico que los no pobres.

²⁰ Áreas con más de 1500 habitantes, electricidad, suministro de agua potable, sistema de alcatarillado y calles pavimentadas. Escuela secundaria, establecimientos comerciales, centros sociales, de recreación y veredas. Según el Censo y la ENV

- La mayoría de los pobres urbanos viven en casas individuales, pero solo el 24% tienen títulos de propiedad de la vivienda. La invasión es uno de los medios predilectos de obtener terreno para construir sus viviendas. La tercera parte viven en casas de paredes de madera o precarios. 22% de las casas tienen piso de tierra. Tiene menos de tres habitaciones con promedio de tres persona por pieza con relación a los no pobres que ubican 1.3 personas por pieza. El 25% han hecho mejoras en sus casas en los últimos 12 meses. Dos terceras partes trabajan autoconstrucción usando ahorros, ayuda familiar y amical, y en ultimo lugar el crédito.
- La mayoría tienen agua, pero un 50% tienen conexiones externas. El servicio es irregular. El 75% se quejan de calidad del agua, presión, potabilidad etc. El 58% no paga por el agua. 41% no están conectados al sistema de alcantarillado o tanques sépticos. Hay luz pero existen quejas de la calidad del servicio. 60% no pagan por la electricidad.
- En cuanto al acceso al crédito solo el 20% ahorra con relación al 50% de no pobres. El volumen total de préstamos se da en un 71% a las áreas urbanas, pero 99% va a los no pobres y solo 1% a los pobres urbanos.
- Son usuarios de un transporte colectivo lento e inseguro, en una ciudad sumida en muchos problemas cotidianos.
- La probabilidad de ser pobres urbanos es mayor si se reúnen estos factores:
 - Más miembros en la familia
 - Baja educación
 - Ingresos del sector informal
 - Viviendas de baja calidad o sin títulos de propiedad.
 - Falta de servicios básicos
 - Bajo acceso al crédito
 - No existencia o baja capacidad asociativa (cooperativa, ayuda mutua, etc.)

La pobreza urbana posee menor capacidad asociativa o capital social que los sectores rurales e indígenas, por lo que es clave la reconstitución del tejido social. En un estudio publicado ²¹en 1998 sobre la base de una encuesta en el ámbito nacional permitió captar que el 75.9% de los encuestados mayormente urbanos no participan en ninguna organización y relación a un 24.1% que responde que en alguna. La participación en organizaciones es en clubes deportivos (9.6%), asociaciones pro mejoras o de desarrollo comunal(8.3), partidos político (3.6%), centros juveniles (3.5%), centro cultural (2.3%), asociación de voluntarios (2.4%), sindicato (2.1), centros de madres(1.5%). La no-participación es justificada por problemas de tiempo (8.7%), falta de interés (6.6%) y falta de organizaciones que motiven(6.1%). Pero un 93% si favorece la opinión de que una acción organizada ayuda a resolver los problemas de la comunidad: un 69.3% dicen estar muy de acuerdo y un 24.2% afirman estar de acuerdo.

Según el mismo estudio, el 74.1 % de las personas está de acuerdo con aumentar la participación de los ciudadanos y el 17% prefiere limitar esa participación. Entre los que estimaron aumentar la

²¹ Ver para las 4 variables : Leis, Raúl. 1998. Democracia y Cultura Política en Panamá en El Sentir Democrático. Procesos, San José CR.

participación están las personas con mejores niveles de educación, que residen en áreas urbanas y metropolitanas. Mucha de la capacidad de reaccionar de las comunidades depende de su capacidad asociativa. Las relaciones recíprocas y las redes sociales tienen su origen en los vínculos familiares basadas en el parentesco y el lugar de origen, y en redes locales formadas más recientemente que asumen multiplicidad de formas. De lo anterior se desprende la importancia que tiene la capacidad asociativa, y la participación con relación a la capacidad de superar o mitigar situaciones adversas o generar activos con relación al impacto social y la vulnerabilidad. La participación en agrupaciones y organizaciones de diversos tipo y calibre refuerzan los valores de solidaridad y tolerancia, y la corresponsabilidad en el progreso social y comunitario, y en la seguridad ciudadana.

Es evidente la bajísima integración a asociaciones y organizaciones de diverso tipo, y lo poco denso de las justificaciones, pero en cambio es muy significativo la inclinación hacia la importancia de la acción organizada de la población para resolver sus problemas y la opción por aumentar la participación ciudadana.

Las migraciones hacia las ciudades de los indígenas redundan pues en la amenaza de una reducción de sus potencialidades, aunque una parte logran rearticularse extraterritorialmente e incluso redimensionar su cultura e identidad.

3. La profunda pobreza indígena:

La pobreza indígena es “Abismal” como la cataloga el Banco Mundial ²², y “Masiva y profunda” según el Gobierno Nacional ²³.

- Según la Encuesta de Niveles de Vida (MEF(d), 1997) el 95.4% de los pueblos indígenas viven en pobreza y el 86.4% viven en pobreza extrema. El índice de profundidad de la pobreza señala que es cinco veces más alto para la población indígena que para la no indígena. El indicador de gravedad de la pobreza señala que hay más personas indígenas pobres que viven muy por debajo de la línea de la pobreza, en lugar de estar agrupadas cerca de esa línea como sucede con otros grupos humanos no indígenas. Los Ngobe Buglés, Emberás – Wounaan y Kunas enfilan en orden descendente la escala de pobreza indígenas, estando los primeros en la peor situación y los últimos cerca del promedio general del área rural.
- El índice de Pobreza Humana (IPH)²⁴ en sus dimensiones de mortalidad y analfabetismo expresa la gravedad de la situación indígena y rural. El porcentaje de población que se estima morirá antes de los 40 años es afectado por las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos, ya que esto redundará en el control de los problemas de salud y con ello en las tasas de mortalidad por grupos de edades. En 1997 los mayores porcentajes de población que muere antes de los 40 años se presentan en la Comarca Emberá (19.5%), Darién (13.7%), las Comarca Wargandí (13.7%) y Ngöbe Buglé (13.5%) y con un porcentaje un poco más bajo en Veraguas (8.2%), en cambio la menor mortalidad antes de los 40 años está en Los Santos (4.9%) y Panamá (4.9%). A nivel distrital los mayores

²² Banco Mundial. Panamá Estudio sobre Pobreza. Washington: Banco Mundial.2000.

²³ Gobierno Nal: Política y estrategia de desarrollo social 2000-2004

²⁴ La Pobreza Humana (IPH) se refiere al estado de privación de las dimensiones más esenciales para hacer posible el desarrollo humano, la longevidad, el acceso a conocimientos y servicios básicos. El IPH refleja la distribución del progreso en un país e identifica la población que aún vive con carencias en las dimensiones más básicas para la vida humana.

niveles de mortalidad se localizan en distritos indígenas como Kusapín (15.1%), Cémaco (19.2%) y Sambú (20.3%), y los más satisfactorios en Guararé (4.5%), Los Santos (4.7%) y David (4.7). Lo que es coincidente con los niveles de acceso a servicios de agua y saneamiento básico registrado en cada zona, ya que el uso de estos servicios no responde sólo a hábitos culturalmente urbanos, sino más bien a necesidades sanitarias básicas para el control de enfermedades.

- Por su parte el mayor nivel de analfabetismo en el año 2000 está presente en las comarcas de Wargandí (85.5%), Madungandí (63.7%), Ngöbe Buglé (45.9%), Kuna Yala (38.5%) y Emberá (34.5%), además de Darién (21.2%) y Bocas del Toro (16.9%). Presentando el menor nivel de analfabetismo Coclé (6.1%), Colón (3.7%) y Panamá (2.7%). A nivel distrital se aprecia mayor analfabetismo en Müna (43.6%), Besiko (54.1%) y Kankintú (56.8%) y él más bajo en Taboga (0.9%), San Miguelito (1.9%) y Panamá (1.9%).

Cuadro 2

Índice de Pobreza Humana

Dimensiones Longevidad y Conocimiento

	Muertes antes 40 años		Analfabetismo	
Provincias	1990	1997	1990	2000
Bocas del Toro	12.0	10.0	22.3	16.9
Coclé	8.5	7.0	9.7	6.1
Colón	9.3	7.7	5.7	3.7
Chiriquí	9.6	7.8	10.7	7.7
Darién	16.9	13.7	27.4	21.2
Herrera	7.0	5.6	14.0	10.4
Los Santos	6.4	4.9	14.7	10.7
Panamá	5.6	4.9	4.3	2.7
Veraguas	10.1	8.2	21.2	15.2
Comarca Kuna Yala	13.7	12.0	39.8	38.5
Comarca Emberá	22.4	19.5	39.4	34.5
Comarca Ngöbe Buglé	16.2	13.5	52.9	45.9
Comarca Wargandí	---	13.7	---	85.5
Comarca Madungandí	---	12.8	---	63.7
Total	8.0	6.5	10.7	7.6
Urbano	7.0	5.6	3.6	2.6
Rural	9.2	7.6	19.7	16.7

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Contraloría General de la República, área de análisis demográfico.

3.1 Ingresos y producción agrícola.

- Los ingresos son acentuadamente desiguales. Los Censos Nacionales de 1990 y 2000 permiten diferenciar los ingresos en las comarcas y entre regiones del país. Así, los ingresos reales promedio anual de las personas fueron de 866 balboas en 1990 y 379 en el 2000 para los y las habitantes de la Comarca Kuna Yala, de 778 y 387 para la Comarca Emberá, y de solo 135 (2,000) para la Comarca

Ngobe Bugle, en comparación con 2,328 y 3,162 de la Provincia de Panamá, y el promedio rural de 943 y 912 balboas en los años respectivos.

- Las condiciones para la agricultura son adversas. Según las percepciones colectivas de la comunidad, en las comunidades rurales, en el quinquenio 1992-1997, la producción agrícola tuvo una tendencia de cambio negativo, pues en el 48.9% de comunidades disminuyeron las cosechas. La venta de las cosechas también tuvo un cambio negativo, en el 38.6% de las comunidades las ventas disminuyeron y fueron las más perjudicadas principalmente las comunidades rurales y de difícil acceso. El 52.9% vende sus cosechas a intermediarios, el 39.7% hace ventas directas en mercados y tiendas, y cooperativas; en cambio las comunidades indígenas las venden a instituciones públicas y a exportadores. Las comunidades opinan que reciben poca asistencia técnica. Más de la mitad de las comunidades no cuentan con este apoyo (67.9%), afectando a la gran mayoría de comunidades de difícil acceso e indígenas. (MEF ©, 2000)
- El acceso a crédito es bajo y no beneficia al área rural quedando excluidas casi la totalidad de las comunidades indígenas, y la mayoría de las de difícil acceso. El 19% de los indígenas comparados con el 37% de los no indígenas poseen ahorros, y solo el 8% de los indígenas han solicitado créditos, destacándose lo distante geográficamente de las sedes de las instituciones de créditos formales, y las limitadas garantías que poseen los indígenas para acceder al crédito. Los créditos aprobados fueron más para uso del consumo personal o familiar, que para la producción lo que puede indicar el acceso cada vez mayor a condición asalariada en desmedro de la producción agrícola directa. (MEF ©, 2000)
- Las poblaciones indígenas buscan generar más recursos a través de la movilización laboral de la mano de obra pero los ingresos son muy bajos. La mitad de los y las indígenas (Tres cuartas partes de hombres y tercera parte de mujeres) son parte de la PEA (Población Económicamente Activa). Los salarios por hora son un tercio más bajos que los no indígenas. La mitad es empleado en el sector agrícola pero proporciona muy bajo ingreso en comparación con otros sectores (20% se emplean en el comercio y 12% en servicios a la comunidad.) El 90% de los y las indígenas están laborando en el sector privado, pero dos terceras partes de la población lo hace como sector informal. El 60% de los ingresos provienen del trabajo y la quinta parte de donaciones externas.²⁵

3.2 Los niveles de vida de las poblaciones indígenas:

- El nivel de vida de las poblaciones indígenas es el más bajo del país, lo que se advierte en el consumo de agua potable, saneamiento y ingreso:

²⁵ Ministerio de Economía y Finanzas (d). ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA. Dirección de Políticas Sociales. MEF :Panamá, 1997.

Cuadro 2

NIVEL DE VIDA DE POBLACIONES INDIGENAS

	Sin agua potable	Sin agua potable	Sin saneamiento	Sin saneamiento	Ingreso bajo canasta básica	Ingreso bajo canasta básica	Nivel de vida (Sobre la base de los tres anteriores).	Nivel de vida (Sobre la base de los tres anteriores).
Año:	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Comarca Kuna Yala	40.6	32.3	92.0	56.1	78.6	77.6	58.4	67.3
Comarca Emberá	99.9	89.3	94.0	57.1	79.0	81.0	91.0	75.8
Comarca Ngöbe Buglé		70.1		73.2		92.2		78.5
Panamá	7.3	2.9	3.7	2.2	28.1	20.7	13.0	8.6

Fuente: Censos Nacionales 1990 y 2000.

3.2.1 Educación

- La situación de la educación en las comunidades indígenas es la más desfavorable de todo el país. Según las percepciones colectivas de la comunidad (MEF (c),2000), la escuela primaria existe en el 74% de comunidades. Sin embargo, las comunidades que no tienen escuela, sus niños quedan excluidos del sistema escolar especialmente las comunidades indígenas. Para el 52.8% de las comunidades, la calidad de la infraestructura física de la escuela es considerada entre regular y mala. Se observan diferencias en la percepción, mientras que el 54% de las comunidades urbanas y el 44.7% de las rurales califican la infraestructura como buena, las indígenas y de difícil acceso la califican entre regular y mala. En la percepción de los pobladores de las comunidades no es satisfactoria la asistencia a la escuela de los niños en edad escolar, ya que solamente en el 56% de comunidades todos los niños asisten. Las causas que explican este comportamiento están relacionadas con la falta de interés de los padres; la situación económica del hogar que incluye el trabajo infantil; los problemas relacionados con la escuela como la falta de cupos y la distancia; los problemas familiares; y las diferencias culturales y étnicas.
- Baja escolaridad. Según el Censo Nacional del 2000, de 244,841 indígenas de más de cuatro años de edad, con relación a la asistencia y nivel de instrucción, se cuantifica que 88,170 no tienen grados de escolaridad aprobados, de los cuales su mayoría 50,083 son mujeres. Asisten a clases unos 40,667 hombres con relación a 34,748 mujeres. De los que asisten solo el 4,708 va a preescolar. Menos de la mitad, 113 mil, tenían educación primaria. 33,536 secundaria, 1,237 vocacional, 2,368 educación superior universitaria y 2,819 universitaria.

Los años de escolaridad promedio de la población de mas de 15 años es de 2.8 años en la comarca Ngobe Bugle, 3.5 años en la Emberá y 3.5 en Kuna Yala con relación a 9.8 de la provincia de Panamá y de 5.9 del promedio rural, en el año 2000. Los indígenas tienen cuatro años menos de escolaridad que los no indígenas, pero la brecha disminuye en los niños y las niñas indígenas entre

12-17 años, que hoy reducen a dos años menos la diferencia con los niños y las niñas no indígenas. El promedio de escolaridad de los hombres es de cinco años y en las mujeres menos de cuatro años.

- En analfabetismo es del 45.9% en la Comarca Ngobe Bugle (2000), 38.5% en la Kuna Yala y 34.5% en la Emberá Wounaan, comparado con el 2.8% de Panamá y 3.7% de Colón.
- El acceso a educación secundaria es bastante bajo. Solamente el 26% de las comunidades tiene colegio o escuela de secundaria, y son básicamente las comunidades urbanas las más beneficiadas con estos establecimientos educativos. Pocas comunidades rurales e indígenas cuentan con colegios de secundaria y en las de difícil acceso no existen.
- El porcentaje de docentes con educación superior es de apenas 27.7% en la Comarca Emberá y 21.8% en la Ngobe Bugle en los años 2000, comparado con el 75.6% de la provincia de Panamá, 70% de Los Santos y 48.8% de promedio rural. .(Vakis,Renos y Lindert, Kathy.2000)
- No aplicación de la educación bilingüe. Los hablantes de solo el idioma indígena pertenecen al grupo más pobre, pues tienen un promedio de solo un año de escolaridad, a diferencia de los bilingües que poseen entre 7 y 9 años, de ahí la importancia de los programas de educación bilingüe para lograr oportunidades. El 16% de los niños y niñas indígenas entre 6-11 años no están matriculados en la escuela primaria, afectados principalmente por ser monolingües de habla indígena, pues solo la mitad de ese grupo está matriculado en la actualidad, lo que indica la ausencia de escuelas bilingües en el ámbito primario. Por cada dos niños y niñas indígenas matriculados en el nivel secundario, solo un indígena accesa ese nivel. La mitad de los niños y las niñas indígenas se matriculan en la secundaria, pero solo el 12 % de los y las indígenas que solo hablan la lengua autóctona. Solo la mitad de los y las estudiantes primarios tienen libros para estudiar, en comparación con el 91% de los y las estudiantes primarios(as) no indígenas.(Vakis,Renos y Lindert, Kathy.2000)
- En las áreas indígenas se aplican sistemas de instrucción, sin considerar aspectos culturales, lingüísticos y de necesidades del área, por ello existe discriminación en razón del idioma, por docentes que desconocen la cultura y solo manejan el idioma oficial de la enseñanza.
Blas Quintero (2001(a), p.: 2) lo explica claramente en el caso de la población Ngobe-Buglé :“La Constitución Nacional establece el respeto a la identidad étnica de las comunidades indígenas, y este principio se desarrolla en la Ley 34 de 1995 que establece la obligación estatal de promover la educación bilingüe intercultural en los pueblos indígenas. En 1998 el Ministerio de Educación creó la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las áreas Indígenas (Decreto Ejecutivo No. 94 de 25 de mayo de 1998), la cual tiene como uno de sus funciones diseñar, elaborar textos, guías pedagógicas, recursos didácticos y otros materiales de apoyo para la educación bilingüe intercultural. En la práctica nada de esto se ha implementado, por lo que está ausente el impulso de una política de educación bilingüe intercultural en las áreas indígenas.”

En la Ley 10 por la cual se crea la comarca Ngobe Bugle, del 7 de marzo de 1997 ²⁶ “ se establece en el Artículo 54. (Ley 10) que se desarrollará la educación bilingüe –intercultural en la Comarca, de acuerdo con lo establecido en la Ley 34, Orgánica de Educación, planificada, organizada y ejecutada

²⁶ Gaceta Oficial N° 23,242

por el Ministerio de Educación, coordinadamente con organismos competentes, entidades educativas especializadas y autoridades comarcales. Estas afirmaciones de la ley , no obstante no se cumplen, ni se vislumbra esfuerzo serio por parte del Estado para poner en práctica esta ley. Las consecuencias del actual sistema educativo favorecen la asimilación , la destrucción de las culturas indígenas, toda vez que no se provee a los maestros de los métodos y contenidos adecuados para trabajar en las comunidades.” (Quintero,2001(a), p.: 2)

“Hoy día no se enseñan los idiomas indígenas y en muchos casos no se permite que los niños hablen sus propios idiomas en los salones de clase, pues el o la educadora prohíbe que se hable. Esto crea en el niño vergüenza para hablar su propio idioma que transmite a sus hijos. Por otro lado la educación está focalizando la vida de los niños y jóvenes para vivir urbanamente como si esa fuera la única manera de vivir decorosamente , por ello, los ancianos de las comunidades continuamente se quejan que la escuela hace de sus niños y jóvenes personas haraganes, que ya no quieren saber nada del trabajo del campo y que quieren todos irse para la ciudad o lo que es lo mismo, abandonar su comunidad y casa. La educación, entonces propicia la emigración de jóvenes a las ciudades y no siempre a continuar estudios sino a trabajar en empleos mal remunerados si es que lo consiguen.” (Quintero,2001(a), p.: 2)

Es el caso de “Jelerabitdi, es una comunidad del distrito de Muno, en la Comarca Y las Ngobe. La comunidad tiene 150 casas (familias) con más de 1000 habitantes, y una matrícula de niños en una escuela primaria de 200. Es una comunidad grande. El promedio de casas de una comunidad Y las Ngobe es de 20. En Jelerabitdi, cada año se gradúan de sexto grado más de veinte estudiantes, y sólo pueden continuar estudiando dos o tres de ellos. Entonces se quedan en las comunidades queriendo estudiar pero no pueden. Por ello, se alistan para el “salario” a cosechar café durante dos o seis meses, para pasar la vida, para hacer algo. Ahora con las prohibiciones de trabajos de los menores de 18 años se ven obligados a quedarse en sus casas.” (Quintero,2001(a), p.: 2)

3.2.2 Salud y desnutrición

- En la percepciones colectivas de la comunidades, a nivel nacional, los mayores problemas de desnutrición infantil son identificados por las comunidades de difícil acceso (22%). Solamente el 34.5% de las comunidades estudiadas cuenta con centro de salud dentro de la comunidad. Aunque no existen diferencias significativas por área, se observa que las urbanas y rurales tienen un poco más de acceso que las indígenas y de difícil acceso. En la percepción de los líderes comunitarios, los centros de salud de sus comunidades o a los que acuden en el caso en que no existan, cuentan con muy pocos recursos materiales y los recursos humanos no son suficientes, el 14.1% de los centros de salud no tiene médico, los más afectados son, el 81.3% de centros de difícil acceso y el 45.7% de los indígenas. La oferta de programas de planificación familiar es bastante deficiente, ya que solamente el 25.8% de las comunidades cuenta con este servicio, esta situación afecta a todas las áreas. (MEF©,2000)
- En materia de salud los pueblos indígenas están en el nivel más bajo de la población panameña. Los servicios de salud son de difícil acceso para los pueblos indígenas por factores geográficos, climatológicos y económicos, y no armoniza con su medicina tradicional. Los indicadores de salud en las poblaciones indígenas no dejan lugar a dudas:

Cuadro 3

INDICADORES DE SALUD. PROMEDIO NACIONAL E INDIGENA.

Casos	Promedio Nacional	Promedio Indígena
Mortalidad Infantil por 1000 nacidos vivos TMI (1997)	17.6	60 (Hay lugares que llegan a 84.1)
Muerte Materna por 10 mil nacidos vivos.TMM (1998)	6.0	29.5
Mortalidad pos natal por 100 mil nacidos vivos (1997)	6.8	20.4
Desnutrición (1994)	17.7	68.0
Casos de Leshmaniasis por 100 mil habitantes (1996)	96.4	775.5
Casos de Tuberculosis por 100 mil habitantes (1998)	35.8	139.9
Casos de neumonía por 100 mil habitantes.	199.7	1,203.0
Muertes por diarrea por 10 mil habitantes menores de 5 Años.	6.4	32.0

Fuente: Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá. Julio 2000

- Como afirma Toribia Venado “La falta de infraestructura que permitan a los pueblos indígenas acceder a la atención en salud, constituye la principal limitante, unido a la dificultad de contar con recursos humano capacitado y disponible para laborar en esas regiones. Para recibir la mínima atención, las comunidades deben desplazarse a largas distancias, con escasos recursos económicos y confrontando dificultades en cuanto a la calidad de atención de los servicios médicos.”(Venado, Toribia 2001,) Esto se advierte claramente en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

INSTALACIONES DE SALUD EN LAS COMARCAS INDIGENAS

Comarca	Hospital	Centro	Subcentro	Puesto de Salud	Total
Kuna	3 ²⁷	6	6	5	20
Ngobe Bugle	0	8	2	74	84 ²⁸
Emeber Wounaan	0	1	0	16	17
Madugandi	0	0	0	3	3
Total	3	16	6	66	103

²⁷ Estos hospitales cuentan con limitaciones tecnológicas y de personal. Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá. Julio 2000

²⁸ Toda la Comarca posee solo 3 médicos, 2 odontólogos y 9 enfermeras. Ministerio de Salud. Indicadores 2000. Panamá.

Fuente: Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá. Julio 2000/Indicadores 2000.

