

Evaluación Sociocultural (ESC)

para el

*Proyecto Apoyo para la
Implementación del Plan de
Desarrollo Integral de los Pueblos
Indígenas de Panamá*



17 de enero de 2018



LISTA DE ACRONIMOS

ASMUNG:	ASOCIACIÓN DE MUJERES NGOBES
BM:	BANCO MUNDIAL
CDN:	COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL
CGR:	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CEPAL:	COMISION ECONOMICA PARA AMERICLA LATINA Y EL CARIBE
CLPI:	CONSENTIMIENTO LIBRE PREVIO E INFORMADO
CONAMIUP:	COORDINADORA NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS DE PANAMA
EGP:	EMPRESA GESTORA DEL PROYECTO
ESC:	EVALUACIÓN SOCIOCULTURAL
GEI:	GASES DE EFECTO INVERNADERO
MEDUCA:	MINISTERIO DE EDUCACION
MEF:	MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MNDPI:	MESA NACIONAL DE PUEBLOS INDIGENAS
MINGOB:	MINISTERIO DE GOBIERNO
MINSA:	MINISTERIO DE SALUD
OIT:	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO
OMICA:	ORGANIZACIÓN DE MUJERES INDIGENAS Y CAMPESINAS
OMIUB:	ORGANIZACIÓN DE MUJERES INDÍGENAS UNIDAS POR LA BIODIVERSIDAD DE PANAMA
ONU:	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OPS:	ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD

PDIPIP:	PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE PANAMA
PI:	PUEBLOS INDIGENAS
PIB:	PRODUCTO INTERNO BRUTO
PNUD:	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
POA:	PLAN OPERATIVO ANUAL
SIASAR:	SISTEMA INTEGRAL DE AGUA Y SANEAMIENTO RURAL
TDRs:	TERMINOS DE REFERENCIA
UCP:	UNIDAD COORDINADORA DEL PROYECTO
UNDRIP:	DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS
VMAI:	VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS

Índice del Contenido

I.	Introducción.....	6
A.	Antecedentes.....	6
B.	Descripción del Proyecto.....	7
C.	Evaluación Sociocultural.....	18
II.	Contexto General de los Pueblos Indígenas en Panamá.....	26
A.	Contexto Demográfico.....	26
B.	Contexto Político y Administrativo.....	28
C.	Contexto Económico.....	31
D.	Contexto Territorial.....	33
E.	Contexto Social y Cultural.....	36
F.	Mujer Indígena.....	38
G.	Situación de los Territorios Indígenas en cuanto a los Sectores del Proyecto.....	43
	Salud.....	43
	Agua y Saneamiento.....	45
	Educación.....	48
	Gobernanza.....	52
III.	Marco Legal e Institucional.....	59
A.	Marco Legal Nacional.....	59
B.	Marco Legal Internacional.....	61
C.	Marco Institucional Tradicional.....	62
	Comarcas.....	62
	Tierras Colectivas.....	75
	Territorios Indígenas / Tierras Anexas.....	81
IV.	Resultados de la Evaluación Sociocultural.....	85
A.	Identificación Participativo de Riesgos Sociales y Medidas de Mitigación.....	86

B. Elementos Claves para la Pertinencia Cultural de los Proyectos	88
Cosmovisión	88
Identidad y Cultura	88
Conocimiento Tradicional	89
Uso del Territorio y de los Recursos Naturales	89
C. Resolución de Conflictos y Atención a Reclamos.....	92
D. Estrategia de Participación	96
E. Lineamientos para la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI)	97
BIBLIOGRAFIA.....	100
ANEXO I: TALLERES DE PRIORIZACIÓN Y ENTREVISTAS REALIZADOS EN LOS 12 TERRITORIOS	102
ANEXO II: ACTA DE ACUERDOS CON LA MESA NACIONAL DE PUEBLOS INDIGENAS	114
ANEXO III: ESTRATEGIA DE GENERO	118

I. Introducción

A. Antecedentes

Los territorios de los pueblos indígenas han sido afectados considerablemente por actividades de desarrollo debido a que estos contienen los más valiosos recursos naturales del país, tales como madera, minerales y recursos hídricos, entre otros. El impacto de estas actividades productivas en territorios indígenas ha acarreado la resistencia de parte de organizaciones de pueblos indígenas que ven afectada su cosmovisión y formas de vida.

En Panamá, el caso emblemático de este choque de paradigmas lo representa el conflicto vivido entre el pueblo Ngäbe y Buglé y el Gobierno panameño, aunado a otras situaciones similares, la invasión de los colonos en otros territorios tanto de los Emberá, como en la comarca de Madungandi, por la explotación de los recursos naturales en su territorio, que ha causado muchos enfrentamientos entre ellos.

Este conflicto en particular con el pueblo Ngäbe Bugle, tuvo varios episodios violentos durante el 2010, 2011 y 2012, hasta que finalmente se consiguió entablar un dialogo entre las partes, que resulto en diversos acuerdos sobre los principales focos del conflicto.

Uno de esos acuerdos con las autoridades de los pueblos indígenas, fue la conformación de una Mesa Indígena Nacional, con la participación de las doce estructuras indígenas del país, que contó con el apoyo del Ministerio de Gobierno y la asistencia técnica de PNUD con el objetivo de elaborar un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. El propósito último de esta Mesa es que este Plan se convierta en un documento guía y de trabajo para el Estado de Panamá para implementar acciones en los territorios indígenas.

El objetivo principal del PDIPIP es reducir los altos índices de pobreza producto de la mala distribución de ingresos, la marginación y exclusión social; falta de oportunidades para la generación de ingresos y empleos, desigualdad de cobertura de los servicios básicos e infraestructura que resultan en índices alarmantes de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo; precarias condiciones de viviendas, entre otras.

Además, el PDIPIP es una alternativa viable para que cada una de las estructuras de los Congresos de los pueblos indígenas puedan desarrollarse de acuerdo a sus necesidades. Contribuye en la creación de una política social pública para los pueblos indígenas en Panamá, que les permita asumir el protagonismo de su desarrollo.

B. Descripción del Proyecto

En el contexto del presente Proyecto, el Gobierno de la República de Panamá por medio del Ministerio de Gobierno (MINGOB) está gestionando los fondos ante el Banco Mundial (BM) con el propósito de apoyar la implementación de la primera fase del PDIPIP.

El proyecto de Apoyo para la Implementación del Plan Nacional de Pueblos Indígenas de Panama financiara inversiones en sectores que están contenidos en el eje social del PDIPIP, entendiendo que este plan tiene 3 ejes temáticos principales: Eje político, eje económico y eje social. Cada eje plantea diversas acciones, que, a su vez, son complementadas con una seria de sub-acciones¹.

En el caso del eje social del PDIPIP, y debido a la amplitud de temáticas que abarca, esta subdividido en 5 sub-ejes: Educación, cultura, salud, vivienda e infraestructuras y energías. Y este eje social tiene como objetivo: Mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Panamá mediante la implementación de programas específicos para aumentar los niveles de la educación, la cultura, la salud, la vivienda y las infraestructuras dentro de los territorios indígenas de Panamá, según los contenidos de los planes de desarrollo establecidos en cada estructura tradicional.²

Para el proyecto actual, que apoya la implementación del PDIPIP, se ha definido los siguientes objetivos, en el marco del PDIPIP: fortalecer (a) la capacidad de las Autoridades Indígenas y del Prestatario para planificar conjuntamente proyectos y programas de desarrollo, y (b) entregar servicios públicos selectos en los territorios indígenas de acuerdo a la visión y prioridades delineadas en el PDIPIP. El proyecto se implementará en cada uno de los 12 territorios Indígenas de Panamá: Comarca Ngäbe, territorio Buglé, Naso, Bri Bri, Comarca Emberá, Territorio Wounaan, Tierras colectivas de Alto Bayano, Tierras colectivas Emberá Wounaan, Territorio Daggargunyala, Comarca Wargandi, por último, en las comarcas de Madungandi y Guna Yala. Consiste en 3 componentes: (i) Fortalecimiento institucional y capacidad de gobernanza para el Gobierno de Panamá y las autoridades indígenas; (ii) Mejora de la calidad y pertinencia cultural de la entrega de servicios públicos selectos en los territorios indígenas, y; (iii) gestión monitoreo y evaluación del proyecto. Las actividades e inversiones financiados por el proyecto se basarán en los siguientes 4 sectores, bajo el eje social del PDIPIP:

- 1. Educación**
- 2. Salud/**
- 3. Agua y saneamiento**
- 4. Gobernanza**

El cumplimiento del objetivo de desarrollo del proyecto se medirá a través de los siguientes indicadores propuestos:

¹ 2015. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. P. 66

² Ibid. P. 84

- **Gobernanza:** Porcentaje de proyectos y programas nacionales registrados en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Panamá (SINIP) que están alineados con el PDIPIP.
- **Educación:** Porcentaje Numero de escuelas en los 12 territorios indígenas que están implementando un currículo de Educación Intercultural Bilingüe nuevo o ampliado.
- **Salud:** Porcentaje de pacientes remitidos y que recibieron tratamiento de acuerdo con guías de atención intercultural en cuatro áreas de riesgo / enfermedad dentro de las áreas de intervención del proyecto.
- **Agua y saneamiento:** Porcentaje de sistemas de agua y saneamiento dentro de comunidades beneficiarias registradas en el sistema SIASAR que cuentan con servicios de agua y saneamiento calificados como funcionales y sostenibles; es decir, con una calificación de A o de B³.
- **Infraestructura:** Número de proyectos de infraestructura, priorizados por las Autoridades de PI a financiar por el proyecto, que son construidos / rehabilitados / ampliados por las inversiones del Proyecto.
- **Participación Ciudadana:** Porcentaje de comunidades indígenas en los territorios beneficiarios que conocen el Plan y se sienten que las condiciones de vida en sus territorios están mejorando.

Uno de los aspectos más esencial e innovador del proyecto es la preparación y manejo tripartita entre los Pueblos Indígenas de Panamá (representados por Autoridades de las 12 estructuras Indígenas), el Gobierno de Panamá y el Banco Mundial.

Por parte del Estado panameño, esta primera fase representa un avance al proceso del compromiso adquirido durante la revisión y presentación del PDIPIP, en el mes de octubre de 2014. En la cual surgieron las siguientes recomendaciones: La creación de un anteproyecto de ley para la implementación de este plan, para convertirlo en una política de Estado, asegurando su continuidad con partidas presupuestarias y mecanismos de financiación. También la operatividad del Plan con una planificación y programación de actividades específicas y la coordinación entre los diferentes actores: instituciones gubernamentales, autoridades tradicionales, entre otros.

Con esto se une la perspectiva del Gobierno nacional que plasma su visión del desarrollo sostenible en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019⁴, en el cual los ejes 1, 3 y 6 guardan estrecha vinculación con el PDIPIP: Eje (1) Bienestar y Desarrollo Humano; “vida buena para todos”: atención a grupos vulnerables, sanidad básica, salud pública accesible y eficiente, vivienda dignas y adecuadas, educación bilingüe de calidad, transporte público, y participación ciudadana en actividades científicas, culturales y deportivas.; Eje (3) Desarrollo económico sostenible (“Crecimiento con equidad”): seguridad alimentaria y fomento a la producción rural y alcanzar seguridad y eficiencia energética, impulso al desarrollo en sectores productivos estratégicos, y utilización equitativa de la inversión pública como instrumento al servicio del desarrollo social; Eje (6) Respeto, defensa y protección del medio ambiente (‘Ambiente sano para todos’): reforma integral del sector ambiental con participación ciudadana; desarrollo de políticas

³ El SIASAR es un Sistema Rural de Información sobre Agua y Saneamiento que utiliza indicadores de desempeño y clasifica los sistemas en cuatro categorías A, B, C y D. Los sistemas clasificados como A o B se consideran operativos y sostenibles. <http://www.siasar.org/en>.

⁴ <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>

públicas en armonía con el medio ambiente; gestión de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático, y protección y rescate de la biodiversidad. Esta estrategia contiene líneas que permiten armonizar y establecer una política para los pueblos indígenas, trascendiendo de una visión de Gobierno a una de Estado.

Es así que el PDIPIP se articula con otras políticas de relevancia, impulsadas por el actual Gobierno, como lo es el Plan Panamá para Todos, “Pobreza Cero”, cuya estrategia focaliza de manera prioritaria en las inversiones sociales, en las zonas con mayores índices de pobreza, para mejorar el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, y electrificación, la calidad de los servicios de educación y salud; establece las condiciones para que las familias acumulen el capital humano necesario para superar su condición de pobreza. En esta línea son precisamente las zonas indígenas las más endémicas y consideradas áreas prioritarias para el Gobierno.

En ese contexto, el Gobierno mantiene su compromiso claro de atención a las demandas de los pueblos indígenas mediante acciones y compromisos tangibles, creando las condiciones adecuadas para las autoridades y técnicos. Asegurando que en la implementación del PDIPIP, se tomen en cuenta el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a articular su propia visión del desarrollo social, económico, político y cultural.

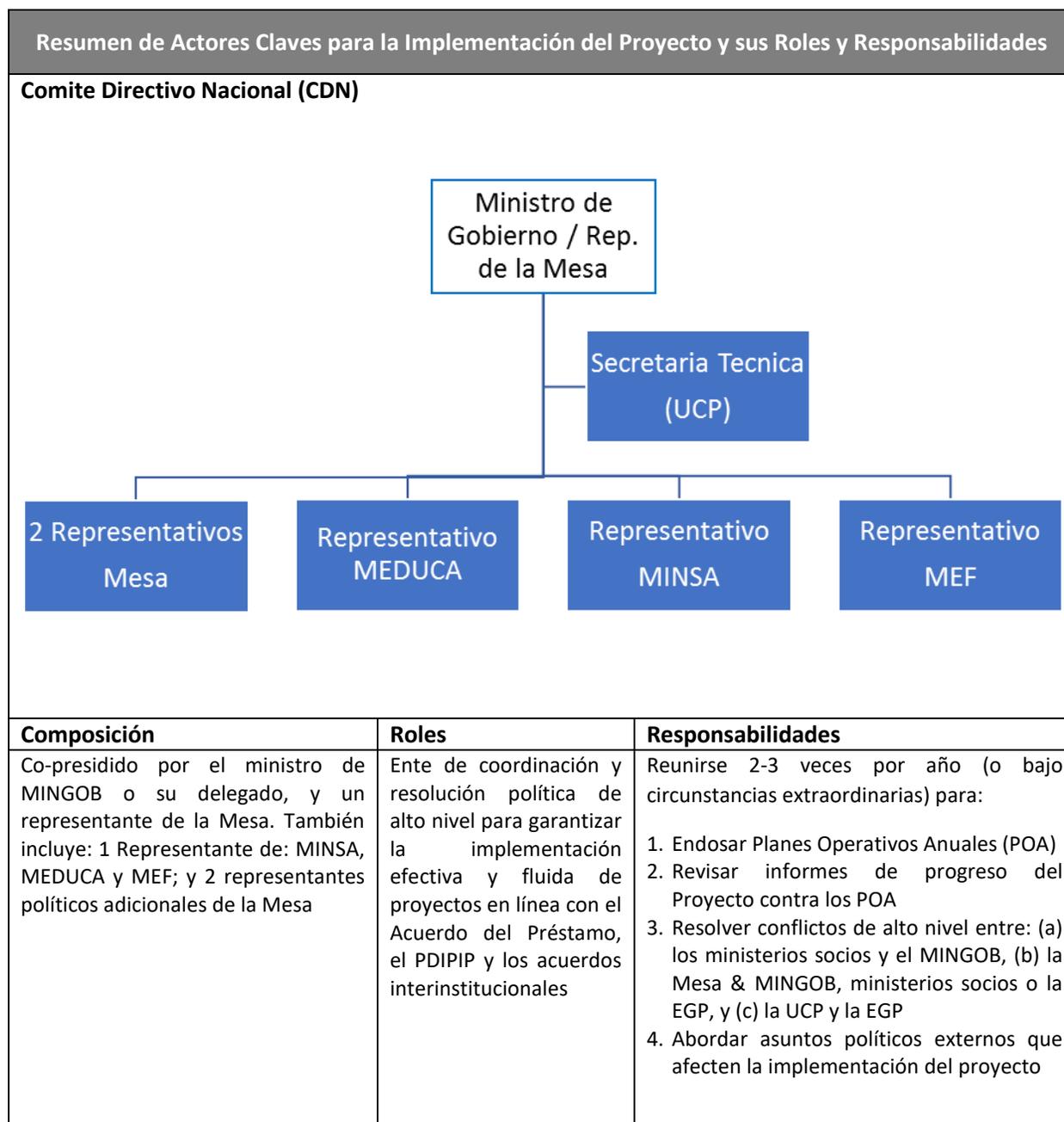
Arreglos de implementación del Proyecto

Como se ilustra en el organigrama del proyecto a continuación, la implementación del proyecto se divide en tres niveles, que incluyen: (i) un Comité Directivo Nacional del Proyecto (CDN) responsable de la supervisión de alto nivel y la coordinación política; (ii) una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) dentro del Viceministerio de Asuntos Indígenas de MINGOB (VMAI) responsable de la coordinación general del proyecto y el cumplimiento de los objetivos del proyecto; y (iii) una Empresa Gestora del Proyecto (EGP) responsable de la implementación (técnica, operativa, fiduciaria, administrativa). La EGP trabajara en colaboración directa con los ministerios socios (MINGOB, MINSA o MEDUCA, dependiendo del tipo de actividad). La Mesa servirá como el espacio permanente oficial para la consulta y coordinación entre la UCP y las Autoridades Indígenas. A medida que las respectivas instituciones involucradas en la entrega de bienes y servicios a los territorios indígenas fortalezcan su capacidad, se entregarán las funciones llevadas a cabo por la EGP, y la EGP se eliminará progresivamente.

Durante la preparación del Proyecto, se negociaron Acuerdos Interinstitucionales entre MINGOB y MINSA, y MINGOB y MEDUCA, los cuales describen los mandatos legales, roles y responsabilidades, y el alcance esperado de la participación (inversiones y actividades) que regirán la participación de los ministerios e instituciones socias en el proyecto. Estos reflejan acuerdos en sustancia entre los técnicos responsables que representan a cada ministerio, y serán firmados antes de la efectividad del proyecto. Estos acuerdos están sujetos a revisión y aprobación por parte de la CGR antes de que sean legalmente vinculantes.

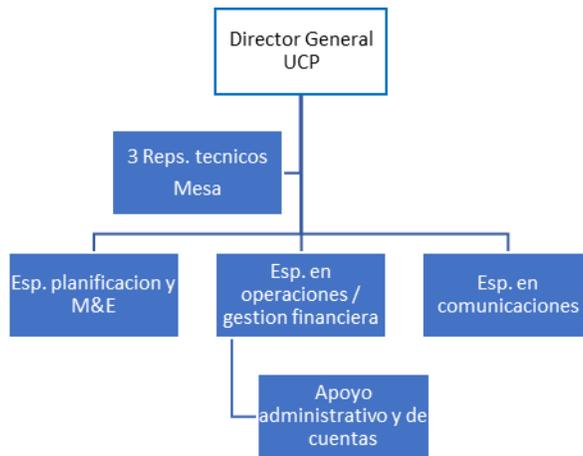
La Matriz abajo presenta un resumen de los roles y responsabilidades de las diferentes instituciones involucrados en la implementación del proyecto y las composiciones de sus equipos. El subsecuente

organigrama proporciona una visión general de cómo estos actores se relacionan entre sí para la implementación del proyecto.