- Según el Ministerio de Salud ²⁹, el acceso a la salud de los indígenas es insuficiente. El personal de salud idóneo es escaso, el promedio indígena es de 2.1 médicos por 10 mil habitantes, el nacional es de 8.9. La red de atención de servicios médicos existentes en las comarcas tiene dificultad en mantener la infraestructura de servicios, y no poseen condiciones para dar la atención debida en cuanto a consultas y hospitalización, pues escasean insumos, tecnología y equipos. Solo 40% de los y las indígenas manifiesta consultar a un profesional de la salud con relación a un 60% de los no indígenas.
- Uno de cada dos niños indígenas -residente en sus territorios- está desnutridos a diferencia de uno de cada cuatro que vive fuera de las áreas indígenas, y de uno de cada diez de la población no indígena. “La población indígena se le ubica como de alto riesgo de sufrir desnutrición en relación con los habitantes rurales no indígenas y urbanos que clasifican como de bajo riesgo. El índice de severidad de desnutrición en situaciones de emergencia sitúa a la población indígena en estado crítico y la población rural en una situación seria.”³⁰ Entre los factores que inciden en la problemática nutricional de los niños menores de 5 años están: Ser indígena; niños y las niñas viviendo en hogares con 1-15 hectáreas en áreas indígenas; encontrarse lejos de los establecimientos de salud; el no estar vacunados; la baja escolaridad de las madres; embarazos muy seguidos, el no estar vacunados, ingresos, ubicación geográfica. Todos estos factores ellos relacionado con la actual situación de las poblaciones indígenas.
- Las condiciones de vivienda³¹tienen una relación directa con la salud de las poblaciones. Solo la mitad de las viviendas indígenas cuentan con material durable, suministro de agua, e instalación sanitaria con relación al 94% de los no indígenas que usan materiales durables en sus viviendas. Las viviendas indígenas concentran un promedio de más personas que el resto del país. La mayor parte de los indígenas dicen ser dueños de sus casas, pero el 79% no posee documentos que lo validen esta aseveración, lo que los aleja de la posibilidad del crédito. Solo 7% trata o potabiliza el agua que viene de quebradas o ríos, los servicios de recolección de basura son inexistentes, y la mayoría no tiene acceso a electricidad. Solo la mitad de las viviendas indígenas cuentan con material durable, suministro de agua, e instalación sanitaria con relación al 94% de los no indígenas que usan materiales durables en sus viviendas.
- Las poblaciones indígenas tienen la más alta tasa de crecimiento poblacional del país pero su esperanza de vida es la menor³² Las familias indígenas tienen un promedio de 6.6 miembros a diferencia de 4 miembros de las familias no indígenas, lo que se explica por tasas de fecundidad más altas: 3.5% nacidos vivos con relación a 2.9 en las mujeres no indígenas. Entre los problemas que afectan a las familias indígenas se encuentra la drogadicción que abarca

²⁹ Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá. Julio 2000

³⁰ MEF.Estado nutricional de la niñez panameña menor de 5 años de edad. MEF: Panamá.2000

³¹ Ministerio de Economía y Finanzas (d). ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA. Dirección de Políticas Sociales. MEF :Panamá, 1997.

³² La esperanza de vida en la Comarca Emberá era de 19 años menos que en la provincia de Panamá en 1990 y de 17 años menos en 1997. En la comarca Kuna Yala el 12% muere antes de los 40 años, 19.5% en la Emberá Wounaan en comparación con el 4.9 % de la provincia de Panamá en 1997. ENV 1997

crecientemente a la población juvenil indígena, y el embarazo precoz entre las mujeres jóvenes indígenas de 13 a 20 años son más altos que el resto del país.

- El Ministerio de Salud ³³ reconoce que el sistema de salud está basados en un modelo no indígena de atención, lo que genera baja aceptación. Existe escasa promoción de salud, de personal indígena en los servicios de salud y poca orientación específica para el personal que labora con esta población. Es importante señalar que no ha existido una política del Estado panameño en la promoción y conservación de los conocimientos de los pueblos indígenas en materia de salud. Los pueblos indígenas utilizan las plantas medicinales y cantos terapéuticos para la prevención y curación de las enfermedades. El concepto de salud y enfermedad es otro pues esta ligado al concepto de equilibrio o desequilibrio con las fuerzas de la naturaleza. La medicina en Panamá no ha reconocido debidamente el aporte de la medicina tradicional indígena³⁴
- La desaparición de los modelos tradicionales de organización para la producción , la pérdida de valores culturales (familia extensa y practicas de reciprocidad) y agotamiento de los recursos de la tierra, puede tener consecuencias sobre la situación de salud y el alto grado de desnutrición infantil indígena. (Alvarado, 2000). El peso de esta situación que afecta a la población cae con fuerza sobre las mujeres indígenas, por ejemplo las Ngobe Buglé, pues la suma de deficiente alimentación, multiparidad, violencia doméstica y agotamiento producto del sobretrabajo las lleva a la muerte a edades más tempranas que los hombres. “La exigencia de enfrentar nuevas relaciones sociales que alteran formas culturales establecidas por la sociedad tradicional en su proceso socializador, con una lógica diferente, le crean malestar, insatisfacciones e inseguridades que se expresan en la alteración de su salud mental y en diferentes formas de violencia.” (De López y Farinoni, 1998, 166)
- Se hace necesario enfatizar en una política de salud que tenga como ejes los contenidos en la Iniciativa para el Desarrollo de La Salud de los Pueblos Indígenas impulsado por la OPS, en base a principios como estos:
 - Necesidad de un abordaje integral de la salud
 - Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas
 - Derecho a la participación sistemática de los pueblos indígenas
 - Respeto y revitalización de las culturas indígenas
 - Incrementar el presupuesto, gestionar apoyo internacionales y establecer políticas especiales de salud en las comarcas.
- Es importante el apoyo institucional y financiero a la Oficina De Salud De Los Pueblos Indígenas del Ministerio de salud creada en 1999, destinada a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, a través del desarrollo de políticas y estrategias dirigidas a la promoción de la salud con un enfoque intercultural, entendida como “ las interrelaciones equitativas respetuosas de las diferencias políticas, económicas, sociales, culturales, etáreas, lingüística , de género y

³³ Ministerio de Salud. Salud de Pueblos Indígenas. Panamá. Julio 2000

³⁴ Un caso diferente es el Hospital Civil de Guadalajara, Mexico que combina la medicina moderna con la tradicional para curar enfermedades mentales en el proyecto Etnosiquiatría del occidente de México. En lo que ubican como “una propuesta de mestizaje de recursos médicos”, según cable de EFE, La Prensa. Panamá 31 junio 2001.

generacionales, establecidas en un espacio determinado entre las diferentes culturas (pueblos, etnias) para construir una sociedad justa.”³⁵

3.3 Las migraciones indígenas.

Las poblaciones indígenas y rurales están en constante movimiento migratorio, lo que tiene un efecto significativo sobre sus vidas.

- Según las percepciones colectivas de las comunidades (MEF©,2000) existe una alta migración laboral (45.4%). Los mayores movimientos de población fuera de la comunidad se presentan en el 70% de las comunidades indígenas. En el análisis de la migración de hombres y mujeres por área, se observa que las comunidades indígenas tienen los mayores desplazamientos de hombres (60.7%), estas comunidades son las que menos aportan migración laboral de solo mujeres (7%). En el área rural este comportamiento se invierte, encontrándose que los mayores desplazamientos laborales se dan en hombres y mujeres por igual (52.3%). El área de difícil acceso es la que más aporta con migración laboral de mujeres (33.3%). En las comunidades urbanas migran más los hombres (43%), estas comunidades después de las de difícil acceso son las que tienen una significativa migración laboral de mujeres (19.6%). Mientras que los hombres de las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso van a trabajar en actividades agrícolas, los hombres urbanos trabajan en actividades no agrícolas. De manera contraria se comporta la migración de las mujeres que en un alto porcentaje van a trabajar en actividades no agrícolas, con excepción de las mujeres indígenas que casi la mitad va a trabajar en la cosecha de café (42.9%).
- Según datos de los Censos Nacionales de 2000, de 283, 231 indígenas en Panamá el 53% viven en 5 comarcas (106,716 personas en la Comarca Ngobe Buglé; 7,630 en la Emberá Wounaan; 31,294 en la Kuna; 3,304 Madugandi y 1,133 Wargandi) El 47% restante se encuentran en el resto del país, especialmente en 6 provincias. Podemos así ubicar así tres polos de atracción de la población migrante:
- El polo transitista metropolitano (Panamá y Colón) de atracción abarca 45 mil indígenas en su mayoría kunas. La provincia de Panamá concentra a 40,121 indígenas, mayoritariamente kunas (24,133), emberas y wounaan (9,876) y ngobes bugles (3,899) y Bri Bri (1,469). Las áreas urbanas con mayor presencia son Panamá (8,152), San Miguelito y Arraiján. La provincia de Colón alberga 4,540 indígenas especialmente 3,235 Kunas mas bien en el distrito cabecera, y 759 emberás Wounaan en el área rural.
- El polo occidental -fronterizo con Costa Rica en dos provincias, Chiriquí y Bocas del Toro-, está constituido por las provincias de Bocas del Toro (49,294 indígenas), Chiriquí (28,011 indígenas) y Veraguas (5,117) que agrupa a unos 82 mil indígenas, básicamente de las etnias Ngobe Buglé, en menor grado Nasos, Bri Bri, y presencia de varios cientos de emberá Wounaan y Kunas. En Bocas el porcentaje de población indígena es casi la mitad de la provincia, y se concentra en los distritos de Bocas y Changuinola en las fincas bananeras. En el caso de Chiriquí tienen mayor presencia en 9 distritos en las áreas de cafetaleras, bananeras y hortícola. En áreas de estas tres provincias se constituyó en 1997 la Comarca Ngobe Bugle.

³⁵ MINSA. Iniciativa para el Desarrollo de la Salud de las Poblaciones Indígenas. Panamá:MINSA. 2000.

- El tercer polo es el oriental, que abarca la provincia de Darién –límitrofe con Colombia- con 11,332 indígenas viviendo fuera de su comarca, básicamente 9,229 Emberá Wounaan, y 1,690 Kunas.

Unos 136, 158 indígenas viven fuera de sus comarcas distribuidos regionalmente, organizándose parte de ellos en el ámbito rural en tierras colectivas, sindicatos (bananeros) y asociaciones, capítulos y barriadas especialmente en el polo metropolitano.

Tal es el caso de los (las) Kunas que se encuentran ubicada en varios puntos de la geografía panameña fuera de las comarcas. Han creado barriadas Kunas en las provincias de Panamá, Colón, Bocas del Toro (en áreas bananeras), y Chiriquí, además de residir en los barrios pobres urbanos de sectores como Chorrillo, Santa Ana, Ancón, Veracruz, San Felipe, Calidonia.

En este siglo se suceden tres olas migratorias significativas Kunas. La primera es en la década de 1940 a raíz del auge económico que se produce en las ciudades terminales como producto de la II Guerra Mundial, como consecuencia del paso de barcos y concentración de tropas. La segunda, en 1950 como resultado de un acuerdo entre el Congreso General Kuna y la Chiriquí Land Company que permite movilizar trabajadores Kunas para el trabajo del banano en Bocas del Toro. La tercera ola se inicia a partir de la década del setenta como producto de la crisis de rentabilidad del coco (principal producto de los Kunas) y que se convierte en fuerza centrífuga migratoria, combinada con las fuerzas centrípetas de lo urbano en cuanto a expectativas de trabajo, educación o consumo por parte de los indígenas.

Los que se insertan en el mercado laboral son fundamentalmente los hombres, pues las mujeres se dedican a las labores domésticas en su casa y en menor grado en casas de familia, además de artesanías, logrando generar la cuarta parte de los ingresos familiares, ellas además conservan sus trajes tradicionales y la lengua, y por ende son las reproductoras de la cultura a sus hijos y familiares. El 60% de los y las inmigrantes³⁶ tenían salarios que fluctúan entre los 100 y 300 dólares al mes, pero una tercera parte de los y las inmigrantes declaraban salarios superiores pero ubicándose la mayoría en oficios manuales o poco calificados. Esto tiene su explicación en el hecho de la existencia de Kunas que trabajan con la Comisión del Canal de Panamá, y hasta 1999, en las bases militares norteamericanas acantonadas en las riberas de la vía interoceánica, en su mayoría como aseadores, cocineros y peones de mantenimiento en fuertes como Clayton, Kobbe, Corozal y Howard. La entrada colectiva de estos trabajadores es también producto de un acuerdo escrito en inglés entre la Brigada 193 de Infantería del Ejército de los Estados Unidos y (según reza el acuerdo) "The San Blas (Kuna) Indian Tribe" para dotar de mano de obra a los fuertes militares.³⁷ Es importante anotar que existe un sector de profesionales Kunas en diversos sectores de la actividad económica, cultural, social y política del país que también poseen buenos ingresos.

³⁶Arias Robinson., Eladio. 1988. Estudio Socioeconómico de la Migración Kuna hacia la Ciudad de Panamá, Tesis de grado, Universidad de Panamá,

³⁷Tuñon, Edith. 1980. Condiciones de trabajo de Indígenas Kunas que laboran con las fuerzas militares de los EEUU acantonados en el Corregimiento de Ancón, Tesis de Grado, Universidad de Panamá.

- Es más alta la pobreza (96%) y extrema pobreza(87%) entre los y las indígenas que viven en las áreas geográficas propias, que entre los que residen fuera de esas áreas (52% y 30% respectivamente). Casi la mitad de la población indígena vive fuera de sus áreas tradicionales, escapando de la pobreza al buscar mejores niveles de vida, educación y trabajo, a costa del desarraigo y amenazas de pérdidas de la identidad. Las causas de la migración entre los indígenas son las familiares seguido por los matrimonios, la educación, y finalmente el empleo. Pero esto varía, pues entre los y las Kunas sobresale mucho la educación y entre los y las Emberá, la familia como causa de la migración. (Vakis,Renos y Lindert, Kathy , 1999)
- Por ejemplo, son los y las Ngobe, que según Quintero (Quintero(b), 2001),“viven anualmente un fuerte proceso de emigración temporal a las zonas de producción de café, azúcar, hortalizas y banano, con los consiguientes problemas de choque cultural, desarraigo, sufrimientos de diversa índole, problemas laborales, dispersión, pérdida de identidad, etc. Durante largos períodos de cada año gran parte de la población emigra ya sea al campo o a la ciudad por razones económicas y de trabajo. La migración es mayormente temporal, entre dos y seis meses entre los Ngobe. Miles de Ngobe atraviesan la frontera hasta Costa Rica para cosechar café, arguyendo que allá las condiciones de atención en la salud son mejores que en Panamá. Cuando se visita a las comunidades para reuniones comunitarias, mucha gente activa, muchos líderes comunitarios, personas con poder de decisión, no están presentes porque tuvieron que emigrar, eso afecta los trabajos comunitarios del tipo que sea.”
- Las migraciones “producen pequeños ingresos de subsistencia que alivian el hambre mientras están fuera de su casa, pero lo hace accesible a otros consumos como el alcohol. Ejemplo, en poblados cafetaleros de Boquete, Cerro Punta, Río Sereno, Volcán y a lo interno de los cafetales, en época de cosecha se hacen visible el drama de centenares de Ngóbes embriagados y tirados por el suelo, o peleando unos con otros aupados por latinos para tener espectáculos gratuitos en las cantinas. Los cafetaleros proveen a crédito a sus trabajadores los víveres (arroz, frijoles, carne, pero cualquier clase de bebida alcohólica), por lo que en sus lugares de hospedaje o cerca de ellos la gente liba licor abundantemente. Miles de personas que emigran atraviesan por esta situación de consumo de alcohol hasta emborracharse y gastar todo lo ahorrado en sus bolsillos. Las mujeres y los niños no manejan el dinero sino el varón, aunque la mujer haya trabajado igual que él. Esto afecta la armonía familiar y la alimentación de los niños. La situación de la mujer Ngobe es de gran discriminación, trabajan mucho y su trabajo no es reconocido, muchas veces no son tomadas en cuenta y sufren, en mayor grado que los hombres, el analfabetismo y la desnutrición.” (Quintero(b), 2001)

II UBICACIÓN HISTÓRICA

En Panamá el poblamiento del istmo, se produjo 11 mil años antes de nuestra era, produciéndose varias etapas como la de Caza, Recolección y Pesca (11, 000 a 3,000 a.n.e); la Agricultura Formativa(3,00 a 1,500 a.n.e); Agricultura Establecida (1500 a 300 a.n.e), y Agricultura Extensiva(300 a.n.e hasta la Conquista). Es la etapa de Agricultura Extensiva la que permite domesticar el maíz, y se propicia la sedentarización y la aparición de los grandes cacicazgos que se consolidan en la etapa siguiente. La invasión europea encuentra al istmo densamente poblado con

alrededor de un millón de personas, y con una diversidad ubicada en familias lingüísticas Chibchas, Cueva y Coiba. El 80% de la población sucumbe ante el embate de la Conquista y la Colonización española (Exterminio, enfermedades, esclavitud e instituciones coloniales), y sobreviven los Ngobe bugles que son descendientes de estos grupos; a los que se agregan la cultura Kuna que se introduce en Darién en el siglo XVI pero ya tenían presencia en el territorio por sus ancestros Cueva-Coiba, y los Emberá Wounaan en el siglo XVIII procedentes de las regiones de Urabá y Chocó (Pastor, 1996, p: 4). Al comparara las áreas donde prevalecieron los cacicazgos, con los sitios arqueológicos, comarcas y áreas rurales habitadas por indígena, áreas protegidas actuales y cobertura boscosa, es fácil visualizar que los territorios actuales del hábitat indígena son partes de sus territorios tradicionales, de los espacios de refugio y sobrevivencia desde la Conquista y Colonización, y son los sitios precisamente donde más se ha mantenido las áreas de bosque, selva y coral. Es decir, parte de estos espacios tienen su origen histórico antes de la Conquista, y otros, previo al Panamá Grancolombiano y a la constitución del Estado panameño.

III. UBICACIÓN ECONÓMICA

La pobreza indígenas no puede entenderse sin ubicar las innegables razones históricas y estructurales que la generaron y todavía la sustentan, así como las contradicciones de procesos que al no resolverse favorablemente inciden en la preservación de la pobreza.

A. Razones históricas estructurales de la pobreza indígena:

- La pobreza indígena tiene una raíz histórica producto de la subordinación socioeconómica, segregación y discriminación a las que han estado sometidos secularmente las poblaciones aborígenes a partir de la Conquista y Colonización europea. Por más de cinco siglos los indígenas, y también sectores rurales y urbanos han vivido –en diversos grados y proporciones- la correspondencia entre discriminación³⁸ (Cholos, negros, indios, algunos extranjeros) y subordinación político-económica.

³⁸ “En Panamá, la discriminación adquiere distintas formas y matices. En el caso de los indígenas es manifiesta y extendida. Los asiáticos residentes en el país son abiertamente estigmatizados y los inmigrantes del medio oriente e hindúes son objeto de tratos discriminatorios por motivos raciales. El racismo contra los negros existe, aunque se expresa, generalmente, en términos más sutiles, pero no por ello menos aberrante. Los negros están ausentes de las posiciones de poder político y económico. Los afroantillanos, constituyen un blanco particular para los epítetos de connotación racial y tratos displicentes de parte de los ciudadanos. El aislamiento social de los afroantillanos es notorio en vista del hacinamiento en que viven en la económicamente deprimida provincia de Colón y otras comunidades pobres de la ciudad de Panamá. Existe indiferencia de la clase política hacia los problemas de la población negra. Colón, la segunda ciudad de importancia del país, padece de notorias carencias. Igual ocurre con otras provincias como Darién y Bocas del Toro. En ambas, la población es predominantemente negra.

Infelizmente, no ofrece dificultad alguna afirmar que en nuestro país existen otras expresiones cotidianas del racismo. La denominada “*reserva del derecho de admisión*” que es esgrimido contra indígenas y negros, en algunos sitios públicos, es una evidencia palmaria de ello. Ese supuesto derecho es ejercido por muchos propietarios de negocios que, de manera selectiva y discriminatoria, deciden quiénes pueden tener acceso o no a sus respectivos establecimientos. Por otro lado, la discriminación racial contra todos los grupos étnicos en Panamá es evidente en la esfera del empleo. En el sector privado, personas de “*piel clara*” aparecen de forma desproporcionada en posiciones de dirección y en puestos que requieren de trato con el público. Se ofrecen como ejemplos los(as) cajeros(as) en los bancos y las recepcionistas en las empresas...En Panamá ha ido adquiriendo relevancia la descalificación de muchas mujeres por razón de la edad y la “*apariciencia*” al momento de la contratación de recursos humanos. Persiste una práctica que parece tender a una suerte de institucionalización perversa y de naturaleza antidemocrática. El asunto tiene que ver con la exigencia de “*enviar su hoja de vida con una foto reciente*” para el trámite de las solicitudes de empleo. Un requisito que se ha tornado infranqueable.” INFORME A LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL RACISMO EN PANAMA. 6 junio 2001

- La pobreza indígena es expresión de desequilibrio regional. A diferencia de Centroamérica, Panamá se inserta en el rol que el país cumplió secularmente como componente de la aceleración de la circulación de la mercancía a escala mundial, a través de la acentuación del rol transitista, el centralismo político administrativo y el énfasis terciario de la economía, contrastado con débiles acentos en los sectores primarios e incluso secundarios de la economía. Esto delimita grandes desequilibrios regionales, como la asimetría entre un "interior" rural subdotado y subequipado, y una zona de tránsito urbanizada compuesta de una plataforma de infraestructuras y servicios donde resalta el Canal, el centro bancario y financiero Internacional, la Zona Libre de Colón, actividades de seguros y reaseguros, y otras.
- La expansión de las economías de mercado en el campo acentúa las desigualdades socioeconómicas y de género³⁹ dentro de los pueblos indígenas, y entre estos y el resto del país.
- El modelo segregacionista o integracionista de las políticas estatales, al visualizar a los pueblos indígenas como minorías subordinadas, ha generado diversas formas de exclusión social y la fragmentación, ineficiencia e incluso politización del gasto social. A pesar que se han producido avances en legislación, educación y territorios, no han existido políticas públicas, coherentes y participativas del Estado con relación a los pueblos indígenas. La inversión económica privada ha sido más bien extractivista, es decir centrada en explotaciones de recursos naturales en las áreas indígenas, vistas además como reservorios de mano de obra de bajo costo.

Procesos que inciden en la permanencia de la situación de pobreza:

- Las poblaciones rurales e indígenas se encuentran entre dos formas de organizar la vida social y la vida cotidiana. Por un lado la competencia que es el principio rector del sistema económico y sostén de la modernización, y por otro la reciprocidad expresada en formas comunitarias profundas de solidaridad. Es decir por un lado la sobreexplotación y el sobretrabajo familiar, la informalización y el individualismo que impone la economía ; y por otro la propiedad comunal, la ayuda mutua, la cooperación social de las formas de vida autóctonas. Esta contradicción no se da solo en el campo sino también en la ciudad, donde miles de migrantes campesinos e indígenas se desenvuelven también entre estas dos lógicas, en la medida que parte de ellos logra adquirir visibilidad y agrupación en las aglomeraciones urbanas.
- Los pueblos indígenas en la actualidad viven un proceso de transición entre una economía de subsistencia, y una incipiente inserción en una economía de mercado. Esa inserción se da por la vía de actividades productivas, artesanías y algunos productos agrícolas, pero fundamentalmente por el movimiento de mano de obra orbitando fuera de su ambiente natural. Miles de trabajadores indígenas –principalmente Ngobe y Bugles- son la fuerza de trabajo barata de bananeras, cafetales, huertas y cañaverales. La cosmovisión indígena que tradicionalmente se expresaba en el manejo del valor de uso sostenible de los bienes materiales, hace contacto con el sistema económico fundamentado en el valor de cambio, creando nuevas necesidades básicas fuera del alcance de la economía tradicional de autosubsistencia, incorporando en forma dominante el factor monetario (dinero) en la sociedad indígena tradicional. Por ello recursos forestales (árboles

³⁹ Se agudizan al obtener más a “los hombres que las mujeres nuevas oportunidades de tierra, créditos y/o contactos políticos, o desacreditando en mayor grado las ventajas políticas que tenían las mujeres, que aquellas de los hombres”(Rudolf, 2000, 32)

maderables), marinos (langostas y otros), culturales (turismo, artesanías) se convierten en fuentes generadores de ingreso monetario para las comunidades, que al mismo tiempo desorganiza las relaciones basadas en la solidaridad. “En una sociedad globalizante de mercados y bloques, las comunidades indígenas se debaten entre mantener sus procesos locales y su identidad cultural y la adecuación a nuevas realidades y necesidades sociales” (Alvarado, 2000, p.: 28).