Resumen de Actores Claves para la Implementación del Proyecto y sus Roles y Responsabilidades

Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) dentro del Viceministerio de Asuntos Indígenas (VMAI) del MINGOB

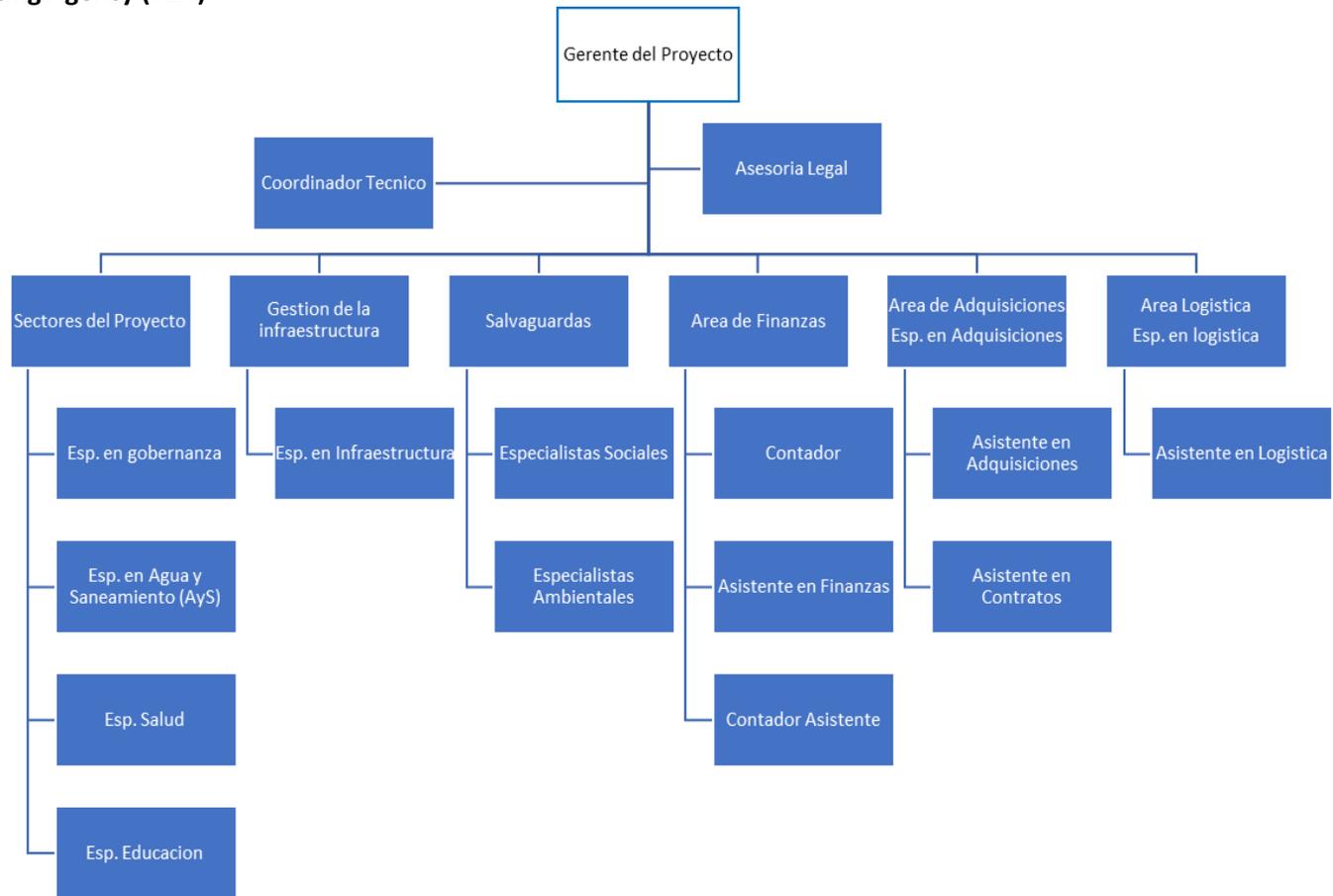


Composición	Roles	Responsabilidades
<p>La UCP estará dirigida por un Director General, que contará con el apoyo de un equipo pequeño, que incluye un especialista en planificación, monitoreo y evaluación; un equipo de operaciones / analista de FM, un especialista en comunicaciones, y un equipo de apoyo administrativo. Se contratará un consultor de adquisiciones a corto plazo para apoyar a la UCP en la adquisición de la EGP, del equipo central de la UCP, el M&E, las comunicaciones y los servicios de auditoría. La UCP también mantendrá el apoyo de los tres especialistas técnicos nombrados para representar a la Mesa Redonda de IP para llevar a cabo las funciones sociales.</p>	<p>Agencia gubernamental a cargo de la coordinación y gestión del proyecto, y contraparte principal del Banco.</p>	<p>Director General:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria técnica para la CDN 2. Supervisar el equipo de la UCP 3. Contraparte del BM 4. Asegurar cumplimiento con los acuerdos interinstitucionales 5. Coordinar las solicitudes al MEF & Contraloría General de la Republica (CGR) <p>Planificación y MyE</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Coordinación para la planificación y entrega de informes de proyectos con todos los actores: Comité Directivo, instituciones socias y la Mesa 7. Preparación y negociación de POA con las instituciones socias 8. Diseñar e implementar los sistemas de MyE del Proyecto y encargarse de encuestas y estudios por el Marco de resultados <p>Comunicaciones:</p>

		<p>9. Implementar la estrategia de comunicaciones del proyecto</p> <p>Operaciones/Gestión Financiera/contador:</p> <p>10. Contratación y supervisión de la EGP</p> <p>11. Gestion financiero del Proyecto</p> <p>12. Preparar solicitudes de desembolso e informes de implementación per el Acuerdo del Préstamo, el manual operativo, el MGAS, etc.</p> <p>13. Contratar y coordinar las auditorias del Proyecto</p> <p>14. Preparar y revisar solicitudes de aprobación al CGR</p> <p>15. Prepare budget allocation requests to MEF</p> <p>Social</p> <p>16. Asegurar una comunicación fluida y continua, y coordinación con las Autoridades Tradicionales y comunidades- identificando y resolviendo reclamos, conflictos y solicitudes de información.</p> <p>17. Asesorar a la UCP sobre asuntos clave/conflictos externos</p>
--	--	---

Resumen de Actores Claves para la Implementación del Proyecto y sus Roles y Responsabilidades

Project Executing Agency (PEA)



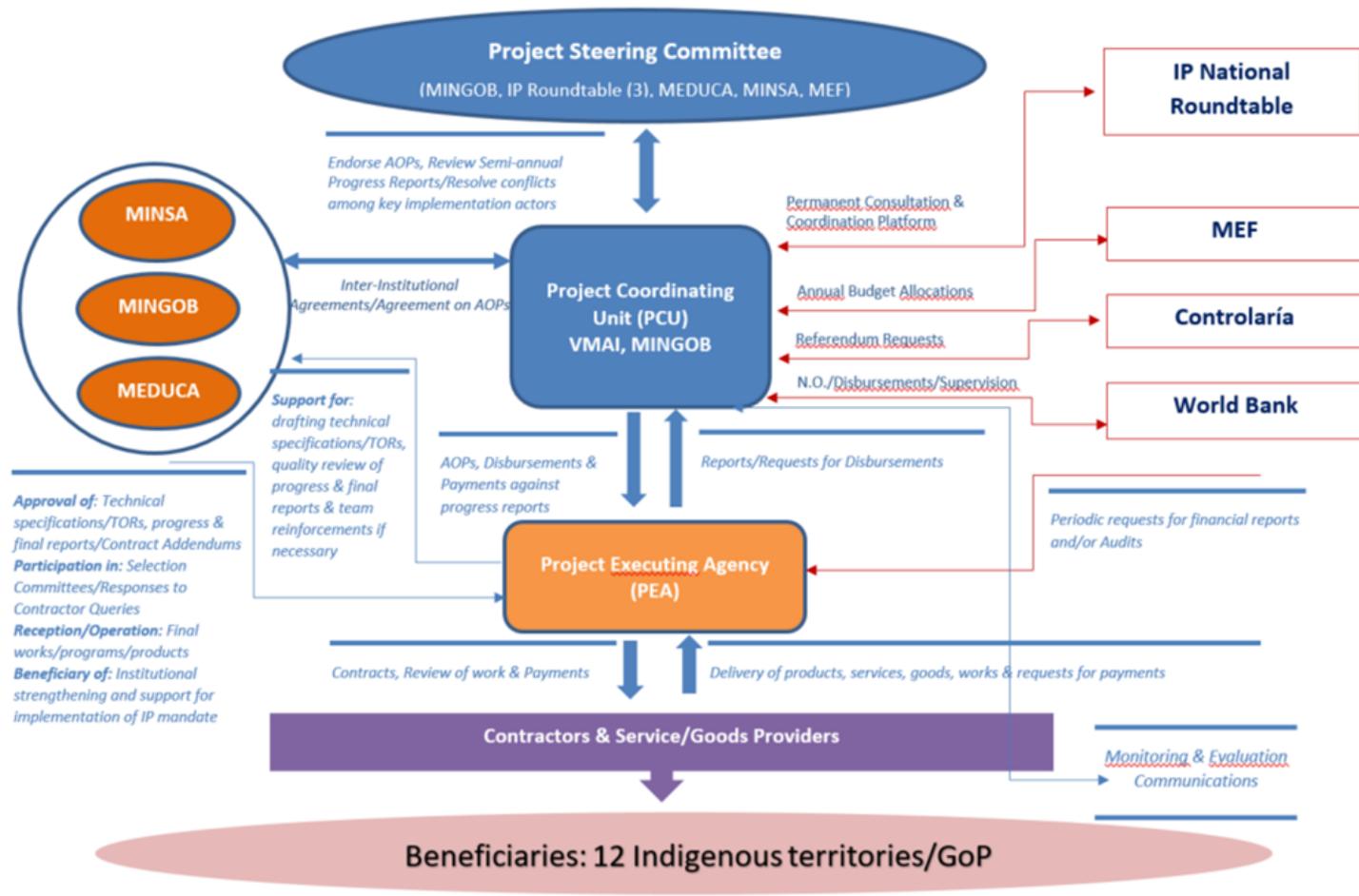
--

Empresa Gestora del Proyecto (EGP)		
Composición	Roles	Responsabilidades
<p>La EGP será dirigida por un Gerente con un equipo que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asesoría legal ▪ Un equipo técnico con especialistas en educación, salud, agua y saneamiento, y gobernanza ▪ Ingeniero o especialista en infraestructura ▪ Un equipo de salvaguardas, con especialistas sociales y ambientales ▪ Un equipo de gestión financiera ▪ Un equipo de adquisiciones ▪ Un equipo de logística <p>La EGP posiblemente necesitara contratar especialistas adicionales a corto plazo para apoyar en la entrega de su programa de trabajo.</p>	<p>Implementar aspectos técnicos, operativos, fiduciarios y administrativos del proyecto</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar planes de adquisiciones para los componentes 1 y 2 de acuerdo con los POA 2. Implementar POA y Plan de Adquisiciones de acuerdo con el Manual Operativo 3. Asegurar cumplimiento con el MGAS 4. Solicitar desembolsos al UCP y proveer informes técnicos y financieros 5. Redactar TdRs y especificaciones técnicas y procesar revisión y aprobación por instituciones socias 6. Preparar y publicar paquetes de licitación 7. Coordinar la formulación de comités evaluadoras, participar en dichos comités, y/o recluta expertos externos cuando necesario 8. Emitir y firmar contratos por parte del MINGOB con contratistas y proveedores de servicios según la decisión del comité de selección 9. Coordinar la preparación de clarificaciones y respuestas a preguntas del mercado en conjunto con las instituciones socias 10. Preparar y procesar aprobación con instituciones socias para apéndices a los contratos 11. Proveer revisión de calidad para cada producto y reportar y entregar a las instituciones socias solicitudes para revisión y/o aprobación de pagos a contratistas 12. Coordinar con las instituciones socias para la entrega final de obras 13. Cerrar contratos 14. Fortalecer la capacidad del Gobierno de Panama en la implementación de proyectos

Resumen de Actores Claves para la Implementación del Proyecto y sus Roles y Responsabilidades

Composición	Roles	Responsabilidades
Instituciones socias		
<p>EDUCACION: MEDUCA SALUD: MINSA Dirección de Salud Indígena AyS: MINSA, DISAPAS GOBERNANZA: MINGOB CENSO: INEC EDUCACION SUPERIOR: Universidades selectas (a determinar)</p> <p>La EGP puede financiar consultores para apoyar a las instituciones socias en el cumplimiento de estos roles, según se considere necesario, como parte del plan de acción de fortalecimiento institucional.</p>	<p>Participar, con el apoyo de la EGP en la implementación del proyecto y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones bajo su "propiedad"</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en CDN 2. Participar y aprobar acciones relevantes del POA 3. Proveer especificaciones técnicas existentes, diseños estandarizados, listas de contratistas, etc. 4. Para obras, realizar proceso de planificación territorial y proceso de SINIP 5. Aprobar TdRs finales o especificaciones técnicas antes de licitación 6. Participar en comités de selección de contratos 7. Proveer clarificaciones e insumos técnicos para preguntas/apéndices de contratistas 8. Aprobar productos intermediarios 9. Recibir obras/bienes/productos finales 10. Colocar presupuesto y recursos para funcionamiento en el largo plazo.
Mesa Nacional		
<p>Representantes políticos y técnicos de los 12 Congresos y Consejos Indígenas de Panamá.</p> <p>Comisiones técnicas que se establecerán por el proyecto, incluyen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mujeres indígenas 2. Educacion 3. Salud 4. Agua y Saneamiento 5. Gobernanza 6. Otro(s) 	<p>Asegurar que el proyecto esté totalmente de acuerdo con el PDIP y facilitar la participación activa de las comunidades y autoridades indígenas en la planificación, implementación y monitoreo del proyecto.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignar 3 especialistas técnicas a la UCP para asegurar que su visión y prioridades están reflejadas in todas las actividades de planificación y coordinación para el proyecto 2. Asignar 3 representantes politicos al CDN 3. Reunirse por lo menos 4 veces por año para: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proveer retroalimentación a la UCP sobre el POA ▪ Revisar y proveer retroalimentación sobre informes de implementación del proyecto y productos claves ▪ Apoyar la resolución de solicitudes de información o reclamos pendientes comunicados por las comunidades beneficiarias ▪ Espacio de consulta y resolución de conflicto de acuerdo con los lineamientos establecidos en el MGAS 4. Comunicar progreso en la implementación del proyecto y mensajes claves a sus

		Congresos y Consejos 5. Facilitar acceso y trabajo de contratistas y proveedores de servicios al nivel territorial y local
--	--	---



C. Evaluación Sociocultural

La ESC forma parte de las actividades requeridas por las políticas de salvaguardas del Banco Mundial, en particular la Política de Pueblos Indígenas (PO 4.10). Las salvaguardas son un conjunto de políticas ambientales, sociales y legales del Banco Mundial que existe para asegurar que los proyectos sean socialmente y ambientalmente sostenibles. Están basadas en las mejores prácticas, estándares y convenciones internacionales y aseguran el cumplimiento de la legislación ambiental nacional relevante y si necesario, las Políticas de Salvaguardas suplementan la legislación nacional.

MINGOB realizó la ESC durante la preparación del proyecto por medio de un proceso participativo exhaustivo en cada uno de los 12 territorios indígenas y la recopilación de datos secundarios, con el fin de analizar las condiciones y contextos demográficos, políticos/administrativos, económicos y socioculturales de las poblaciones viviendo en los 12 territorios indígenas de Panama y sus situaciones en relación a los cuatro sectores incluidos en el proyecto. Dicho análisis sirvió para identificar los potenciales riesgos e impactos sociales que puedan ser relacionados con la implementación del proyecto, y unas medidas para evitar y mitigar los riesgos tanto como oportunidades para potenciar beneficios.

La ESC presenta la metodología para los talleres participativos y documenta el amplio apoyo para el proyecto; además, presenta los resultados del análisis, incluyendo el contexto y características de los territorios indígenas, los principales riesgos sociales identificados en consulta con las comunidades y autoridades indígenas, y una resumen de las medidas de mitigación necesarias para evitar posibles impactos adversos para los pueblos indígenas y reducir lo más posible cuando no puedan evitarse, en todas las etapas de los subproyectos. El Capítulo de Gestión Social del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) del proyecto presenta las medidas de mitigación para los principales riesgos sociales en más detalle.⁵

Durante el proceso de esta ESC, se recalcó de que los pueblos indígenas están considerados como los beneficiarios directos de este proyecto, por la cual sus intereses y prioridades son la clave para que todas sus opiniones y propuestas sean consideradas e incluidas en el proyecto del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Con ese enfoque en cada taller participativo se analizó y se fundamentó para priorizar los futuros sub-proyectos en cada área propuesto para este proyecto, y para identificar en consulta con las comunidades y autoridades tradicionales los posibles riesgos y oportunidades sociales relacionadas con la implementación del proyecto. Con la finalidad de que estos sub-proyectos cuenten con el respaldo de todas las comunidades participantes, los sectores tanto de los hombres, mujeres y jóvenes que en su momento opinaron sobre los temas propuestos, llegando a

⁵ <http://documents.worldbank.org/curated/en/124331515438730273>

un consenso sobre las mismas y que están recogidos en los resultados de los talleres. Todas estas decisiones seguirán su curso a través de mecanismos de respaldo que cada territorio proporcionara en su momento a través de sus propias formas o mecanismos de toma de decisiones (ver Sección E.4 sobre mecanismos de toma de decisión por territorio).

En ese contexto, cada congreso de los 12 territorios proveerá/sugerirá su propio mecanismo para validar todo este proceso a través de un documento como una evidencia de que este proyecto cuenta con el amplio apoyo comunitario, o en su defecto la Mesa Nacional proveerá dicho documento o validación siempre y cuando así lo decidan. Para validar el diseño del proyecto y documentar el amplio apoyo comunitario para el proyecto, la Mesa Nacional de Pueblos Indígenas, comprendido por autoridades tradicionales representando a cada uno de los 12 territorios indígenas, firmo una Acta de la Mesa (Anexo 2).

Considerando todo este proceso se prevé la etapa de la ejecución del proyecto, en el cual se continuará a realizar la consulta y el consentimiento Previo, Libre, e Informado como un mecanismo de participación de los beneficiarios en la ejecución, considerando que la diversidad de los pueblos indígenas y cada una con ciertas particularidades es importante contar con procedimientos adecuados tomando ciertas generalidades de cada pueblo para crear estos procedimientos.

Las actividades de esta Evaluación Social y Cultural se realizaron desde el mes de junio de 2016 hasta mayo 2017, en los 12 territorios indígenas, en los cuales se van a implementar actividades bajo este proyecto. La cual contiene los resultados y visiones sostenidas por los participantes de los 37 talleres realizados de los 12 territorios indígenas, con la participación de más que 2000 miembros de las diferentes comunidades de los Pueblos Indígenas existentes en la República de Panamá. (Anexo 1. Lista de participantes de los talleres de priorización). La ESC también se realizó por talleres dedicados con redes y organizaciones nacionales de mujeres indígenas de Panama, los cuales sirvieron para desarrollar una Estrategia de Genero para el Proyecto (Anexo 3).

La ESC y el MGAS también contribuirán de forma efectiva, positiva y proactiva a mejorar la calidad de las inversiones y actividades que se ejecute en un futuro en las tierras y territorios Indígenas en la República de Panamá. Los resultados de la ESC sirvieron para desarrollar mecanismos de manejo social que intentan asegurar que los procesos de ejecución de los sub-proyectos sean culturalmente apropiados con una visión de sostenibilidad social, cultural y ambiental, respetando siempre la espiritualidad, las costumbres y formas de organización indígenas, que sean inclusivos desde una perspectiva inter-generacional y de género.

Objetivos específicos de la Evaluación Sociocultural

- ▶ Evaluar contexto actual de los territorios indígenas

-
- ▶ Identificar y evaluar potenciales beneficios y/o riesgos/impactos del proyecto y alternativas factibles para evitar impactos adversos y potenciar beneficios
 - ▶ Proponer acciones concretas para la mitigación de impactos y para fomentar los beneficios por medio de la participación de las comunidades, las mujeres y las estructuras y autoridades indígenas en la toma de decisiones, gestión operativa e implementación del proyecto
 - ▶ Las acciones concretas y propuestas sistemas de manejo social que salieron de la Evaluación Sociocultural están establecidos y descritos en el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). También se integran en el mismo documento del Proyecto y en el Manual Operativo del proyecto
 - ▶ Documentar los procesos participativos para la evaluación sociocultural - Consultas Previas, Libres e Informadas y la devolución a los PIs y divulgación en la página web del Banco / Página web Nacional / Territorios Indígenas.⁶
 - ▶ La recopilación de información para la ESC se realizó por medio de un proceso participativo implementado por las 12 estructuras de PI con el apoyo del MINGOB, utilizando sus propios sistemas y metodologías de consulta
 - ▶ Las actividades de esta Evaluación Sociocultural se realizaron desde el mes de junio de 2016 hasta mayo 2017, en los 12 territorios indígenas, en los cuales se van a implementar actividades bajo este proyecto
 - ▶ Este proceso consistió en 37 talleres en los 12 territorios, organizados y facilitados por los técnicos asignados por los Autoridades Indígenas, con la participación de 2,178 miembros, 34% de los cuales eran mujeres; y a través de talleres adicionales dedicados con las siguientes redes y organizaciones nacionales de mujeres indígenas: Organización de Mujeres Indígenas Unidas por la Biodiversidad de Panama (OMIUB), Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panama (CONAMIUP), Asociación de Mujeres Ngobes (ASMUNG), Asociación de Mujeres Artesanas Emberá Ipeti, Asociación de Mujeres Nisbundor, mujeres participando en el Proyecto de Caja Rural Piriati Emberá, Organización de Mujeres Bri Bri, Organización de Mujeres Bugle, Organización de Mujeres Emberá Wounaan, Cooperativa Batata-Beyigata del Pueblo Bugle, Organización de Mujeres Poa Po de Piriati Emberá, Cooperativa de Servicios Múltiples de Playa Muerto, Asociación de

⁶ Divulgación al nivel territorial se hace por medio de distribución a los Autoridades Tradicionales de los 12 territorios por los tres Técnicos indígenas nombrados por la Mesa Nacional para formar parte de la UCP durante la preparación del proyecto.

Mujeres Arimae, y Organización de mujeres Werara Naso de Puerto Indio. Los talleres con las organizaciones de mujeres indígenas se enfocaron en identificar medidas concretas por sector para asegurar que la implementación del proyecto fomente el papel de mujeres indígenas. (Anexo 3).

Metodología de la Evaluación Sociocultural

Para una plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en este proceso de la ESC, como uno de los criterios fundamentales que cumple con uno de los derechos principales de los pueblos indígenas, la consulta y el CLPI, se convocó en el primer momento a las 12 estructuras de la Mesa Indígena Nacional para juntos desarrollar la hoja de ruta y coordinar las actividades para esta evaluación en los 12 territorios y que estas actividades y los resultados fueran respaldadas por las autoridades de los congresos tanto territoriales, regionales y comunitarias, utilizando sus propios sistemas de consulta, que se inició a través de la Mesa Nacional, por tanto no fue necesaria ir territorio por territorio para obtener el respaldo y el CLPI de los 12 territorios para esta ESC, también facilitó el trabajo los 12 técnicos territoriales que coordinaron con las autoridades y el MINGOB para llevar a cabo este trabajo de campo, la particularidad es que las autoridades tenían una información previa, al mismo tiempo que es de suma interés de los pueblos indígenas implementar el PDIPIP.

Para el trabajo de campo si fue necesario que la autoridad convocara las reuniones con sus comunidades, a través de sus autoridades regionales y locales en asambleas ordinarias y estos a sus comuneros en sus congresos locales, donde participan hombres y mujeres incluyendo a los jóvenes, con el apoyo del técnico territorial, que fue seleccionado por cada territorio para esta coordinación tanto para los talleres de priorización.

Por tanto, estas actividades fueron discutidas en el marco de la Mesa Indígena Nacional, en donde las autoridades acordaron llevar a cabo estos dos procesos paralelos; La Evaluación Sociocultural al igual que los talleres de priorización de los diferentes sub-proyectos en los 12 territorios.

Estas consultas preliminares apoyaron para identificar las líneas y objetivos estratégicos y específicos y metas que sirvieron priorizar los proyectos que podrían ser financiados. (Identificadas en el PDIPIP). La primera fase de la elaboración del PDIPIP en 2012, para la cual se realizó un proceso exhaustivo de consulta en cada uno de los 12 territorios indígenas, fue la línea de base que apoyo la definición y descripción de los mosaicos de las necesidades de los pueblos indígenas, así como la identificación de los problemas generales sociales y ambientales en dichos territorios con relación a los 4 ejes temáticos priorizados para esta primera fase. Se regresaron a consultar con las comunidades y autoridades de cada uno de los 12 territorios para la preparación del proyecto presente. Para apoyar este proceso participativo territorial, se seleccionó 12 técnicos territoriales indígenas, que tuvieron la función de coordinar y organizar en sus territorios, los talleres de priorización. Informando de todo el proceso a las autoridades, preparando en el terreno y toda la logística para los participantes al taller.

Con esto enfatizamos de que estas evaluaciones están basadas en consultas y participación directa de las comunidades que participaron en el taller de prioridades, incluyendo las figuras de instituciones de gobierno como los alcaldes, representantes de corregidores, gobernadores, entre otros.

Es importante considerar que, para la fase final de la ESC, se presentó los resultados a las autoridades de esta evaluación para su consideración y observaciones que respaldan la ESC del presente proyecto y sus instrumentos de salvaguardas, utilizando los canales de consulta establecidos por ellos mismos, la cual fue a través de la Mesa Indígena Nacional.

El proceso para obtener el apoyo amplio comunitarios se basó en las siguientes fases:

1. Se presenta los resultados de la ESC al igual que el borrador MGAS por forma escrita y por medio de presentaciones durante talleres de validación.
2. Las autoridades territoriales a través de sus mecanismos internos elaboran una Acta respaldando el proyecto y los instrumentos de salvaguardas, presentados previamente a ellos en forma escrita (Anexo 2 – validación del proyecto y de los instrumentos de salvaguardas por la Mesa Nacional).

Los puntos de partida de la Evaluación Sociocultural fueron:

- a. Una valoración general del contexto y de las condiciones socioeconómicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas.
- b. Análisis específicos y avances de la situación actual de los pueblos indígenas sobre las áreas de intervención del proyecto, los cuales incluyen análisis de las condiciones socioculturales y ambientales e institucionales y se incorporan estrategias de manejo participativo diseñadas en las comunidades y organizaciones locales. A partir de la información revisada de estudios realizados, se complementó el análisis social hacia el área que potencialmente conformará estos proyectos, con el fin de hacer una mirada preliminar a las condiciones, relaciones sociales y potenciales impactos que implicará la ejecución de estos proyectos. Para iniciar con esta Evaluación se siguió los siguientes pasos:

Cuadro 1. Metodología del trabajo realizado.

Contexto y plataforma	Actividades de la ESC
1. Trabajo de escritorio	-Revisión de la bibliografía sobre el tema y recopilación de información secundaria -Mapeo de actores claves -Análisis preliminar del contexto y condiciones socioeconómicas, políticos y culturales de los pueblos indígenas -Diseño y elaboración de instrumentos para la recolección de la información (cuestionarios, encuestas)
2. Trabajo de campo	-Contacto con los actores claves para la recolecta de información -Entrevistas a organizaciones, actores y autoridades locales -Dialogo con actores, grupos de mujeres y jóvenes
3. Organización y análisis de información	-Sistematización, integración y análisis de información -Elaboración del documento de la ESC y del MGAS

Trabajo de escritorio: Mapeo de los distintos actores: Se llevó en primer el mapeo de los diferentes actores claves en los diferentes territorios para llevar a cabo el trabajo en campo.

- **Autoridades:** individuos o líderes legítimos designados por voluntad popular, son los tomadores de decisiones. Ejecutan todas las decisiones que emanan de las asambleas generales, representantes de sus pueblos antes las instituciones de estado como instituciones nacionales e internacionales, al igual que realizan convenios y acuerdos siempre cumpliendo con el mandato de sus pueblos. Ejemplo: caciques, presidentes de congreso, saglas entre otros.
- **Dirigentes:** Individuos con alto grado de respeto y admiración comunitaria, generalmente apoyan a las autoridades de los congresos u otras instancias con consejos y orientaciones, no toman decisiones, su papel es de asesoría muchas veces o en apoyo técnico. Cada territorio reconoce como dirigente ya sea mujer u hombre por el liderazgo que ejercen sin ser autoridades estas personas, por su capacidad de incidencia, asesoría y sus valores éticos y morales. Muchos de estos son personas con algún conocimiento tradicional, aunque no es requisito, pero poseen la memoria histórica de sus pueblos aprendido de algún maestro.

-
- Mujeres lideresas: mujer o mujeres con un alto nivel de influencia con el género femenino, ellas presentan la habilidad de convocar a las mujeres de sus territorios, tienen una amplia participación, ya sea a nivel local, nacional e internacional. Algunas de ellas integran o son parte de redes nacionales e internacionales.
 - Jóvenes: Hombres y mujeres que son parte de este proceso importante de toma de decisiones, ya que son las y los que dirigirán estos pueblos.
 - Comuneros: grupo de individuos de las comunidades que tienen ciertos elementos en común, tales como el idioma, costumbres, valores, y ubicación geográfica.
 - También están ciertas figuras públicas que son representantes de gobierno: alcaldes, gobernadores, diputados en algunos territorios (Guna Yala, Ngobe) corregidores, que de alguna manera tienen muchas veces cierta incidencia en la opinión de los pobladores.

Trabajo de campo

Durante los talleres de priorización que se desarrolló en 12 territorios indígenas en el marco de la preparación del presente proyecto, se diseñó la siguiente metodología, para el trabajo de campo.

a. Estrategia de abordaje: Teniendo en cuenta las prioridades del estudio, se definió esta estrategia que siguió una ruta paralela con los talleres de priorización.

1. Entrevistas, diálogos grupales, conversaciones informales.

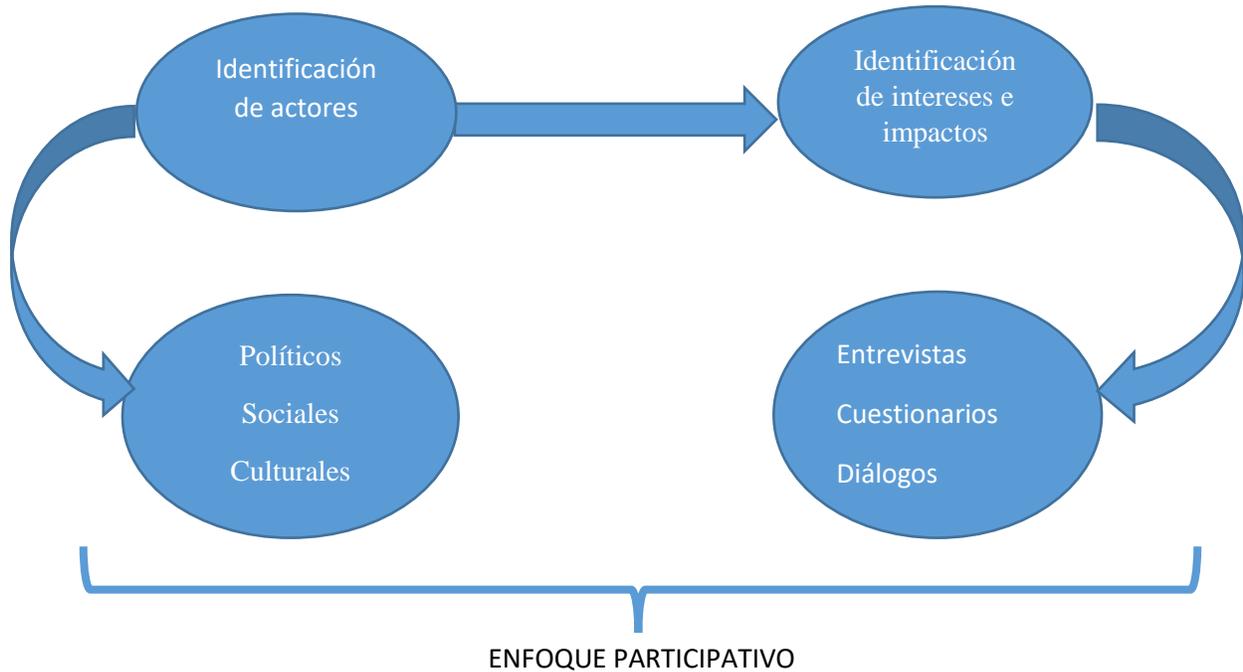
- **Entrevistas:** Se seleccionó entre los grupos de participantes al taller entre mujeres y hombres para ser entrevistados, al igual que jóvenes, y autoridades de las diferentes comunidades que participaron.
- **Diálogos grupales:** Se aprovechó las horas de descanso para reunirse con algunos grupos de mujeres, jóvenes y dirigentes de las comunidades participantes, con una dinámica informal de diálogo entre todos.
- **Conversaciones informales:** Esta dinámica se llevó a cabo de una forma más informal entre varios delegados y delegadas.

2. Participación durante los talleres.

Por medio de las intervenciones de los y las participantes se pudo conseguir más información. Las intervenciones de todos los y las participantes fueron de mucha ayuda por el contenido de las mismas sobre la situación socioeconómica, ambiental, política y cultural en que viven los pueblos indígenas en sus territorios.

En estos talleres analizaron y expusieron sus necesidades más prioritarias para ser tomados en cuenta para este proyecto, tanto los potenciales riesgos y oportunidades sociales relacionadas con implementar las inversiones prioritarias expresadas por las comunidades en el contexto del presente proyecto.

Hoja de ruta ejecutado para la ESC



Todo este trabajo se llevó a cabo cumpliendo los procesos participativos, de consentimiento por parte de estos actores claves, verificando la posibilidad de acceso y disposición de participación de las comunidades indígenas, así como también se precisaron los escenarios de encuentro y los instrumentos de acopio de información. Una vez culminado el trabajo de terreno y sistematizada la información obtenida de las entrevistas, se procedió a la documentación de la información y a producir el documento.

Cabe destacar también que para profundizar y en el marco de la transparencia de este trabajo se realizó una presentación sobre las Salvaguardas del BM, su importancia y la necesidad de realizar estos estudios de los impactos sociales y ambientales durante este periodo de preparación de la propuesta al BM.

Se explicó que el presente trabajo de la Evaluación Sociocultural, es para elaborar el Marco de Gestión Ambiental y Social de Salvaguardas del BM, correspondiente a los diferentes subproyectos que se implementaran en el marco del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Que las políticas que contienen las salvaguardas dirigidas a los pueblos indígenas contribuyen al cumplimiento de la misión del BM de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto al ambiente, dignidad, derechos humanos, economías, y culturas de los Pueblos Indígenas, por tanto, todos los proyectos propuestos para ser financiados por el BM, que afecten a los

pueblos indígenas, deben ser evaluados y cumplir con todos los criterios por parte del prestatario, llevando a cabo todo el proceso de la consulta previa, libre e informada (CLPI).

Son medidas que el BM utiliza para evitar que los proyectos tengan posibles impactos negativos en las áreas indígenas donde se ejecute dicha actividad, al mismo tiempo que se procura al no poder evitarlo reducir estos efectos en lo menor posible a través de planes de mitigación o sino planes de compensación.

Los proyectos financiados por el BM se diseñan de manera que los PI reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente apropiados, e inclusivos desde el punto de vista intergeneracional y de género.

En toda esta fase de la realización de los talleres, se pudo observar a través de las entrevistas y diálogos con los diferentes actores, autoridades, dirigentes, mujeres, hombres y jóvenes las visiones y enfoques sobre un escenario que se podría convertir en realidad si se llegase a cumplir, con las reglas bien definidas e identificando los posibles conflictos y sus soluciones, los proyectos que en su momento identificaron como los más prioritarios para resolver en parte, las grandes necesidades que tienen como pueblos en los diferentes aspectos. Sobre todo, respetando los reglamentos tanto locales como comarcales para que estas actividades lleguen a buen término, construyendo las condiciones adecuadas que incluyan los aportes para el fortalecimiento de estrategias de coordinación entre las instituciones gubernamentales y las estructuras propias de gobernanza de los pueblos indígenas.

II. Contexto General de los Pueblos Indígenas en Panamá

A. Contexto Demográfico

En Panamá existen siete pueblos indígenas reconocidos e identificados, cada cual con una diversidad cultural que se localizan propiamente en sus territorios a lo largo y extenso en lo que es hoy el territorio de la República de Panamá: Ngäbe, Buglé, Naso Tjërdi, Bri Bri, Guna, Emberá y Wounaan. Los Ngäbe, Buglé, Naso Tjërdi, Bri Bri se encuentran principalmente en el occidente del país, mientras que los Gunas, Emberá y Wounaan mayoritariamente en el oriente.

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

Según el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, llevado a cabo el 16 de mayo de 2010, la población total de Panamá asciende ahora a 3,405,813 habitantes, de los cuales un 12.3%, es decir, 417,559 se reconocen pertenecientes a pueblos indígenas. Esto significa un aumento de

132,328 personas con respecto al censo del año 2000, que no solamente se explica por el aumento de la población indígena, sino también por el aumento de la auto-identificación como indígenas de su población. En aquella ocasión, en el año 2000 el X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda reflejó una población total de 2,839,177 habitantes en Panamá, entre los cuales, los pueblos indígenas representaban un 10,1%, equivalente a 285,231 personas⁷.

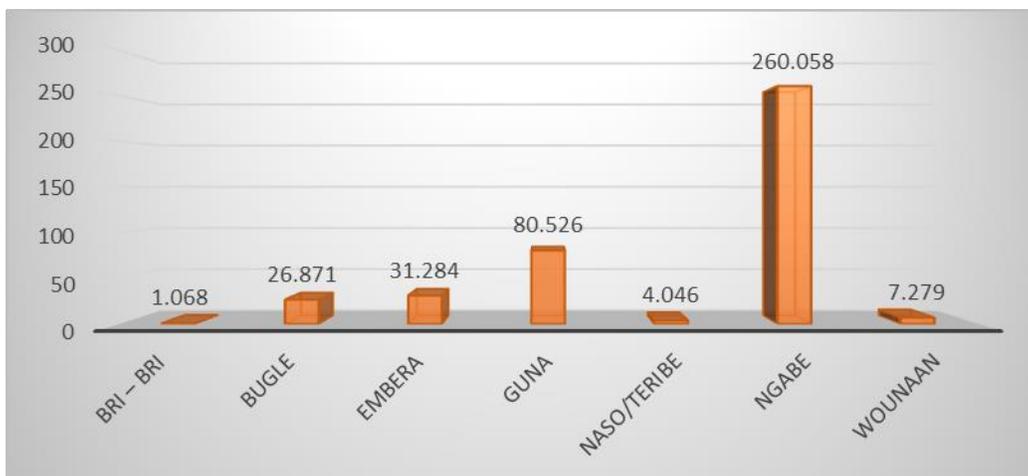
Según los datos del último censo nacional de población, la distribución poblacional por cada uno de los pueblos indígenas es la siguiente:

Distribución por Etnia de los pueblos indígenas, Censo 2010.

Pueblo Indígena	Total	Hombres	Mujeres
	417,559	212,451	205,108
Bokota	1,959	1,015	944
Bri Bri	1,068	537	531
Bugle	24,912	13,226	11,646
Emberá	31,284	16,126	15,158
Guna	80,526	40,142	40,384
Naso/Teribe	4,046	2,083	1,963
Ngäbe	260,058	132,242	127,816
Wounaan	7,279	3,772	3,507
Otro	460	257	203

Fuente: Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2010

⁷ INEC. Censo 2010.



Conforme al Censo de 2010, la población indígena que habita en las cinco comarcas asciende a 196,059, mientras que el resto de los pueblos indígenas, que suman 221, 500, vive en otras partes del país. Según se indica en el cuadro.

B. Contexto Político y Administrativo

La República de Panamá es un Estado multiétnico, plurilingüe y multicultural. La Constitución Política de Panamá de 1972, reformada en 2004, reconoce a los pueblos indígenas como “comunidades indígenas”. Igualmente, el Estado panameño reconoce la existencia de comarcas indígenas, o circunscripciones político-territoriales especiales, que se rigen por sus leyes de creación y por sus sistemas de autogobierno, en función de sus usos y costumbres y de su particular cosmovisión. A pesar de este reconocimiento existe la necesidad de fortalecer la existencia de este tipo de circunscripciones para garantizar una base conceptual y constitucional de las comarcas, clara y definida. El Congreso Nacional Indígena celebrado en el año 1993 exigió, sin suerte, que en las reformas constitucionales que se materializaron posteriormente en el año 2004 se reconociese el carácter pluricultural y multiétnica del país⁸.

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

⁸ PDIPIP. 2013. P. 12

Congreso General de la Comarca Emberá Wounaan	Consejo General del Pueblo Bri Bri.
Congreso General de la Comarca Ngäbe - Buglé	Consejo General del Pueblo Naso Tjer-di.
Congreso General de la Comarca Guna de Wargandi	Congreso Nacional del Pueblo Wounaan.
Congreso General de la Comarca Guna de Madungandi	Congreso General Emberá de Alto Bayano
Congreso General de la Comarca Guna Yala	Congreso General de Tierras Colectivas Emberá Wounaan.
Consejo General del Pueblo Bri Bri.	Congreso General del territorio Daggargunyala.
Consejo General del Pueblo Naso Tjer-di.	Congreso General del Territorio Bugle

Las cinco regiones geopolíticas administrativas denominadas Comarcas, tienen su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo y supone el mantenimiento de las características propias de estas comunidades, que son emanadas de su historia e identidad. La comarca es un territorio indígena con una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas con organización política semi-autónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional.

Creación de las comarcas en la República de Panamá, por ley y año de creación.⁹

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

⁹ PDIPIP. 2013. P. 34.

En su conjunto, las comarcas y corregimientos comarcales indígenas abarcan una extensión territorial de 15,103.4 km² del total de 75, 517 km² que posee el país, lo cual representa el 20.0% del territorio nacional¹⁰. Sin embargo, este porcentaje debería aumentar sustancialmente si se tuvieran en cuenta las reivindicaciones territoriales que actualmente los pueblos indígenas están llevando a cabo en las comarcas en proceso de reclamo, las denominadas tierras colectivas y áreas anexas, al igual que el territorio Daggargunyala.

Cada comarca o territorio indígena, por medio de sus propias leyes consuetudinarias elige a sus autoridades tradicionales, de acuerdo a sus propias formas estructurales de gobernanza, en algunas comarcas se permite que el Tribunal Electoral sea participe en esas elecciones, como sucede en la Comarca Ngobe Bugle, en otras comarcas no es permitida ni tampoco los partidos políticos pueden incidir en ese ejercicio de la democracia indígena. Sin embargo en algunos territorios a pesar de esto, hay conflictos internos, como en la Comarca Emberá Wounaan, donde las autoridades elegidas no son reconocidos como legítimos, creando ciertas situaciones a las instituciones de Estado como otras instituciones que no saben a dónde dirigirse para hacer las consultas adecuadas para sus actividades en estos territorios, no cabe duda que la toma de decisiones para resolver estos conflictos internos es responsabilidad de estas instancias o estructuras establecidas para estas situaciones. Esta misma situación ocurre en la Comarca Ngobe Bugle, con su máxima autoridad tradicional, por motivos internos algunos sectores de su pueblo la desconocen como su autoridad.

La relación con el Estado ha sido en la mayoría de las ocasiones bajo los términos de diálogo y de coordinación para realizar actividades dentro de los territorios indígenas, sin que se obvie que también han surgido conflictos que se han concluido en acuerdos en una mesa de dialogo por ambas partes.

Sin embargo, se destaca que en la Comarca Emberá-Wounaan, Ngäbe-Bugle, Wargandi, Madungandi, existen figuras de gobierno como son los corregidores, alcaldes y gobernadores que de alguna manera tienen incidencia en la toma de decisiones dentro de estos territorios, mientras que en la Comarca Guna Yala existe la particularidad que estas figuras no tienen ninguna influencia en la toma de decisiones del pueblo Guna en particular.

En las últimas décadas los pueblos indígenas, han avanzado en el reconocimiento de sus estructuras de gobernanza por el Estado, uno de los avances para ejercer su aprobación o no a las diferentes iniciativas en sus territorios ha sido la aprobación de la Ley #81, que establece la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado a los Pueblos Indígenas, dando la oportunidad de que los pueblos indígenas puedan administrar sus territorios con la seguridad de que bajo la aplicación de esta ley desarrollaran sus pueblos bajo la visión de un desarrollo con pertinencia cultural.

¹⁰ OACNUDH. 2011. P. 412

C. Contexto Económico

En los últimos años y gracias al auge experimentado por su economía, Panamá aumentó su producto interno bruto (PIB) real en un promedio superior a 8.5% entre los años 2004 y 2007. Hoy, la economía panameña se encuentra entre las de mayor crecimiento y mejor gestión en América Latina. El futuro también se vislumbra prometedor para el país de 3,5 millones de habitantes pues se espera que la decisión de los panameños de ampliar el Canal de Panamá y celebrar un tratado de libre comercio con Estados Unidos impulse y aumente la expansión económica. Tal situación constituye una oportunidad histórica de avanzar en la lucha contra condiciones persistentes de desigualdad y pobreza.

El porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema descendió en Panamá en torno al 8% entre 2001 y 2007, según un informe dado a conocer el lunes 15 de octubre de 2008 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL). La disminución fue algo mayor en las áreas urbanas. Sin embargo, CEPAL recordó que se mantiene una alta concentración del ingreso, que se refleja en que en 2007 el 40% de las familias de menores recursos percibió 10,4% del ingreso total, mientras que el 10% más rico captó el 38,6%.

Esta situación de vulnerabilidad y pobreza, en que viven los pueblos indígenas de Panamá, quedó evidenciado en el informe denominado “Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI”, publicado en febrero de 2016, por el Banco Mundial. En el cual demuestra que, en Panamá, los pueblos indígenas, el 47% de los 417,559 indígenas viven en las áreas más pobres.

Este informe indica que a pesar de la bonanza económica a que Panamá tiene, la inequidad en la distribución de la riqueza sigue afectando particularmente a los pueblos indígenas. Muchos estudios realizados por diferentes instituciones siguen siendo evidencias reiterativas de las condiciones de pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos indígenas de Panamá.

De acuerdo con el último informe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de 2013 a 2014, la pobreza pasó de 90.1% a 89.2% en la comarca Ngäbe Buglé; de 72.9% a 70.9% en la comarca Emberá; y de 81.1% a 80.7% en la comarca Guna Yala. En el caso de la pobreza extrema, en igual periodo pasó de 70.2% a 69.7% en Ngäbe Buglé; de 40.7% a 40.3%, en la Comarca Emberá y de 61.2% a 60.7% en Guna Yala.

Para los pueblos indígenas, esta situación de crisis económica que existe en los territorios es relativo, en base de como los pueblos indígenas entienden el desarrollo o la pobreza, además del modelo de desarrollo económico que se implementa, no acorde a la visión que tienen de estos conceptos, por eso estos modelos de desarrollo ha generado impactos negativos en su economía, como los expresan en sus recomendaciones que son claves para que este desarrollo que solicitan sea real y vaya de acuerdo a sus propias formas de vida.

Al igual que los megaproyectos que se ha implementado en algunos territorios como el de la Comarca Ngobe Bugle lo ven como una forma de profundizar más su situación de pobreza, producto de estas actividades, sus tierras han dejado de ser productivos, por otro lado, en estas obras no son contratados con buenos salarios, que puedan realmente mejorar su calidad de vida.

Desde una perspectiva histórica, los pueblos indígenas, sobre todos aquellos que viven en los territorios, se encuentran inmersos en un tipo de economía de subsistencia, donde la mayoría de la mano de obra requerida es de tipo familiar, sin generar excedentes para lograr insertarse en la lógica del mercado.

En la Comarca Emberá-Wounaan se plantea que a pesar de que tienen grandes oportunidades de producir el plátano, el maíz, la yuca y el ñame no tienen acceso al mercado para comercializar sus productos, muchos pierden grandes producciones por esta situación.

Las mujeres en estos territorios también expresan que ellas tienen un mayor impacto negativo de la crisis económica a pesar de que muchas de ellas trabajan la artesanía, no pueden comercializar sus productos a gran escala, en el mercado local ya estas artesanías están saturadas. Muchas de ellas madres solteras que han tenido que migrar hacia las ciudades para conseguir empleos en casas de familia para sostener a sus familias.¹¹

Según el MEF, los resultados de los estudios corroboran que las labores que realizan las personas más pobres generan ingresos muy por debajo del necesario para salir de esta condición, aun cuando reciban ayudas gubernamentales y de otras instituciones privadas o personas. Además de que es necesario que en las comarcas exista una medición acorde con su realidad, dado que la data e indicadores con que se nutre la metodología no toman en cuenta los hábitos de consumo ni las características propias de las comunidades indígenas.

Las necesidades económicas en los territorios indígenas son muchas, iniciando desde la atención de la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, por tanto, se puede ver como una causa de que muchos de ellos estén copiando modelos que les hace perder las formas o sistemas tradicionales de vida.

El Estado panameño ha tratado de minimizar estas brechas de inequidad con programas de apoyo social a través del Ministerio de Desarrollo Social, como es el caso de la Red de Oportunidades, El Ángel Guardián entre otros, sin embargo, estas son soluciones del momento y en muchos casos ha creado dependencia y no ha estimulado un autodesarrollo sostenible a largo plazo que les mejore de una manera efectiva la situación en que viven.

Muchas mujeres piensan que paralelo a estas subvenciones, debe iniciarse una formación para poder administrar mejor estos recursos, que puedan generar mayores ingresos. Aunque es una

¹¹ Un grupo de mujeres Emberas entrevistadas en la comunidad de Vista Alegre, Comarca Emberá Wounaan durante el taller de priorización en este territorio.

alternativa que les ha apoyado en algunos casos muy emergentes, pero puede ser mucho más efectiva. Además, muchas no sienten que sean pobres, sino que muchas iniciativas que se han implementado no han sido consideradas parte de ese desarrollo, porque sus particularidades como mujeres indígenas no han sido tomadas en cuenta¹².

En su reporte, el Ministerio de Economía y Finanzas también advierte que, a pesar de que Panamá ha logrado reducir los niveles de pobreza en general, aún existen altos índices de pobreza en las comarcas indígenas y en provincias donde residen una mayor proporción de personas que residen en áreas rurales, de difícil acceso.

En resumen, de una economía de subsistencia los pueblos indígenas pasan al mundo competitivo de una economía de mercado, en donde llegan en las peores condiciones socioeconómicas. Las alternativas de inserción laboral son escasas, algunos son absorbidos por trabajos de poca preparación y los restantes pasan a formar parte de la masa trabajadora desempleada y en espera de una oportunidad. Como quiera que sea, las opciones laborales se amplían dada la diversificación del mercado de trabajo, en comparación con aquellas de sus lugares de origen.

D. Contexto Territorial

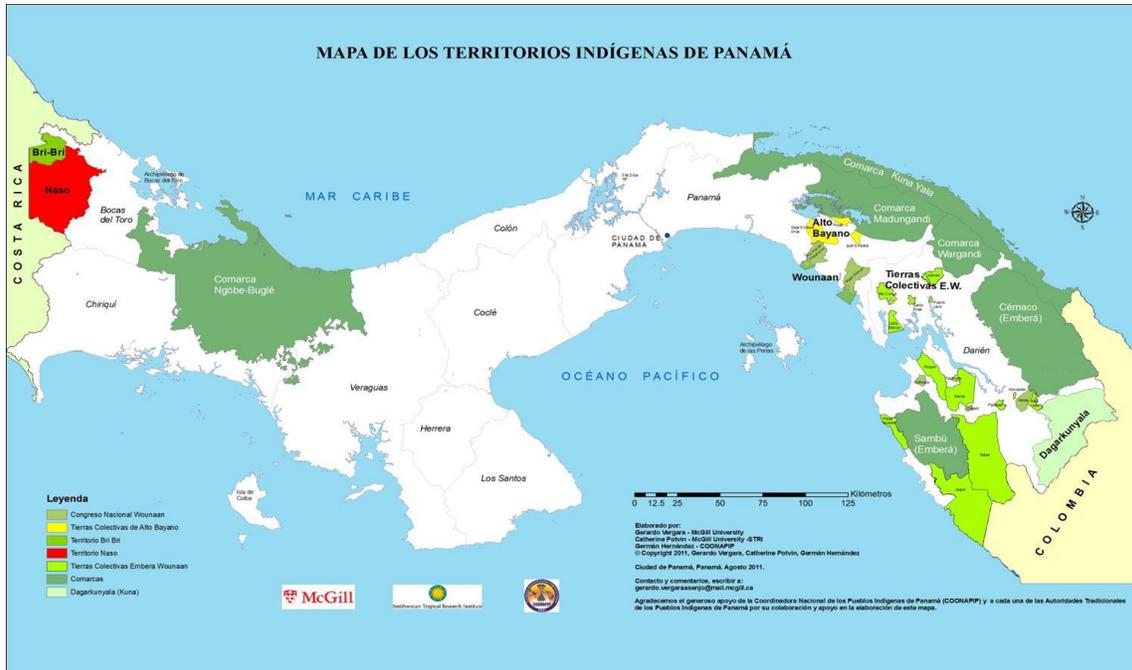
Los reconocimientos territoriales indígenas en Panamá comienzan en 1938. En ese año ya se reconocieron derechos territoriales al pueblo Guna de la costa del Caribe, a raíz de las reivindicaciones que dieron lugar a la Revolución Dule de 1925. Desde esa fecha hasta el 2000, otros pueblos indígenas en Panamá cuentan con reconocimiento sobre territorios.

Sin embargo, en la actualidad existen en Panamá pueblos indígenas que se encuentran en territorios ancestrales que no han sido titulados, demarcados y/o delimitados.¹³

El mapa territorial de los pueblos indígenas de Panamá se refleja de la siguiente manera:

¹² Palabras de una mujer Bugle, representando la Organización de Mujeres Indígenas y Campesinas, del corregimiento de Calobre.

¹³ PDIP. 2013.



La estructura política administrativa tradicional, su autonomía, su identidad y sus valores históricos culturales como parte del sistema nacional son los principios de las leyes de creación de las actuales comarcas indígenas.

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

Además de las Comarcas existen territorios indígenas que no están dentro de los límites territoriales reconocidos legalmente. Para reconocer y proteger estos territorios se adoptó la Ley No 72 del 23 de diciembre de 2008 que daba respuesta a la demanda de los pueblos indígenas con referencia a la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas.

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

A pesar de estas medidas la situación territorial de los pueblos indígenas de Panamá resulta sumamente vulnerable. Los pueblos Dagakumiyala, Naso y Bri bri, no se han beneficiado de la

creación de Comarcas territoriales y continúan a la espera de una solución para el reconocimiento y adjudicación de sus territorios.

Adicionalmente, la Ley 72 sobre Tierras Colectivas no ha tenido, hasta la fecha, una plena aplicación a pesar de su reglamentación a través del Decreto 223 del 29 de junio del 2010. Se espera que a través de la implementación de este Plan de Desarrollo se dinamice la aplicación de la ley 72 del 2008.

Se puede destacar desde las entrevistas realizadas que esta situación ha ocasionado demandas y conflictos sociales en las comunidades que están a la espera del reconocimiento de sus territorios. Entre ellos se pueden destacar:

1. Los territorios indígenas no son respetados por diversos actores no indígenas y existe un proceso de invasión de los territorios (titulados o en reclamo) indígenas por estos actores no indígenas;
2. Existe una fuerte presencia de empresas extractivas en los territorios indígenas con licencias del Estado, pero sin el consentimiento de las autoridades tradicionales y de las comunidades, como en el caso del pueblo Ngobe;
3. Existen niveles preocupantes de conflictividad, violencia y agresiones motivados por los conflictos permanentes de las tierras sin que haya respuestas del Estado en la protección de los territorios indígenas, sobre todo en la Comarca Emberá Wounaan y las comarcas de Madungandi, Wargandi y el territorio de Daggargunyala.

Ante semejante situación los pueblos indígenas de Panamá han expresado su disconformidad y preocupación por los proyectos de desarrollo económico basados en la extracción o explotación de recursos naturales que se ejecutan en sus territorios sin su consentimiento previo, libre e informado.

Por otra parte, es imprescindible mencionar la fragilidad ambiental de los territorios indígenas y las graves amenazas que existen sobre su estabilidad territorial.

Esta fragilidad se produce como consecuencia de los proyectos de desarrollo económico, contrarios a los intereses y derechos de los pueblos indígenas, se están impulsando sin tomar plenamente en cuenta los derechos de consulta, consentimiento y participación que los pueblos indígenas desconociendo los estándares internacionales de protección de los pueblos indígenas y los compromisos asumidos por el Estado con respecto a dichos estándares.

Por otro lado, los hombres al ser entrevistados, sobre la economía en su región, en el caso del territorio Wounaan, relatan que siguen practicando la agricultura: plátano, maíz, arroz, tubérculos, etc.-, completando su dieta con lo producido por la pesca, la caza y la recolección. Sobre la producción del plátano, el pueblo Wounaan y Emberá encuentra en esta actividad otro ingreso económico, una forma de poder ayudar a los hijos a seguir estudiando, resolver la situación de la salud, sin embargo, han encontrado muchas dificultades para poder sacar sus productos a los mercados locales y nacionales. Entre los grandes obstáculos esta la necesidad de contar con transportes adecuados para trasladar sus productos, las vías tanto fluviales como terrestre, en

época de lluvia se aumenta las dificultades, los caminos se vuelven intransitables, provocando grandes pérdidas y por ende el ingreso económico baja considerablemente en los hogares. Por eso la mayoría está de acuerdo que sus primeras necesidades es el mejoramiento de las vías de acceso, ya sea para desarrollo económico, como para facilitar el acceso a la rápida atención en temas de salud y de educación.

Uno de los grandes objetivos del presente plan de desarrollo consistirá en encontrar un equilibrio entre los intereses de los pueblos indígenas y los intereses del Estado. Igualmente será fundamental que desde este plan de desarrollo se establezcan mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, basados en el respeto y garantía de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, y que sean aceptados e implementados por el Estado.

E. Contexto Social y Cultural

Los pueblos indígenas en Panamá, por lo general sus condiciones de vida son muy similares, tanto en lo social, político, económico y cultural, con algunas particularidades que la diferencian.

El pueblo Guna se ubican en 3 comarcas y un territorio que hoy día lucha por ser reconocido como una comarca más: Comarca Guna Yala, Comarca Madungandi, Comarca Wargandi y el territorio de Daggargunyala, en los límites con Colombia.

Sus actividades económicas originalmente se basaban en la caza, pesca y agricultura. Se caracterizan por su fuerte cohesión política y administrativa representada en el Congreso General Guna creado en 1945 como su órgano máximo de gobierno, en el caso del pueblo de Guna Yala, modelo que siguieron otras comarcas.

Actualmente las actividades de los Gunas se han ido diversificando, aumentando de esa manera en población que ha emigrado a las ciudades buscando mejorar su situación económica. En la actualidad los Guna deben enfrentar los problemas que surgen de las concesiones mineras, la llegada de colonos a su territorio o la guerra y el narcotráfico en su zona fronteriza con Colombia.

El pueblo Emberá y Wounaan aunque se ubican en la misma provincia de Darién con la comarca Wargandi y Daggargunyala de los Gunas, se diferencian en que cada pueblo tiene su propio idioma, aunque compartan una misma estructura de gobernanza bajo el marco de la creación de la Comarca Embera Wounaan, siendo sus actividades principales la agricultura, sus principales productos son el plátano, la yuca, el maíz, siendo el plátano con el que más actividad económica realizan, también está la caza, la cría de animales, la pesca y la recolección.

En Panamá, se encuentran principalmente en la Comarca Emberá-Wounaan (1983) en donde vive el 35% de la población y en 40 comunidades dispersas de la provincia del Darién, en los bosques orientales del país. La Comarca tiene nivel de provincia y cuenta con dos distritos y cinco corregimientos cuya capital es Unión Chocó. Ésta cuenta aproximadamente con 9000 individuos que viven en 42 comunidades diferentes. Tradicionalmente, los Emberá-Wounaan son grupos

semi-nómadas que viven cerca de los ríos en clanes familiares, pero a instancias del gobierno de Panamá y algunos líderes, se organizaron a partir de 1968 siguiendo el modelo Guna. En ese entonces, se escogieron los primeros caciques Emberá, aunque no fue hasta 1983 que se reconoció oficialmente la Comarca.¹⁴

Aunque de igual forma esta los Emberá y Wounaan en comunidades que no fueron incluidos dentro de la Comarca oficialmente, pero a través de la Ley 72, que crea las tierras colectivas, se organizaron y formalizaron sus congresos: Congreso Regional de Alto Bayano, Congreso Nacional Wounaan y el Congreso Emberá de tierras colectivas.

Los pueblos Ngobe y Bugle son el grupo más numeroso de los pueblos indígenas de Panamá, aunque tienen sus propios idiomas, comparten también las estructuras políticas de toma de decisión, aunque los Bugle al igual tienen su congreso regional.

La región que comparten, es la parte del occidente de Panamá, en regiones montañosas, cultivan el arroz, ñame, maíz, frijoles, bananas y sobre todo el café.

Sus viviendas están distribuidas en forma muy dispersas, una muy lejos de la otra, asentadas en regiones de difícil acceso la mayoría y a orillas de los ríos. En 1970 adoptaron un nuevo modelo de gobierno siguiendo las estructuras del pueblo Guna, creando el Congreso General Ngobe Bugle, por la extensión de su territorio que se encuentra en diferentes provincias conformaron también los congresos regionales; Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas. Fue reconocido legalmente en marzo de 1977 como Comarca Ngobe – Bugle.

El pueblo Ngobe-Bugle históricamente ha luchado contra las grandes compañías transnacionales, represas y minería que ha aumentado la pobreza en estos pueblos.

Los Bri Bri son uno de los grupos indígenas más pequeño y poco conocido del Occidente del país. Su lengua es el Buglere por lo que algunas personas los consideran como parte del grupo Buglé. Habitan pequeñas comunidades diseminadas en el Oriente de Bocas del Toro y en las regiones vecinas del noroeste de Veraguas.

Los Bri Bri habitan en las riberas del río Yorkin y Sixaola en la región fronteriza con Costa Rica en donde hay más población Bri Bri. Es un grupo minoritario que no fue reconocido hasta 1911 ya que antes eran considerados como Guaymies o Ngobes. Los Bri Bri también solicitan su propia comarca.

Los Naso Teribe son un grupo minoritario que se ubica en el Occidente del país, en el Parque Internacional de La Amistad, muy cerca de la frontera con Costa Rica. Desde 1973 han iniciado un proceso de constitución de una Comarca indígena que en el 2008 no había sido todavía reconocida ante el interés por la explotación de sus recursos naturales. También existen ciertas diferencias entre sus líderes que dificultan una representación política unitaria frente al exterior.

Aunque la mayoría de estos pueblos no reconocía tradicionalmente formas unitarias de gobierno, fuera del parentesco y la comunidad; las comarcas indígenas y el modelo Guna de relación con el

¹⁴ IWGIA. 2016.

Estado se han difundido entre ellos, abriendo paso a nuevas formas de autoridad e institucionalidad. Entre ellas destacan los Congresos Generales Guna, Emberá-Wounaan y Ngobe-Buglé así como los caciques. Estas formas de organización también se reproducen a nivel comunitario.

Cada Comarca indígena cuenta con una Ley Comarcal y una carta orgánica administrativa en donde están recopiladas las leyes y formas de organización acordadas con el gobierno de Panamá. En ellas, se acuerda la administración de justicia y resolución de conflictos según su cultura, las formas de uso y usufructo de la tierra o la educación bilingüe. También se garantiza la representación política de las Comarcas en la nación panameña.

En cuanto al tema de vivienda, los pueblos indígenas de Panamá tienen sus particularidades con relación a este tema, y particularmente relacionado con las mujeres indígenas de acuerdo con la práctica tradicional y la cultura de sus pueblos. Entendiendo que el Estado panameño no tiene ninguna incidencia en la toma de decisiones con respecto a este tema. Aunque para la cultura occidental con respecto a la vivienda los pueblos indígenas presentan un cuadro de pobreza mayor, porque sus viviendas están hechas de pencas, palos, pajas, como lo señala las estadísticas “De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2000 se observan las siguientes desigualdades entre las condiciones de las viviendas indígenas y las condiciones de la vivienda a nivel nacional, el 76.9% de las viviendas de indígenas son hechas con paredes de madera, quincha, adobe, zinc, aluminio, pajas, pencas, cañas, palos, etc., y el 22.8% de las viviendas a nivel nacional son hechas con paredes de madera, quincha, adobe, zinc, aluminio, pajas, pencas, cañas, palos, etc”. Sin embargo, para los pueblos indígenas no es sinónimo de pobreza, sino el uso adecuado de sus recursos naturales y la práctica de sus conocimientos tradicionales y su relación intrínseca con la madre tierra.

F. Mujer Indígena

Los estudios de pobreza en América Latina y los realizados en Panamá, apuntan que la pobreza es consecuencia de las desigualdades históricas que persisten en nuestros tiempos, sus efectos se profundizan en los pueblos indígenas, especialmente en las mujeres, en la juventud y en la niñez.

El alto nivel de desigualdad tiene costos muy altos. Aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo socioeconómico destinado a reducirla y aumenta las tensiones sociales. Los actuales niveles de desigualdad en oportunidades en los ingresos, en los accesos a la educación a la salud, a los créditos y a las capacitaciones particularmente afecta a las mujeres indígenas del área rural.

La Legislación de Estado panameño, reconoce el principio de igualdad entre los sexos; sin embargo, existen vacíos jurídicos que mantienen la discriminación contra la mujer, sobre a las mujeres indígenas.

En los estudios realizados sobre la situación de las mujeres indígenas en Panamá, no reflejan aun la realidad de este sector que aún vive marginada, sin acceso a los servicios básicos a las que tienen derecho. Así lo demuestran ellas en todo el proceso de esta evaluación que se llevó a cabo en los 12 territorios, historias de esa realidad contadas por ellas a través de los talleres, entrevista y diálogos.

A pesar de los avances logrados en los diferentes espacios y niveles, logros alcanzados a través de los trabajos de incidencia, demandas y propuestas desde las bases y organizaciones nacionales, las soluciones de esta situación no se ven reflejadas en las políticas públicas que estén dirigidas específicamente a esta población.

Por tanto, el PDPIP, representa una alternativa de que sea tomada en cuenta las necesidades de las mujeres indígenas que se han planteado en los planes territoriales y en este mismo plan, tal como la plantean en este proceso de la ESC.