- Las relaciones muchas veces conflictivas entre macroproyectos de inversión y los pueblos indígenas, pues se visualizan y viabilizan diversos proyectos y macroproyectos (Mineros, farmacéuticos, turísticas, madereros, energéticos) generalmente transnacionales, en espacios habitados –comarcales o no- por pueblos indígenas que a su vez demandan mejores niveles de vida y participación en beneficios y decisiones. Estos territorios constituyen hoy en día casi las últimas áreas forestales de Panamá, todavía ricas en flora, fauna y agua, además, son los principales depósitos de minerales, y por ello se convierten en elementos de atracción de estos proyectos, pero sin estar enmarcados en políticas públicas coherentes e incluyentes.
- Los modelos indígenas de manejo y uso de los recursos naturales son y han sido considerados como negativos por la cultura no indígena, al no generar excedentes y operar eficientemente solo con reducidas concentraciones poblacionales. Hoy se perciben señales de cambio de actitud producto de la crisis ambiental mundial pues “...las áreas de bosques naturales en donde habitan los indígenas se han convertido en un foco de atención mundial en el momento en que los mismos indígenas, por presión e injerencia de valores culturales ajenos y a la economía de mercado, están contribuyendo en la comercialización de los recursos naturales como el bosque y la fauna terrestre y marítima y en la práctica de ganadería extensiva en varias áreas indígenas...” (Alvarado, 2000, p: 32)
- A pesar de las riquezas que poseen los territorios indígenas, el Estado panameño no cuenta con una política coherente para dichos territorios y poblaciones, en el cual se tome en cuenta las instituciones y estructuras tradicionales, para que los propios indígenas sean actores de su presente y futura existencia. También existen manejos de recursos naturales renovables y no renovables por el gobierno, empresas y organizaciones conservacionistas, sin participación de la población indígena en cuyo hábitat se agitan estos proyectos. Renovables, como el Parque la Amistad (200 mil ha.) donde residen Ngobe Bugles y Nasos. Parque Bastimentos (13 mil ha.) y Bosque Protector Palo Seco (250 mil ha) donde residen los Ngobe Bugles. Parque Darién (600 mil ha.) donde viven Emberas Waunán y Kunas. No renovables, como las Hidroeléctricas de Bayano (kunas) y Tabasará Teribe (Ngobes y Naso); Oleoducto Transísmico, Carretera Chiriquí Bocas; y concesiones mineras y explotaciones como la Mina de Cerro Colorado. Estos proyectos no poseen reglas claras de administración de recursos, el monto de su inversión y participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan. Muchos proyectos de desarrollo importantes para el combate a la pobreza en las poblaciones indígenas no han producido resultados esperados, pues han padecido de desaciertos administrativos, falta de continuidad, ausencias de mecanismos de consulta, decisión y participación de las poblaciones indígenas.
- Migración centrípeta: Las desigualdades sociales y económicas que atraviesa el país genera cada vez la migración de población rural no indígenas hacia ciudades, fronteras agrícolas y territorios indígenas enfrentándose colonos campesinos con comunidades indígenas por el usufructo de la

tierra. El choque entre dos maneras de interactuar con la naturaleza, provoca deforestación y degradación de territorios y hábitat indígena desde hace mucho tiempo, por la vía de la privatización en manos de poblaciones no indígenas, y de poblaciones indígenas que ven en ello, crecientemente –por la vía del valor de cambio- una forma de subsistencia.

- Migración centrífuga: La situación de pobreza de los territorios indígenas a su vez expulsa población hasta el punto que casi de la mitad de la población indígena no residen en las comarcas, y ha migrado para acceder a empleo remunerado y educación pero sin tener como opción –en muchos casos- del retorno a sus terruños o el aportar al mejoramiento de sus comunidades originarias.
- Cuatro (Kuna Yala, Emberá Waunan, Wargandi y Madugandí) de las cinco comarcas indígenas que existen en el país están situado en la región aledaña de la frontera colombiana. Ambos lados de la frontera colombo panameña forman una unidad parcial, pues están estructurados en regiones con condiciones y realidades muy similares. Constituyen poblaciones pluriculturales en pobreza o extrema pobreza instaladas sobre territorios ricos en biodiversidad, recursos naturales terrestres y acuáticos, minerales, con poca presencia del estado y la sociedad civil nacional, situadas en la mira de grandes intereses económicos globales. Las diferencias se encuentran en la dimensión espacial y caudal poblacional, y en otras más de fondo como lo son los procesos políticos de ambos países, y la violencia armada que invade progresivamente ambas regiones, directa(Colombia) o indirectamente(Panamá). La región Frontera Este es históricamente una construcción geopolítica y un espacio periférico marginado, expresión de un profundo desequilibrio regional. Hoy pasa de ser una frontera olvidada a constituirse en frontera ardiente. La crisis colombiana se expresa en un epicentro de multiviolenia, que tienen complejas raíces estructurales y genera efectos perjudiciales en la región y la sociedad panameña. El escalamiento del conflicto armado interno, el endurecimiento de políticas antiterroristas a escala global, y la profundización de la crisis colombiana con tendencia al largo plazo, tiene repercusiones en la Frontera Este y en el contexto socioeconómico político nacional, esta situación puede empeorar con la aplicación del Plan Colombia. La situación pone en peligro la existencia de las poblaciones, aleja las posibilidades de desarrollo comarcal e inversiones en territorios indígenas, y promueve la migración centrífuga en lugar de priorizar socioeconómicamente el area como debería suceder.⁴⁰
- La vulnerabilidad expresada en las carencias socioeconómicas, desintegración familiar y comunal, educación, diferencias de género constituyen un lastre que retarda o mediatiza la posibilidad de liberar sinérgicamente algunas de las potencialidades, especialmente los recursos humanos (salud, nutrición, educación) y usos desarrollistas de los territorios. Es un círculo vicioso que es necesario alterar a través de programas de apoyo consultados y participados por la gente, para generar un círculo virtuoso.
- Los territorios indígenas no han podido generar oportunidades y fuentes de ingreso pues los sistemas productivos indígenas tradicionales, aunque son ambientalmente sostenibles, no han podido articularse a las cadenas de comercialización regional, nacional e internacional. Las comarcas (20% del territorio nacional) no han podido constituirse en motores de desarrollo socioeconómico. No es la existencia de los territorios comarcales la razón de la pobreza indígena,

⁴⁰ Ver R.Leis Cinco ideas Claves sobre la Frontera Este. Ponencia al Congreso Nacional de Sociología, Panamá, 2001.

pues estas existen desde antes que sus demarcaciones (Ejemplo, los Ngobe Buglés). Más bien la pobreza es producto del conjunto de los factores anteriormente mencionado, que repercuten en la difícil situación socioeconómica de los pueblos indígenas. Pero las comarcas constituyen un activo importante para propuestas de desarrollo humano que -con y desde los pueblos indígenas- puedan elevar los niveles de vida en lo socioeconómico, conservando y promoviendo la identidad y la cultura. A pesar de contar con propuestas de principios y de ejes fundamentales, los pueblos indígenas no han logrado establecer propuestas coherentes y viables de desarrollo comarcal lo que constituye el gran desafío para ellos. En el marco de sus potencialidades las comarcas y territorios indígenas abren muchas opciones.⁴¹

C. Proyectos de desarrollo:

En la actualidad se ejecutan diversos proyectos de desarrollo en las áreas indígenas, sean específicos para el sector o con componentes indígenas en casos de proyectos más amplios. Pero para el diseño y ejecución los mismos muy poco se ha incorporado la visión indígena, y la participación de los actores se ve frecuentemente intermediada por factores políticos y otros.

El panorama de los proyectos más relevantes realizados en las comunidades indígenas⁴² es el siguiente:⁴³

1. En la región Ngobe-Buglé

- Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales: en su componente de Combate a la Pobreza están incluidas algunas comunidades Ngobe-Buglé de la provincia de Veraguas, en los Distritos de Cañazas, las Palmas y Santa Fe con un total de 56 lugares poblados. El componente de Recursos Naturales combina el fortalecimiento del Sistema Nacional de áreas Protegidas (SINAP), con cinco áreas de reserva de recursos naturales, y el Proyecto de Corredor Biológico del Atlántico Panameño.
- Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano de Atlántico Panameño (CBMAP): complementará el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales para el caso de los indígenas, además de las comunidades ubicadas en el SINAP, (como son los Ngobe-Buglé, Naso y Bri-Bri del Parque Internacional La Amistad, los Ngobe-Buglé del Parque Marino Bastimentos y las comunidades

⁴¹ En el aspecto agrícola lo insinúa el Plan Panamá Rural 2001-2004: “La producción agropecuaria indígena ha estado destinada especialmente al autoconsumo, sin embargo durante años se han dado experiencias en producción cuyo destino principal era el mercado. El éxito de la producción de coco en Kuna Yala y su comercialización con Colombia, el cultivo de ñame y plátano entre los Emberá y Wounaan de Darién, el cultivo de café exclusivamente para el mercado en las comunidades de Wargandi y Madungandi, la producción de cítricos en el área Teribe, y la producción de café y cacao de los Ngöbé y Buglé, son antecedentes a tomar en consideración al pensar que el indígena forma parte únicamente del tema de conservación del ambiente y de producción para la subsistencia. Sin dejar de considerar la importancia del tema ambiental dentro de la cosmovisión indígena, es posible mantener la sostenibilidad ambiental de su sistema de producción tradicional reforzando la sostenibilidad económica de la que carecen los mismos.”(Mida, 2000)

⁴² Es importante mencionar, que en el ámbito nacional se ejecuta un programa de fortalecimiento de las instituciones y población indígena con recurso de la Unión Europea y que está integrado a un programa regional de Centroamérica. Este programa, después de tres años, recién comenzará a ejecutarse en el país con un plan de capacitación anunciado a través de los medios de comunicación social. (N de A)

⁴³ Actualización del texto de J. Mendoza, Cooperación técnica y financiera en Propuesta de creación del Consejo Nacional de desarrollo Indígena en consulta con los pueblos indígenas.

de Emberá/Wounaan y Kunas del Parque Nacional de Darién) se incluye dentro del Corredor Biológico, la Comarca Kuna Yala, la Comarca de Madugandí y las del área de Wargandi, además de las comunidades Ngobe-Buglé del sector Atlántico que no están dentro del SINAP. Los Proyectos de Pobreza Rural y Corredor Biológico abordan las causas motrices de la emigración de poblaciones y la expansión de la frontera agrícola, y al mismo tiempo buscan mejorar in situ las áreas de protección con altos valores de diversidad biológica dentro y fuera de áreas. Ambos proyectos ofrecen al gobierno de Panamá una respuesta coherente, multisectorial, a los aspectos de pobreza, administración de los recursos naturales y conservación de la diversidad biológica.

- Proyecto Ngobe-Buglé: que abarca a toda la población de los dos grupos es un proyecto de desarrollo rural, con amplia participación indígena en la dirección y ejecución del mismo. Este proyecto trabaja con comunidades indígenas en actividades de sustento sostenible y desarrollo rural.
- Proyecto Agroforestal Ngobe (GTZ): (Agencia de Cooperación Alemana) ha financiado un proyecto de Agroforestería en el área Ngobe-Buglé, con un gran énfasis en la participación comunitaria.

2 En la Provincia de Darién y la región Emberá/Wounaan

- Conservación de la Diversidad Biológica (BioDarién): Sus actividades se enfocan en la identificación de opciones para el desarrollo sostenible que tomen en cuenta la administración y conservación de la diversidad biológica dentro y fuera de las áreas protegidas; involucrando las comunidades indígenas; apoyo a las actividades de investigación y vigilancia. Este proyecto últimamente se reinició con una nueva visión y mayor participación indígenas en las actividades, después de suspender operaciones por un espacio de tiempo.
- Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible del Darién (ProDarién): Es una respuesta del Gobierno Nacional para mejorar el nivel de vida de la población del área de los ríos de la provincia de Darién(incluye Provincia y Comarca Emberá/Wounaan), en condiciones sostenible y armónica con el ecosistema.
- Programa de Desarrollo Sostenible del Darién: con el objetivo de recuperar, proteger y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del Darién, y mejorar el nivel de vida de la población en forma consistente con la sostenibilidad de sus recursos, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Economía y Finanzas solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo-BID la consideración de un crédito por el equivalente de B/. 70.4 millones para su implementación.

3. En la región de Kuna Yala

- Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Integral de Kuna Yala, entre la Agencia de Cooperación Española (AECI) y el Congreso General Kuna CGK (2001-2004) en las áreas de educación bilingüe, fortalecimiento administrativo del CGK, desarrollo sostenible, género y seguridad alimentaria.

- Proyecto de Estudio y Manejo de Áreas Silvestres de Kuna Yala (PEMASKY): Administrado y ejecutado por la Asociación de Empleados Kunas del área canalera, que ha sido una experiencia indígena sin precedentes ahora es administrado por el CGK.

4. Proyectos en ejecución en las regiones indígenas

<u>Nombre del Proyecto</u>	<u>Fuente de Financiamiento</u>	<u>Monto</u>
• Pobreza Rural y Recursos Naturales	BIRF	27.9 millones
• Ngobe-Buglé	MIDA-FIDA	14 millones
• Cooperativa Agroforestal	CATIE-GTZ	0.35 millones
• BioDarién	GEF-PNUD-ANAM	2.5 millones
• ProDarién	MIDA-FIDA-PNUD	14.2 millones
• Manejo de Cativales y Productos No Maderables	OIMT-ANAM	4.5 millones
• Desarrollo Sostenible de Darién	MEF-BID	88 millones
• Corredor Biológico	BIRF-GEF-ANAM	12.8 millones
• Desarrollo Integral	B. Mundial-FES	1.9 millones
• Cooperación para Desarrollo Integral KY	AECI	800 mil.

El balance de diversos proyectos ejecutados en las áreas indígenas que no han logrado los objetivos propuestos arrojan elementos como estos⁴⁴:

- La discontinuidad en la dirección de proyectos por razones políticas, mas que por capacidad e interés en la realización de los mismos.
- Existen proyectos que no han respondido a una visión coherente global e integral del Estado acerca del desarrollo del país en general y de la región en particular, sino a una visión parcial y distorsionada de la realidad.
- Utilización de los pueblos indígenas para obtener fondos
- Existe una opinión generalizada de la desproporción en cuanto al uso de fondos de los proyectos en el sentido de que estos costos son muy elevados en relación a los resultados obtenidos.
- Se produce dificultad e incluso imposibilidad, en medir el impacto de los proyectos en la población beneficiaria.

⁴⁴ Francisco Beens. Comunicación personal. PNUD, Panamá, 2001.

- Es palpable la poca participación de los grupos involucrados.

Por lo general, en todos los proyectos se hace necesaria la planificación participativa de los pueblos indígenas para definir la estrategia de las actividades que han de realizarse tanto en el combate a la pobreza, como en el manejo de los recursos naturales. Según fuentes informales, los proyectos que se ejecutan en la provincia de Darién y Comarca Emberá, su dirección está fuera del alcance de los indígenas, por lo tanto presentan problemas en la ejecución de los mismo y en la incorporación de la participación comunitaria.

Es importante dialogar sobre los modelos de desarrollo que puede estar orientando el financiamiento externo, con relación a las ausencias de políticas definidas por parte del Estado, a la discontinuidad y falta de coordinación de muchas iniciativas, y sobre la no-vigencia de propuestas indígenas existentes o potenciales, con capacidad de aportar a la definición de las acciones. Al mismo tiempo es necesario un análisis profundo de la razón del fracaso de proyectos y planes especialmente los enfocados a la población indígena

IV UBICACIÓN POLÍTICA:

A. Estado y pueblos indígenas

La relación del Estado con los pueblos indígenas puede manifestarse a través de las políticas públicas, los proyectos de desarrollo hacia las áreas indígenas y la gestión local. ¿Cual es la situación de los pueblos indígenas respecto a su acceso a recursos y control de decisiones públicas en asuntos económicos-ecológicos, políticos y sociales. ?

A lo largo de los años la población indígena ha generado acciones significativas y avances graduales en diversas materias como la legislación nacional⁴⁵ e internacional, generación -por parte del Estado- de oportunidades educativas en diversos niveles para la población indígena, cargos de representación política como intendentes, representantes y legisladores⁴⁶, campañas de salud, creación de direcciones o programas específicos de atención a la población indígena. Pero mirado más a fondo: “El Estado, históricamente, ha carecido de una política definida e integral hacia los pueblos indígenas y el tratamiento que se le ha dado es el de considerar, no como ‘pueblo’ con su propia identidad, sino como una ‘minoría étnica’, enfocado hacia la integración de los indígenas al resto de los valores nacionales o ‘civilizado, o bien superponiendo ciertas estructuras administrativas o de representatividad dentro de los estamentos estatales (Legisladores, Gobernadores, Representantes de Corregimiento...) sin tomar en cuenta la existencia de instituciones propias y autónomas. Ello es obvio que toda vez que el Estado Nacional en sus Constituciones y leyes que las conforman no ha reconocido el carácter pluricultural y multiétnico y por lo tanto su participación real y autónoma con sus estructuras propias” (Alvarado, 2000, p: 46).

⁴⁵ Ver en anexos la legislación nacional e internacional generalmente favorable a los pueblos indígenas.

⁴⁶ Es importante destacar que en la actualidad cinco legisladores indígenas ocupan curules, y en período 1999-2000 un legislador indígena ocupó por vez primera la Presidencia de la Asamblea Legislativa.

En toda nuestra historia republicana, “los asuntos indígenas han sido tratados por el estado en forma segmentada, dispersa y con acciones puntuales de coyuntura. La entidad estatal encargada del tema indígena ha sido el Ministerio de Gobierno y Justicia a través de la Dirección Nacional de Política Indigenista⁴⁷ que cuyas funciones no pasaban de la atención a las autoridades indígenas y resolución de conflictos territoriales y administrativos. Por lo que cada sector del gobierno fue incorporando en forma pragmática los programas y proyectos con un enfoque integracionista al sistema nacional. Ministerios como Educación, Salud, Juventud, Niñez y Familia y la Autoridad Nacional del Ambiente han creado unidades indígenas dentro de estructura institucional, pero sin ninguna estrategia para tratar la problemática indígena en forma integral, por lo que sus acciones son aún puntuales.”(Mida, 2001)

En 1999 el nuevo gobierno establece en su Agenda Social, como una de sus metas prioritarias la de establecer una política social hacia y con los pueblos indígenas. La Agenda fue elaborada en base consultas con diversos sectores, y los aspectos relativos a los pueblos indígenas fueron insumos proporcionados por sus diversas instancias representativa.

B. Gobiernos locales y Congresos indígenas:

Los diversos pueblos indígenas poseen estructuras internas de consulta y toma de decisiones, en los cuales los Congresos Generales son las máximas instancias de participación y representación con diversas variantes, en todos ellos estas estructuras coexisten, en diversos niveles e identidades, con los gobiernos locales propios del Estado nacional.

1. Los Ngobe Bugle:

Tradicionalmente la sociedad Ngobe Bugle está liderizada por el Sukia, dirigente religioso, místico y político; el Donguen, colaborador del Sukia y dirigente político de un sector; el Patriarca, cabeza de familia y los jefes de familia. Diversos factores, entre ellos la incidencia del Movimiento Mamachi⁴⁸ incide en la formación de una nueva estructura a través de los caciques que son autoridades locales escogidos por el voto, y que representan a los habitantes ante el congreso local, regional o general. El Congreso General Ngóbe-Buglé y Campesino (CGNBC), es el más importante órgano político de la Comarca. La Junta Directiva elegida (Presidente, vicepresidente, secretaria y vocales) cubre el periodo de tiempo entre uno y otro Congreso General como directiva permanente ejecutando los acuerdos. El CGNBC está compuesto por tres Congresos Regionales que corresponde a las provincias de Chiriquí, Veraguas, y Bocas del Toro. Cada Congreso Regional está compuesto por Congresos Locales distritales. En el ámbito de corregimientos se nombran jefes inmediatos, cuya función es administración de justicia y también cada comunidad

⁴⁷ Es en 1952 cuando se crea la primera entidad de tratamiento institucional de las relaciones del gobierno con los pueblos indígenas al constituirse en el Ministerio de Gobierno y Justicia el Departamento de Asuntos Indígenas, pero se caracterizó por una perspectiva de trabajo enfatizado por el paternalismo, asistencialismo y la asimilación pues concebían a los aborígenes como incivilizados, que deberían abandonar sus estilos de vida e integrarse al progreso. Seis años después se organiza el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social en el mismo Ministerio, y logra avanzar hacia un enfoque más integral. Luego se crea la Dirección Nacional de Política Indigenista cuyo funcionamiento ha sido sectorial y fragmentado, y cada componente del gobierno asume el tema de manera dispersa sin coordinación ni articulación en una estrategia nacional o ni amparado en una Ley Marco. (Alvarado, 2000)

⁴⁸ Movimiento social místico social surgido en 1961 entre los ngobe bugle. Entre sus temas estaba la unión, el trabajo por la tierra, la oración, el pacifismo y rebeldía contra el latino a través de no usar cédula, no obedecer al corregidor, no vender su tierra etc., lo que lleva a una renovación del pueblo ngobe bugle.

tiene un vocero. El CGNBC realiza asambleas bienales, en tanto que los Congresos Regionales y Locales se reúnen regularmente.

La organización tradicional ha estado en frecuentes roces y conflictos con la presencia del Estado expresada en los alcaldes, representantes de corregimiento y corregidores que generalmente son indígenas. La comarca se divide en tres regiones (provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas), subdivididas a su vez en distritos y corregimientos. Para administrar el territorio se ubica tres tipos de autoridad:

- Las autoridades tradicionales: Cacique General, Cacique regional, Jefe Inmediato y Vocero, que serán remunerados por el gobierno central.
- Las autoridades de la Comarca: Los Presidentes del Congreso General, Congreso regional y Congreso Local.
- Las autoridades estatales: El Gobernador Comarcal, Consejo de Coordinación Comarcal, Alcalde Comarcal, Concejo Municipal Comarcal y Corregimientos que tienen la misma configuración que el resto del país en cuanto a gobernadores, consejos provinciales, alcaldes, concejos municipales y corregimientos, siendo el Gobernador Comarcal de libre nombramiento y remoción por el ejecutivo, y representante directo del Presidente de la República.

Las funciones de las autoridades tradicionales y comarcales serán señaladas por la Carta Orgánica y las de la autoridad estatal son las indicadas por la Constitución Nacional. La Ley establece mecanismos de coordinación entre las autoridades en especial las comarcales y estatales.

La Asamblea Legislativa aprobó el 6 de octubre de 1998, el reordenamiento de la región en base la creación de ocho distritos⁴⁹ y 19 corregimientos dentro de la Comarca Ngobe Bugle, que son la base para la creación de circuitos electorales y también para la implementación de la Ley 10 de 1997.

La Ley 10 de 1997 que establece la Comarca Ngobe-Buglé (CNB) también señala en su capítulo dos, que las tierras serán de propiedad colectiva, y no podrán ser sujetas de apropiación privada ni enajenadas bajo ningún título, tocándole a la Carta Orgánica reglamentar el régimen de uso y usufructo de la propiedad colectiva. Con relación a los recursos naturales, se permite la exploración y extracción, sin establecerse el rol que deben desempeñar las autoridades comarcales en cuanto a otorgar concesiones en el espacio geográfico comarcal. Las comunidades participan pero más bien solo en el ámbito de la información.

En cuanto a la administración de justicia se establecen juzgados municipales, circuitales, personerías y fiscalías circuitales necesarias e iguales al resto del territorio nacional.

2. Comarcas Kunas :

En Kuna Yala, los órganos superiores son el Congreso General de la Cultura Kuna (CGCK) y el Congreso General Kuna (CGK). La CGK es la asamblea cumbre, expresando el nivel superior de autoridad en la Comarca. Está formado por los representantes de todas las comunidades de Kuna Yala, y se reúne ordinariamente dos veces al año para debatir y decidir sobre los problemas y propuestas que los afectan. Los representantes, son usualmente los dirigentes (Saílas) de los Congresos Locales de cada comunidad. Los acuerdos que surgen del CGK son respetados y

⁴⁹ Besiko, Mirono, Nole Duima, Muna, Nurun 1, Nurun 2, Kankintú y Kusapín.

aceptados por todas las comunidades. El CGK está presidido por tres caciques generales o Saïlas Dumat, que son los representantes oficiales de la Comarca ante el Estado panameño.

Si el CGK es el órgano Político, el CGCK Congreso General de la Cultura Kuna, es el “ máximo organismo de expresión religiosa, de Protección, de conservación y de divulgación del patrimonio histórico cultural del Pueblo Kuna” (Reglamento Interno del Congreso General de la Cultura Kuna, Art. I), además propone a los Saïlas ante el CGK, que los elige.

Cada comunidad tiene un congreso local dirigido por un Saïla que es el dirigente tradicional, seleccionado o removido por la comunidad , por votación popular o por aclamación en el Onmaked Nega o Casa del Congreso, que reúne a toda la comunidad para tratar temas religiosos, políticos, sociales o cotidianos. Pueden nombrarse comisiones de trabajo en algunos poblados, para abordar diversos aspectos de la vida comunitaria.

En las Comarcas de Madungandí (1996) y Wargandi (2000), el proceso es idéntico, con la diferencia que existe un solo Saïla y un congreso, el CGK, como órgano representativo unificando las esferas religiosa y política.

3. Comarca Emberá-Waunaan:

El pueblo Emberá-Waunaan recibió una ley comarcal (Ley 22 de 1983) con desconocimiento de muchos de sus alcances y contenidos. Esta ley divide geográficamente la comarca en dos porciones (Sambú y Cémaco), áreas separadas una de otra faltando precisar los límites, incluir a la población que ha quedado fuera de la comarca y la aprobación oficial de la Carta Orgánica que ya fue aprobada por el XXXV Congreso General Embera Waunaan en abril de 1993 en Lajas Blancas. Pese a esto, lo ya obtenido permite el respeto de las propiedades y derechos de los habitantes que estén dentro de la Comarca, la propiedad colectiva de la tierra, además de la educación bilingüe y aprovechamiento de los recursos naturales. La situación actual exige una revisión y ampliación del territorio de la Comarca.