La población indígena establecida en el Censo 2010, a través de la auto identificación, aumento su tamaño en un 77%, lo que equivale a 178,548 personas más que en el año 2000. Los 411,592 indígenas asumidos como tal en el último Censo están integrados por 49.7% mujeres y 50.3% hombres. Los pueblos Gunas y Ngäbes representan dos tercios del total de la población indígena.¹⁵

La dinámica poblacional femenina indígena, entre el Censo 2000 y el del 2010, reflejó que el volumen de las mujeres de Guna Yala es ligeramente mayor que el de los hombres. En las otras etnias, es menor. En contraste, sólo para las Gunas, el crecimiento intercensal fue menor al de los hombres. Ellas son más, pero crecieron en menor proporción.¹⁶

En la cultura indígena a la mujer se le ha considerado y se sigue considerando como el pilar fundamental de todo el sistema tradicional de la vida de los pueblos indígenas. Dentro del marco de la dualidad y la complementariedad a las mujeres indígenas dentro de la cultura de los pueblos indígenas se le daba un lugar privilegiado, sin embargo, en las últimas décadas desde el tiempo de la colonización se ha ido cambiando el rol de ellas.

Desde el punto de vista económico, la mujer es el pilar de la economía local, pues ella es quien administra el hogar, cuida de sus hijos, labra la tierra, confecciona la artesanía que se destina a la venta y muchas veces son trabajadoras domésticas en la ciudad, con lo que incrementa el presupuesto familiar.

La realidad que se visibiliza en las comarcas y territorios indígenas nos da un panorama de un alto índice de pobreza donde las mujeres indígenas son las que más sufren. Sin embargo, muchas de ellas en sus comunidades están realizando esfuerzos para poder revertir esta situación en todos los aspectos de su vida.

¹⁵ PNUD. 2016.

¹⁶ Ibid.

Es importante tener en cuenta que antes de diseñar los planes, programas y proyectos de inversión pública es vital realizar un análisis de género, que identifique las brechas existentes de inequidad y desigualdad entre los hombres y mujeres, con el objetivo de implementar las estrategias adecuadas para ir disminuyendo esta situación en donde las mujeres son las más afectadas. Con este fin, además de entrevistas y grupos focales dedicados a mujeres durante los talleres participativos en los territorios, MINGOB también realizó talleres adicionales dedicados con las siguientes redes y organizaciones nacionales de mujeres indígenas: Organización de Mujeres Indígenas Unidas por la Biodiversidad de Panamá (OMIUB), Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMIUP), Asociación de Mujeres Ngobes (ASMUNG), Asociación de Mujeres Artesanas Embera Ipeti, Asociación de Mujeres Nisbundor, mujeres participando en el Proyecto de Caja Rural Piriati Embera, Organización de Mujeres Bri Bri, Organización de Mujeres Bugle, Organización de Mujeres Emberá Wounaan, Cooperativa Batata-Beyigata del Pueblo Bugle, Organización de Mujeres Poa Po de Piriati Embera, Cooperativo de Servicios Múltiples de Playa Muerto, Asociación de Mujeres Arimae, y Organización de mujeres Werara Naso de Puerto Indio. Los talleres con las organizaciones de mujeres indígenas se enfocaron en identificar medidas concretas por sector para asegurar que la implementación del proyecto fomente el papel de mujeres indígenas. (Anexo 3).

En la Comarca Emberá, grupos de mujeres están llevando iniciativas, aunque pequeñas son ejemplo de las buenas prácticas que deben ser apoyadas para ampliar y empoderar a ellas para mejorar su calidad de vida. Pequeñas cooperativas con productos que ellas mismas cosechan, innovaciones con plantas medicinales y la artesanía, al igual que muchas de ellas están emprendiendo la actividad turística.

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

En términos generales la mujer indígena Guna, Embera, Wounaan, Ngäbe, Naso, Bri Bri y Bugle no sólo sufren la exclusión y discriminación por la sociedad dominante, sino también en el interior de muchos de sus pueblos. Estos pueblos como los Embera, Wounaan, Naso, Bri Bri, Guna de Madungandi y Wargandi viven a la orilla de los ríos en la parte continental; se dedican a la agricultura y la pesca, son cazadores, se dedican a la confección de artesanía y realizan todas estas actividades de subsistencia en su mayor parte como principal sostén económico.

La mujer en su mayoría labra la tierra y confecciona la artesanía y sin embargo su labor a lo interno de su comunidad no es reconocida como un trabajo productivo sino de apoyo a su cónyuge o esposo.

Sin embargo, muchas de ellas que están siendo beneficiadas con programas de apoyo social del gobierno como es la Red de Oportunidades entre otros, tienen mucho interés de emprender pequeños negocios entre ellas, sin embargo, tienen la dificultad de no contar con conocimientos básicos de administración de estos recursos.

Sobre el tema de tierras y territorios, las mujeres indígenas de Panamá tienen un proceso histórico de lucha por la defensa del territorio, aunque no de una manera directa muchas veces, pero han tenido una incidencia en el proceso quizás de una manera invisible.

Para las mujeres indígenas la tierra, territorios y recursos naturales, son la base fundamental para la existencia, donde se desarrolla una relación espiritual, sagrada, la misma que tiene una relación holística entre el ser y la madre tierra.

Cada vez más se reafirma los derechos a los recursos naturales, que son transversales y no negociables. Son un bien colectivo, heredados de sus padres de generación en generación.

Las mujeres indígenas a través de esa lucha constante han estado exigiendo que los estados respeten y reconozcan sus derechos a ser consultados, antes de dar concesiones a las grandes empresas transnacionales para la exploración y explotación de los recursos, y la implementación de los mega proyectos, dentro de tierras y territorios indígenas, porque las más afectadas en este proceso son las mujeres indígenas, al ser desplazadas de sus tierras y territorios, poniendo en riesgo la seguridad de sus hijos. Para ellas al poseer un territorio, le brinda seguridad y un bienestar para sus futuras generaciones, representa la garantía de una continuidad de sus pueblos. La tierra y el territorio simbolizan la seguridad alimentaria y la soberanía sobre sus recursos.

Al interior de los pueblos indígenas las mujeres indígenas son tratadas de diferentes maneras, ya que según la encuesta realizada notamos que, en los 3 principales pueblos (Guna, Embera y Ngobe), cada cultura concibe de una manera diferente el rol de la mujer, aunque no es una diferencia mayor entre una y otra. Fue notoria esa diferencia, en el acceso de la mujer a la tierra, por ejemplo, entre el pueblo Guna, la mujer tiene el privilegio de que son las herederas directas de la tierra, entre los Ngobes es el hombre que tiene ese derecho, entre los Emberá, tanto los hombres y las mujeres tienen el mismo derecho de la herencia, en este caso igual que los hombres las mujeres cultivan la tierra, como no sucede en el caso de las Gunas, es el hombre que cultiva la tierra, aunque la dueña sea la mujer.

Por su lado el Estado panameño a través de sus instituciones ha creado instancias para atender el tema de la mujer, el Instituto de la Mujer (INAMU), a pesar de que están tratando de llevar trabajos en conjunto con organizaciones de mujeres, no son suficientes para mejorar el nivel de vida y atender las necesidades más prioritarias de las mujeres que viven en sus territorios.

Igualmente, las leyes nacionales e internacionales contemplan a las mujeres indígenas en el reconocimiento de sus derechos, pero en la implementación son las últimas en ser tomadas en

cuenta, aunque ellas han estado luchando para que se le reconozca en estos espacios, y tomen en cuenta sus propuestas y alternativas, para fortalecer sus liderazgos y oportunidades para enfrentar a los nuevos desafíos y retos.

En cuanto al contexto de las priorizaciones de los diferentes proyectos muchas de ellas recalcaron de que aún siguen siendo ignoradas en los procesos internos de toma de decisión, de la falta de confianza hacia ellas para ejercer cargos de gran responsabilidad como la función de ser la autoridad máxima de un territorio, sin embargo, que si bien en algunos territorios, como en el caso de las Emberas (presidenta del congreso de Alto Bayano, cacica del congreso de Alto Bayano), del pueblo Ngobe (la actual cacica, Silvia Carrera), las mujeres están ocupando en las últimas décadas posiciones importantes, en espacios de toma de decisión, asumiendo nuevos retos y desafío, pero a la vez analizan que muchas de ellas, al ocupar estos espacios se enfrentan con muchos obstáculos y factores. Persisten las condiciones estructurales desventajosas que, sumadas a la discriminación y al patriarcado, aumentan los obstáculos para las mujeres para el buen desempeño en estos cargos.

Para poder evitar que siga sucediendo estas situaciones de desventaja de las mujeres indígenas, se debería crear las condiciones necesarias para que un alto porcentaje de ellas sean parte de algunas comisiones que se van a crear para trabajar y coordinar algunos sub-proyectos, se debería incluir un requisito tomando esta necesidad de parte de las mujeres indígenas para aportar y contribuir con sus capacidades en este proceso.

Aunque numerosos estudios evidencian el crecimiento en el liderazgo de las mujeres indígenas, vinculado con el acceso a procesos de educación formal, la gestión de proyectos, la participación en organizaciones de mujeres y en ámbitos de representación política nacional e internacional, con énfasis de demandas de redistribución y reconocimiento, sin embargo, en los territorios indígenas la demanda y la realidad de las mujeres indígenas siguen estando lleno de retos y desafíos. Para la gran mayoría de ellas los proyectos e iniciativas que se desarrollen no tendrán un impacto positivo en la vida de ellas, si no son parte activa en todo el proceso, si no ejercen su liderazgo en estas iniciativas, que se expresarán no solo en las consultas, sino mediante la oportunidad de “estar”, su presencia con la palabra, la capacidad de decidir por si misma. Ellas conciben la participación como parte activa de sus comunidades, no solo a nivel individual, porque le genera responsabilidades vinculadas a la colectividad, es una de las formas más directas de aportar al desarrollo que genera al mismo tiempo un beneficio en los cambios que demandan para mejorar la calidad de vida de ellas y de sus familias, por ende, de su pueblo.

En los últimos años, el turismo se ha incrementado y esta actividad ha pasado ser un importante recurso económico para las familias. Sin embargo, la situación económica sigue siendo uno de los grandes problemas a que se enfrentan diariamente, porque muchas veces por diferentes razones, no pueden ingresar a los mercados locales ni nacionales de una forma constante a vender sus artesanías, debido a la competencia y la saturación del mercado.

Por un lado, existe una necesidad de crear planes o programas de capacitación para algunos grupos que de una forma incipiente están trabajando en pequeñas cooperativas en las comunidades sobre todo las mujeres, ejemplo: En la comunidad de Puerto Indio, en la región de

Sambu, hay un grupo de mujeres Emberas llamado “ Wera”, que se dedican a producir un vino a base de la fruta de borojo, en forma artesanal, lo venden a 5.00 dólares la botella de un litro, una persona que fue a Colombia a un curso como elaborar el vino en forma artesanal les enseñó, ellas aprovecharon ese pequeño curso para trabajar en esta actividad que si bien no le da una gran cantidad de ingreso económico, les ayuda en parte a solventar algunos gastos de la familia. Iniciativas como requieren de un acompañamiento técnico y económico para ampliar el mercado y mejorar en forma técnica la elaboración del producto. Además de una formación técnica sobre administración de recursos para fortalecer y desarrollar la empresa, son algunas propuestas que surgieron en las conversaciones sostenidas con las mujeres que son parte de este grupo.

G. Situación de los Territorios Indígenas en cuanto a los Sectores del Proyecto

Salud

La situación de los pueblos indígenas de Panamá en cuanto al aspecto de la salud es preocupante, en todos los territorios aún existen muchas deficiencias, carencias y problemas relacionados con la protección de garantía de la salud que afectan especialmente a los sectores de la niñez y de las mujeres indígenas. Todo este problema se visibiliza al analizar y comparar el promedio de vida de 64 años con respecto del país, de 74 años.

Esta situación se agudiza por la falta de recursos humanos, el acceso difícil a estas áreas, el factor económico, geográfico y cultural son limitantes que han caracterizado que cada vez se profundice más las brechas de inequidad en cuanto a la atención de la salud a esta población.

En estas áreas de difícil acceso se cuenta con puestos de salud, que en su gran mayoría y tiempo están vacíos de personal y de medicamentos, en los lugares que donde se presta los servicios también carecen de un personal adecuado para atender casos de mayor gravedad.

Generalmente, los servicios son provistos por el ayudante o asistente de salud, generalmente originario del área, quien recibe entrenamiento sólo para proveer servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades a la comunidad, por lo que no se prescriben medicamentos. Los casos que no pueden ser resueltos a este nivel de atención son referidos a niveles más complejos dentro del sistema de salud, para lo cual las personas tienen que desplazarse a áreas distantes de su residencia¹⁷.

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

¹⁷ Gobierno de Panamá, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de Salud. 2008-2010. P. 43

50% de la población no indígena. Más aún, en general, la población indígena no atiende a servicios de salud cuando padecen de una enfermedad o lesión¹⁸.

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

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

Así se determina y se corrobora a través de las encuestas realizadas a la dirigencia, jóvenes, mujeres, sabios y sabias que esta situación no ha cambiado mucho en estos territorios, al mismo tiempo que hay la necesidad de fortalecer la medicina tradicional como un complemento a la medicina occidental. Además, entendiendo que la atención a problemas de salud se inicia en la casa y está fundamentalmente a cargo de las mujeres. Las prácticas para el cuidado de la salud incluyen una serie de actividades fundamentadas en la relación entre la salud con la espiritualidad y también con las prácticas socioculturales.

En general en las poblaciones indígenas se registran también problemas de desnutrición, anemia, enfermedades intestinales, diarreas, infecciones respiratorias, tuberculosis y cáncer cervicouterino, que llegan a constituirse en primeras causas de muerte de acuerdo a datos de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Programa Intersectorial de Atención a las Mujeres Indígenas, 2002).

La población con mayor vulnerabilidad la constituye, las mujeres indígenas de estos territorios, sobre todo en el aspecto de la atención a la salud, basado en la triple discriminación que sufren: por condición étnica, de género y de clase, anécdotas que son narradas por ellas en las entrevistas realizadas y contempladas en los muchos estudios que se han llevado a cabo en esta materia. Las condiciones difíciles que se enfrentan día a día para poder ser atendidas, enfrentándose con un sistema que no aun no entiende sus particularidades, su cultura, su idioma que ha servido como

¹⁸ BID. 2010. P. 21

¹⁹ Ibid. P. 24.

un factor para que aun la excluyan o limiten más al acceso oportuno a los servicios de salud. Aun en muchos territorios las mujeres indígenas tienen pesadas cargas de trabajo, como en la comarca Emberá Wounaan, las mujeres trabajan en el campo en la producción del plátano y otros productos que son parte de la actividad económica que les ayuda en su ingreso económico para mantener el núcleo familiar, para la educación y la salud de los hijos que dependen justamente de estas actividades.

La realidad en estas comunidades sobre el acceso a los servicios de salud es expresada de esta manera por la presidenta de OMICA, Sra. Gonzalez. “En mi comunidad hay un asistente que solo llego a graduarse de tercer año, trabaja desde hace muchos años, atendiendo a la gente de la comunidad, pero el mismo nos ha expresado que no puede hacer mucho, ya que no tiene medicamentos y las facilidades para brindar una buena atención responder a las situaciones de emergencias que a veces ocurren”. Ella expresa que como presidenta y dirigente está muy preocupada e incluso ha llevado como parte de la agenda en sus congresos locales, no ha podido lograr ninguna solución sobre este tema.²⁰

Agua y Saneamiento

Otro de los temas que aún persiste como un problema de salud es el acceso al agua potable, originalmente los pueblos indígenas han utilizado los ríos como una fuente de vida. Pero por los impactos que han causado las grandes empresas en los diferentes territorios contaminando este vital líquido muchos de estos pueblos han sufrido las consecuencias de estas actividades, tanto minera como la construcción de las hidroeléctricas, incluyendo las consecuencias el cambio climático. La falta de agua potable ha provocado un sinnúmero de enfermedades en la población infantil, problemas gastrointestinales y problemas de la piel, como la escabiosis o la sarna.

Aunque los gobiernos han impulsado programas de acueductos rurales para mejorar la situación, sin embargo, los acueductos rurales no garantizan el acceso al agua potable, puesto sus tanques de reserva no tiene el tratamiento adecuado de cloración ni fluorización.

A pesar de los avances en implementar un programa para las comunidades rurales a través del ministerio de Salud con “El Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena” en estos últimos años, el problema sigue persistiendo. Para los pueblos indígenas, es importante contar con este sistema en sus comunidades, muchos de los y las participantes en los talleres recalcaron esa necesidad como una de las prioridades.

Según lo indica el informe presentado por SIASAR, “si bien es cierto que el nivel de servicio de agua es aceptable, todavía un 35% de los hogares no tiene acceso al agua, entre los cuales un 16,6% vive en comunidades que no disponen de ningún tipo de infraestructura. En concreto, un 39% de las comunidades de la muestra estudiada no tenían acceso a un sistema de agua. En relación al saneamiento, la situación es más compleja, puesto que el 55% de la población no tiene en sus hogares ningún tipo letrina o infraestructura básica. Más allá de la existencia de la

²⁰ Entrevista realizada a la Sra. Enriqueta González, durante el taller de Guabal, territorio Bugle.

infraestructura, el informe también hace hincapié en las pocas capacidades técnicas y de gestión de los prestadores del servicio. Ello tiene especial importancia en el medio y largo plazo, con el fin de proveer servicios sostenibles”²¹.

Esta situación es preocupante, y durante esta etapa de talleres, se pudo observar esta realidad en muchas comunidades, algunas con infraestructuras de sistema de agua potable en condiciones deplorables, que no están siendo utilizados por la falta de mantenimiento y algunos ya no se pueden utilizar, desde hace muchos años, en el caso de las comunidades que viven cerca del Lago Bayano, ellos aseguran que anteriormente utilizaban el agua de este lago, pero actualmente no la pueden seguir utilizando por la suciedad y la contaminación del mismo.

Estos datos nos dan la idea del gran vacío que sigue existiendo en cuanto al tema de saneamiento y agua en las comunidades indígenas, en cuanto a las mismas infraestructuras y la reducción de la población en el tema de saneamiento ambiental. Allí se debe reforzar los programas de capacitación y al mismo tiempo incluir el tema de la revalorización del conocimiento tradicional sobre el cuidado del recurso hídrico, de los recursos naturales, que también ha ido perdiendo por las malas prácticas adquiridas por las nuevas generaciones, opinión que vertieron en las entrevistas algunos mayores y sabios.

Por tanto, en las comunidades donde este tema fue de prioridad, en el marco de la futura implementación del PDIPIP, se deberá contar siempre con un componente de capacitación dirigida a las comunidades y específicamente de preparar personal técnico de las mismas comunidades para el mantenimiento de estas infraestructuras. Al mismo tiempo que se deberán involucrar a la comunidad en todo el proceso de la obra, la participación de hombres y mujeres es de suma importancia para que prevalezca el principio de la participación plena y efectiva, que tenga el enfoque de equilibrio de género y generacional en estos procesos, que también es ideal para el empoderamiento de la comunidad sobre las actividades y sobre el proyecto.

Una de las preocupaciones de las poblaciones es que se repita los procesos donde se origina la desconfianza a las instituciones que inician programas para apoyar a los pueblos indígenas, pero que al final nunca concluyen, estas infraestructuras nunca son ocupadas por la falta de personal o una adecuada orientación sobre el uso y mantenimiento de las mismas, esto debido a que muchas de estas ayudas no fueron consultadas a la población respetando los sistemas tradicionales de consulta.

En relación al saneamiento ambiental, muchas de las comunidades enfrentan situaciones ambientales de riesgo, producto de consumo de alimentos enlatados, embotellados y otros, los desechos sólidos no biodegradables han ocasionado la contaminación de los recursos hídricos y del mar, poniendo en riesgo estos recursos, de los cuales dependen los pueblos indígenas y riesgo en la salud de las poblaciones mencionadas. A esto, se suma la contaminación de los desechos industriales, comerciales y megaproyectos, empeorando la situación.

La opinión de las mujeres indígenas es muy positiva, con relación a la implementación de sistemas de acueducto o el mejoramiento traería un impacto positivo en la vida de ellas, ya que le

²¹ SIASAR. 2017.

ayudaría a utilizar su tiempo mucho mejor, porque a raíz de la falta de acueductos o sistemas de agua potable diariamente utilizan su tiempo en recoger el agua para el consumo para la familia, para el aseo entre otras cosas, incluyendo las ceremonias tradicionales, donde el agua tiene un significado muy sagrado y espiritual.

Los pueblos indígenas particularmente los Ngobes-Bugles, los Bri Bri entre otros han tenido experiencias muy negativas y es lo que de entrada manifiestan, la pérdida de la credibilidad hacia muchos de los proyectos sobre todo a gran escala que han implementado en sus territorios, generando esta desconfianza hacia propuestas que no ha sido generada desde las necesidades de los propios pueblos indígenas, lo cual reduce sustancialmente la base de apoyo comunitaria a proyectos del estado, con impactos negativos en la sostenibilidad de las inversiones. Aunque esta vez con estos talleres de priorización en el marco del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas se concluye que será una gran oportunidad de fortalecer los puentes de comunicación entre el estado y los pueblos indígenas.

Educación

El sistema educativo panameño, se basa en la Ley Orgánica de Educación, promulgada en 1946. Este Sistema Educativo cuenta con el Primer Nivel de Enseñanza o Educación Básica General (Etapas de Preescolar, Primaria y Premedia) El Segundo Nivel de Enseñanza o Educación Media y el Tercer Nivel o Educación Superior.