Cada una de las dos regiones de la Comarca tiene su propio cacique y su congreso regional y se dividen a su vez en congresos locales. El Congreso General Emberá-Wounaan (CGEW) es el máximo organismo de decisión y expresión del pueblos Emberá Waunaan, e integra a ambos territorios. El CGEW se reúne cada año o cada dos años, dependiendo de la agenda de discusión. Además existe el Consejo Nokora Chi Pornaan, que un organismo de consulta en los asuntos políticos administrativos, económico y cultural que implementan los congresos y caciques. El CGEW esta integrado por los delegados escogidos por cada congreso local y tiene la potestad de aprobar los proyectos de exploración, explotación e inversión que se realicen. Resolver los conflictos que se originen entre las comunidades, autoridades tradicionales y las autoridades gubernamentales dentro de la Comarca. Las autoridades tradicionales están constituidas por el Cacique General, que es la primera autoridad elegido por 5 años, los Caciques Regionales, el Nokó/Chi Por o cacique local y el Zarra-Papan o agente de seguridad y disciplina sujeto a la autoridad del Noko. Los funcionarios gubernamentales comprenden el Gobernador, Alcalde, Corregidor y Representante, autoridades comarcales elegidas según procedimientos electorales del Estado panameño. Las decisiones municipales no podrán ser contrarias a las costumbres y a la Carta Orgánica. Existirá en la Comarca un Consejo de Coordinación Comarcal integrado por caciques y funcionarios comarcales. La Carta Orgánica establece que los congresos locales recomendaran candidatos a alcaldes y representantes al Congreso Regional que hará lo mismo en el caso de aspirantes a legisladores.

Los Emberás Waunaan plantean en su Carta Orgánica dos fuentes de autoridad la tradicional y la oficial, subordinando la primera a la dirección de la segunda. Pero en la práctica existe una fuerte injerencia de la sociedad política por medio de los alcaldes, corregidores y representantes de corregimiento y partidos políticos que buscan manejar las funciones tradicionales, expresándose en serias controversias entre posiciones pro y opositoras. En la actualidad y de reciente data se ha conformado el Congreso General de las Tierras Comunes y la Organización de las Tierras Colectivas Emberá-Wounaan (OITCEW), con el objetivo de defender el territorio de las comunidades Emberá-Wounaan excluidas de la Comarca.

Los Congresos indígenas son pues los espacios tradicionales más importantes de poder local en las comarcas, y pese a que todos los congresos emergieron del modelo Kuna poseen particularidades y especificidades. Mientras que la estructuración de los congresos es producto primordialmente de propuestas tomadas por consenso de la base social de cada Comarca, que han sido presentadas al parlamento nacional, la delimitación de las comarcas ha sido negociada larga y dificultosamente con el Estado directamente, sin lograrse terminar de delinear el proceso como es el caso de las comarcas Emberá Wounaan, Madungandí y Ngóbe-Buglé que no han formalizado y legitimado sus cartas orgánicas.

4. Los municipios:

La relación en las comarcas con los otros niveles de poder local no es uniforme. En el caso de Kuna Yala el sistema municipal (alcaldías, representantes de corregimientos y concejales) no fue parte del planteamiento autonomista comarcal ni tampoco está presente la municipalidad en la Comarca de Madungandí, por el hecho de la baja cantidad de población. En las comarcas Ngóbe-Buglé y Emberá-Wounaan, en cambio, si existe el régimen municipal. En cuanto el nivel provincial, en las comarcas Kunas no existe esta figura sino la del Intendente que debe surgir de una terna preparada por el Congreso General Kuna antes de ser nombrada por el Órgano Ejecutivo. En las comarcas Ngobe Bugle y Emberá Wounaan existe el Gobernador Comarcal, figura idéntica, al gobernador, pero en los dos casos todavía no ha sido implementado.

Los mecanismos de participación en las municipalidades son limitados al ejercicio electoral para representantes, concejal y alcalde que se realizan al mismo tiempo que las elecciones generales, y los mecanismos que permite la Constitución como el plebiscito y otros no son generalmente utilizados. La elección de autoridades indígenas en los distintos congresos, se produce por aclamación y el voto universal pero existen mecanismos regulares de reunión de toda la comunidad, región a comarca a través de las diversas variantes de congresos.

Existe una controversia con relación a la vinculación de las formas tradicionales con las formas estatales de poder local, pues si para uno es necesario influenciar las políticas públicas hacia la población indígenas ocupando los cargos disponibles, para otros es solo un mecanismo de cooptación que los enajena e instrumentaliza, respondiendo a intereses contrarios a los de la población indígenas. Pero si anteriormente no fue una prioridad el asumir cargos de autoridad local estatal por parte de la población indígena, hoy con la realidad de nuevas comarcas organizadas con una imbricación al poder estatal local aparece esa posibilidad de incidencia, sumado a una mayor participación de la sociedad civil en la res pública.

El Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local firmado en 1999, la creación de CONADEL (Coordinación Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local) con participación del Congreso General Kuna, y la posible aprobación de una nueva ley sobre fortalecimiento del Régimen Municipal, son factores importantes en la coordinación de esfuerzos entre las autoridades locales, las tradicionales y las comunidades indígenas.

D. Seguridad y pueblos indígenas

1. El nuevo marco: el II-S

El 11 de septiembre del 2001(11-S), reubica el concepto de seguridad en el marco de la guerra total contra el terrorismo, y “con nosotros o contra nosotros”, que proclamó George W. Bush. Los hechos provocaron una profunda reconsideración en las política interior y exterior de los Estados Unidos centradas en el contraterrorismo, catalogado por H.Vedrine, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, como “un planteamiento simplista que reduce todos los problemas del mundo a la lucha contra el terrorismo”.

En un primer momento, luego del 11-S, América Latina dejó de ser prioridad en la política exterior norteamericana, al trasladarse el eje a Afganistán, luego paulatinamente la región recobra valor, pues en la visión de una prolongada guerra contraterrorista, EE.UU requiere consolidar alianzas estables y seguras para reforzar su liderazgo mundial. “El carácter global de la marea terror-contraterror incide en forma indirecta y con efectos retardados que conviene no minimizar: el empeoramiento de la situación económica augura la agudización de las crisis sociales que amenazan la estabilidad política en las nuevas democracias latinoamericanas más vulnerables...” (Medina, 157, 2002)

América Latina en este esquema contraterrorista aparece en una doble dimensión :(i) La crisis y guerra colombiana donde radican los tres únicos grupos latinoamericanos insertados en la lista negra de 31 grupos terroristas mas peligrosos del mundo: FARC, ELN y AUC, y adquieren el rango de amenaza directa contra la seguridad nacional e intereses globales norteamericanos.Los grupos armados (en especial los de izquierda) reúnen tres variantes básicas de la política exterior estado unidense de los últimos años: el comunismo, el narcotráfico y el terrorismo; (ii) y la posible utilización de América Latina como plataforma de redes terroristas mundiales activados contra EE.UU.

La siguiente fase de esta guerra es la internacionalización formal de la misma, donde Colombia está entre los objetivos principales, pues “La extensión de la acción guerrillera a Perú, Ecuador, Venezuela, Panamá y Brasil, sumada a la creciente impotencia del gobierno de Bogotá para encontrar solución al conflicto, militar o política, hace inevitable, desde la perspectiva estadounidense, su internacionalización”(Medina, 164, 2002)

La internacionalización alcanza a la región no escapa de esta nueva realidad endureciendo las acciones de seguridad, y generando la tentación del autoritarismo. Panamá, por la importancia geopolítica y económica, dotada de un extrema vulnerabilidad ante la situación colombiana, invita a una retoma estadounidense del rol de plataforma de contrainsurgencia agravada por su proximidad a Colombia.

El triunfo de Alvaro Uribe, supone otro elemento más que abona a una escalada de la guerra, pues “según medios estadounidenses, tiene planeado aumentar al doble el tamaño de las fuerzas armadas colombianas, crear una milicia ciudadana de un millón de personas, buscar más apoyo bélico de Estados Unidos, y ampliar los parámetros del Plan Colombia. Pese a sus declaraciones recientes sobre la posibilidad de entablar negociaciones de paz, el consenso aquí, como reportó la cadena televisiva ABC News, es que "la receta de Uribe promete ser brutal y sangrienta... Adam Isaacson, del Centro para Política Internacional, opinó que "todo indica que la guerra colombiana se intensificará" y que "empeorarán las condiciones en Darién, al igual que en las áreas fronterizas con Venezuela y Ecuador, donde ya están peores".

Jason Hagen, de WOLA (Washington Office on Latin America), también prevé que los países fronterizos con Colombia sufrirán un "derrame más pronunciado" de la violencia. "La intensificación del conflicto que se anticipa ciertamente multiplicará los problemas existentes, como los que Panamá ha visto en Darién durante la última década".⁵⁰

2. Seguridad humana

El concepto de seguridad humana, es la base de la seguridad democrática, tal como está propuesto en el Informe del PNUD de 1993 que establece: "El concepto de seguridad humana debe cambiar evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad hacia el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y el medio ambiente". En dicho documento, se fusionan las variables de desarrollo humano y seguridad personal, bajo la categoría de Desarrollo Humano Sostenible, cuyo objetivo, de acuerdo al PNUD, está en ampliar el espectro de posibilidades hacia la población.

En el Informe del año siguiente el PNUD amplifica el concepto de seguridad humana al ubicar que es una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas, que sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental), y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de alcance global (tráfico de drogas, terrorismo, presiones migratorias, degradación ambiental, sobrepoblación, desigualdad socioeconómica).

“Probablemente, el argumento en el que se advierte una mayor precisión conceptual por parte del PNUD, es cuando afirma que la seguridad humana es una categoría de carácter integrativo que se aparta de un concepto de seguridad defensivo limitado al territorio o al poder militar. En ese sentido, la seguridad humana se basa en la noción de la seguridad de la gente, bajo el acuerdo de que el desarrollo debe involucrar a todas las personas (lo que le otorga un valor democrático) Para el PNUD, los criterios que deben garantizar la seguridad humana de las sociedades, se encuentran vinculados estrechamente a la percepción de inseguridad y a la satisfacción de necesidades básicas. Supone dos tipos de libertad: a) una población libre de temor y b) una población libre de carencias”(M. Villanueva, 2000)

Los componentes básicos de la seguridad humana, reflejan aspectos ya conocidos en los ámbitos de la seguridad nacional e internacional y ponen particular énfasis en los subsistemas económico, social, ambiental y político. Seguridad Económica: Requiere de una fuente segura de ingresos proveniente de trabajo productivo y remunerativo; seguridad en las fuentes de empleo; acción sobre la mala distribución del ingreso y la pérdida de poder adquisitivo. Seguridad Alimentaria: Sugiere que la

⁵⁰ Triunfo para Uribe, peligro para Panamá
Betty Brannan Jaén La Prensa. Panamá. 31/V/02

población cuente con los accesos físicos y económicos a alimentos básicos. Seguridad en la Salud: Es la situación de inseguridad producida por la existencia y diseminación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más vulnerables del mundo y en los padecimientos propios de países altamente industrializados. Seguridad Personal: Comprende los fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (asesinatos, violencia física, delitos asociados a narcotráfico, prostitución) y su impacto sobre grupos vulnerables (mujeres, niños). Seguridad Comunitaria: Se refiere al hecho de que la pertenencia a un grupo social, étnico o racial genera una competencia por la preservación cultural, lo cual puede derivar en situaciones de conflicto, violencia o discriminación intergrupala. Seguridad Ambiental: Sostiene que los seres humanos dependen, para su óptimo desarrollo, de un ambiente físico saludable. Seguridad Política: Supone en forma primordial, el respeto a los derechos humanos elementales, problemas de transición en los regímenes políticos (democracia) y fenómenos de represión estatal.

3. Agenda pendiente

El país ha participado en la promoción de una relación de cooperación regional para enfrentar amenazas comunes, y la resolución pacífica de controversias entre Estados centroamericanos. No ha realizado actos de fuerza contra otro Estado ni lo ha permitido ni avalado. Es activo en la apoyador de la limitación y control de armamento y la solución pacífica de controversias. Las tensiones de Panamá tienen no nacen de su relación centroamericana, tienen un origen extrarregional: EE. UU y Colombia.

Luego de vivir casi toda su vida republicana del siglo XX(1903-1999) bajo la hegemonía militar y económica directa de los EE.UU, subyace una agenda pendiente que es un desafío a la seguridad democrática panameña:

- La interpretación intervencionista del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal:
Esta vigente el Tratado de Neutralidad, que puede ser interpretado como permisivo a la intervención unilateral en Panamá, si EE.UU considera que el Canal se encuentra en peligro.
- La limpieza de los polígonos de tiro en la antigua Zona del Canal: Tres mil hectáreas contaminadas por municiones y bombas no explotados
- La limpieza de depósitos de armas químicas en territorio fuera y dentro de la antigua Zona del Canal.
- El tránsito de carga radioactiva y tóxica por el Canal. Este punto involucra a países desarrollados como Japón , Francia e Inglaterra. A pesar que Panamá es dueña del Canal existen presiones de empresas navieras y grandes intereses para proseguir con este tránsito.

Se establecen nuevos puntos de la agenda que se concretizan en el intento de EE.UU de reestablecer su presencia en Panamá:

- Negociaciones fallidas entre EE.UU y Panamá para establecer el Centro Multilateral Antidrogas (CMA) entre 1998-1999, que representó un intento de remilitarización utilizando la lucha antidroga como objetivo.
- Establecimiento del convenio Salas Becker, o Acuerdo Complementario 2002.

Según el ExPresidente panameño Jorge E. Illueca ⁵¹ “El Convenio Salas-Becker le cede a los Estados Unidos el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales inherentes a la soberanía panameña, y le cede también derechos para que sus naves, sus aeronaves y su personal a bordo de las mismas, sin cortapisas, naveguen por nuestros mares, sobrevuelen nuestro espacio aéreo, usen los puertos, aeropuertos y vías de comunicación terrestre. Las acciones de autoridad, de control y de ejecución que ejerce en territorio panameño la Autoridad del Orden norteamericano, en el ámbito policivo y penal, deforman la identidad de Panamá como Estado Independiente y le imprimen al país la estructura de una entidad política incapaz de velar por la preservación de su soberanía y de su integridad territorial, dejando sus intereses vitales en manos de los funcionarios de una potencia extranjera.

El Arreglo Complementario 2002 concede diversas facultades a los Estados Unidos por conducto del personal uniformado de su Servicio de Guardacostas así como del denominado Personal Auxiliar Designado, del denominado Personal Técnico de Apoyo y de terceros Estados. Me parece que es en extremo peligroso, por ejemplo, que se faculte a un Oficial de Abordaje panameño que no es otro que un miembro subalterno del Servicio Marítimo Nacional o del Servicio Aéreo Nacional para que en ejercicio de una autoridad y control que no les da ni la Constitución ni la Ley, autoricen a los miembros uniformados del Servicio de Guardacostas norteamericano "para que asistan en el cumplimiento de las leyes" de la República de Panamá. Queda así investido Estados Unidos por virtud de este mecanismo subalterno de la facultad de asistir a nuestros funcionarios en el cumplimiento de todas las leyes panameñas, no simplemente las que conciernen al tráfico de drogas. Efectivamente el Arreglo Salas-Becker contempla el retorno de fuerzas militares de Estados Unidos a Panamá mediante el expediente de las Fuerzas Visitantes. El Artículo XVI lo dice claramente, sin ocultamiento. Dicho Artículo estipula categóricamente y sin rodeos que "previo el ingreso al territorio, aguas o espacio aéreo" de Panamá, el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos "suministrará información sobre las Embarcaciones y Aeronaves de Apoyo Técnico que necesite para llevar a cabo las operaciones estipuladas en el presente Arreglo Complementario, el tipo de servicio y apoyo que suministrarán, sus características técnicas y el período de tiempo aproximado que permanecerán en el territorio, aguas o espacio aéreo de la otra Parte" o sea su permanencia temporal en el territorio, aguas o espacio aéreo de Panamá.

El Artículo citado se refiere al personal uniformado del Servicio de Guardacostas pero hay otros Artículos en el Arreglo, que paso a mencionar enseguida, en los cuales habilidosamente se consignan estipulaciones para que ingresen también al territorio, aguas y espacio aéreo de Panamá los miembros de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Me refiero a los literales k) y n) del Artículo II que admiten el ingreso y permanencia temporal en Panamá de las "embarcaciones y aeronaves de Apoyo Técnico" que a pesar de no pertenecer al Servicio de Guardacostas estuvieran temporalmente bajo su autoridad y control o que, no estando bajo su autoridad y control temporal, presten apoyo a las autoridades de Panamá y de los Estados Unidos y a las embarcaciones y aeronaves del Servicio de Guardacostas, figurando en primer término para prestar el referido apoyo los buques de guerra o aeronaves militares de Estados Unidos.

⁵¹ El Panamá América, 18 de marzo 2002

El numeral 10 del Artículo 17 de la Convención concretamente ordena que "las medidas que se adopten en cumplimiento del párrafo 4 del presente Artículo (abordar la nave, inspeccionar la nave, adoptar medidas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo - paréntesis nuestro) serán sólo aplicadas por buques de guerra o aeronaves militares, u otras naves o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como naves o aeronaves al servicio de un gobierno y autoridades a tal fin". Panamá no tiene buques de guerra ni aeronaves militares.

Por otra parte en el literal n) se admite el ingreso a Panamá de "Personal Auxiliar Designado" que es el personal de los Estados Unidos que sin ser miembro uniformado del Servicio de Guardacostas apoyan a los miembros uniformados de dicho Servicio en las operaciones que se adelanten en función del Arreglo Complementario. A nadie escapa que el Personal de Apoyo Técnico y el Personal Auxiliar Designado de parte de los Estados Unidos estaría lógicamente constituido por personal uniformado del ejército, de la marina y de la fuerza aérea de los Estados Unidos.

No incurro en ninguna exageración al decir que el Personal Técnico de Apoyo y el Personal Auxiliar Designado por los Estados Unidos lógicamente estaría formado por los miembros uniformados de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, quienes en consecuencia, disfrutarán de la condición de Fuerzas Visitantes, al tenor de lo expuesto en el numeral 6 del Artículo VI del Arreglo que estipula lo siguiente: "Cada Parte (en este caso los Estados Unidos) después de notificar a las autoridades correspondientes y de efectuar la coordinación con las mismas, ..." le será permitido: a) El atraque temporal de sus Embarcaciones en los puertos nacionales, de acuerdo con las normas internacionales, con fines de abastecimiento de combustible y suministros, asistencia médica, reparaciones menores, servicio meteorológico y otros similares; b) La entrada de Funcionarios del Orden adicionales de Estados Unidos, y c) La entrada de Embarcaciones Sospechosas que no lleven la bandera de ninguna de las Partes, escoltadas desde mar afuera del mar territorial de cualquiera de las Partes por Funcionarios de los Estados Unidos. Esto en lo que concierne al área marítima.

En lo tocante al espacio aéreo se consagra que se permite que las aeronaves del Servicio de Guardacostas y que alcanza a las aeronaves de la Fuerza Aérea norteamericana, como Fuerza de Apoyo Técnico o como Personal Auxiliar Designado, tienen por anticipado el permiso para que tales aeronaves militares y su personal a bordo aterricen y permanezcan temporalmente en los aeropuertos internacionales de acuerdo con las normas internacionales, para el abastecimiento de combustible y suministros, asistencia médica, reparaciones menores, servicio meteorológico, otras necesidades logísticas y otros similares, así como para que desembarquen y embarquen a miembros uniformados del Servicio de Guardacostas, incluidos miembros uniformados de los Estados Unidos. (Artículo VI (6-a, b y c); y Artículo VII (6-a y b)).

Concluyo aludiendo a la fórmula artificiosa que se ha introducido en el Arreglo Complementario para que la Autoridad del Orden norteamericano efectúe arrestos y envíe a los detenidos a otro país, sin someterse al proceso de la extradición. El Arreglo le permite a la parte norteamericana que mediante la simple notificación y coordinación con las autoridades proceda, en las ocasiones y por el tiempo necesarios, al tránsito de personas arrestadas (que no sean nacionales panameños) procedentes de embarcaciones sospechosas bajo escolta de funcionarios de los Estados Unidos a través del territorio panameño hasta su salida del mismo. (Art. VI (7)). Este procedimiento se complementa y se consolida para la parte norteamericana con la cláusula del Art. VII (7) que permite que las aeronaves de Estados Unidos "desembarquen, embarquen y salgan del territorio panameño" con las personas arrestadas sin cumplir con el procedimiento de la extradición. En dos palabras se permite el apresamiento de individuos no panameños bajo escolta norteamericana, su tránsito a través del territorio nacional y su salida del mismo, lo cual significa el arresto, el ingreso al país, el tránsito por el país y la salida del país bajo arresto con destino que no se dice, pero que es obvio, sin procedimiento alguno de extradición."

- Acuerdo celebrado entre la Autoridad del Canal de Panamá ACP y agencias estadounidenses que integran el Equipo de Respuesta Nacional (National Response Team - NRT) 2002.

El documento firmado el 1 de abril del 2002 y el NRT (16 agencias federales de EE.UU.: Protección Ambiental, el Servicio de Guardacostas, el Departamento de Agricultura, así como el de Defensa, Comercio, Salud, Energía, Servicios Humanos, Interior, Justicia, Trabajo, Transporte y Tesoro, el Pentágono, el Departamento de Estado, la Agencia de Administración de Servicios Generales y la Comisión Reguladora Nuclear.

Los empleados del gobierno norteamericano que se encuentren en el territorio panameño llevando a cabo actividades relacionadas con el presente Acuerdo les serán otorgados privilegios e inmunidades por el gobierno de la República de Panamá. El documento se refiere a la prestación de servicios para combatir incidentes de contaminación -particularmente significativos- en aguas del Canal de Panamá. En la práctica, se trata de un mecanismo de resguardo adicional que potencia la capacidad de respuesta de la entidad en situaciones críticas que pudieran sobrepasar la capacidad de atención de la ACP, por ejemplo en casos de derrame o de fuga de materiales nocivos.

Para el Dr. Jorge E. Illueca, el convenio es "sumamente amplio" en materia de privilegios e inmunidades que se otorga a los empleados de las agencias federales por parte de Panamá. Los estadounidenses tendrán un trato igual a los diplomáticos, incluyendo el no pago de impuestos y el paso expedito para entrar y salir del país. El administrador de la ACP, Alberto Alemán Zubieta, no sólo carece de personería sino de autoridad y competencia para otorgar estos privilegios en nombre de la República de Panamá. Otro aspecto lesivo es lo referente a la cláusula IX, la cual indica que cualquier diferencia entre las partes firmantes no será referida a terceros ni a ningún tribunal nacional o internacional. Denunció que a través de esa cláusula Panamá está renunciando a un aspecto reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, que promueve la conciliación y el arbitraje por medio de la justicia internacional. A juicio de Illueca, esta cláusula IX del convenio es similar a la que se incluyó en el Centro Multilateral Antidrogas (CMA). También destaca que otro punto que lesiona la soberanía es el que señala que los ejercicios anuales se llevarán a cabo en el área del Canal o en cualquier otro punto que se estime conveniente o necesario.⁵²

Ambos acuerdos contienen grandes implicaciones para el país y fueron negociados y firmados, sin ser de conocimiento público ni ser presentados a la Asamblea Legislativa, aduciendo que son acuerdos parciales técnicos.