El sistema Educativo Panameño hace frente, desde algún tiempo a grandes y fundamentales problemas, producto de una diversidad de factores típicos de esta población, los cuales, de manera progresiva, han degenerado en una profunda y compleja crisis de la educación. En esta circunstancia sigue vigente un estilo tradicional de enseñanza cuyo producto no corresponde con las aspiraciones anhelos y expectativas de la sociedad panameña en especial la rural e indígena. Si bien se han obtenido avances en la materia de cobertura y atención de la población, no se ha logrado atender plenamente a esta población, ya que aún persiste el analfabetismo en un importante sector de la población panameña particularmente en los territorios indígenas del país. Se mantienen altos índices de reprobación y deserción escolar en los primeros grados del sistema educativo.

Los niveles educativos en las comarcas indígenas distan mucho de los niveles educativos del resto del país, basados en las informaciones recopiladas en este proceso, todo lo contenido en el PDIPIP se reafirma a través de este trabajo con la población indígena de estos territorios.

Los pueblos indígenas, las autoridades tradicionales y la población en general, ven el acceso a la educación formal como un derecho humano, contemplado en los convenios e instrumentos internacionales de los derechos humanos, sobre todo en la constitución del país, el derecho a mejorar su nivel de vida a través de la educación formal, al mismo que se reconoce los sistemas propios de educación de estos pueblos. Por tanto, desde hace muchas décadas han luchado por el reconocimiento de una educación que reconozca sus propias formas de educación, que signifique la valoración y la recuperación de su identidad como pueblos indígenas. En ese contexto, a nivel de Panamá se ha avanzado en la implementación del programa de la Educación Bilingüe Intercultural, proceso que logrado la aprobación de la Ley 88 de 2010, que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas y dicta normas para la educación intercultural bilingüe, ha constituido un avance legislativo para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Pero también hay una incertidumbre de parte de los pueblos indígenas, sobre la necesidad de que se intensifique o que se elaboren medidas afirmativas que reduzcan la brecha existente en el acceso a la educación entre la población indígena y la población no indígena tanto en la educación básica como la educación superior.

Se profundizó mucho la implementación de la Ley 88, por la importancia que representa para los pueblos indígenas esta ley, A pesar de que está reconocida en la legislación actual panameña²², solo ha existido un presupuesto definido que ha salido de fondos de la cooperación internacional para atender algunas Comarcas. Para justificar este argumento, además de señalar que los docentes no hablan la lengua materna en las escuelas en donde enseñan también se puede remarcar que no se atienden a planes de estudios que reflejen la importancia de la perspectiva cultural de los pueblos indígenas.

Tal como se refleja en el Informe de Revisión Nacional de Educación para todos, (EPT, 2015), donde se recalca que, “En efecto, Si está consagrado el derecho a la educación en la legislación y constitución nacional, es gratuita, obligatoria y universal, si se considera el principio de la no discriminación, pero en la práctica todavía se observa fuerte grado de discriminación, desigualdades, marginación, exclusión y una marcada barrera cultural y lingüística hacia las poblaciones indígenas así como en lo laboral, económico, en lo social cultural y la educación”.

Al mismo tiempo los altos índices de deserción, repetición que se observa en estos territorios es asociada por la crisis social y económica que impera en los pueblos indígenas, la falta de propuestas de solución más eficaz que al mismo tiempo requiere la participación de las mismas autoridades tradicionales, que incidan en los niveles de toma de decisión al interior de estas instituciones.

A pesar de que Panamá, ha ido evolucionando progresivamente nuevas formas de educación formal y no formal, con diversos programas, para jóvenes y adultos, que por diferentes motivos no continúan sus estudios, sigue siendo un gran desafío, que se implemente estos programas en los territorios indígenas, o que muchos de ellos puedan beneficiarse de estas nuevas oportunidades, por la inequidad existente en todos los aspectos sociales. Sobre todo cuando muchas de las familias como en el caso de los Ngobes, Bugles, Bri Bris se trasladan en la época de la cosecha del café a las fincas o cafetales, interrumpiendo el año escolar de los niños y jóvenes, obligando de alguna manera de que estos jóvenes siendo aún menores de edad deben insertarse al mercado laboral, sobre todo, en fincas, cafetales, o bananeras o de otro índole, añadiendo a esto la pérdida de la conexión con el territorio y las prácticas tradicionales de vida de sus culturas, estos son algunos de los indicadores de la pérdida del conocimiento tradicional en la juventud de hoy.

Se manifestó esta preocupación de las mujeres indígenas, madres de familia y jóvenes la necesidad de priorizar la construcción de escuelas modelos que permitan a los y las niñas que, al llegar a la finalización a la etapa de la primaria, puedan tener la facilidad de seguir sus estudios, de esa manera mejorar su nivel de vida.

Por eso es la solicitud en muchas ocasiones por parte de las autoridades tradicionales a las instituciones que tienen que ver con este tema, de construir una universidad indígena en sus territorios, pero también se analiza que hay un factor determinante que hay que tomar en cuenta,

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

el número de matrículas que se necesita para que una universidad funcione. Dato que impide muchas veces se lleve a cabo estas iniciativas, porque muchos de los egresados en la primaria y la secundaria se trasladan hacia la ciudad u otros lugares. Allí se piensa que se podría buscar una medida para que estos jóvenes ya no migren y puedan quedarse en sus territorios.

A pesar de que en Panamá se consagra el derecho a la educación en la legislación y constitución nacional, es gratuita, obligatoria y universal y se considera el principio de la no discriminación, pero en la práctica todavía se observa un fuerte grado de discriminación, desigualdad, marginación, exclusión y una marcada barrera cultural y lingüística hacia los pueblos indígenas, así como en lo laboral, económico, en lo social cultural y la educación.

Durante esta etapa de talleres y del proceso de la recolecta de la información, la mayoría de las prioridades señaladas fueron justamente, el mejoramiento de las escuelas que ya están construidas, pero que, sin embargo, los salones de clases no están equipados ni acondicionados para ser utilizados por los y las estudiantes, al igual que en estas escuelas muchas veces no se imparten las clases por falta del personal docente.

Se observó que en estas áreas apartadas existe lo que se llama el sistema de multigrados, donde un docente atiende a niños y niñas de diferentes grados al mismo tiempo, dando como resultado de que este sector tan importante no esté recibiendo una educación adecuada para su futura formación profesional.

La falta de educación primaria completa coloca a estas áreas en mayor vulnerabilidad de pobreza y exclusión, ya que durante los cuatro o cinco años de primaria se adquieren los conocimientos sin la oportunidad de poder dar seguir sus estudios secundarios a muchos de estos jóvenes. El número de años aprobados está muy por debajo del requerido para superar el umbral de la pobreza, que ha estimado la CEPAL en 13 años en el caso de Panamá.²³

Existe un sinnúmero de necesidades en estas áreas indígenas, como el equipamiento de salones de laboratorio, tanto tecnológico como científico. Con el fin de que los estudiantes reciban con igualdad una educación acorde a la época tecnológica y científica.

Otra de las solicitudes que más se destacó fue la de un programa de becas para los y las estudiantes que no tienen recursos para seguir estudiando, muchos de ellos no continúan sus estudios superiores, al igual que la educación básica, aumentado los índices de deserción y fracaso escolar.

Por otro lado, el gobierno nacional está implementando un programa a nivel de los pueblos indígenas y en el área rural, que consiste en la eliminación de las escuelas ranchos, que podía haber sido mejor diseñado de acuerdo al entorno o al ambiente en que están ubicados estos territorios, con una consulta a los pueblos indígenas. Por el contrario, a esta realidad, en los territorios indígenas, las infraestructuras han sido construidas con modelos del mundo occidental, perdiendo su relación con las costumbres y usos de los recursos propios de los pueblos indígenas.

²³ UNICEF. La educación en Panamá. https://www.unicef.org/panama/spanish/about_9953.htm.

Otra de las grandes dificultades no solamente para el acceso a la educación sino también para el acceso a la salud entre otros, las comunidades de estos territorios indígenas priorizan el mejoramiento y la construcción de nuevas vías de acceso, caminos y carreteras que faciliten a estos jóvenes estudiantes y educadores, para poder llegar a sus centros educativos sin tantas dificultades, sobre todo arriesgando sus vidas, en tiempo de lluvias e inundaciones de ríos, sobre todo los territorios que se localizan en áreas montañosas.

En el pueblo Bri Bri, para algunas comunidades, es más fácil que sus hijos e hijas asistan a las escuelas que se encuentran en la frontera con Costa Rica a llegar a una escuela que se encuentra en su propio territorio.

Por su parte, la CEPAL indica que los pueblos indígenas han sido excluidos de la expansión de la oferta educativa en lo que respecta a la cobertura o a la asignación de recursos económicos, decisiones que no han considerado su situación geográfica, la prevalencia de bajos niveles de vida y la extrema pobreza, ya que restringen su incorporación al sistema educativo²⁴. A pesar de que desde el año 2001 se va registrando un incremento en los años promedio de escolaridad, las comarcas indígenas continúan rezagadas en materia educativa y sus resultados son los más bajos de todo el país, esto sin tomar en cuenta los problemas de calidad de la educación pendientes por resolver.

Como resultado de la ESC y de los talleres de priorización en la Comarca Emberá y en base a los análisis sobre informaciones de diferentes fuentes: el mapeo de los proyectos que están siendo ejecutados por diferentes instituciones en los territorios indígenas, los costos de cada proyecto en base al préstamo que se gestionara, al igual los resultados sectoriales de los 4 sectores en que se plantea basar los proyectos, los resultados de los talleres participativos indican que las necesidades más urgentes están enfocados en el tema de educación. Una de las necesidades más urgentes es el mejoramiento de la educación en todos los aspectos, tanto sus infraestructuras como en la dotación tanto en recursos materiales y humanos, al mismo tiempo uno de las demandas que siempre está presente es “la construcción de currículos adaptados a las necesidades de aprendizaje de cada pueblo indígena, que debe contar con la participación de las autoridades tradicionales y de la misma población”.²⁵

Aunque tanto las autoridades de la Comarca, los Nokoras y los padres de familia saben que existe la Ley No. 88 de 2010. Pero su mayor problema es que no se aplica como debe ser en este territorio. En ese marco, los esfuerzos del gobierno siguen avanzando y hasta el momento los principales avances logrados en materia de educación con pertinencia cultural a los pueblos indígenas giran en torno a la aprobación de la Ley No. 88 de 2010, el reconocimiento de los alfabetos indígenas, textos escolares editados en lenguas indígenas.

Se creó la Dirección de Educación Bilingüe intercultural donde laboran funcionarios indígenas que representan a los pueblos indígenas, dentro de dicha instancia para coordinar las acciones. Más

²⁴ CEPAL. 2005. P. 59

²⁵ Palabras expresadas en la entrevista por el educador Emberá.

allá de considerar el lenguaje como un elemento fundamental dentro de la educación bilingüe intercultural, sigue siendo un desafío el tema de la adaptación curricular.

Gobernanza

Históricamente los pueblos indígenas han mantenido sus propias formas de organización política y social; formas que les han permitido una convivencia adecuada para asegurar su sobrevivencia y bienestar.

Dichas formas de organización son los congresos generales, regionales, locales, y en otros llamados consejos y asambleas, son los actores claves que internamente se resaltan en sistemas jurídicos propios, llamados carta orgánica, reglamentos internos, que les permite ejercer su autonomía como pueblos. En la cual también se basa la elección de sus autoridades tradicionales, dirigentes a través de procesos y reglas establecidos en estas normas internas donde se señalan los requisitos con que debe contar las personas que quieran ser elegidos como autoridades, que implica una serie de aptitudes y actitudes basados en lo moral y en lo ético: servicio social, trabajo y conocimiento. Otro factor que se toma muy en cuenta es el proceso de consulta y consenso para la toma de decisiones.

En casi todos los territorios indígenas, las tomas de decisión están basados en la consulta, en los cuales se toma un tiempo determinado como en el pueblo Guna, en el cual se establece un tiempo reglamentario de 3 congresos ordinarios para el proceso de consulta, al final se toma la decisión final. En caso de un tema de urgencia notoria se realizan congresos extraordinarios para la discusión y en caso necesario se puede tomar la decisión siempre y cuando no vaya en contra de los reglamentos internos y que este sea en beneficio del pueblo Guna y en caso contrario puede correr el mismo tiempo establecido de 3 asambleas ordinarias. La mayoría de los territorios tienen igual procedimiento para realizar las consultas necesarias. En el caso del Pueblo Bugle, según su presidente actual manifiesta que su forma de consulta tiene la particularidad de que la toma de decisiones es a través de un espacio que le llaman ellos “Encuentro de dirigentes”, que tiene la función de una Asamblea para tomar decisiones rápidas, esta asamblea puede durar de dos a tres días²⁶.

La toma de decisiones de los pueblos indígenas

No.	Territorios Indígenas	Mecanismos de toma de decisión
1.	Territorio Ngobe	El pueblo Ngobe, sus mecanismos de toma de decisión están basado en la consulta a través del plenario del congreso general, que sesiona cuatro veces al año.

²⁶ Entrevista al presidente actual del pueblo Bugle.

		<p>Todos los proyectos de exploración, explotación minera, ajustándose a los Convenios Internacionales, la Constitución Política y demás leyes vigentes. Es decir, los proyectos que tienen impacto y de interés comarcal, incluyendo los proyectos mineros, deben ser sometidos a todos los habitantes de la Comarca Ngobe-Buglé, para su aprobación o rechazo. Para la implementación de estas decisiones, existen congresos regionales que a su vez organizan sus asambleas generales.</p> <p>Los Congreso Regionales son los máximos organismos de expresión y decisión, étnico y cultural del pueblo Ngobe-Buglé, en sus respectivas regiones, los cuales están constituidos por delegados electos, dirigentes, y representantes de organizaciones tradicionales del respectiva región o área Comarcal.</p>
2.	Territorio Bugle	<p>El pueblo Bugle, aunque es parte de la Comarca Ngobe Bugle, crearon su Congreso Buglere, en el año 2011, en el marco de la Mesa Indígena. Sus procedimientos de toma de decisión se basan al igual que los otros territorios, en el plenario de una asamblea, llamado “Encuentro de dirigentes”, que es dirigida por un presidente, no tienen figura de un cacique general. Este encuentro de dirigentes es su mecanismo de consulta para la toma de decisiones.</p>
3.	Territorio Bri Bri	<p>El Bulú y el Consejo Bri Bri son la máxima autoridad. Con un período de 5 años es lo que guía o dirige el Bulú junto con el Consejo General Bri Bri, tiene 7 integrantes. Las Autoridades Bri Bri se reúnen cada seis meses para una reunión general con el pueblo.</p>
4.	Territorio Naso	<p>Su régimen político-administrativo, el cual está basado en una monarquía, única en toda América donde la máxima autoridad es el rey.</p>

		<p>Existen dos niveles de organización dentro de la sociedad Naso. El primero y más tradicional se refiere al territorio en su conjunto y el segundo, a nivel comunitario.</p> <p>Después de un periodo de crisis, se organiza el Consejo General de Dirigentes que sirve de asesoría al Rey y que, posteriormente, representa no sólo un órgano consultivo, sino también, un órgano con poder de decisión. El Consejo decide a la destitución del Rey y al nombramiento o elección del sucesor. Actualmente el Rey trabaja conjuntamente con el presidente y secretario del Consejo, El Rey tiene un representante en cada una de las comunidades que integran el territorio; también existe un representante del Rey en el área Bananera.</p> <p>A nivel comunitario, la organización representativa es la Asamblea del Pueblo, que está integrada por las autoridades, como el Representante del Rey y el Regidor, los presidentes de comisiones o asociaciones, representantes de educación, de la fuerza pública, de las iglesias y dirigentes comunitarios. La participación es abierta.</p>
5.	Territorio Guna de Guna Yala	<p>En la Comarca Guna Yala, el mecanismo de toma de decisión se basa en la consulta a las comunidades para finalmente en los congresos ordinarios se tomen las decisiones. Los procesos para la aprobación de las diferentes iniciativas tienen un periodo de casi un año y medio. Primero se presenta la propuesta para su evaluación por parte de su equipo técnico, para presentar sus resultados a la Asamblea ordinaria que son convocadas dos veces al año y para la aprobación de las propuestas presentadas se necesita 3 asambleas ordinarias.</p>
6.	Territorio Guna de Madungandi	<p>En la Comarca de Madungandi al igual que los otros territorios, su organismo máximo de</p>

		<p>toma de decisión es la Asamblea General, que es convocada por 3 veces al año, y una extraordinaria, siempre y cuando así se requiera, al mismo tiempo que para agilizar los procedimientos de consulta, existe un equipo técnico que evalúa las diferentes iniciativas que se propongan para el territorio, y pueden incluso tomar decisiones que no afecten los intereses del pueblo de Madungandi.</p>
7.	Territorio Guna de Wargandi	<p>Sus mecanismos de toma de decisión son las Asambleas ordinarias, que se celebran 3 veces al año.</p> <p>Para asuntos de urgencia se convoca a una extraordinaria.</p> <p>Para la realización o propuestas de actividades en sus territorios, las consultas a sus comunidades se realizan y toman un tiempo de acuerdo a la magnitud o tipo de proyectos.</p>
8.	Territorio Guna de Daggargunyala	<p>El máximo órgano de expresión y decisión se denomina Congreso General Daggargunyala de los dos pueblos: Pucuru y Paya. Estas comunidades están ubicadas dentro del Parque Nacional de Darién.</p> <p>Estas dos comunidades se mantienen un poco aisladas y no tienen conflictos con colonos ni con los Embera y Wounaan. Exigen la legalización de su territorio, ya sea a través de una Comarca o de tierras colectivas.</p> <p>Realizan sus congreso o asambleas generales dos (2) veces al año, normalmente en el mes de marzo y septiembre.</p> <p>La toma de decisión para la aprobación o no de los proyectos o iniciativas en su territorio, se realiza en las asambleas ordinarias, una vez, si es factible, dependiendo de su alcance puede ser enviado a una evaluación para su aprobación o no.</p>
9.	Territorio Emberá	<p>Se establecen dos sistemas de gobierno: el</p>

		<p>tradicional y el gubernamental. El decreto de gabinete No 84 de 9 de abril de 1999] decreta la forma de la administración basada en la implementación de la Ley 22 que establece normas, responsabilidades y funciones de las autoridades tradicionales y locales (caciques, Congresos y Nokora). En la Carta Orgánica Embera-Wounaan en su artículo 12 estableció que se reconocen los siguientes organismos de decisión y expresión:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Congreso General b. Congreso Regional d. Congreso Local e. Consejo de Nokora-Chi Pornaan, como órgano de consulta de los Congresos y de los Caciques. <p>El Congreso General es la estructura tradicional de expresión y de decisión a nivel superior o político del pueblo Embera Wounaan. Se reúne cada dos años por mandato de la ley y se rige a través una Junta Directiva que es escogida, al igual que el Cacique General, por un periodo de 5 años con la posibilidad de reelección por un período más.</p> <p>Los Congresos Regionales ejercen las mismas funciones a nivel regional o por distrito y también se reglamentan a través de una Junta Directiva y su Cacique Regional. A Nivel local o comunitario se reconoce la existencia de los Congresos Locales junto con el "Nokó" de la comunidad, el cual ejerce la administración local comunitaria, y los "Zarra Papam" como los guardias de seguridad comunitaria. Los Nokora se reúnen y forman lo que se denomina el Consejo de Nokora que funciona como una estructura de consulta de las autoridades tradicionales (Caciques y Congresos).</p>
--	--	--

10.	Territorio Wounaan	Han creado su propio congreso propia llamada
------------	---------------------------	--

		<p>Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, es el máximo organismo de expresión y decisión del pueblo Wounaan, establecida en 1998 y fue reconocido por la Dirección Nacional de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia bajo el artículo # 90 de la Constitución de la República de Panamá, como Congreso con su propia Autonomía y Autodeterminación.</p> <p>En este congreso nacional están representadas las comunidades Wounaan de Darién (dentro y fuera de la Comarca), de Panamá Oriental (Majé en la Cuenca del Bayano y el Distrito de Chimán), Panamá Canal (la comunidad de Chagres que se encuentra en el área del Canal).</p> <p>Su estructura se conforma por un cacique, presidente del congreso que son elegidos por la Asamblea General del este pueblo.</p>
11.	Territorio Tierras colectivas de Alto Bayano	<p>La estructura política-administrativa actual consiste principalmente en el Congreso General Emberá de Alto Bayano, considerado la máxima autoridad política Emberá y el presidente del Congreso General, que tiene la función legislativa; los Caciques Generales, consideradas como primeras autoridades Emberá política y administrativamente que tienen como funciones coordinar todas las actividades económicas, sociales y políticas en beneficio de las comunidades y representar al pueblo Emberá ante el gobierno e instituciones privadas; y los Nokoras o dirigentes locales, quienes representan al cacique en cada comunidad y encabezan las actividades en sus respectivas comunidades.</p>
12.	Tierras colectivas Emberá – Wounaan	<p>El Congreso General de Tierras Colectivas surgió a partir de que un gran número de poblados Embera y Wounaan se encuentran ubicados fuera del territorio comarcal, dispersos unos de otros.</p>

		<p>Este Congreso está organizado en cuatro distintas regiones, cada una con un Cacique Regional y teniendo como máxima autoridad un Cacique General. A nivel local las comunidades son representadas a partir del Consejo Nokó. El nokó es el dirigente de cada comunidad y su labor es motivar a la comunidad para que en asambleas comunitarias se discutan distintos problemas que competen al poblado o a la región. Resulta el mediador entre la comunidad y las autoridades locales del gobierno nacional.</p>
--	--	--

Con las informaciones obtenidas durante el trabajo de campo, podemos identificar algunas diferencias que existen en los sistemas de gobernanza, que los mismos actores claves señalaron, que podría significar la debilidad en las estructuras de toma de decisión. Algunas de estas son en el proceso de las elecciones de sus autoridades, en el caso del pueblo Ngobe, los partidos políticos tienen una incidencia directa, pues muchos de ellos apoyan el traslado de sus partidarios con el objetivo de apoyar a sus candidatos. Además de que existen figuras que representan al gobierno como son los representantes de corregimientos, alcaldes y gobernadores que muchas veces tienen intereses políticos también, según expresado por algunos entrevistados. Es una forma de intervenir de forma indirecta en la toma de decisiones provocando muchas veces conflictos internos y no solo en las elecciones de sus autoridades sino también en los procesos de la implementación de proyectos y programas en los territorios indígenas.