Aunque para el Gobierno de la República de Panamá se "cumple a cabalidad lo acordado en los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, lo que permite afirmar que el balance, en lo que respecta a la aplicación de dicha política de seguridad, es positivo"⁵³, para Nils Castro⁵⁴, el Convenio Salas Backer erosiona los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad (FPPS): "En pocos meses, la oposición constató que enseguida del espectáculo de la promulgación oficial de los FPPS éstos fueron engavetados. El gobierno evadió proseguir ese tipo de conversaciones y, más recientemente, desconoció los principios y normas concertados en los FPPS. En efecto, el llamado "Arreglo Complementario 2002" o Convenio Salas-Becker, recientemente suscrito con Estados

⁵² Panamá América 10 abril 2002

⁵³ Entrevista al Ministerio de RR.EE, Panamá, 2002

⁵⁴ Entrevista a Nils Castro. Abril 2002

Unidos. Este Convenio, que se negoció a espaldas de la ciudadanía y fue puesto en vigencia sin que la opinión pública lo hubiera podido conocer --y sin que la Asamblea Legislativa lo haya considerado, como lo ordena la Constitución--, ignora numerosas estipulaciones de los FPPS. Autoriza de modo prácticamente ilimitado que fuerzas armadas norteamericanas operen en las aguas territoriales y el espacio aéreo panameños, y hasta en territorio continental del país, incluyendo tomarse naves de bandera panameña en aguas internacionales, así como hacer prisioneros en territorio nacional y/o de conducirlos hacia otros países a través del territorio panameño, ya sea con el propósito o con el pretexto de combatir todo género de tránsito ilícito. Y lo autoriza sin especificar la función docente, ni la cuantía ni el armamento de las fuerzas extranjeras involucradas, ni los sitios ni los plazos de su permanencia en el país, como los FPPS lo exigían. Desde luego, ambos partidos de la oposición panameña --el PRD y el PDC--estamos por la lucha sin cuartel contra el narcotráfico y los delitos conexos, así como contra todas las demás manifestaciones de tráfico ilícito y delito internacional organizado. Precisamente por eso negociamos los FPPS con el gobierno e introdujimos en su articulado una tupida red de previsiones para fortalecer ese combate y para fortalecer la colaboración internacional dirigida a ese fin, sin menoscabar para eso la dignidad, autodeterminación y soberanía del país, ni los derechos democráticos de su ciudadanía. Es decir, los FPPS ofrecen una sólida plataforma para ese combate y colaboración, pero en la práctica el gobierno la ha descartado, sustituyéndola por otra cosa menos respetuosa de la dignidad del país y, probablemente, menos eficaz para cumplir los propósitos enunciados. Y, lo que también es grave, al actuar de esa forma el gobierno pone en duda la certeza de que respetará cualquier otro acuerdo que eventualmente contraiga con la oposición u otros sectores sociales del país.”

4. Frontera Este

Colombia posee fronteras con 12 países ⁵⁵, distribuidas entre fronteras territoriales, marítimas y marítimas-territoriales. Las fronteras marítimas surgen de la posesión del Archipiélago de San Andrés y Providencia, y están establecidas con Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Nicaragua e Islas Caymán (GB). Las fronteras solo terrestres son los 1,626 kilómetros con el Perú y los 1,645 Km. con Brasil. Las fronteras marítimas-terrestres lo son con Venezuela (2,219 Km. territoriales); Ecuador (586 Km.) y Panamá (295.5km).

Panamá cuenta con la frontera más pequeña en kilómetros (4.6% del total de fronteras de Colombia), pero la más compleja pues es marítima territorial, ubicada en dos océanos (Pacífico y Atlántico). De los cinco países con fronteras terrestres y mar-terrestres Panamá es el país con menor población, menor extensión territorial y el único sin fuerzas armadas.

La línea fronteriza muy particular pues el 90% corre por la cima de cerros y montañas (Cerros de Quía y la serranía del Darién), lo que la hace un caso único pues tanto en los casos de las otras fronteras de Colombia y las de Centroamérica, estas transcurren mas bien sobre límites imaginarios y corrientes fluviales. Ambos lados de la frontera tienen un bajo índice de poblamiento, densidad de población y un alto nivel de pobreza.

Al igual que otras fronteras cercanas es un reservorio de biodiversidad, como es el caso de Guatemala-México (Petén); Honduras-Nicaragua (Mosquitia); Costa Rica-Panamá (La Amistad), pero conviviendo con una creciente deforestación.

La Frontera Este es también una construcción geopolítica, que expresa relaciones políticas, económicas y sociales binacionales y de poderes extraregionales. Así, de ser un puente terrestre Este-Oeste que comunicaba las culturas aborígenes chibchas y mesoamericanas, es desconfigurado con la

⁵⁵ Granados, Carlos. 1999. Fronteras Colombianas. Esap, Bogotá.

conquista y colonización europea, convirtiéndola en una ruta o paso entre mares (Norte-Sur) para facilitar la relación metrópoli-colonias. Se crea así el “tapón del Darién” que luego dificulta la relación entre Bogotá y Panamá; que permite y crea condiciones para la separación del istmo en 1903, pues supeditado a los designios estadounidenses se aleja de Centroamérica y Colombia, partida por una Zona del Canal (La quinta frontera panameña) por casi una centuria, marcando además el límite Este del patio trasero geopolítico del dominio norteamericano.

Con la crisis y conflicto que atraviesa la sociedad colombiana, la construcción geopolítica de la región Frontera Este está envuelta en parte de las contradicciones emanadas de esa situación, y se constituye en una prolongación del conflicto colombiano del cual Panamá no es inmune.

La crisis colombiana se centra en una sociedad profundamente dividida y armada por grupos de intereses contrapuestos. Panamá es un país civil, y es el único país sin militarismo y militarización (ejércitos o bases) de los que limitan con Colombia.

La violencia colombiana tiene muchas cabezas y expresa la profunda crisis que vive ese país. Según Tomás Eloy Martínez “se ha desatado una guerra de todos contra todos: parapoliciales, narcotraficantes, guerrilleros y tropas del ejército regular. Al compás de esas rencillas fatales, más de un millón de colombianos viven ahora en éxodo perpetuo, huyendo de un bando o de otro con su cortejo de mutilados, huérfanos y viudas.” Panamá comparte su frontera con esa realidad y parece no estar exenta de las repercusiones que esto puede traerle.

La violencia colombiana tiene muchas cabezas que actúan en forma desigual y combinada como un gran flagelo social:

1. Es una violencia socioeconómica que tiene su asiento en la pobreza y exclusión social
2. La violencia de la delincuencia común exacerbada por la anterior forma
3. La violencia de los grupos insurgentes (FARC y ELN con 30 mil hombres en armas)
4. La violencia contrainsurgente de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y sus apoyos.
5. La violencia del narcotráfico con sus ejércitos privados
6. La violencia contrainsurgente y antinarcotráfico de las fuerzas armadas colombianas, reforzada por la inversión militar extraregional de EEUU enmarcadas en el Plan Colombia.

En realidad, en el lado fronterizo colombiano se combinan las seis formas con diversos ritmos y modalidades, y parte de esa realidad fluye por una frontera porosa: Por ejemplo, la guerrilla de las FARC utilizaron por muchos años territorio nacional como área de descanso y avituallamiento, manteniendo control sobre parte importante de las costas Atlántica y Pacífico colombiano, luego pierden espacio producto de la presencia activa de los grupos paramilitares. Puertos importantes, entre ellos, el Atlántico, Magdalena, Córdoba y la región de Urabá y Chocó que antes estuvieron bajo el predominio guerrillero hoy son áreas controladas por la AUC. Por ello las FARC plantea un plan de recuperación de costas, pues a pesar de poseer hasta hace poco tiempo, un área de más de cuarenta mil kilómetros desmilitarizados producto del proceso de paz les preocupa la poca seguridad de esa zona, y necesitan afirmar bastiones ligados a salidas al mar.

La frontera marítima territorial de Panamá con Colombia, es próxima al vórtice del huracán, por su vecindad a un activo teatro de guerra. Guerrilleros, paramilitares, ejército, el narcotráfico se disputan sitios claves para sus respectivas estrategias y proyectos. En sus planes no parece encontrarse la “conquista de Panamá”, sino que ven el territorio panameño como un espacio de refugio para unos, pero que atrae como imán la represalia o acciones de castigo de otros, siendo Panamá susceptible al precio que esto conlleva en materia de violación de los derechos humanos de la población que allí reside.

También la violencia 1 y 2 se hace presente en forma de desplazados socioeconómicos, y de acciones delictivas no solo en la frontera sino en las principales ciudades del país.

En este marco es fácil comprender que la situación puede ser utilizada para explotar como debilidad la idea de que un país desmilitarizado como Panamá, no puede existir junto a la violencia colombiana. A principios del nuevo siglo cuando Panamá se desembarazó de cuarteles (1989) y de bases (1999), la frontera de Panamá con Colombia puede revivir -gracias al temor que ella provoca a ejércitos propios o extraños, que comprometerían la democracia y/o la soberanía nacional. Por la otra, la vecindad con el conflicto colombiano –que no está divorciada de la nueva agenda con EE.UU - incorpora temas conflictivos agravados por el Plan Colombia, como:

4.1 Aumento de desplazamientos poblacionales hacia la región Frontera Este y desplazamientos internos en Panamá.

Panamá no posee una cantidad significativa de población inmigrante ni de población refugiada definida como tal. La situación más significativa es la población desplazada –como se le ha denominado- producto del aumento actual y potencial de desplazamientos poblacionales de la región Frontera Este, y sus repercusiones en los desplazamientos internos en Panamá.

La migración producto del agravamiento del conflicto se da más bien como migración regular que desplaza grupos familiares e individuales que ingresan y permanecen ilegalmente en el país, especialmente en localidades cercanas a frontera, enrolándose en las áreas de pobreza ya existentes. Frecuentemente sostienen relaciones familiares, de trabajo o comerciales con personas o familias que habitan el lugar que acceda, permaneciendo en la nueva comunidad sin registrarse por inseguridad o temor. Otras formas de migración la transitoria, mediante el cual los grupos que entran se instalan transitoriamente y regresan a aplazar el peligro y el corredor humanitario, formado por grupos que cruzan la frontera y regresan a Colombia por una zona fronteriza menos peligrosa son más comunes en países como Ecuador y Venezuela.

La migración regular es la que moviliza mayor número de personas, pero es la menos visible lo que obstaculiza la medición de su magnitud, perfil y necesidades de sus componentes.

En la Frontera Este, los hechos ocurren en la zona limítrofe del Departamento de Chocó y la Provincia del Darién, lugar de llegada de desplazados / as colombianos / as que huyen de la guerra desde 1996 (Yape, Bocas de Cupé, Yavisa, Cocalito, El Real y la Palma). La gravedad de la situación se acentuó por un ataque paramilitar en La Palma, con el asesinato de dos de las personas desplazadas. En diciembre de 1999 el éxodo de colombianos de los municipios de Juradó y Bahía Solano hacia la población de Jaqué en la misma provincia del Darién y hacia el resguardo indígena de Biroquerá que pertenece a la comunidad Wuonnan. En total son 630 personas que fueron acogidas con una medida temporal de protección del gobierno de Panamá que insistió en formulas concertadas de repatriación con el gobierno colombiano. Se calcula que alrededor de 2.800 personas ingresaron a territorio panameño huyendo de la violencia en Colombia, en ese año.

El año 2000 y 2001, el conflicto en el Chocó impulsa población desplazada hacia los sitios panameños tradicionales de recepción, en especial la zona de Jaqué, y la presión inmigratoria genera formas de desplazamientos internos de la población Emberá Waonaa panameña.

La característica principal de estos procesos migratorios ha sido la decisión de los gobiernos afectados, especialmente de Venezuela y Panamá de no reconocer la calidad de refugiados de los colombianos que cruzaron la frontera y presionar soluciones de repatriación sobre la base de la responsabilidad del gobierno colombiano.

“Acciones particularmente crueles contra personas indefensas explican el incremento de los éxodos en masa que se convirtieron en una forma de respuesta social a los excesos y la degradación de la guerra y expresan en sí mismos una deslegitimación de la violencia contra la población civil. Cerca

de la tercera parte de los desplazados en 1999 salieron de sus regiones de manera masiva hacia un mismo sitio que pudo ser una cabecera municipal, una capital de departamento o una zona de frontera. Esta modalidad de desplazamiento derivó, en algunos casos, en la dispersión de los desplazados hacia otras regiones. Norte de Santander, Valle del Cauca, Córdoba, Bolívar y Antioquia, la provincia del Darién en Panamá y el Estado de Zulia en Venezuela presentaron los mayores casos de llegada de éxodos en masa”⁵⁶

Indudablemente la Frontera Este es una frontera porosa y pobre, víctima de los vacíos de las políticas sociales y de las acciones económicas extractivistas. Se calcula que por cada asesinado en masacres o exterminios de la población civil en Colombia, 48 personas se convierten en desplazados o refugiados. El escalamiento del conflicto dispara olas de desplazados / as y refugiados/as hacia diversos puntos incluyendo fronteras, en especial cuando esa violencia azote especialmente al vecino Chocó y la región del Pacífico colombiano. Con la firma de la Declaración sobre el Desplazamiento en Zonas Fronterizas entre Panamá y Colombia en el marco de la X Cumbre latinoamericana en noviembre del 2000, ha permitido que en lo relativo a los derechos humanos de los desplazados se experimente “un cambio radical, pasando de realizar repatriaciones forzosas, sin el menor respeto a los Derechos Humanos de estas personas” a la firma de la Declaración “a fin de tratar la repatriación de los ciudadanos colombianos dentro de un marco de respeto a sus derechos y garantizando la repatriación en condiciones de seguridad y dignidad humana.”⁵⁷

La población desplazada en Panamá está compuesta por más hombres que mujeres. El 80% solo con nivel completo o incompleto de educación primaria, y desarrollan la agricultura, pesca y labores de subsistencia. Tiene acceso a los servicios básicos por igual (hombres y mujeres), pero las oportunidades laborales parece ir más dirigidos a los hombres aunque solo la cuarta partes de ellos tienen esa oportunidad. El ingreso es muy bajo, y los operativos de seguridad no permiten su la extensión de las labores y la mejoría de los ingresos. Las autoridades han querido forzar el retorno de los desplazados, pero ahora se exige que existen condiciones idóneas. Las políticas y mecanismos implementadas para la reinserción de mujeres y hombres refugiadas, desplazadas y desarraigadas son limitadas e insuficientes.

4.2 Incremento del tráfico de armas y drogas.

4.3 Violencia en los poblados límites:

Como hemos visto con anterioridad la violencia envuelve poblados de la región limítrofe, como es el caso del reciente ataque armado a la comunidad Emberá de Nazareth con saldos trágicos, secuestros y atentados. Monseñor Rómulo Emiliani, tuvo que salir por dos años -y luego trasladado a Honduras- del Vicariato del Darién a petición del Vaticano, por las múltiples amenazas recibidas.

4.4 Traslado de cultivo, unidades de producción y procesamiento de drogas.

A inicios de los noventa América Latina⁵⁸ producía 400 toneladas anuales de coca que ascienden a mil a inicios de los noventa. A mediados de los noventa el comercio ilícito cifraba los 500 mil millones y afines de siglo rebasan los 700 mil gracias al paroxismo del mercado neoliberal. Hoy un octavo de la población de EEUU (30 millones de personas) consume drogas, y Colombia

⁵⁶ Codhes Informa.

⁵⁷ Entrevista al Ministerio de RR.EE 3 de abril 2002

⁵⁸ J. Benstein. Le Monde Diplomatique.

provee el 80% de ese consumo. Entre 1992 y 1999 el área sembrada de coca y amapola en Colombia se incrementó en un 200%, producto de la fumigación contra los productores campesinos, que dejan o venden sus tierras y buscan áreas de expansión, sembrando una extensión mayor para incrementar sus ganancias y compensar los costos de la expansión.

Esas áreas de expansión son las selvas brasileñas (650 millones de hectáreas), el Putumayo como puerta de entrada y control de la diversidad de la amazonía (y zona de exploración petrolera para grandes intereses), y la región panameña de la Frontera Este.

El Plan Colombia dejará siempre zonas muy amplias sin cubrir y los cultivos se extenderán por las selvas y en vez de reducirse en un 50% como supone el Plan Colombia, posiblemente se incrementarán gracias a él. Anteriormente se ha constado la presencia de cultivos de coca en el área de Takarkuna en Darién, y se han localizado laboratorios de drogas en la Región Frontera Este. Es posible pensar que ante la presión interna en Colombia, se trasladen parte de estas actividades a una frontera con las características ya señaladas, como lo es Panamá.

4.5 Problemas ambientales.

Según el Plan Colombia los principales objetivos a neutralizar o eliminar, según el Plan Colombia son los cultivadores de coca y amapola, que son el punto de arranque de la cadena de tráfico ilegal, sin olvidar que las grandes ganancias las hacen los que comercializan el producto globalmente. En Colombia se practicó la fumigación de coca y amapola entre 1992 y 1999, regándose más de dos y medio millones de litros de herbicida glifosato en un área equivalente a las 200 mil hectáreas. El Glifosato es un herbicida de alta toxicidad que tiene efectos secundarios sobre la vida en la flora, fauna y los seres humana, y se utilizó en Panamá en el sector del Cerro Tacarkuna en el Darién, sin conocerse sus efectos inmediatos o mediatos en el área. Violando disposiciones sobre seguridad ambiental y normas sobre manejo de herbicidas, se experimentaron otros químicos como el Paraquat, Triclopyr (1985) y granulados como el Tebuthiuron (1986) e Imazapyr (1998). Se habla de la posibilidad de utilizar el hongo *Fusarium oxysporum* que proviene de la industria química, el que daña la planta de coca al podrir raíz, corona y parte del tallo. Como consecuencia de estas fumigaciones, las áreas de ilícitos se han desplazado a zonas ambientalmente frágiles tanto en el interior de la región amazónica como en las zonas de bosque andino y alto andino, con posible extensión al Darién y Kuna Yala, afectando áreas como el Parque Nacional Darién y otras. Con ese traslado se generan impactos ambientales y la posibilidad del eventual uso de fumigaciones en las nuevas áreas.

4.6 Transferencia de actividades criminales no tradicionales.

Panamá ha recibido el impacto de la situación de multiviolenca colombiana a través de actividades criminales como el robo, el fraude, tráfico de armas y otros, el agravamiento de la crisis colombiana supone un aumento de estas acciones, y la aparición sistemática de delitos como el secuestro y la extorsión en sus diversas variantes, como extensión de la acción de los grupos armados o de la delincuencia común.

4.7 Afectación de las formas de producción y supervivencia, y de la cultura política local.

El contacto de la población de sectores de la población de la región Frontera Este con los actores armados colombianos de distinto tipo, ha generado cambios en las formas de producción y consumo, pues parte del producto es adquirido por estos actores, sin contra en el posible

involucramiento en cultivos ilícitos. Además, los actores políticos militares realizan trabajos de reclutamiento para tener bases apoyo local, que comprometen a las comunidades, generando represalias.

4.8 Posibilidad de intromisión de fuerzas beligerantes colombianas o extranjeras en el territorio panameño.

Las fuerzas enfrentadas, en especial las guerrilleras y paramilitares, buscan internacionalizar el conflicto, con el peligro de desborde hacia los países limítrofes. Al mismo tiempo EE.UU. identifica como un peligro a su seguridad nacional lo que ocurre, e interviene de diversas maneras como es el caso de la ayuda económica y militar buscando involucrar a los países afectados en el conflicto. Por ejemplo en el Ecuador, el Presidente Gustavo Noboa, continúa el convenio suscrito entre el gobierno del derrocado presidente Mahuad y el Comando Sur, en noviembre del 1999. Este acuerdo secreto habilita a los militares estadounidenses a realizar operaciones de inteligencia desde la base de Manta. Los EE.UU. presionan a Panamá, con el argumento de la propia seguridad del país, para lograr espacios y acciones abiertas o encubiertas de tipo militar en el marco del desarrollo del Plan Colombia como ahora se expresa en los acuerdos suscritos con Panamá en este año.

4.9 Peligro de remilitarización del país y de la intervención foránea producto del Tratado de neutralidad del Canal.

La tensión y afectamiento en la Frontera Este y en el país, puede dar como resultado un proceso de remilitarismo que reconstituye al ejército, o un proceso de remilitarización que retome la presencia militar extranjera en Panamá, poniendo en peligro la democracia y la soberanía nacional. Además los EE.UU. pueden invocar el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal, que en la lectura hegemónica norteamericana permite indefinidamente la intervención unilateral en caso de que el Canal esté amenazado.

La posición del gobierno panameño frente a la situación colombiana y el Plan Colombia ha sido “categórica” al expresar “que el mismo es una estrategia esencialmente de Colombia para resolver un problema colombiano, pues nuestro país sigue la tesis de la neutralidad activa, según la cual Panamá no puede, ni debe, inmiscuirse en la situación de Colombia”...”La República de Panamá siempre ha exhortado a las partes a regresar a la mesa de negociación tan pronto se den las condiciones para ello, con el fin de alcanzarla tan anhelada paz y reiterado a la comunidad internacional para que le de seguimiento a esta situación coadyuvando a la búsqueda de una solución pacífica y dialogada a este trágico conflicto armado”⁵⁹

5. Institucionalidad de la defensa y doctrinas de seguridad

En Panamá se encuentra en el proceso de construir el Estado de Derecho como producto de la transición democrática, marcada por el final del periodo de control militar del Estado (Militarismo), la invasión norteamericana, el proceso de reapropiación nacional de sus recursos nacionales (Areas canaleras) y la finalización del Comando Sur y bases en Panamá (Militarización)). Se avanza en el

⁵⁹ Entrevista al Minrex, 2002.

plano del fortalecimiento de la Ley de las instituciones democráticas, pero enfrentando serias limitaciones como la corrupción, la desigualdad, y la falta de equidad de género.

En Panamá la militarización (Presencia de los EE.UU.) y el militarismo (Fuerzas armadas nacional) aparece como imbricadas y relacionadas entre sí, pero hasta el punto en que el polo más débil (Militarismo) fue aniquilado en el momento del conflicto (Invasión norteamericana 1989), y luego borrado constitucionalmente como producto de un sentir nacional para hacer de Panamá un país sin ejército.

La militarización desapareció del país el 31 de diciembre de 1999 con la reversión final de todos los bienes canaleros a Panamá producto de los tratados canaleros firmados en 1977, pero la posibilidad de la continuidad de la presencia militar de EE.UU. se expresó entre 1997 y 1998 con las negociaciones frustradas para la instalación de esa presencia militar disfrazada de un Centro Multilateral Antidrogas (CMA). Lo que estuvo en el centro de la discusión en ese momento no era tanto el tema del narcotráfico, sino la continuidad o no de la presencia militar de EE.UU. después del año 2000. El organo Ejecutivo emitió la Resolución de Gabinete 34 del 21 de junio del 2000, según la cual se adoptaron los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad (FPPS), documento realizado por consenso entre el gobierno y los principales partidos políticos, tomando como base la seguridad humana y seguridad democrática. Se supone que este es la base de planes de seguridad y defensa, pero aparentemente no se ha introducido el tema de la doctrina de seguridad democrática en las academias policiales. En el año 2002 la firma del Convenio Salas Becker y el acuerdo de la Autoridad del Canal de Panamá con los EE.UU. reeditan esa posibilidad, como veremos más adelante. Las preguntas de fondo sobre el militarismo, giran en torno a la conveniencia o no para Panamá de continuar el uso militar sobre bienes revertidos muy valiosos; la conveniencia de tener ejércitos foráneos cuando se ha eliminado el propio; la situación de peligrosidad que significaría el continuar siendo objetivo de ataque o represalia de terceros por albergar instalaciones bélicas; las amenazas ambientales que involucra la continuidad militar; la puesta en duda de la capacidad nacional de autodeterminación a casi un centenario de constitución de Panamá como República.

Las preguntas de fondo sobre el militarismo, se dan en torno a la amenaza a los procesos democráticos, la ingerencia de los militares en la vida social, y sobre la vigencia de los derechos humanos.

Los peligros y amenazas de re-militarización y re-militarismo se liga hoy a las tensiones de la frontera de Panamá con Colombia, producto de la violencia colombiana, el abandono y pobreza de la población panameña en las áreas limítrofes.

La etapa de fortalecimiento de la democracia panameña se cumple en cuanto a su formalidad pero aún no ha sido posible romper los esquemas de una visión tradicional de la democracia, y un desigual acceso en el ámbito de género de la participación en el poder público. La corrupción asume mayor perfil y parecen limitados los medios de prevenirla y contrarrestarla. Las instituciones de seguridad pública se limitan a sus funciones constitucionales, pero la desigualdad de género también se instala en el proceso de toma de decisiones de esas instancias.

Existen libertades públicas y mecanismos de defensa de los derechos humanos, pero la libertad de prensa está parcialmente limitada por leyes heredadas de los gobiernos militares de la década de los ochenta. Las propuestas de seguridad democrática y la educación y promoción de cultura de paz existen en el medio, pero con limitadas posibilidades de expansión y apropiación.

Las debilidades del Estado de derecho, la falta de consolidación democrática, la corrupción, la tentación del militarismo y la militarización, la falta de democracia de género son las principales amenazas con relación a la seguridad democrática.

6. Condición ambiental y desastres:

Panamá suscribe y participa en el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, y posee abundante legislación, mecanismos y acciones dirigidas a la preservación del medio ambiente y para avanzar en la gestión nacional del riesgo, coordinados por el Sistema Nacional de Protección Civil. Posee abundante legislación y acciones dirigidas a la preservación del medio ambiente, implementación de planes nacionales para la reducción de vulnerabilidades y desastres. Pero la cultura de la protección civil es reciente e incipiente, por lo que la capacidad de respuesta organizada es todavía baja y la vulnerabilidad alta. La mayor cantidad de afectados/as es por inundaciones (43,616 en el año 1996-2001) y ahogamientos (389 víctimas), pertenecen a los sectores pobres de la población, en cambio, la cantidad de personas capacitadas para enfrentar estas situaciones apenas supera las dos mil, dotadas de una buena capacidad de coordinación intersocietal, pero pocos recursos necesarios para aumentar e intensificar su radio de acción.

7. Riesgos de tipo militar

Si se han realizado los trámites para la aprobación, ratificación o adhesión al Protocolo para la Prohibición del Empleo en la Guerra de Gases Asfixiantes Tóxicos y Similares y al Convenio sobre la Prohibición del Desarrollo, producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas, Biológicas, Tóxicas y Sobre su Destrucción, en especial por la situación de Panamá respecto a las armas químicas en la isla San José y otros lugares y al tránsito de material radioactivo por el Canal.

- Armas químicas:

Según un estudio realizado por Fellowship of Reconciliation (FOR) de Estados Unidos, desde la década del veinte hasta 1946, se desarrolla un programa de armas químicas en Panamá, enfocado en la defensa del canal, y desde 1943 hasta 1968 el programa intenta probar municiones químicas bajo condiciones tropicales. Más de 130 pruebas fueron conducidas en esa isla entre mayo de 1944 y finales de 1947. Los agentes químicos probados incluían, gas mostaza destilado, fosgeno, cloruro cianógeno y cianuro hidrógeno. Las municiones químicas llevadas a la Isla San José eran almacenadas en la base de Río Hato, ambas situadas en territorio panameño fuera de la Zona del Canal.

Entre 1953 a 1957, el Equipo de Pruebas Tropicales realizó pruebas de gas mostaza destilado cada tres meses en Panamá, pruebas incluyeron detonaciones de minas químicas en Chivo Chivo sector aledaño a la Ciudad de Panamá. El Tropical Test Center efectuó por lo menos cuatro pruebas de almacenaje en Panamá con municiones químicas vivas desde 1964 a 1968 (minas de gas VX, cohetes y proyectiles, y cohetes de sarín). En el caso de la mina M-23 llenada con VX, la prueba intentaba determinar los efectos del ambiente en el almacenaje y funcionamiento de 24 minas VX en un clima tropical. Una mina M-23 es de 5 pulgadas y 13 pulgadas de diámetro, con 4.77 kilogramos de agente VX. Puesto que diez miligramos del agente VX constituyen una dosis letal, cada una de estas minas VX teóricamente tenía suficiente agente neurotóxico para casi medio millón dosis letales.

En la isla San José, miles de morteros y bombas químicas fueron detonadas y lanzadas a once áreas blanco, principalmente del lado norte de la isla. En la isla el peligro de la existencia de municiones químicas no explotadas permanece todavía 30 años después de las pruebas y el estudio de FOR calcula que pueden existir una tres mil municiones químicas sin estallar en ese lugar.

“En septiembre de 2001, tras confirmar el abandono de bombas químicas por el Ejército de Estados Unidos en la isla San José, el Gobierno declaró ese lugar “área sujeta a control sanitario” y pidió al Gobierno de Estados Unidos que informara si dejó artefactos de este tipo en otras zonas del país. Tales medidas se llevaron a cabo basadas en un informe preparado por la OPAQ, a raíz de una solicitud formulada por Panamá en mayo del año pasado. Los especialistas de la OPAQ, tras inspeccionar una mínima parte de la isla, descubrieron en aquella ocasión cuatro bombas químicas (tres de mil libras y una de 500 libras) y otras 100 municiones, principalmente cilindros químicos, que son probablemente armas químicas. En caso de que una bomba explote, el impacto afectaría un radio de 450 metros. Se sospecha, además, de que cada bomba tiene entre 2 y 3 sustancias químicas que producirían lesiones severas en la piel y el sistema cardiopulmonar de las personas. A solicitud de la administración de Mireya Moscoso, la OPAQ realizó su primera inspección entre el 12 y el 19 de julio del 2001, y la segunda entre el 21 y 27 de enero de 2002.”⁶⁰

- Tránsito nuclear por el Canal:

Constantemente y desde hace muchos años cruzan por el Canal de Panamá construido entre las dos principales ciudades y articulados a la principal fuente de agua potable, el Lago Gatún, embarcaciones portadoras de material nuclear y sustancias peligrosas para la salud humana. El peligro no es ficticio, pues está claro que en el transporte de desechos nucleares y de plutonio están involucrados riesgos significativos e injustificables para la gente y el ambiente de nuestro país, así lo afirma la asociación ecologista internacional Greenpeace:

-Es muy difícil evaluar los efectos de un accidente grave de transporte nuclear. Dado el tremendo número de variables involucradas, incluyendo la naturaleza del accidente, las condiciones del tiempo y la proximidad con tierra firme, muchos escenarios diferentes son posibles, involucrando todos ellos muchos tipos y niveles diferentes de daños.

-Sin embargo, se puede decir que un accidente grave que involucre un transporte de plutonio o de desechos nucleares, que tuviera como consecuencia un incendio de larga duración y de alta intensidad y el eventual hundimiento del carguero afectado podría tener como consecuencia una contaminación radiactiva significativa y de larga duración del medio ambiente. Por ejemplo, si una colisión resultara en un impacto y en un daño de incendio de los contenedores de transporte y su contenido, el material radiactivo pudiera ser liberado al medio ambiente. Mientras que las condiciones del tiempo afectarían la dirección y la difusión de la radioactividad, el calor y las corrientes de aire causadas por el fuego elevarían los radionucleidos en el aire formando un chorro de radioactividad. Los seres humanos y los animales que estén en la ruta de la dirección del viento proveniente del accidente caerían víctimas de la precipitación y de la inhalación de las partículas radiactivas.

-La precipitación también ocasionaría la contaminación radiactiva de los alimentos y de los abastecimientos de agua. En un reporte del Dr. Dr. Edwin Lyman del Instituto de Control Nuclear, se

⁶⁰ La Prensa, Panamá 2002/01/12.

sugiere que un cargamento dañado y hundido de desechos "podría ocasionar la exposición crónica del público a niveles que excederían la comunidad internacional". El mismo establecimiento nuclear ha llegado a esa conclusión en un análisis que realizó, en el año 1988, la OECD Agencia de Energía Nuclear, donde encontró que un accidente que involucre desechos nucleares de alto nivel vitrificados hace "inaceptables los accidentes de transporte de cabotaje". Tal vez en vista de la distancia del Caribe de sus costas, Gran Bretaña, Francia y Japón consideran estas preocupaciones como irrelevantes.

-Las comunidades afectadas por un accidente semejante tendrían que enfrentar esfuerzos de evacuaciones masivas y/o una descontaminación masiva. Al mismo tiempo, las industrias locales y regionales, de pesca, agricultura y turismo serían afectadas adversamente, sino destruidas, por los temores públicos sobre la contaminación radiactiva. Como lo ha demostrado la explosión del reactor de Chernobyl, los efectos de los desastres nucleares son amplios y deben ser estimados en términos de las generaciones futuras así como también presentes. Dado que los materiales nucleares involucrados en estos transportes seguirían siendo un contaminante ambiental mortífero por decenas o cientos de años, los impactos de un accidente de transporte son demasiado enormes para ser imaginados.

-El controversial programa de plutonio que realiza Japón requerirá docenas de futuros cargamentos de desechos nucleares y plutonio. Con estos controversiales transportes nucleares que son hoy por hoy blanco de crecientes protestas y oposición internacional, las naciones transportistas están buscando establecer una ruta abierta para el tránsito de material nuclear irradiado de Japón a Francia y Gran Bretaña, y viajes de regreso de desechos nucleares y plutonio, desde Europa hacia Japón. A pesar de la oposición latinoamericana y caribeña, los oficiales del gobierno japonés, francés e inglés, esperan poder efectuar estos transportes que sentarán precedentes, a través del Canal.⁶¹

En la actualidad la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Legislativa discute el Proyecto de Ley 058, que prohibiría definitivamente el tránsito de materiales altamente radiactivos y radio tóxicos por Panamá, el cual urge convertir pronto en Ley de la República. La Iniciativa de la Sociedad Civil sobre el Ambiente (ISCA) está generando procesos de incidencia para aprobar esta ley.

8. Panamá debe establecer sus estrategias y articulaciones para contrarrestar las repercusiones del conflicto y la crisis colombiana, que deben estar estructuradas sobre la base de una visión integral, democrática, equitativa e incluyente, pero sin los cambios en Colombia esto no será posible. Por ello, el escenario más deseable para Panamá- el más pequeño y débil vecino de Colombia- es que la crisis colombiana derive en la consolidación de un proceso de paz integral en el hermano país, que incluya a las diferentes expresiones y actores presentes, promoviendo la participación ampliada de la sociedad, proceso que avance por la vía de la negociación política en la construcción de alternativas para los principales problemas sociales, políticos y económicos por los que atraviesa Colombia.

Aunque este escenario no parece factible a corto plazo, pero tampoco parece posible que ninguna de las fuerzas en pugna puedan triunfar y derrotar a sus adversarios, pero cada sector tampoco parece quedar convencidos del todo de las ventajas de la paz, con relación a su posicionamiento actual. En otras palabras, parece que se mantendrá el escalamiento de la guerra relegando a las negociaciones de paz. Todo esto es un desafío a la sociedad civil colombiana y a la comunidad internacional, en cuanto a pensar y realizar estrategias alternativas para coadyuvar a favor de la paz, y lidiar con el continuo deterioro de los derechos humanos que genera la situación en Colombia y en los países

⁶¹ Informe de Greenpeace, abril 2001.

vecinos. La agudización del escalamiento bélico que provoca el Plan Colombia y el 11-s, va a resultar en mayores costos humanos, por lo que urge aumentar la disponibilidad y capacidad proporcionar la asistencia humanitaria de las víctimas de la guerra, y presionar incidir de diversas maneras en la construcción del proceso de paz y los fundamentos sociales de desarrollo, equidad y democracia; levantar la reconstrucción del país, y sus relaciones con sus vecinos.

Para ello Panamá debe posicionar su estrategia sobre la base de estos principios:

- Neutralidad frente al conflicto en función del respeto al derecho de autodeterminación de Colombia, y de no-intervención en sus asuntos internos.
- Salvaguardar y defender su soberanía de cualquier agresión externa.
- No aceptación de ayuda internacional que condiciones el apoyo o participación en el desarrollo del Plan Colombia.
- Afirmar los principios de civilidad democrática y soberanía, en función de impedir reediciones del militarismo o militarización argumentando el enfrentar el conflicto colombiano.
- Promoción y participación activa en apoyo a los procesos de paz en Colombia, a través de la mediación u otra forma útil para el logro de este objetivo.
- Promoción de los derechos humanos de las víctimas de las guerras, mediante la asistencia humanitaria.
- Priorización de la región de la Frontera Este como área fundamental para el desarrollo nacional, fortaleciendo el poder local y la participación ciudadana.
- Desarrollar una política exterior y de seguridad democrática, transparente y de permanente consulta con todos los sectores nacionales.

a) Desplazados y refugiados:

Panamá debe establecer una política de desplazamiento sobre la base de elementos como estos⁶²:

- El Estado panameño debe requerir a todas sus instituciones y agentes respetar las normas internacionales y nacionales relativas a los desplazados y refugiados, en particular la obligación de respetar los derechos a la vida, integridad física y seguridad personal de los desplazados.
- El Estado panameño debe ejecutar los programas de asistencia humanitaria y de desarrollo en coordinación con entidades internacionales con experticia en el tema, asegurando que se facilite el alojamiento adecuado, se cumpla con las reglas básicas en materia de salud e higiene, y se respeten las unidades familiares y el contexto cultural.
- El Estado Panameño debe coordinar con el Estado colombiano el reasentamiento o regreso a los lugares habituales de residencia. Los procesos de retorno deben efectuarse de manera voluntaria, y en condiciones de seguridad y dignidad para los retornados.
- Debe desarrollar una campaña comunicativa sobre la situación de los desplazados enfatizando su calidad de población civil, no combatiente ni asimilable a ninguna de las partes en el conflicto
- El Estado panameño debe garantizar el respeto por parte de todas las autoridades nacionales y locales, elegidas o designadas, de los principios de igualdad y no discriminación a los desplazados internos, para evitar situaciones de rechazo.
- El Estado panameño en coordinación con el Estado colombiano, debe documentar a los desplazados, tomando en cuenta la experiencia de varios países de la región y la cooperación de las organizaciones con experiencia en esta tema.

⁶² Tomamos Como Base A: Comisión inter-Americana de derechos humanos. Organización De Estados Americanos.Tercer Informe Sobre La Situación De Los Derechos Humanos En Colombia

- El Estado debe fortalecer la presencia y coordinación del sector internacional para compartir y coordinar programas eficaces de atención que permitan soluciones coherentes y duraderas.

b) Zona De Paz

La propuesta de zona de paz fue emprendida por organizaciones ecologistas y de derechos humanos de Ecuador⁶³, que buscan espacios para lograr la creación de una zona de paz en la frontera de este país con Colombia. La propuesta del Grupo Civil de Monitoreo de los Impactos del Plan Colombia en Ecuador intenta prevenir los posibles efectos "Queremos que se cree una zona de paz en la frontera, en las tres provincias (colindantes con Colombia), un cordón de paz para evitar la guerra", dijo un portavoz de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), una de las siete agrupaciones del Grupo de Monitoreo. Ecuador y Colombia comparten una frontera de 600 kilómetros, cerca de la región del Putumayo, uno de los principales objetivos dentro del Plan Colombia. La propuesta de los activistas se contrapone al Plan De Reactivación de la Zona Nororiental, que el gobierno del presidente ecuatoriano Gustavo Noboa prepara, tendiente a desarrollar la zona, al tiempo que conformar un contingente militar disuasivo que evite la incursión de grupos armados colombianos en el país. El riesgo que enfrenta Panamá con la situación colombiana es aún mayor que la de Ecuador, pues como ya anotamos antes es el país más vulnerable por su tamaño, población, desarme, y poseer un área socialmente vulnerable por la pobreza y el abandono: Darién y Kuna Yala entre los países limítrofes con Colombia.

Se constituiría un Grupo de Monitoreo Frontera Este, que perseguiría:

- Monitorear las repercusiones de la situación colombiana en la región Frontera Este y en el país, bajo la óptica de los derechos humanos, a fin de evaluar los diversos impactos en sociales, económicos, ambientales en especial en la población vulnerable.
- Difundir en todos los sectores nacionales las diversas repercusiones mencionadas, garantizando el derecho a la información de la sociedad panameña.
- Relacionarse y coordinarse con iniciativas similares en otros países.
- Monitorear las acciones realizadas desde el gobierno, sector privado, partidos políticos y sociedad civil en función del desarrollo integral y participación ciudadana en la región Frontera Este. Sobre la base de esto recomendar y promover acciones beneficiosas dirigidas a mejorar nivel y calidad de vida de la población.

c) Encuentro Nacional Frontera Este.

Tomando en cuenta la gravedad de la situación, debería convocarse un Encuentro Nacional Frontera Este en la línea metodológica de los Encuentros Panamá 2000 y Visión Nacional 2020, con la finalidad de dialogar ampliamente con todos los sectores nacionales y tomar acuerdos concertados sobre la estrategia a seguir.

CH. Partidos políticos y situación de los pueblos indígenas

Es posible delimitar cuatro momentos en la transición democrática panameña:

1. La transición autoritaria(1978-1989)

En 1968 cuando los militares asestan un golpe de Estado contra el recién estrenado gobierno del caudillo Arnulfo Arias Madrid, y meses después bajo el mando único del General Omar Torrijos

⁶³ Extracto noticia de la agencia Reuters, 2001

instaura un contradictorio proceso, que en su primera década (1970-1978) desmantela el sistema de partidos políticos y el órgano legislativo y lo reemplaza por una asamblea de líderes locales, reprime o neutraliza a la oposición y emprende reformas sociales especialmente en el campo laboral y de la salud pública, afirma la transnacionalización del país al tiempo convoca a la unidad nacional que permite la negociación y firma los tratados del Canal de 1977, que marca el retorno del canal y la salida de bases militares para el año dos mil.

El esquema de unidad nacional se extingue con la firma de los tratados (1977) que abre el espacio a las contradicciones relegadas por mucho tiempo. Se inicia un proceso regresivo en lo social y económico, que algunos llaman "destorrijización" que se acentúa con la desaparición física de su mentor. Luego de la firma de los tratados, la Guardia Nacional inició el repliegue a los cuarteles y el cambio a un régimen civil, para ello se abre la legalización de partidos políticos y se realizan elecciones parciales legislativas en 1980. El 31 de julio de 1981 fallece General Omar Torrijos, y esto marca el incipiente proceso de transición a la democracia con el sello de la inestabilidad.

En 1984 la Asamblea de Representantes de Corregimientos es reemplazada por la Asamblea Legislativa de diputados electos por circuitos a la usanza tradicional. Se celebran las primeras elecciones generales presidenciales desde 1968, donde en medio de acusaciones de fraude triunfa el candidato de los militares Nicolás Ardito Barletta. Así la década de los ochenta expresa la inestabilidad política de sucesivos cambios de presidentes. Entre 1981 y 1989 se suceden siete Presidentes de la República (Royo, De la Espriella, Illueca, Barletta, Del Valle, Solís Palma y Rodríguez) y tres Comandantes (Florencio Flores, Rubén Darío Paredes) y el 12 de agosto 1983, Manuel Antonio Noriega.) La apertura en el contexto que se desarrolló es pues una reactivación de la institucionalidad democrática formal sin escapar de la tutela autoritaria militar. A partir de la institucionalidad formal el régimen autoritario se relaciona con la sociedad civil y reordena su relación con los poderes del Estado.

El 7 de junio de 1987 las denuncias de corrupción y fraude dentro de las Fuerzas de Defensa realizadas del Coronel Roberto Díaz Herrera, generan una cadena de protestas y dos días después nace la Cruzada Civilista Nacional (CCN) que reúne 26 organizaciones y grupos cívicos que plantea la desobediencia civil y un paro general de brazos caídos como primeras acciones, a las que se suceden protestas y manifestaciones en todo el país. En respuesta semanas después se constituye la Coordinadora de Organizaciones Populares de Panamá (COPP) formada por organizaciones sindicales, asociaciones de empleados públicos y sectores estudiantiles que levantan un pliego de 25 puntos reivindicativos que buscan que el gobierno rectifique en función del torrijismo de los setenta. Al extinguirse la COPP, nace en 1988 el Frente Unitario Popular (FUP) que llama a un diálogo nacional -que no se realiza- concluyendo con otro listado de rectificaciones que tampoco son asumidas por el gobierno. Lo cierto es que ambas instancias reproducían la polarización. Por una parte la CCN donde tomaban parte activa asociaciones cívicas y los partidos de oposición y que luego se convierte en 1989 en la Alianza de Oposición Civilista (ADO) que gana las elecciones anuladas por el gobierno, y del otro lado la COPP-FUP que no posee la autonomía ni la fuerza necesaria para imponer rectificaciones, y que el gobierno mira solo como una manera de debilitar o contrarrestar a la capacidad contestataria de la CCN. En 1988 se crea la Jornada Nacionalista y Democrática (JND) como un intento de romper la polarización, y favorecer una salida independiente a la crisis, pero el esfuerzo no logra su propósito. Entre 1988-1989 los Estados Unidos desarrolla una campaña planificada de presión utilizando en un principio los medios de comunicación, luego el bloqueo económico y por último, la invasión militar. La sociedad civil de por sí debilitada se distribuyó entre todas estas instancias y se polariza con la crisis, mientras el gobierno panameño se hace más autoritario, el gobierno norteamericano más agresivo, y la población más pobre y sometida.

2. La transición sin consenso (1989)

El 7 de mayo de 1989, se realizan elecciones generales donde la oposición civilista obtiene un triunfo abrumador sobre las fuerzas gubernamentales. El gobierno anula el resultado de las elecciones agravando la crisis. El 20 de diciembre los Estados Unidos invaden a Panamá. En medio de la traumática acción militar, es juramentado en la base militar norteamericana de Clayton, Guillermo Endara Galimany, como nuevo presidente de la República, encabezando la ADO Alianza Democrática de Oposición Civilista, formado por los arnulfistas, liberales, y demócratas cristianos.

Las elecciones constituyeron un intento de articular un proceso de transición democrática, a partir del cual ubicar los espacios que son atinentes a los diversos sectores económicos, políticos y sociales. Es una transición difícil, llena de aristas y conflictos no solo internos sino externos. El proceso de transición centra su normatividad en un proceso electoral tradicionalmente viciado, y con un pobre desarrollo del sistema político. En las urnas se enfrentan dos polos irreconciliables los civilistas que privilegiaban la democracia política sobre el tema de la soberanía, y el ala militar civil que sobreponía el discurso nacionalista por encima del discurso democrático. Al perder los segundos anulan las elecciones y se da paso al colapso de la alternabilidad política, dando origen a un replanteamiento de la transición pues colisiona el escenario interno (lucha por el poder, pérdida de la legitimidad, dictadura) con el escenario externo (sanciones económicas, diplomáticas, aislamiento, invasión)

Lo cierto es que la crisis de los ochenta dividió los valores políticos de los panameños. El país se polarizó entre el discurso nacionalista de los militares y sus partidos políticos, que separó la soberanía nacional de la democracia política; y por otra parte el discurso democrático de la oposición civilista que puso en un lugar marginal la soberanía nacional. Soberanía nacional y soberanía popular se convirtieron en discursos paralelos que al mismo tiempo no pudieron integrar dimensiones fundamentales como la necesidad de equidad y participación social, en especial en función de los grandes sectores poblacionales excluidos.

El endurecimiento del régimen, la situación socioeconómica, el deterioro global conduce al colapso, y al hecho de que el ordenamiento de la transición es construido a través de un acto de fuerza: la invasión militar de diciembre de 1989, que abre rudamente el escenario de la transición democrática con altos costos para la autodeterminación de un país soberano.

3. La transición posible(1990-1994)

Es posible establecer tres momentos en este proceso de institucionalización y formalización de la democracia política.

Primera fase, del 20 diciembre de 1989 al 6 de abril de 1991. Se inicia con la invasión y ocupación del país y el subsiguiente establecimiento del nuevo gobierno, y concluye con la expulsión de la Democracia Cristiana del bloque gobernante. Esta fase se caracteriza por la reorganización del sistema político y la búsqueda de legitimidad internacional del régimen recién constituido.

Segunda fase, del 6 de abril de 1991 al 15 de noviembre de 1992, fecha en que se rechazan las reformas constitucionales por la vía del referéndum como forma popular de castigar las acciones del gobierno. Se caracteriza por la ruptura de la Alianza y el deterioro de la imagen y popularidad gubernamental. En 1990 y 1992 son años de agitación social en especial entre los trabajadores y pobladores por el reclamo de estabilidad laboral. terrenos y vivienda, ocurre el despido de dirigentes de los sindicatos estatales acusados de participar en el intento de golpe contra el presidente Endara, al supuestamente haber apoyado el levantamiento policial del 5 de diciembre de 1990 que fue sofocado por las fuerzas armadas norteamericanas.

Tercera fase, del 15 de noviembre de 1992 al 8 de mayo de 1994. Se caracteriza por la casi ingobernabilidad reinante, la puesta a prueba de la institucionalidad política que desde 1990 había incursionado en un proceso de transformaciones en sus instituciones (sistema electoral, sistema de partidos políticos y educación política), y la alternabilidad en el ejercicio del poder. Las elecciones del 8 de mayo de 1994 cierran la tercera fase del proceso de transición y abre una nueva. En esta fase diversos sectores de la sociedad civil logran consolidar coordinaciones nacionales, y agregar las propuestas a las protestas imperantes, así se constituyen la Asociación de Pequeños y Medianos Productores (APEMEP), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CONAPIP), El Foro Mujer y Desarrollo y la Fundación del Trabajo.

4. La transición ordenada (1994-2003)

El proceso electoral de mayo de 1994, es el primero libre de tutela militar en 26 años, y que sin renunciar a la polarización de las elecciones de 1984 y 1989 se ubica en el marco de una relativa maduración política.

En el tapete electoral se pusieron en juego varios temas esenciales para el futuro de la nación, como son el proceso de transición a la democracia política; la reversión a Panamá del canal y las instalaciones civiles y militares norteamericanas; y la necesidad de una estrategia nacional de desarrollo sostenible que logre impulsar el crecimiento y la equidad, y reducir drásticamente ingentes problemas sociales y la pobreza que abarca a más de la mitad de la población.

Dieciséis partidos políticos con siete candidatos presidenciales a la cabeza, y una pluralidad de aspirantes a legisladores, alcaldes, representantes y concejales disputaron al millón electores que acudió a las urnas. El PRD gana las elecciones de 1994 con el mismo tercio de los votos con que perdió en las elecciones de 1989, gracias a un oficialismo fragmentado y rechazado por su gestión pública, dónde lo novedoso lo constituyó la nueva fuerza del Movimiento Papa Egoró que logró un tercer lugar en la contienda.

A parecer el electorado prefirió la experiencia de gobierno de un PRD (Partido Revolucionario Democrático) aparentemente más inicuo dada la desaparición de los militares (Fuerzas de Defensa) como fuerza determinante en el país. El nuevo gobierno asumió en septiembre de 1994 enfrentando la necesidad de generar la confianza nacional en su capacidad de concertación, y en especial en la resolución de los ingentes problemas nacionales.