Hasta ahora ha sido difícil encontrar un sistema que permita que las formas de gobernanza indígena y el sistema de gobierno puedan complementarse con una real y efectiva armonía, en algunos territorios pareciera que funciona cierta coordinación entre las dos partes como en la Comarca Guna Yala, que a pesar de que la Ley Fundamental de la Comarca no es reconocida oficialmente, sin embargo, en el territorio es la ley que por la cual se rigen.

Desde la lógica de los Pueblos Indígenas todo está interrelacionado, por eso mismo se vive en comunidad, se resuelve en consenso, se previene por conocimiento tradicional, se honra la palabra. Las autoridades consultan a la comunidad, todo esto es parte de los valores y principios que rige la vida de los pueblos indígenas. Otro de los factores en común que se encuentra es el trabajo colectivo aun persistente en los territorios indígenas. Lo que más se recalca es el equilibrio con la madre tierra, esta visión es el reflejo de la gobernabilidad de estos pueblos indígenas.

Para muchos o la gran mayoría opinan que mientras que el Estado no cumpla con los estándares internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, seguirán imponiéndose megaproyectos o proyectos de desarrollo que no respeten sus derechos, sus sistemas propios de

vida, provocando conflictos sociales, rompiendo el tejido social de estos pueblos, generando violencia que termina en la represión por parte de los gobiernos de turno.

A la vez que analizan la dinámica de los gobiernos en crear políticas o programas paliativos con el fin de responder a esta situación que se origina por la falta de consulta con ellos, en realidad no resuelven a los problemas sociales de salud, educación, desarrollo y el acceso a la tierra, productos de estas iniciativas o actividades en sus territorios.

Por tanto, para continuar con este proceso de reconocimiento y respeto a los sistemas propios de gobernanza y como interlocutores legítimos de sus pueblos proponen que esto se debe basarse en una relación horizontal entre el estado panameño y los pueblos indígenas sobre los compromisos claramente delimitados y con convenios de cooperación entre las partes. Además, la necesidad del fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales de los congresos y comunidades indígenas, con la finalidad de que sean co-ejecutores de calidad, en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos que se implementen en sus territorios.

III. Marco Legal e Institucional

A. Marco Legal Nacional

La República de Panamá, cuenta con una normativa legal amplia que fundamenta el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, su participación y que procura el bienestar social, la conservación de la biodiversidad, recursos culturales, agua y suelo; así mismo, regulan los aspectos relacionados con la extracción minera, uso del recurso hídrico, la participación ciudadana y se asegura el uso sostenible de los recursos naturales.

En el marco nacional, Panamá en su Constitución establece en varios de sus articulados la promoción, el respeto y reconoce los derechos de los pueblos indígenas en los diferentes aspectos como parte de la nación panameña.

Constitución Política de la República de Panamá

La Constitución de la República de Panamá establece en su Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, con relación a los pueblos indígenas en algunos de sus artículos.

Capítulo 4°. Cultura Nacional.

ARTICULO 88. Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas.

ARTICULO 90. 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.

Título III. Capítulo V°. Educación.

La Constitución Política establece el desarrollo de programas de educación y promoción para lograr la participación activa de los grupos indígenas en la función ciudadana.

“**ARTICULO 108.** El Estado desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana.”

Asimismo, el Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, en su Capítulo 8, Régimen Agrario, establece la atención especial a las comunidades campesinas e indígenas para la promoción de su participación económica, así como un régimen especial de propiedad colectiva de la tierra, y establecimiento de medios de comunicación y transporte para las comunidades campesina e indígenas con los centros de abastecimiento, distribución y consumo.

“**ARTICULO 124.** El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.”

Artículo 126. Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades:

1. Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas. La Ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten.

2. Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención especial al pequeño y mediano productor.

3. Tomar medidas para asegurar mercados estables y precios equitativos a los productos y para impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo.

4. Establecer medios de comunicación y de transporte para unir las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.

5. Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de las mismas y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras.

6. Estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la Ley determine.

7. Realizar estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.

La política establecida para el desarrollo de este Capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural.

Artículo 127. El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.

Además de la Constitución de la República, existe otras normas legislativas que incluyen el reconocimiento de los pueblos indígenas, como son las siguientes leyes, que deben ser tomado en cuenta para la adjudicación de los proyectos en estos territorios.

B. Marco Legal Internacional

En la agenda de los organismos internacionales y de los estados en el tema de los derechos de los Pueblos Indígenas se ha logrado avances muy significativos en el respeto y el reconocimiento a través de instrumentos y mecanismos internacionales. Aunque estos convenios, pactos y declaraciones la mayoría no son vinculantes, al mismo tiempo mandata su cumplimiento en los países que son signatarios de estos instrumentos de derechos.

Según el derecho internacional los estados al ratificar estos instrumentos internacionales asumen la obligación de crear medidas legislativas para cumplir con los compromisos adquiridos en la medida de sus posibilidades, acorde a sus leyes nacionales, ante la comunidad internacional.

Uno de los grandes avances en las últimas décadas, en materia del reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas se ha logrado es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP).

Esta Declaración estuvo en la agenda de las Naciones Unidas por varias décadas para su adopción

En este contexto, la República de Panamá, en las últimas décadas ha desarrollado una variada legislación en materia de los derechos de los Pueblos Indígenas, de esta manera acatando las normas de Derecho Internacional, según lo establece artículo 5, Título I, de la Constitución Política, si bien no contiene los grandes avances de las últimas décadas, como es la ratificación del convenio 169 de la OIT, aunque está vigente el anterior Convenio 107.

Como Estado Soberano reconoce la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual señala en su artículo 1, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: Los indígenas tienen derecho como, pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.”

Asimismo, en su **artículo 5**, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece el derecho de los pueblos indígenas a la conservación de sus propias instituciones y el derecho a la participación ciudadana.

“ARTÍCULO 5: Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

C. Marco Institucional Tradicional

Comarcas

El Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos, según la Constitución Política en su artículo 5, Título I, El Estado Panameño, el que, a la vez, establece que la Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales, o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

En este marco existen en Panamá cinco (5) Comarcas, a saber:

1. Comarca Emberá Wounaan, creada mediante Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983.
2. Comarca Ngobe Bugle, creada mediante Ley No. 10 de 7 de marzo de 1977.
3. Comarca Guna Yala: creada mediante Ley No. 16 de 19 de febrero de 1953.
4. Comarca Madungandi, creada mediante Ley No. 24 de 12 de enero de 1996.
5. Comarca de Wargandi, creada mediante Ley No. 34 de 25 de julio de 2000.

Estas normas básicamente contienen aspectos generales relevantes como la cosmovisión, la conservación de la costumbre y tradiciones de los pueblos indígenas.

Una Comarca es una demarcación política con jurisdicción y autonomía administrativa otorgada por Ley, en donde se establece la propiedad colectiva de la tierra, se reconoce el gobierno y administración tradicional a través de los Congresos, como autoridades tradicionales. La Protección de los recursos naturales, el uso sostenible de los mismos, la biodiversidad y el patrimonio cultural son ejes comunes en la normativa.

La República de Panamá, reconoce las lenguas, la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas, así como sus conocimientos, la educación intercultural bilingüe, la innovación y preservación de la medicina tradicional, a través de las leyes de creación de cada Comarca.

No obstante, la ley que la crea establece doble tipo de autoridad: Por un lado, las autoridades administrativas o estatales conformadas por: un gobernador, un alcalde por cada distrito, los diputados, un representante de corregimiento y un corregidor en cada corregimiento. Por otro lado, están las autoridades tradicionales conformadas por: presidentes de congresos (General y Regionales) y Caciques.

Es preciso señalar que este modelo presenta ciertas contradicciones ya que si bien, por una parte, tiene la ventaja de conservar la propiedad histórica de la tierra y los valores culturales, por la otra, introduce un sistema dual y paralelo de gobierno local, lo que en la práctica, en alguna medida, ha estimulado un cierto grado de polarización de fuerzas en la administración y aplicación de las leyes. No obstante, se concibe la Comarca como un espacio territorial donde los pueblos indígenas con esta institucionalidad compleja, con una buena coordinación, comunicación, trabajo en armonía, pueden sentar las bases del desarrollo económico y social de la población

Comarca Emberá Wounaan

La comarca Emberá Wounaan, está localizada en la provincia del Darién, también en la provincia de Panamá. Esta comarca está ubicada dentro del Parque Nacional de Darién y el Parque Nacional Chagres. En los últimos 30 años se ha asentado en forma de comunidades ya organizadas, aunque tradicionalmente es considerada como un pueblo nómada. Fue reconocida por la Ley 22 de 1983, legalmente como comarca.

Su capital es Unión Chocó. Su extensión abarca 4383,5 km² y posee una población de 9.544 habitantes (2010)²⁷, la mayoría de éstos pertenecen a las etnias Emberá y Wounaan, distribuidas en 40 comunidades. Se divide en dos distritos y cinco corregimientos:

Distritos	Corregimientos	Cabecera de Distritos
Cémaco	Cirilo Guaynora, Lajas Blancas, Manuel Ortega	Unión Chocó

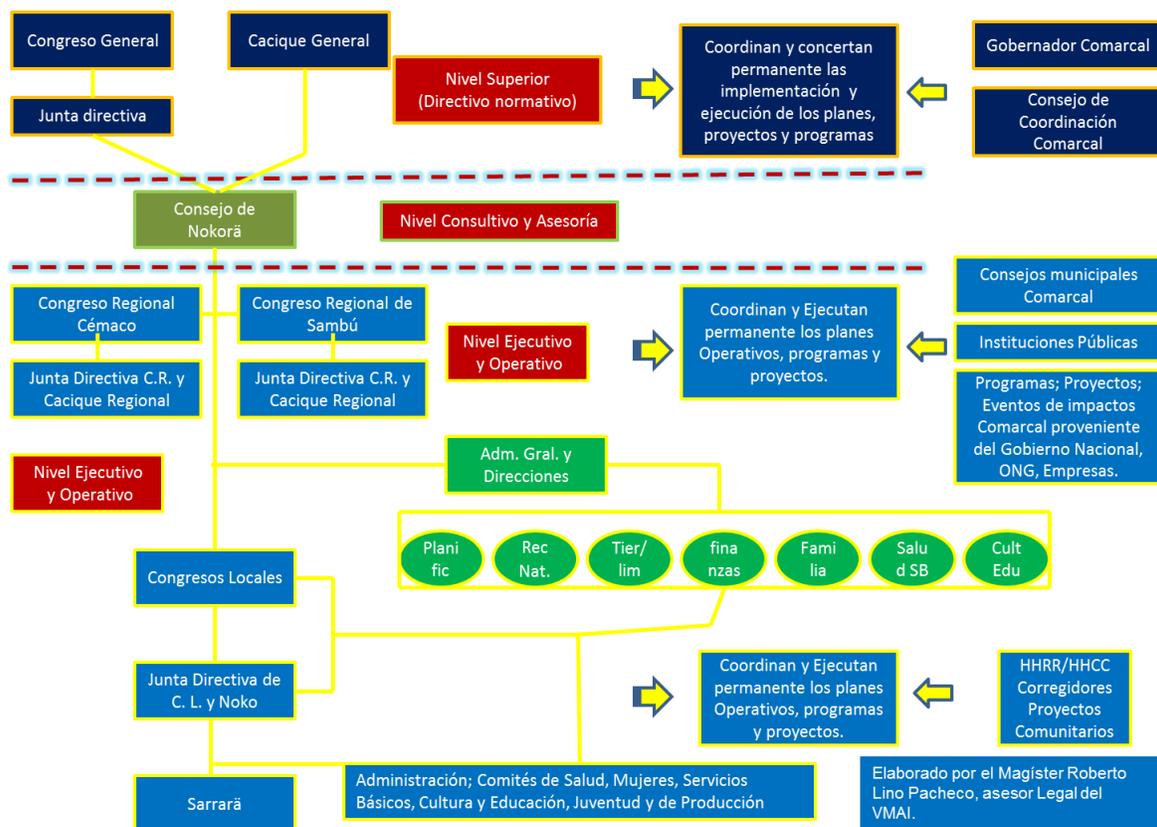
Se establecen dos sistemas de gobierno: el tradicional y el gubernamental. El decreto de gabinete No 84 de 9 de abril de 1999] decreta la forma de la administración basada en la implementación

²⁷ Cultura y División político-administrativa. Consultado el 24 de junio de 2015.

de la Ley 22 que establece normas, responsabilidades y funciones de las autoridades tradicionales y locales (caciques, congresos y Nokora). En la Carta Orgánica Embera-Wounaan en su artículo 12 estableció que se reconocen los siguientes organismos de decisión y expresión:

- a. Congreso General
- b. Congreso Regional
- d. Congreso Local
- e. Consejo de Nokora-Chi Pornaan, como órgano de consulta de los Congresos y de los Caciques

Organigrama de la estructura de gobernanza del Congreso Embera-Wounaan.



Estructura de gobernanza tradicional

El Congreso General es la estructura tradicional de expresión y de decisión a nivel superior o político del pueblo Embera Wounaan. Se reúne cada dos años por mandato de la ley y se rige a través una Junta Directiva que es escogida, al igual que el Cacique General, por un periodo de 5 años con la posibilidad de reelección por un periodo más.

Los Congresos Regionales ejercen las mismas funciones a nivel regional o por distrito y también se reglamentan a través de una Junta Directiva y su Cacique Regional. A Nivel local o comunitario se reconoce la existencia de los Congresos Locales junto con el "Nokó" de la comunidad, el cual ejerce la administración local comunitaria, y los "Zarra Papam" como los guardias de seguridad comunitaria. Los Nokora se reúnen y forman lo que se denomina el Consejo de Nokora que funciona como una estructura de consulta de las autoridades tradicionales (Caciques y Congresos).

Instancias gubernamentales

En el territorio Emberá Wounaan, como en otros territorios, existen dos estructuras de gobernanza; La estructura tradicional y la del gobierno nacional, que coordinan entre si.

La estructura que existe del gobierno nacional está conformada por: Gobernadores, alcaldes, Representantes, corregidores y concejales.

Las figuras de los gobernadores como lo de los alcaldes deben ser ratificados por el Congreso General, aunque sea propuesto por el ejecutivo del gobierno nacional que sale electo en las elecciones generales, quien nombra a un gobernador, que está obligado a regentar y dirigir el funcionamiento de las instituciones existentes dentro de la comarca.

En las elecciones quinquenales salen electos/as dos alcaldes municipales de Cémaco y Sambú, así como los cinco representantes de corregimientos y dos concejales, que conforma los consejos municipales. El Consejo Comarcal se conforma por el Gobernador Comarcal, las direcciones Técnicas Gubernamentales y los representantes. Estos representantes del gobierno nacional su función se enfoca solamente en coordinar los programas, proyectos y obras que se ejecuten en dicha comarca por el gobierno nacional.

Mapa de la Comarca Emberá-Wounaan



Comarca Ngöbe Bugle

El pueblo Ngäbe-Buglé, es una de la más numerosa de los grupos indígenas de la República de Panamá, residen dentro del área Comarcal, asentamiento tradicional geográfico que históricamente han ocupado.

La actual ocupación territorial Ngäbe-Bugle, legalmente creada y definida por medio de la Ley y reconocida por el Estado, asciende a 6,944.06 km², que corresponde a 9% del territorio Nacional. Dicho territorio fue creado mediante la Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997, es conocido como Comarca Ngäbe-Buglé.

Como consecuencia de la misma el Gobierno y el Parlamento Nacional aprueba la Ley No. 69 (del 28 de octubre de 1998), por la cual se crea nuevas divisiones políticos administrativos en la región conformada por la Comarca Ngäbe-Bugle. Quedando dicha Región constituida para los efectos administrativos divididos en 58 corregimientos 7 Distritos y 3 Grandes Regiones Comarcales, de la siguiente manera:

- (a) Región Ñö Kribo: Comprende porción de terreno segregado de la provincia de Bocas del Toro, Tierra Firme, Áreas Insulares y Marinos Costeros.
- (b) Región Nedrini: Parte segregada de la provincia de Chiriquí compuesta por Tierras Firmes, Áreas Anexas y Zonas Costeras.

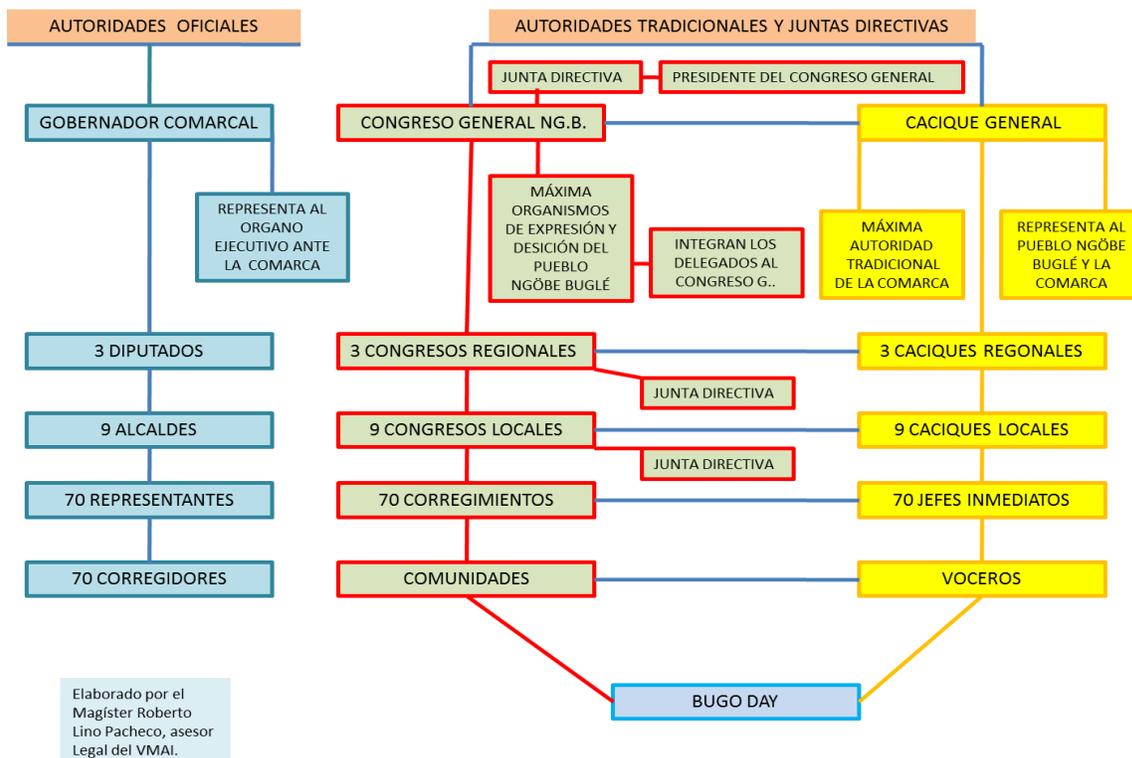
(c) Región Kádriri: Parte de las porciones segregadas de las provincias de Chiriquí y Veraguas, incluye tierra firme y áreas anexas.

Posteriormente se reglamenta la Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997, que crea la Comarca Ngäbe-Bugle, mediante el Decreto Ejecutivo No. 194 (del 25 de agosto de 1999), por la cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa que desarrolla e implementa la Ley en mención.

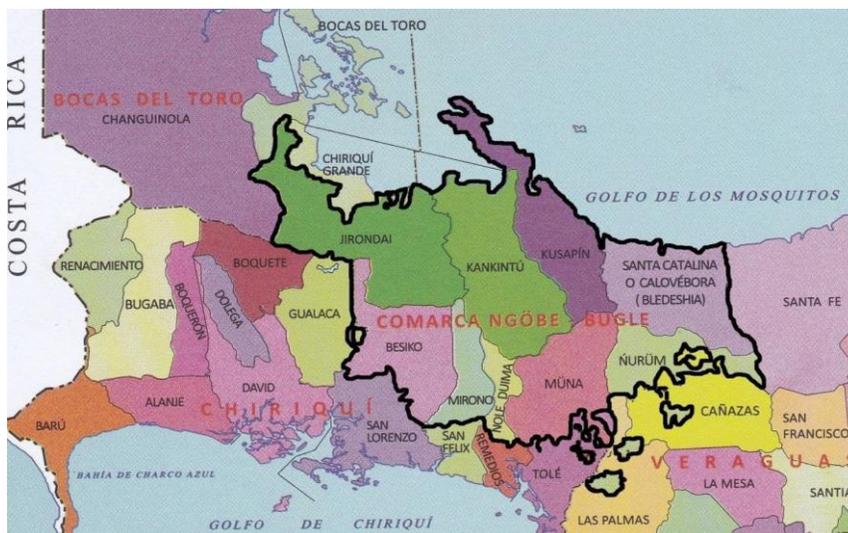
Distritos	Corregimientos	Cabecera de distrito⁴
Ño Kribo		
Kankintú	Bisira, Kankintú, Guoroní, Mününi, Piedra Roja, Calante, Tolote	Bisira
Kusapín	Kusapín, Bahía Azul, Cañaverál, Río Chiriquí, Tobobé	Kusapín
Jirondai	Samboa, Burí, Guariviara, Man Creek, Tuwai	Samboa
Santa Catalina o Calovébora	Santa Catalina o Calovébora, Alto Bilingüe, Loma Yuca, San Pedrito, Valle Bonito	Santa Catalina o Calovébora
Nedrini		
Besikó	Soloy, Boca de Balsa, Cerro Banco, Cerro Patena, Camarón Arriba, Emplanada de Chorcha, Nämnoní, Niba	Soloy
Mironó	Hato Pilón, Cascabel, Hato Corotú, Hato Culantro, Hato Jobo, Hato Julí, Quebrada de Loro, Salto Dupí	Hato Pilón
Nole Düima	Cerro Iglesias, Lajero, Hato Chamí, Susama, Jädaberi	Cerro Iglesias
Kodridri		
Müna	Chichica, Alto Caballero, Bagama, Cerro Caña, Cerro Puerco, Krüa, Maraca, Nibra, Peña Blanca, Roka, Sitio Prado, Umaní, Diko, Kikari, Dikeri, Mreeni	Chichica
Ñürüm	Buenos Aires, Agua de Salud, Alto de Jesús, Cerro Pelado, El Bale, El Paredón, El Piro, Guayabito, Güibale, El Peñón, El Piro N°2	Buenos Aires

Fuente: Plan de Desarrollo del Pueblo Ngobe. 2013.