La tónica de la gestión gubernamental fue la dinámica ejecución del ajuste y modernización neoliberal, manteniendo la democracia formal y algunos mecanismos de concertación. Dos temas de la agenda oficial (reelección y bases militares) polemizaron fuertemente y ambos se resolvieron en 1998. En el referéndum del 30 de agosto el voto negativo paralizó las aspiraciones reeleccionistas del Presidente Pérez B. por un margen de dos a uno. El referéndum expresó distintas clases de votos, pues existe el voto fiel (ligado a la lealtad política a un partido o gobierno), el voto de opinión (cuya base es el tomar postura ante determinados problemas en coyunturas concretas), y el voto clientelar (Fundamentado en el deseo de mantener u obtener empleo, becas o determinadas prebendas). En el referéndum estuvieron presentes los tres, pero está claro que el voto fiel incondicional ha comenzado a declinar, a aumentado el voto de opinión, y el voto clientelar sigue teniendo importancia, pero es cada vez más difícil darle satisfacción porque el Estado tienen menos recursos. La derrota de esta aspiración oficial dejó por fuera de las posibilidades el tema del Centro Multilateral Antidrogas (CMA) o sea la negociación de la presencia militar de EEUU en Panamá después del año dos mil, que también debería presentarse a referéndum ese mismo año.

A partir de este clima de politización electoral se van definiendo tres alianzas electorales para el año clave de 1999, marcado por las elecciones generales de mayo y asunción del canal en diciembre.

Panamá vivió su última campaña electoral del siglo a mediados de un año decisivo, pues el último día de diciembre sería al fin dueña del estratégico Canal de Panamá y de sus áreas aledañas, asumiendo plenamente su posición geográfica, desmilitarizándose con la salida de las bases militares (ya el ejército nacional había sido abolido constitucionalmente, después de su aniquilamiento en la invasión estadounidense de 1989) y afirmando su vocación de paz. 1,746,894 electores –de los cuales medio millón eran jóvenes- tuvieron la opción de elegir Presidentes, vicepresidentes, legisladores, alcaldes, representantes y concejales en todo el país. Tres candidatos presidenciales al frente de sendas alianzas, rememoraron - dos de ellos- la nostalgia por los caudillos desaparecidos. El joven hijo de Omar Torrijos, Martín y la madura viuda de Arnulfo Arias, Mireya Moscoso, concentraron las principales opciones de triunfo pues aunque el órgano ejecutivo fue ganado por la primera Presidenta que tendrá Panamá (Alianza Unión Por Panamá UPP), el órgano legislativo pasó –en el primer periodo- a contar con el peso de la oposición producto de una alianza realizada un año después entre el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que integró de la alianza Nueva Nación (NN), y el Partido Demócrata Cristiano (PDC. El tercer lugar en la contienda lo obtiene el empresario Alberto Vallarino disidente del Partido Arnulfista al frente de la alianza Acción Opositora (AO), que expresó el apoyo de un 20% de los votantes. De los doce partidos legales agrupados en las tres alianzas, cinco desaparecieron por no lograr el mínimo requerido de votos. Tres de esos partidos son el vestigio de búsqueda de alternativas políticas. El Partido Renovación Civilista que recogió las banderas de la Cruzada Civilista Nacional opuesta a la dictadura de Noriega (1987-1989), el Partido Nacionalista Popular surgido del movimiento estudiantil universitario de los setenta y ochenta; y quizás el caso más dramático el Movimiento Papa Egoró (Madre Tierra), liderado por Rubén Blades que debutó con enorme apoyo popular y electoral en 1994.

A fin de siglo y después de 22 contiendas electorales muchas de las cuales fueron manipuladas, intervenidas o golpeadas tanto por civiles, militares o invasiones; las elecciones de 1999 se caracterizaron por casi un 76% de participación electoral, y el respeto por los resultados del escrutinio. Todas las alianzas presentaron sus programas de gobierno aunque no se logró concretizar un debate público entre los aspirantes a la presidencia. Previamente y al igual que la elección anterior los partidos se comprometieron a adecentar las elecciones a través del Pacto Ético Electoral promovido por la Iglesia Católica.

Luego de la década de los setenta cuando el gobierno militar de Torrijos eliminó los partidos políticos y la Asamblea; de unos años ochenta mediatizados por la dictadura de Noriega y por la invasión norteamericana, en los noventa se realizaron dos referéndum (1992 y 1998) con resultados adversos al gobierno de turno y dos elecciones generales donde ha triunfado la oposición (1994 y 1999) Además, se abrieron diversas instancias de diálogo y concertación nacional como los encuentros de Bambito, Panamá 2000 y Visión Nacional 2020.

La posición y relación de los partidos políticos con los pueblos indígenas en el plano formal reconocen el derecho a las comarcas, postulan legisladores indígenas en las áreas que corresponden a los territorios autóctonos, pero su mantienen la relación clientelista con las que administran las relaciones con el resto de la población.

Como ya vimos no establecen una política indigenista integral ni en sus programas de gobierno ni al acceder al poder, sino más bien acciones asistencialistas.

D. Propuestas indígena del desarrollo humano.

Si es cada vez mas generalizada la perspectiva de que el desarrollo de los territorios y población indígena, debe contar con el aporte y el acuerdo de las poblaciones, vistas no como objetos sino como sujetos del desarrollo humano. ¿Cuál son las propuestas indígenas al desarrollo humano?

- Ser reconocidos como pueblos, como entidades que expresan particularidades que los diferencian social, política y culturalmente de las sociedades nacionales en las que están insertos.
- Contar con territorios que correspondan al derecho a organizarlos, disponiendo de los recursos naturales en beneficio de sus propias actividades. El derecho a ejercer y regirse por su propia normatividad, lo que convierte ese espacio en jurisdiccional.
- El derecho a la autodeterminación, para controlar con su propia normatividad los procesos económicos, sociales, políticos y culturales gracias a los cuales el grupo asegura su reproducción física y cultural.
- La afirmación de su cosmovisión, que consideran la naturaleza como parte integral de la vida, por lo que debe armonizarse con ella, con una visión integral de lo ecológico, cultural y económico.

Para definir una política indigenista los Pueblos Indígenas de Panamá establecen principios y marcos orientadores:⁶⁴

1. Principios:

- El Estado pluricultural y multiétnico
- Seguridad legal de contar con un territorio
- Autonomía y autodeterminación
- Equidad, justicia y solidaridad
- Derecho a la participación y consulta informada.

2. Marco orientador para la formulación de la política indigenista:

- Legalización y demarcación de Comarcas y Territorios: Legalización de comarcas Naso y Kunas de Takarkunayala, y las Tierras Colectivas Emberá y Wounaan a través de una Ley Marco.
- Los territorios ya legalizados requieren una demarcación física para evitar los conflictos con invasores no indígenas.
- Recursos Naturales y Ambientes. En las áreas indígenas, el Estado debe establecer políticas claras y consultadas de coordinación y comanejo, dando prioridad a los indígenas en la administración y manejo, con responsabilidad y asistencia técnica de ambas partes, respetando la cosmovisión indígena. Todo proyecto debe incluir estudios de impacto ambiental; estudios de impacto social, económico y cultural en la región y plan de aseguramiento de la participación indígena en los beneficios del proyecto.
- Derechos indígenas. Introducción en la Constitución el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe del Estado. Creación de tribunales especiales en materia de

⁶⁴ Consulta nacional de la Comisión Técnica Ad Hoc De La Política Social Hacia Y Con Los Pueblos Indígenas. 2000. Citado por E. Alvarado. Op.cit.

derecho indígena. En el ámbito internacional el reconocimiento de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

- Salud: Promoción, prevención, atención, rehabilitación de salud con enfoque intercultural, con participación comunitaria. Campañas intensivas contra las enfermedades más frecuentes.
- Educación: El sector educativo debe implementar lo establecido en la ley sobre educación bilingüe intercultural. Fortalecer las instancias involucradas en el proceso de elaboración de los contenidos curriculares. Capacitar a los docentes en su aplicación y realizar un diagnóstico de la realidad educativa de las áreas indígenas. En el ámbito nacional el sistema educativo debe realizar una revisión a fondo de textos escolares, para que los estudiantes puedan conocer las características de las diferentes culturas existentes en el país para generar mayor proximidad entre ellas.
- La identidad cultural de los pueblos indígenas debe prevalecer y ser promovida tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Los grupos vulnerables en los pueblos indígenas (niñez, tercera edad, mujer y juventud) deben contar con programas especiales de atención de género, liderazgo juvenil, becas, pasantías, creación de empleos.
- Desarrollo productivo: Realización urgente de un diagnóstico de la producción indígena en los aspectos agropecuario, agroindustrias, servicios y artesanías ubicando potencialidades y posibilidades de nuevos productos.
- Programas de producción para la seguridad alimentaria mediante granjas integrales.
- Rescate de tecnología tradicionales de producción, y transferencia de nuevas tecnologías adecuadas y sostenibles.
- Capacitación, manejo, uso y aprovechamiento comercializable sostenible del bosque.
- Promoción y capacitación en el procesamiento agroindustrial y comunitario para facilitar el mercado.
- Capacitar en planificación y administración de la producción y generación de servicios de acuerdo a las potencialidades del mercado y aprovechando los recursos existentes, con incentivos a los productos más fáciles de transportar y productos orgánicos exportables.
- Promover la organización de una entidad privada indígena de productores que organice la producción para el comercio internacional y nacional, con centros de acopio de productos indígenas, mercadeo de productos y protección a través de marcas y patentes.

- Capacitación técnica para eleva el control de calidad y utilizar métodos y técnicas más productivas sin perder las técnicas ancestrales originales. Productos más funcionales y útiles y no solo decorativos.
- Asegurar la disponibilidad de materia prima local (especial la de uso artesanal) mediante la regeneración de áreas degradadas y manejo sostenible del recurso.
- Ecoturismo: Se reglamente por los Congresos Generales, para que no altere significativamente el modo de vida y costumbres de los pueblos, pero si faciliten el beneficio económico y social de familias y comunidades. Promover la planificación del desarrollo ecoturístico en comarcas y territorios, seleccionando áreas potenciales, mecanismos de inversión y políticas de beneficios comunitarios. Los conocimientos indígenas y su visión en torno a la relación hombre y naturaleza, deben formar parte de los programas que se desarrollen en el ámbito ambiental, y fortalecer esos conocimientos con la capacitación en el manejo del bosque, senderos interpretativos y otros.
- Fuentes de financiamientos y créditos: Crear el Banco indígena para el establecimiento de políticas crediticias especiales, para que las instituciones de crédito atiendan las necesidades y limitaciones que tienen las comunidades que no son sujeto de créditos; promoción del ahorro, capacidad empresarial y administrativa, creación de alianzas estratégicas para elaborar programas más globales de desarrollo que faciliten la consecución de financiamiento para el desarrollo. Realizar diagnóstico de los proyectos que cuentan con componentes indígenas, y exigir un uso ordenado de recursos y su programación de acuerdo a las necesidades y requerimientos de los pueblos indígenas.

V CONCLUSIONES:

Carlos Sojo lo explica así: “Complicados con una profunda diversidad, la situación de las comunidades y pueblos indígenas empieza con la afirmación misma de derechos. Se trata de una especie de reconstrucción de una ciudadanía basada en la diversidad cultural. De ahí que muchos de los derechos reivindicados no alcance todavía reconocimiento pleno en las sociedades. Se trata de formas de comprensión y de interpretación alternativa de los derechos de la tierra, centrados en ocasiones en formas colectivas que tensionan la hegemonía de la propiedad individual; derechos colectivos basados en el reconocimiento de la identidad cultural que propicia el desarrollo de políticas multiétnicas en áreas como la educación y la salud. El derecho al propio desarrollo entendido como autónomo y culturalmente determinado; el derecho a la propiedad intelectual y a la diversidad biológica y, finalmente, el derecho a la participación política extensa” (Sojo, 2000, p: 19)

La autonomía indígena lograda en la constitución de comarcas, no debe entenderse como independencia política ni en soberanía, sino básicamente en la capacidad de escoger libremente su situación dentro del Estado nacional, por lo que “las opciones de autonomía no conducirían a la disolución del Estado, sino solo al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar sin coacciones su propia suerte” (Villoro, 1996:139) en el marco de un Estado multicultural y pluriétnico.

El reconocimiento de la multiétnicidad sin irrumpir en la unidad nacional, implica dar expresión política a la diversidad a través de la validación de entidades autónomas. El reconocimiento de la autonomía tienen impactos no solo políticos y administrativos sino económicos, ecológicos y culturales. La gestión indígena presiona sobre los espacios políticos reclamando redefinición y planteando pues supone la reorganización territorial y política administrativa del Estado, el reconocimiento de espacios y funciones diferentes, y la asignación a ellos de ciertas facultades que hasta hoy se encuentran en manos del gobierno central y sus expresiones locales.

Es fundamental que las propuestas indígenas tomen en cuenta la necesaria articulación con el desarrollo nacional, la planificación coordinada y el acceso a los recursos nacionales e internacionales, más difíciles de obtener fragmentadamente.

Las posibilidades de contar con una política indigenista desde las propuestas de los propios pueblos indígenas, dependen de la unidad interna y de los procesos de articulación dentro y entre los Pueblos indígenas en primer lugar, y luego, de la concertación con otros sectores nacionales, dada la debilidad marginal del campo en la sociedad panameña. Los indígenas deben lograr que sus temas entren en la agenda grande, la de los temas importantes, y ganar un espacio para una población históricamente relegada. Esto parece estar ocurriendo, pues existe cada día más conciencia tanto en la sociedad política como en la sociedad civil del peso del problema de la pobreza, y en especial la más acuciante la pobreza indígena aunque esta conciencia no abarca en la misma magnitud, las potencialidades de los pueblos indígenas, y la necesidad de una firme voluntad política colectiva para superar las carencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Eligio. PERFIL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ.--Banco Mundial RUTA: Panamá.2000.
- Alvarado, Eligio. ESTUDIO SOCIO-ETNOGRÁFICO D ELAS AREAS DE EXPANSION BOCAS DEL TORO, DARIEN Y SAN BLAS.-- Ministerio de educación-Banco Mundial: Panamá, 1998.
- APEMEP. EL PROBLEMA AGRARIO EN PANAMÁ. LA NUEVA ESTRATEGIA DE APEMEP.-- APEMEP: Panamá.2001.
- Barcorizo, Yuri y Griffith, Margarita. MEDICINA TRADICIONAL INDIGENA.-- MINSA: Panamá, 2000.
- Banco Mundial. PANAMÁ: ESTUDIO SOBRE POBREZA.— Washington: BM, 2000.
- Bonfil Batalla, Guillermo. CULTURA POPULAR. ENFOQUE DESDE AMÉRICA LATINA.- Bogotá: Aportes #28, 1987.
- Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá. INFORME DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ A LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE LA OEA. --Panamá: CEALP, 6 de junio 2001.
- De López, Verges Claude y Farinoni, Noemí. MUEJER NGOBE: SALUD Y ENFERMEDAD.— Instituto de la Mujer OPS/OMS: Panamá, 1998.2020 págs.
- Farignoni, Noemí SITUACIÓN DE LA SALUD REPRODUCTIVA EN LOS LAS NIÑAS Y LOS LAS ADOLESCENTES EN PANAMÁ. --FNUAP MINSA: Panamá, 1998.
- Contraloría General de la República. CENSOS DEL 2000. --CGR:Panamá, 2001.(CD)
- Deruyttere, Anne. PUEBLOS INDÍGENAS Y DESARROLLO SOSTENIBLE--.BID: Washington,1997

Fundación Baru. FAMILIA Y SALUD REPRODUCTIVA: UNA APROXIMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y DIAGNÓSTICA DEL PUEBLO NGOBE EN 4 DISTRITOS DE LA REGION NIFRIN, COMARCA NGOBE BUGLE, REP. DE PANAMÁ. --MINSA, AMUNG, FNUAP: Panamá, 1999.

Gobierno Nacional. POLITICA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL 2000-2004 Marzo 2000.

Herlihy, Peter. "LA REVOLUCIÓN SILENCIOSA DE PANAMÁ: LAS TIERRAS DE LA COMARCA Y LOS DERECHOS INDÍGENAS." --En: Revista Mesoamérica, Número 29 (junio 1995).

Herrera, Francisco. EL PUEBLO GUAIMÍ Y SU FUTURO.--Panamá: CEASPA.1982

Leis R., Raúl. DEMOCRACIA Y CULTURA POLÍTICA EN PANAMÁ. En: El Sentir Democrático. Procesos: San José, 1998.

Leis R., PANAMA, LUCES Y SOMBRAS HACIA EL SIGLO XXI.-Panamá: INAC, 1996.

Leis R., Raúl. ABRIR CANALES DE PARTICIPACIÓN: DESCENTRALIZACIÓN Y PODER LOCAL.—Panamá: CONADEL UNICEF Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), 2000.

Lindert, Kathy. POBREZA URBANA EN PANAMÁ. En: Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza.-- Banco Mundial: Panamá, 1999.

Mendoza, José. Cooperación técnica y financiera en Propuesta de creación del Consejo Nacional de desarrollo Indígena en consulta con los pueblos indígenas. Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección Nacional de Política Indigenista. Panamá.1999.

Ordóñez C., José E. 1996. "LA ANTROPOLOGÍA CRITICA LATINOAMERICANA Y LAS PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO INDIO EN TORNO A LA CUESTIÓN ETNICA NACIONAL". --En: CUADERNOS V Jornadas Lascasianas. México: UNAM.1996

Max Neef, Mafred. 1993. DESARROLLO A ESCALA HUMANA. UNA OPCIÓN PARA EL FUTURO.— En: Economía de solidaridad y cosmovisión indígena. Abya Yala: Quito, 1993. 320 Págs.

Ministerio de Economía y Finanzas (a). ESTADO NUTRICIONAL DE LA NIÑEZ PANAMEÑA MENOR DE 5 AÑOS DE EDAD.-- MEF: Panamá, 2000.

Ministerio de Economía y Finanzas (b). DISTRIBUCION DEL INGRESO EN PANAMA. --MEF:Panamá, 2000.

Ministerio de Economía y Finanzas © UNICEF.2000. PERCEPCIONES COLECTIVAS DE LA COMUNIDAD. MEF UNICEF :Panamá, 2000.

Ministerio de Economía y Finanzas (d). ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA. Dirección de Políticas Sociales. MEF :Panamá, 1997.

Ministerio de Economía y Finanzas (e). Dirección de Políticas Sociales LA POLÍTICA SOCIAL EN PANAMÁ 1999-2004.—MEF:Panama, 2000.

Ministerio de Desarrollo Agropecuario. PLAN PANAMÁ RURAL 2001-2004.—MIDA: Panamá, 2000.

Ministerio de Salud. SALUD DE PUEBLOS INDIGENAS. ---MINSA: Panamá. Julio 2000

Moreno, Luis. LA FEDERALIZACIÓN EN ESPAÑA. Madrid: Siglo XXI. 1997

Montezuma, Luis. LOS ABUELOS NOS CONTARON. Comarca Ngobe: Panamá , 1991(Pág..25)

Pastor, Aníbal. DIVERSIDAD CULTURAL PANAMEÑA.--Panamá: Editorial Portobelo.1996.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. VISIÓN NACIONAL 2020.-- Panamá: PNUD.1998.

Picon, Cesar, Alemancia, Jesús 1998. PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ. HACEDORES DE CULTURA E HISTORIA. UNESCO PAPICA COONAPIP: Panamá, 1998.

- PNUD. ESTADO DE LA REGIÓN . PNUD:San José, 1999.
- Quintero, Blas. (a) Sobre la educación en la poblaciones indígenas Ngobe Bugle. Comunicación personal. Panamá. 2001.
- Quintero, Blas (b). Migración y alcohol entre los Ngobe. Comunicación personal. Panamá.2001
- Rudolf, Gloria. LA GENTE POBRE DE PANAMA.—EUPAN: Panamá, 2000. 490 págs.
- Sistema de Naciones Unidas. ANÁLISIS CONJUNTO DE PAIS. ONU: Panamá, 2000.
- Sojo, Carlos 2000.EXCLUSIÓN SOCIAL. DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL: REFLEXIONES SOBRE EL TEMA DESDE AMÉRICA LATINA. Versión preliminar.-- Washington: Banco Mundial.2000.
- Tom Wiens, Carlos Sobrado y Kathy Lindert: “AGRICULTURA Y POBREZA RURAL”.--En: Banco Mundial. Panamá. Estudio sobre Pobreza. Vol. II. Anexo No. 5. BM: Panamá, 1998.
- Venado, Toribia. ESTUDIO DE CASO: PROMOCIÓN DE LA SALUD MATERNAL Y CONTROL PREVENTIVO DE LA DIARREA EN EL PUEBLO NGOBE-BUGLÉ.-- MINSA: Panamá, 2000.
- Venado, Toribia . SITUACIÓN DE SALUD EN LAS AREAS INDIGENAS--. Panamá: Comisión de salud de grupos vulnerables Informe desarrollo humano PNUD, 2001.
- Vakis,Renos y Lindert, Kathy. POBREZA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN PANAMÁ.— Anexo 6 en: Panamá Estudios sobre Pobreza. Banco Mundial: Washington, 2000.
- Lindert, Kathy. POBREZA URBANA EN PANAMÁ. En: Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza.-- Banco Mundial: Panamá, 1999.
- Villoro, Luis. “LOS PUEBLOS INDIOS Y EL DERECHO DE AUTONOMÍA”--.En: CUADERNOS V Jornadas Lascasianas. México: UNAM, 1996.
- Wagua, Aiban (compilador). EN DEFENSA DE LA VIDA Y SU ARMONIA--. Emisky: Panamá, 2000.
- Zuñiga, Gerardo. “LOS PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS EN AMERICA LATINA” --En: Revista Nueva Sociedad . Número 153.

ANEXOS:

Anexo I

LAS LEGISLACIONES INDIGENISTAS EXISTENTES

Los Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá en su Informe de la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el 6 de junio 2001 establecen este inventario sobre la legislación:

a. A nivel internacional.

Los organismos de los Derechos Humanos han emitido convenios, tratados, pactos, acuerdos que en sus normas establecen que los pueblos indígenas tienen su propia cultura, por lo tanto, sus propios derechos que se diferencian del resto de la sociedad. Panamá fue uno de los redactores de la Declaración Universal de Derechos Humanos y fue uno de los primeros firmantes el día 10 de diciembre de 1948.

El Estado panameño en el artículo 4 de su Carta Magna ha establecido que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos contempla que todos los seres humanos nacen libres e iguales de Derechos, sin distinción alguna por razón de color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición económica y cultural, y origen étnico. Siendo así, la Declaración Universal de Derechos Humanos es aplicable también a los pueblos indígenas.

Uno de los principios que reconoce la Declaración es la colectividad. En su artículo 17.1 establece que toda persona tiene derecho, además de la propiedad individual, también a la propiedad colectiva. Por lo tanto, reconoce por vía de analogía un principio básico de convivencia de los pueblos indígenas que es la colectividad de intereses y destino.

Además la Declaración reconoce en su artículo 27 que toda persona tiene derecho a la protección de su propiedad intelectual en virtud de las producciones científicas, literarias o artísticas de la que sea autora. De lo que se colige que los pueblos indígenas tienen derecho a que se reconozca legalmente sus producciones y/o conocimientos intelectuales, botánicos, etc. otros como patrimonio de su cultura e identidad.

La Convención para la Prevención y la Sanción de Delito de Genocidio, ratificado por Panamá mediante la Ley No. 32 de 5 de diciembre de 1949, prevé que los actos que tengan como fin destruir total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico o religioso, físico o psicológico tanto en tiempo de paz como de guerra. Es un instrumento válido para la protección de la identidad étnica y preservación integral de los pueblos indígenas.

Uno de los actos que se comete diariamente contra los pueblos indígenas es la discriminación. Las Naciones Unidas emitió la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ratificado por Panamá a través de la Ley No. 49 de 2 de marzo de 1967, con el fin de propiciar que todas las étnias gocen los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los Pactos, de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Derechos Civiles y Políticos, ratificados mediante las Leyes No 13 y 14 de 1976 respectivamente, establecen en su primer artículo la libre determinación de los pueblos a escoger su condición económica, social, política y cultural, y de utilizar sus recursos naturales. Este Derecho es aplicable a los indígenas ya que ellos son pueblos desde el punto de vista antropológico y social, además los instrumentos internacionales han establecido que todos los seres humanos tienen los mismos derechos, independientemente de su origen étnico.

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 27 establece que en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Pero el instrumento internacional que habla específicamente sobre los pueblos indígenas es el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas de Otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes de 1957. Es el primero en su género que reconoce los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, a

pesar que algunas de sus normas son integracionistas. El Convenio 107 de la OIT. de 1957 fue ratificado por Panamá mediante el Decreto de Gabinete No. 53 de 1971 y publicado en la Gaceta Oficial No. 16812 de 27 de marzo de 1971.

Una de las reivindicaciones de los pueblos indígenas es que los Estados respeten sus instituciones económicas, políticas, sociales y culturales. El Convenio 107 de la OIT. de 1957 reconoce mínimamente estas instituciones. Uno de los derechos que reconoce el Convenio 107 es el derecho a la propiedad, colectiva o individual, a favor de los miembros de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos. (Artículo 11)

El Convenio 107 fue modificado por el Convenio 169 de la O.I.T de 1989, y en la actualidad Panamá no lo ha ratificado, ya que los voceros del Gobierno consideran que viola la Constitución Nacional al establecer que los indígenas son pueblos, contradiciendo lo que en las leyes comarcales se han reconocido. El argumento que se esgrime es que existe un solo pueblo que es el Panameño. En la actualidad Panamá en su legislación ha reconocido que los indígenas son pueblos, por lo tanto, esa tesis ha sido superada; ya que las últimas leyes que Panamá ha adoptado reconocen que los indígenas son pueblos. Los representantes de Panamá en la adopción del Convenio 169 de la O.I.T de 1989 en la Asamblea General de la OIT votaron a favor de la misma.

En materia de recursos naturales Panamá ha ratificado el Convenio sobre Diversidad Biológica mediante la Ley 2 de 1995, el cual tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de los recursos naturales y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de los recursos naturales. El artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica establece que los Estados, con arreglo a su legislación respetarán, preservarán y mantendrán, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas en materia de uso de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Esto significa que los Estados deben respetar el principio de la espiritualidad y de lo sagrado, que practican los pueblos indígenas en materia de uso de recursos naturales que les rodean.

Nuestro país ha suscrito la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre e hizo parte de su ordenamiento jurídico la Convención Americana de Derechos Humanos mediante la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977. Solamente mencionaremos algunos artículos de la Convención Americana para el presente informe que en nuestra opinión establecen los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Tenemos que partir que al igual que otros grupos humanos los pueblos indígenas en términos generales gozan de los mismos derechos y libertades consagradas en la Convención Americana para otros grupos humanos; ello no lo impide a tener derechos especiales ya que los pueblos indígenas tienen patrones culturales propios que hacen diferenciar de otros grupos humanos.

La cosmología de los pueblos indígenas gira su relación entorno la Madre Tierra, por ende, su principal reivindicación es la legalización y protección de sus territorios incluyendo los recursos naturales que se encuentran en ellos. Para los pueblos indígenas la naturaleza es sagrada ya que es su Madre, por lo tanto, toda la actividad humana que violente para extraer los recursos naturales es violar su vida espiritual y religiosa. El numeral primero del artículo 5 y artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen claramente el respeto a la libertad de conciencia y de religión o creencias.

También la Convención Americana ha establecido que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes; ninguna persona puede ser privada de sus bienes y si es privada de sus bienes toda persona tiene derecho a la indemnización justa (Artículo 21). Es decir, todas las personas tienen derecho a tener propiedad.

En materia de la no-discriminación racial la Convención Americana en el numeral 5 del artículo 13 ha establecido lo siguiente:

ARTÍCULO 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión u origen nacional.

El artículo antes transcrito es aplicable también a favor de los pueblos indígenas.

En la actualidad se está discutiendo en el seno de los organismos de las Naciones Unidas instrumentos que reconocen los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Las Naciones Unidas ya puso en circulación la Declaración Universal de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, para ser discutida y debatida en los países. También la Organización de Estados Americanos esta preparando la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Lo anterior nos prueba que los pueblos indígenas al poseer particularidades que lo distinguen del resto de la sociedad, tienen sus grupos de intereses y prácticas propios que admiten una elaboración original de los Derechos Humanos creado de acuerdo a su cosmovisión, por lo tanto, de decidir libremente su condición política, social, económica y cultural, y de administrar los recursos naturales que se encuentran en sus territorios de acuerdo a su tradición.

b. En la legislación nacional

A pesar que la Constitución panameña es la mas atrasada en comparación con las nuevas constituciones latinoamericanas, establece derechos mínimos de los pueblos indígenas. En la Constitución Nacional en su artículo 5 habla sobre la división política del Estado panameño:

Artículo 5:

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

La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio publico. (Lo subrayado es nuestro)

A través del segundo párrafo los pueblos indígenas de Panamá sustenta su solicitud para crear sus comarcas. También el artículo 123 de la Carta Magna panameña establece que el Estado garantiza a las comunidades indígenas las tierras necesarias que serán de propiedad colectiva con el fin de lograr el bienestar económico y social de los indígenas y la Ley regulará los procedimientos que deben seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales sé prohíbe la apropiación privada de las tierras.

También el artículo 86 de la Ley Fundamental panameña ha previsto que el Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes 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.

La Constitución Política de Panamá no establece que el Estado panameño es pluricultural, ya que habla solamente que existe una Nación, por lo tanto, un solo pueblo; eso implica desconocer la realidad cultural, social e histórica de Panamá, ya que los pueblos indígenas son pueblos indígenas, por ende, la Constitución panameña es irreal. La Carta Magna debe ser el pacto de los sectores de un país, en la cual se debe establecer la realidad social. En Panamá la realidad nacional es que los pueblos indígenas son pueblos, por lo tanto, la Constitución Política de Panamá debe establecer que el Estado panameño es plurinacional y pluricultural.

En materia ambiental Panamá emitió la Ley 41 de 1998 donde ha previsto el Título VII De las Comarcas y Pueblos Indígenas, en la cual se establece la coordinación que debe haber entre la Autoridad Nacional del Ambiente (la entidad estatal rectora del ambiente), con las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas en lo relativo al ambiente y recursos naturales existentes en las áreas indígenas.

Uno de los artículos del Título VII de la Ley 41 de 1998 es el 99 donde se establece que los estudios de exploración, explotación de los recursos naturales que se autoricen en tierras ocupadas por comarcas o pueblos indígenas, no debe causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales. Eso significa no puede haber proyectos que afecten la idiosincrasia de los pueblos indígenas incluyendo su mundo espiritual o religioso.

También Panamá crea la Ley No. 34 de 6 de julio de 1995, donde se incluye la implementación de la educación bilingüe intercultural a fin de mantener la riqueza cultural de los pueblos indígenas de Panamá.

Una de las últimas leyes que Panamá ha sancionada en materia del Derecho Indígenas es la Ley No. 20 de 26 de junio de 2000, Ley de Propiedad Intelectual Indígena, la cual tiene como objetivo la protección de los derechos colectivos y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre sus creaciones, música y otras manifestaciones artísticas.

Agenda 2:

AGENDA NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ⁶⁵ DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ.

Esta Agenda busca relevar los más importantes temas relacionados con los derechos humanos de las poblaciones indígenas de Panamá, con el fin de ubicar tanto en las prioridades del gobierno, como en el accionar de partidos políticos, sector privado y sociedad civil los ejes de tensión que afectan a estas poblaciones y el país en general, para buscar soluciones integrales a los temas planteados.

A. PUEBLOS NGOBE y BUGLE

1. Proyecto Minero Cerro Colorado

Uno de los problemas que confrontan el pueblo Ngöbe es con el Proyecto Minero Cerro Colorado, localizado en el área de Chiriquí. En la década del 70 el gobierno panameño creó una empresa

⁶⁵ Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá 2001 Informe de la Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Panamá, 6 de junio 2001.

llamada CODEMIN, y en 1995 el Estado panameño vendió sus acciones a PANACOBRE, S.A., una empresa canadiense. Según la información el Cerro Colorado cuenta con una de las reservas más grandes de cobre en el mundo.

Los pueblos indígenas nunca han otorgado su consentimiento para que la empresa realice trabajos; para el pueblo Ngöbe-Buglé afectan la ecología del área, además van en detrimento de sus derechos espirituales ya que en la cultura de ellos se prohíbe abrir las extrañas de la Madre Tierra. En la actualidad la obra está paralizada a raíz de la baja del precio del cobre en el ámbito mundial.

2. Proyecto Hidroeléctrico Tabasará

En febrero de 2000 la Autoridad Nacional del Ambiente mediante la Resolución No. IA-048-200 aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para la ejecución del Proyecto Hidroeléctrica Tabasará II. Mediante la Resolución la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, suspendió provisionalmente la Resolución de ANAM antes mencionado basando en el Título VII de Pueblos y Comarca Indígenas de la Ley General de Ambiente que establece la exigencia del Estudio de Impacto Ambiente y el consentimiento previo de los pueblos Indígenas en los proyectos que va afectar sus territorios; este principio de la Ley General de Ambiente tiene su base en los artículos 48 y 50 de la Ley 10 de 1997 (Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé). Mediante la Ley 15 de 2001 los artículos de la Ley 10 de 1997 antes mencionados fueron modificados incorporando parágrafos estableciendo que solamente las obras que estén en su totalidad en la Comarca Ngöbe-Buglé, necesitarán estudios de impacto ambiental; los artículos 48 y 50 establecían cualquiera obra que puede afectar la Comarca Ngöbe-Buglé debe tener el Estudio de Impacto Ambiental y la participación del pueblo Ngöbe-Buglé, independientemente sí la obra esté o no 100% dentro de la Comarca.

Todo eso nos indica que la Ley 15 de 2001 lo que quiere es cambiar la opinión de la Corte ya que los dos artículos de la Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé, es el fundamento de los artículos de la Ley General de Ambiente (Título VII Comarcas y Pueblos Indígenas). El día 25 de mayo de 2001 se interpuso la Demanda de Inconstitucionalidad de los artículos de la Ley 15 de 2001 que modifican los artículos 48 y 50 de la Ley 10 de 1997.

3. Punta Peña-Almirante, Bocas del Toro

En 1997 el gobierno panameño construyó una carretera para unir la provincia de Chiriquí con la provincia de Bocas del Toro; esta obra afectó a la Comarca Ngöbe-Buglé y también a las tierras campesinas. Las fincas y casas de los indígenas y campesinos donde pasó la carretera fueron destruidas, hasta la fecha no han sido indemnizados; aunque ha habido promesas del Estado de indemnizarlos. Las comunidades indígenas y campesinas esperan una indemnización justa por la destrucción de sus bienes.

4. Niños de Cañaverales y Cafetaleras

Existen niños y niñas Ngöbes y Buglés trabajando en los cañaverales y cafetalera, por lo tanto, que no asisten a la escuela. (Ver Informe de la Defensoría del Pueblo)

La juventud indígena Ngöbe-Buglé, no desean actualmente vivir en los cañaverales, en las haciendas de los terratenientes, hundidos en el alcoholismo, en la desesperación, el hambre, explotado su mano de obra y sin derecho a la educación primaria, menos la secundaria y ni la universitaria, por a las condiciones paupérrimas de vida a la que son sometidos. La juventud indígena de Panamá quiere aportar, ofrecer su conocimiento, un trabajo digno para el desarrollo de sus comunidades.

B. PUEBLO KUNA

1. Comarca Kuna Yala

La Comarca Kuna Yala tiene su génesis en la década de 1870 en la cual el Estado colombiano reconoció legalmente a los Kunas la Comarca Tule Niega. En 1903 el Estado panameño se independiza de Colombia desconociendo la Comarca a los Kunas. Fue hasta en 1938 a través de la Ley 2 se reconoce legalmente el territorio a los Kunas que viven en la costa Caribe, que fue llamado Comarca de San Blas; a través de la Ley 16 de 1953 se reorganiza la Comarca de San Blas. Es a través de la Ley No. 99 de 23 de diciembre de 1998, fue reconocido legalmente la Comarca de San Blas como la Comarca Kuna Yala.

Tanto la Ley 2 de 1938 como la Ley 16 de 1953 no incluyó como parte de la Comarca Kuna Yala algunas tierras de las comunidades Kunas del sector de Gardi, límite de la Comarca Kuna Yala con Colón. A pesar que los Kunas han estado utilizando éstas tierras muchos años antes de la creación del Estado panameño. También quedó fuera cementerios de las comunidades Kunas.

El Congreso General Kuna de Kuna Yala ha solicitado la incorporación de las tierras que quedaron fuera de la Comarca, presentando la modificación de la Ley 16 de 1953 y los gobiernos lo han archivado. La modificación de la Ley 16 de 1953 incluye la actualización de las instituciones del pueblo Kuna y la ampliación de la Comarca a fin de incluir las tierras que quedaron fuera de la Comarca. El Congreso General Kuna pasa su solicitud para incorporar las tierras que quedaron fuera de la Comarca en el artículo 11 del Convenio 107 de la OIT de 1957, ratificado por Panamá mediante el Decreto de Gabinete 53 de 1971.

2. Comarca Kuna de Madungandi

Los Kunas de la Comarca Kuna de Madungandi demandó al Estado conjuntamente con las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el incumplimiento de los acuerdos de indemnización por la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Bayano y por los daños ecológicos consecuencias de la obra en mención. El Congreso General Kuna de Madungandi y los emberas de las comunidades Ipetí y Piriati están en espera de la contestación del Estado panameño de la demanda.

A pesar de existir una ley que legalice las tierras a los kunas de Madungandi existen invasiones a sus tierras por parte de los colonos; en la actualidad hay conflicto en la región de Wacuco, por la carretera panamericana.

3. Comarca Kuna de Wargandi

Con todo el reconocimiento de la Comarca a los Kunas de Wargandi a través de la Ley 34 de 2000, existe invasiones a sus tierras por parte de los colonos, y las entidades encargadas de solucionar el problema no han tenido la debida actuación.

4. Takarkunyala

Takarkunyala no es una Comarca y esta formada por dos comunidades Kunas llamadas Pucuru y Paya. Estas dos comunidades se encuentran en el Parque Nacional de Darién creada mediante la Ley 21 de 1980. Los kunas estaban antes de la creación del Estado panameño en ese territorio ya que una parte es el Cerro Takarkunyala, un sitio sagrado de los Kunas. En la actualidad

la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) prohíbe a los Kunas a utilizar en forma tradicional ese territorio.

También los Kunas de Takarkunyala han solicitado la creación de su Comarca pero los gobiernos de turno han archivado sus demandas.

Por su parte, los y las jóvenes indígenas de Kuna Yala, expresan el poco incentivo de programas agrícolas hacia la juventud, la falta de una educación acorde a la realidad indígena, de programas de educación sexual y reproductiva, de rehabilitación de los adictos a drogas y de programas de desarrollo sostenible para la juventud indígena. Solo hace falta voluntad política y capital inicial.

A. PUEBLO EMBERA Y WOUNAAN

1. Comarca Emberá-Wounaan

Algunas comunidades Emberá y Wounaan están ubicadas en la Comarca Emberá-Wounaan, creada mediante la Ley 22 de 1983, y también se encuentran en las tierras colectivas. Una parte de la Comarca Emberá-Wounaan se sobrepone al Parque Nacional de Darién, lo que dificulta a los Emberás y Wounaan a utilizar ese territorio en forma tradicional ya que ANAM lo prohíbe.

A pesar que la Ley 22 de 1983 (Comarca Emberá-Wounaan) y el Decreto Ejecutivo 84 de 9 de abril de 1999, establecen que la Comarca Emberá-Wounaan contará con un presupuesto para su funcionamiento, el Estado panameño obstaculiza su viabilidad.

2. Tierras Colectivas Emberá-Wounaan

Las comunidades Emberá y Wounaan que quedaron fuera de la Ley 22 de 1983 crearon la organización llamada Congreso General de Tierras Colectivas Emberá-Wounaan Drüa, cuyo objetivo es la legalización del territorio de los Emberá y Wounaan. A pesar que las comunidades han hecho propuesta legal para legalizar su tierra el gobierno panameño no ha tenido interés alguno para discutir el tema.

También algunas comunidades Emberá y Wounaan se encuentran ubicados dentro del Parque Nacional de Darién, lo que dificulta a ellas a utilizar en forma tradicional sus territorios.

En el caso de la comunidad Emberá de Mogue. El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENARE), actual ANAM, mediante la Resolución JD-021-94, declara el Humedal de Punta Patiño, el cual afectó las tierras de la comunidad emberá de Mogue. INRENARE cedió esa área que declaró Humedal de Punta Patiño a una organización ambientalista llamada Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), para que lo administre, sin medir la participación y consentimiento de los indígenas de Mogue. Eso dificulta que las comunidades Emberá puedan seguir utilizando en forma tradicional los recursos naturales que se encuentran en él.

En el caso de Punta Piña (provincia de Darién), existe una empresa turística que no permite tanto a los afrodarienitas como a los emberas a utilizar en forma tradicional los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.

3. Emberá y Wounaan de Alto Bayano, Maje Chimán, Río Hondo y RíoPlatanares

En la provincia de Panamá existen comunidades emberá y wounaan. Los wounaan están localizados en las comunidades de Maje Chimán, Río Hondo y Río Platanares y las dos últimas comunidades están en un área privada que está en espera de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, y también han estado solicitando la legalización de sus territorios.

Ibeti Emberá, Piriati Emberá y Majecito (Alto de Bayano, provincia de Panamá) son comunidades emberas que fueron afectados por la construcción de la Represa Hidroeléctrica Bayano, y han estado solicitando, de la misma manera la legalización de sus territorios.

La comunidad de Ipetí Emberá interpuso una acción para impedir la exploración y explotación minera en su territorio ante la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industria. Está en espera de la decisión de la Dirección de Recursos Minerales. Con el permiso de explotación la empresa privada piensa extraer piedras que van afectar el Río Ipetí que consumen los campesinos, los Kunas y los Emberás.

La situación política de Colombia ha repercutido en Panamá y sobre todo en el área fronteriza. Las comunidades indígenas que están ubicadas en limítrofe de Panamá con Colombia han sido amenazadas por los grupos armados de Colombia. Uno de los hechos violentos a una comunidad indígena fue en el mes de octubre de 2000; un grupo armado de Colombia atacó a un puesto de Policía que estaba en la comunidad de Nazaret (Cémaco, Comarca Emberá-Wounaan), hiriendo varias personas y matando a una niña de 11 años.

Los jóvenes de la Comarca Indígena Emberá-Wounaan, expresan el temor de la contaminación de los ríos más grandes de Panamá: Chucunaque y Tuirá, la escasez de las especies marinas, los agroquímicos que son arrojados a los ríos y entradas de agua. La tala indiscriminada, la quema, la roza, el aumento de las enfermedades tales como diarrea, hepatitis, tifoidea, el cólera, picazones, y otras. Además, de una explosión demográfica en esta parte de la Madre Naturaleza y declarado Patrimonio de la Humanidad.

CH. PUEBLO NASO

El Pueblo Naso está localizado en Parque Internacional La Amistad. Al igual que los pueblos indígenas de Panamá el pueblo Naso también ha solicitado la creación de su comarca y en la actualidad está en estudio.

Una parte del territorio, que es parte de la propuesta de la Comarca, del Pueblo Naso es un corregimiento cuya autoridad es un naso que ha estado otorgando permisos forestales sin el consentimiento del Consejo Naso ni del Rey Naso.

E. PUEBLO BRI –BRI

El pueblo Bri-Bri esta localizado a las orillas del Río Sixaola, en la frontera de Panamá con Costa Rica. Los Bri-Bri han tenido mas contacto con Costa Rica por su ubicación geográfica, ya que para ellos es difícil y costoso llegar a las ciudades cercanas de Panamá.

El Territorio Bribri está ubicado en el valle del Río Yorkín y sus cuencas, colindando en el este con el Territorio Naso y al oeste con el Territorio Bribri de Costa Rica. En el sur (parte superior del Río

Yorkín y sus tributarios) el Territorio Bribri se traslapa con el Parque Internacional La Amistad y en el norte limita con fincas particulares (Región Río Sixaola).

Por su ubicación apartada los Bri-Bri son el último pueblo indígena de Panamá que está iniciando su proceso por el reconocimiento de su territorio como Comarca. La Asociación Conservacionista del Territorio Indígena Bri-Bri ha estado denunciando en los últimos años el deterioro ambiental del territorio Bri-Bri. Entre los cuales podemos mencionar: Incursión de cazadores con fines comerciales que están acabando con la fauna (hasta hace poco tiempo era abundante) como el tapir, conejo pintado, venado entre otros; la tala ilegal de madera; la usurpación e intentos de titulaciones dentro de su territorio por colonos y terratenientes para transformar el bosque en potreros.

El reconocimiento legal del pueblo Bri-Bri y su territorio es indispensable para mantener la identidad cultural, frenar la frontera agrícola, impedir la invasión y destrucción de sus bosques y proteger el sector oeste de la Reserva Internacional La Amistad (Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO).

AREAS PROTEGIDAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

En éstos últimos años la política del Estado panameño es la creación de áreas protegidas en los lugares donde existen los bosques. Como las últimas áreas verdes se encuentran en los territorios habitados por los pueblos indígenas la creación de áreas protegidas en esos territorios han afectado el uso tradicional que ha estado ejerciendo los primeros pobladores de Panamá; el Estado panameño prohíbe la caza, la pesca, el cultivo y el uso tradicional de los recursos naturales de parte de los pueblos indígenas en áreas protegidas llamados parques, por ende, eso afecta la existencia de los pueblos indígenas que viven en esas áreas. Los pueblos indígenas han estado en esos territorios antes de ser considerados como parques.

Para mencionar como ejemplo en el Parque Nacional de Darién viven aproximadamente 40 comunidades emberá y wouanaan y dos comunidades Kunas (Pucuru y Paya). En el Parque Internacional La Amistad conviven los pueblos Naso-Teribe y los Bri-Bri.

MINERÍA:

Un problema inmediato que enfrentan en especial los pueblo ngobe bugle y Kuna, es la expansión de la inversión minera que actualmente ha solicitado concesiones de exploración y extracción que abarcan el 46% del país, aunque en el momento solo se han otorgado 48 concesiones de exploración y extracción (medio millón de hectáreas). Las solicitudes de concesión cubren el 70% de la tierra indígena, y además abarcan los distritos rurales de extrema pobreza y directamente las áreas de cobertura boscosa del país. La experiencia demuestra que en el aspecto del empleo, las empresas mineras prefieren personal específicamente entrenado, y sin posibilidad de sindicalizarse o gestionar contratación colectiva. Los municipios ubicados en las áreas mineras si bien es cierto que recibirán aportes económicos directos, lo serán en una proporción muy reducida.

Panamá como país no tiene experiencias, ni normas, ni leyes adecuadas que le permitan un buen manejo ambiental de la inversión minera. Ya se han dado casos infortunados como los derrames de materiales con una solución de cianuro de la Minera Romance y Santa Rosa en la Provincia de Veraguas(1997), que amenazó de contaminación a ríos y quebradas.

Las inversiones mineras deben ser precedidas por estudios de impacto ambiental y social; incorporar la participación de la gente afectada en todo el proceso no solo en la esfera de la información sino también en el de la toma de decisiones; y así beneficiar prioritariamente a la población afectada por su presencia.

Casi la totalidad de los territorios indígenas tienen solicitud de permiso de exploración minera. La actividad minera atenta contra los principios espirituales y religiosos de los pueblos indígenas.

Por una parte el gobierno panameño está promoviendo la conservación y protección de los últimos bosques, por otro lado quiere promover la actividad minera en el territorio nacional, incluyendo en las áreas indígenas. El año pasado Panamá recibió una donación de parte del Banco Interamericano de Desarrollo a fin de actualizar su Código Minero y de sensibilizar a las comunidades campesinas e indígenas sobre la actividad minera.

RECURSO FORESTAL

A pesar que la legislación panameña establece que todo permiso de concesión forestal debe tener el consentimiento de los pueblos indígenas donde se va realizar la explotación forestal, algunas veces la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), anteriormente INRENARE, no la cumple. Por otro lado, la mayoría de las veces no hay seguimiento de parte de Autoridad Nacional del Ambiente a las concesiones forestales.

DERECHOS HUMANOS

Hoy ya no hablamos solamente el derecho a la libertad corporal, de manifestación, etc., sino también propugnamos a tener un presente y futuro mejor. A tener la naturaleza que nos rodea para las presentes y futuras generaciones. También hablamos de la participación activa de los(as) ciudadanos(as) en las decisiones sobre las políticas ambientales, económicas, sociales y culturales. No solamente participación de los(as) ciudadanos (as) en la emisión de los votos para escoger sus gobernantes, sino en toda la vida del Estado.

Uno de los elementos del Estado que no ha tenido su papel protagonista es la población, que constituye el elemento que escoge los gobernantes. Si el poder de escoger está en las manos de la población, por qué no puede decidir asimismo las políticas que aplican los gobernantes.

El valor de los Derechos Humanos está en la participación activa de los (as) ciudadanos(as) en su promoción y defensa, independientemente si están reconocidos por los Estados, y en el respeto a la diversidad cultural de los seres y a la naturaleza.

Por otro, lado urge un dialogo entre el Estado panameño (los tres órganos del Estado) y pueblos indígenas. En este dialogo uno de los temas debe ser la discusión y ratificación del Convenio 169 de la OIT.