Esquema de las estructuras de gobernanza de la Comarca Ngöbe-Bugle



Mapa de la Comarca Ngöbe - Bugle



Fuente: Cortesía Instituto Geográfico Nacional

El Gobierno de Panamá, con la creación de la Comarca, estableció las bases legales para proteger los territorios ancestrales de los Ngäbe y Bugle y evitar así la expoliación de sus tierras por parte de colonos no indígenas a fin de promover en este espacio territorial la preservación de los valores culturales propios de estos pueblos.

En ese contexto el pueblo Ngobe, ejerce su toma de decisión a través del pleno del Congreso General Ngobe-Bugle, de acuerdo la Carta Orgánica de la Comarca Ngobe-Bugle, específicamente numeral 6 del artículo 57, que es someter a referéndum todos los proyectos de exploración, explotación minera, ajustándose a los Convenios Internacionales, la Constitución Política y demás leyes vigentes. Es decir, los proyectos que tienen impacto y de interés comarcal, incluyendo los proyectos mineros, deben ser sometidos a todos los habitantes de la Comarca Ngobe-Bugle, para su aprobación o rechazo.

Sus organismos de toma de decisión son:

- **Congreso General en Pleno**

- Junta Directiva
- Encuentro Interregionales de Dirigentes
- Comisiones Especiales y Permanentes

Congresos Regionales

En la Comarca Ngobe-Bugle y Campesino existen tres Congresos Regionales:

- Congreso Regional Ñokribo;
- Congreso Regional Nedrini, y
- Congreso Regional Kodri

Los Congreso Regionales son los máximos organismos de expresión y decisión, étnico y cultural del pueblo Ngobe-Bugle, en sus respectivas regiones, los cuales están constituidos por delegados electos, dirigentes, y representantes de organizaciones tradicionales del respectiva región o área Comarcal (artículo 105 de la Carta Orgánica).

El Congreso Regional tiene cuenta también con sus propios organismos regionales, los cuales son:

- Congreso Regional en pleno;
- Junta Directiva, y
- Encuentro de Dirigentes Regionales.

En materia de actividades mineras los Congresos Regionales no tienen atribución para decidir sobre la misma. El numeral 9 del artículo 114 de la Carta Orgánica, establece como una de las

atribuciones del Congreso Regional es de fomentar la política económica de desarrollo y autogestión para su región.

Congresos Locales

El Congreso Local es organismo de constituido en cada Distrito Comarcal, el cual estará integrado por las autoridades, dirigentes, organizaciones tradicionales y delegados de Corregimientos. En materia de proyectos de desarrollo que tenga un gran impacto, el Congreso Local no tiene la facultad de decisión.

Consejo Comarcal de Coordinación

El Consejo Comarcal de Coordinación es un cuerpo consultivo de la Comarca y estará integrado por las autoridades tradicionales indígenas y los Representantes de Corregimientos de la Comarca, los cuales tendrán derecho a voz y voto.

Los Consejos Municipales

Es la reunión de los Representantes de Corregimientos del Distrito o del municipio, los cuales tienen derecho a voz y voto en el Consejo. No participan las autoridades tradicionales indígenas.

En la Comarca Ngobe-Bugle existen siete distritos comarcales.

Encuentro Interregionales de Dirigentes. El Encuentro Interregionales de Dirigentes es convocada por la Junta Directiva del Congreso General Ngobe-Bugle y tiene como misión coordinar y dar seguimiento a las decisiones tomadas por los Congresos Ordinarios o Extraordinarios, con el fin de hacer cumplir las decisiones tomadas y advertir nuevas situaciones alternativas dirigidas a solucionar los problemas del pueblo Ngobe-Bugle- Campesino de la Comarca. En si es un organismo de consulta y de seguimiento, por lo tanto, no puede decir proyectos o planes de desarrollo de la Comarca; solo puede proponer o sugerir al pleno del Congreso los proyectos de desarrollo al pleno del Congreso (artículos 56, 66 y 68 de la Carta Orgánica de la Comarca Ngobe-Bugle).

En el Encuentro Interregionales de Dirigentes participan las autoridades tradicionales, tanto del Congreso General como de los Congresos Regionales, Directivos de los Congresos Locales, y las autoridades estatales que fueron electos mediante elección popular o los que fueron nombrados por ellos, pero todos ellos solo tienen derecho a voz (Artículos 64 y 65 de la Carta Orgánica de la Comarca Ngobe-Bugle).²⁸

²⁸ Valiente. P. 24-26.

http://www.redunitas.org/Panama_derechos_consulta_territorios_receptores_megaproyectos.pdf

Comarca Guna Yala

La Comarca Guna Yala, es una de las primeras comarcas Gunas creada por la Ley 2ª del 16 de septiembre de 1938 y por la Ley No. 16 de 19 de febrero de 1953, “por la cual *se organiza la Comarca de San Blas*” (Gaceta oficial, No. 12.042, 7 de abril de 1953). Y por esa ley se reconoce el Congreso General y los Congresos locales, pero deja a cargo de la Intendencia la administración superior (gobierno nacional), con categoría igual a la de un Gobernador de provincia. El Intendente es nombrado o removido por el órgano ejecutivo.

Por la Ley 99 del 23 de diciembre de 1998: Se cambia el nombre de San Blas por el de Comarca Guna Yala.

Mapa de la
Comarca Guna
Yala



Estructuras de gobernanza de la Comarca Guna Yala.

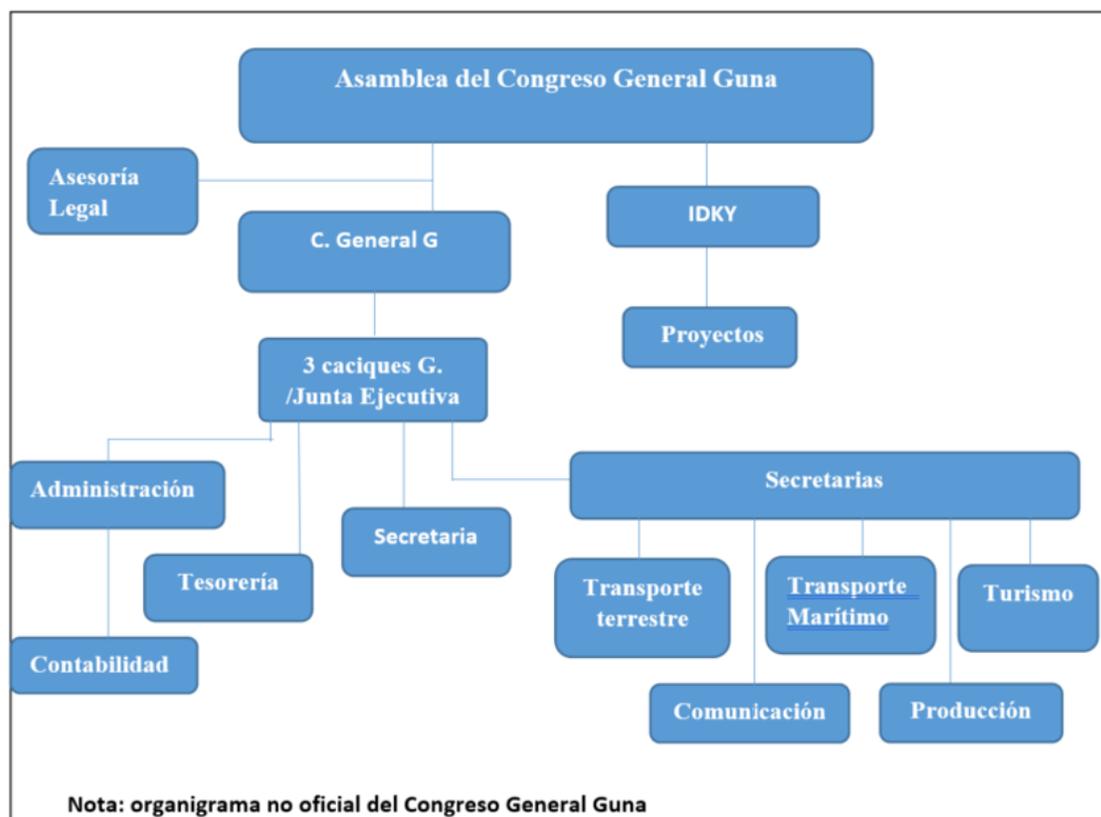
Guna Yala, está integrada por 50 comunidades con sus propias estructuras tradicionales a nivel local. Con sus dos congresos generales, político/administrativo y cultural, regido mediante su carta orgánica.

Congresos Generales: cultural y político/administrativa, cada uno tiene sus objetivos claros, trabajan en coordinación, sin injerencias entre ellos. Los Congresos Generales como los Congresos Locales (comunitarios) tienen sus propios reglamentos internos.

- **Congreso General de la Cultura:** es el máximo organismo de espiritualidad Guna, de protección, consolidación, conservación y divulgación del patrimonio histórico-cultural de Guna Yala.
- **Congreso General Político-administrativo:** es el máximo organismo político-administrativo de deliberación y decisión de Guna Yala; sus pronunciamientos y resoluciones serán de cumplimiento obligatorio desde su divulgación, para todas las autoridades de Guna Yala, instituciones nacionales, privadas o/y personas que se encuentren por algún motivo en el territorio Guna. El incumplimiento de los mismos

será sancionado de acuerdo con las normas que fije el Estatuto. Y como sus representantes legales, estas máximas Autoridades tienen a: Los 3 Caciques del Congreso de la Cultura y los 3 Caciques del Congreso político-administrativo.

Estructura de gobernanza del Congreso General de Guna Yala



Comarca Guna de Madungandi

La Comarca Guna de Madungandi está poblada por Catorce (14) comunidades Akua Yala, Bindub, Icandi, Tabardi, Kapandi, Diwuarsicua, Biria, Wuagandi, Ibedi, Wuacuco, Narasgandi, Ogobnawila, Quinubdi, y Nargandi; su población total llega a un aproximado de 4,500 habitantes.

La comarca se encuentra localizada a 90 km, al este de la ciudad de Panamá y corregimiento del Cañita, distritito de Chepo, al norte con la comarca Guna Yala, al sur con el corregimiento de El Llano al Este con el corregimiento de Torti, provincia de Panamá.

La comarca se divide en dos sectores; sector del lago comunidades localizadas a orillas del lago bayano y el sector de tierra firme comunidades localizadas por carretera y en los afluentes del Rio Bayano (cabecera de este rio).

Estructura de gobernanza tradicional

El máximo órgano en toma de decisiones a nivel comarcal es el Congreso General de la Comarca Guna de Madungandi, a través de la Ley 24 de 12 de enero de 1996.

La Comarca Madungandi fue creada mediante ley No. 24 de 12 de enero de 1996 y *CARTA ORGANICA DE DJ-MGJ Nº 228 DE DICIEMBRE DE 1998*, año donde fue reglamentada y se logra adquirir los derechos de establecerse como comarca del país.

Su funcionamiento, administración y organización están sujetos a la Constitución de Panamá a través del Órgano Ejecutivo.

Como en todas las leyes comarcales se reconoce la propiedad colectiva de tierras a favor de los Gunas y el Congreso General como máximo organismo y expresión de la Comarca Guna de Madungandi.

De acuerdo con el artículo 7 de su Carta Orgánica se reconocen a las autoridades tradicionales, las cuales son:

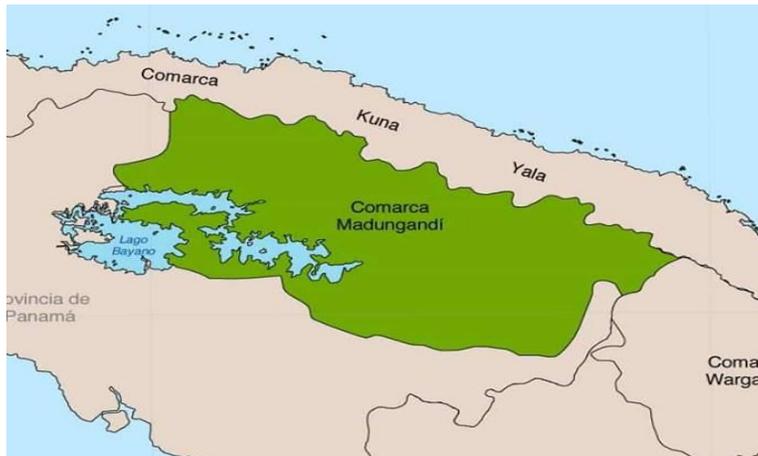
- a. Congreso Tradicional
- b. Congreso General
- c. Congreso Regional
- d. Congreso Local

El Congreso General Guna de Madungandi, es la máxima autoridad tradicional de la comarca. La ley reconoce y garantiza, los congresos regionales y locales de conformidad con su tradición y su carta orgánica; siempre y cuando las decisiones que emanen de estos congresos no sean contrarias a la Constitución y las leyes.

Los 3 caciques representan la autoridad superior tradicional de la comarca, es escogido en una asamblea general.

En cada una de las poblaciones que conforman la comarca existe un sagla, que es escogido de acuerdo con los procedimientos que señala la carta orgánica.

Mapa de la Comarca Guna de Madungandi



La Asamblea General es la primera instancia de toma de decisiones y la conforman los delegados de cada comunidad, y allí se escoge a los caciques generales y su Junta Directiva.

Representan a la comarca antes las instancias gubernamentales, instituciones privadas.

Hay una comisión técnica es la que encarga de evaluar y analizar los proyectos. Dirigida por una junta directiva.

La Junta Directiva solo se activa cuando se realiza la asamblea general.

La Comisión técnica al finalizar las evaluaciones de los diferentes proyectos y programas lo eleva a la asamblea para su ratificación.

Comarca Guna de Wargandi

La Comarca Guna de Wargandi está conformada por tres (3) comunidades Nurra, Walla y Morti; su población total llega a un aproximado de 2500 habitantes.

Están ubicadas a lo largo del río Chucunaque y estas comunidades pertenecen a un solo grupo indígena que es Guna. Mantienen un buen contacto entre la Comarca Guna Yala, Madungandi y Daggargunyala.

El máximo órgano en toma de decisiones a nivel comarcal es el Congreso General de la Comarca Guna de Wargandi creada bajo la ley 34, del 25 de julio de 2000. Además, la Comarca Wargandi, a través del Decreto No. 16 del 28 de mayo del 2003, dictado por el Tribunal Electoral, en la nueva configuración en la política administrativa, aprobó la comarca Wargandi Guna como un corregimiento.

Mapa de ubicación

ÁREA DEL INCIDENTE



Tierras Colectivas

Mediante Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008, la República de Panamá estableció el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las Comarcas.

Esta norma establece un procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política de la República de Panamá, citado en párrafos anteriores.

El título de propiedad colectiva de tierras garantiza el bienestar económico, social y cultural de las personas que habitan la comunidad indígena. Los pueblos indígenas que están bajo este régimen son las poblaciones Bri Bri y Naso.

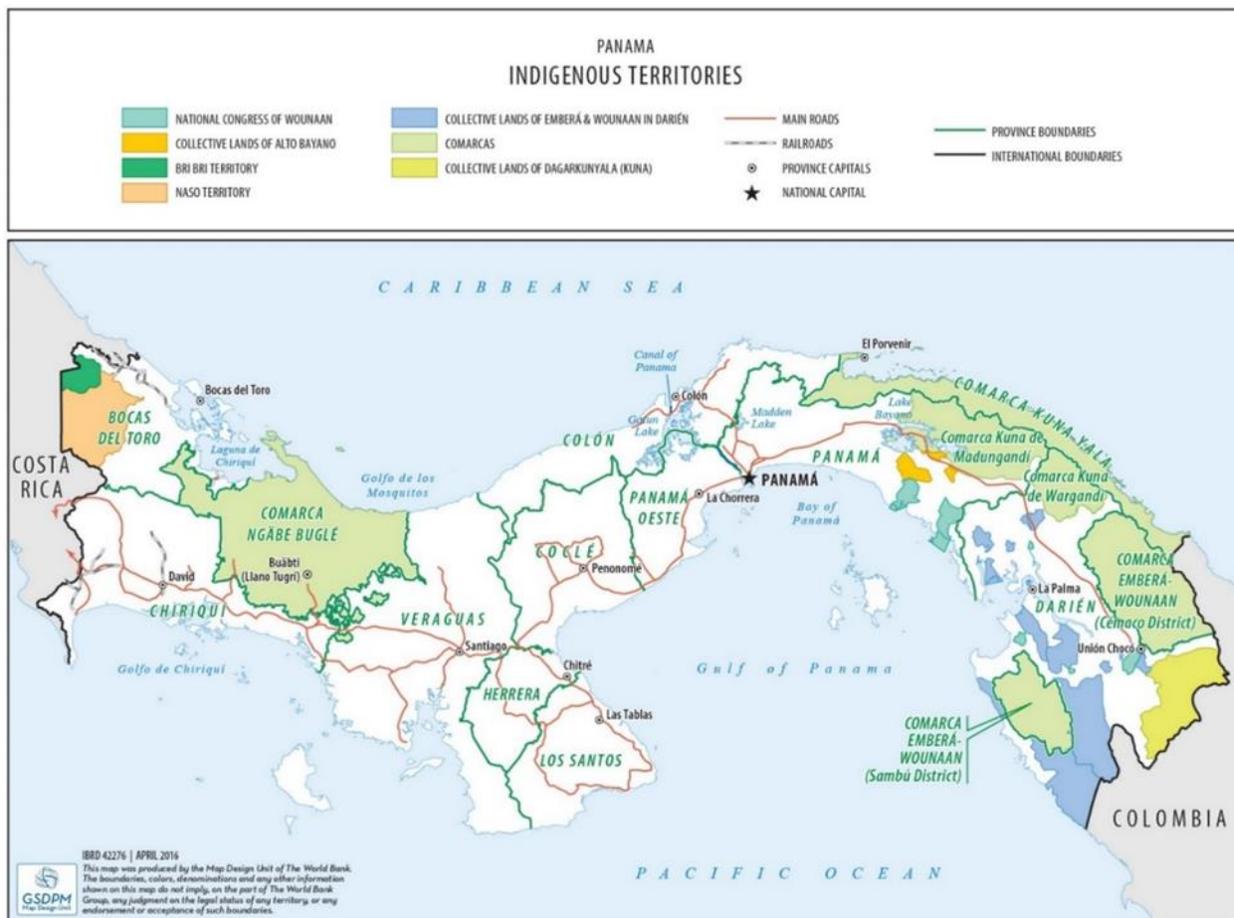
Esta ley señala que el título de propiedad colectiva será imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable, y garantiza el bienestar económico, social y cultural del pueblo indígena que habita en la comunidad indígena. La ley abarca las tierras del Congreso General de Tierras Colectivas Embera y Wounaan, ubicadas en Darién y Panamá; las tierras del Congreso General Embera del Alto Bayano, ubicadas en Panamá Este; del Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, ubicadas en la costa de Panamá Este y en Darién; del Congreso General de Daggargunyala; y del pueblo Bri Bri, ubicadas en la provincia de Bocas del Toro. La Ley 72 de 2008 se encuentra en proceso de implementación y desde el 29 de junio de 2010 cuenta con un reglamento aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No 223, en el que se establece el

procedimiento que se utilizará para la adjudicación de dicha propiedad colectiva¹³. En el marco de esta ley y hasta la fecha se puede señalar que se han titulado dos territorios colectivos indígenas en la provincia de Darién, se trata de las comunidades de Puerto Lara y Caña Blanca; dos comunidades del Pueblo Wounaan quienes son los primeros beneficiados mediante la figura de propiedad colectiva de las tierras.

Al margen de la protección legal que se garantiza a través del establecimiento de las Comarcas y de las tierras colectivas existen todavía unos territorios, calificados como áreas anexas no delimitadas, que se encuentran principalmente en la provincia de Bocas del Toro y que todavía no han sido delimitadas y garantizadas por el Estado. Son tierras habitadas mayoritariamente por comunidades del pueblo Ngäbe sobre las que no existen ninguna protección territorial especial y sobre las que el Estado debe adoptar medidas de protección.²⁹

La Ley 72 incluye el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al consentimiento libre, previo e informado, para todo plan, programa o proyecto a desarrollar en sus áreas (Art 14).

²⁹ PDIPIP. 2013. P. 35



Tierras colectivas Emberá Wounaan

La mayoría de los indígenas Emberá habitan hoy al oriente del país, principalmente en la Comarca Emberá-Wounaan y en comunidades dispersas en los territorios en reclamo denominados Tierras Colectivas, en la provincia de Darién. Se han concentrado también al este de la provincia de Panamá, en los distritos de Chepigana y Pinogana y cerca de Colombia. Actualmente existen dos instancias máximas en la vida política de los Emberas y Wounaan que son:

- el Congreso General de la Comarca Emberá-Wounaan
- el Congreso General de Tierras Colectivas.

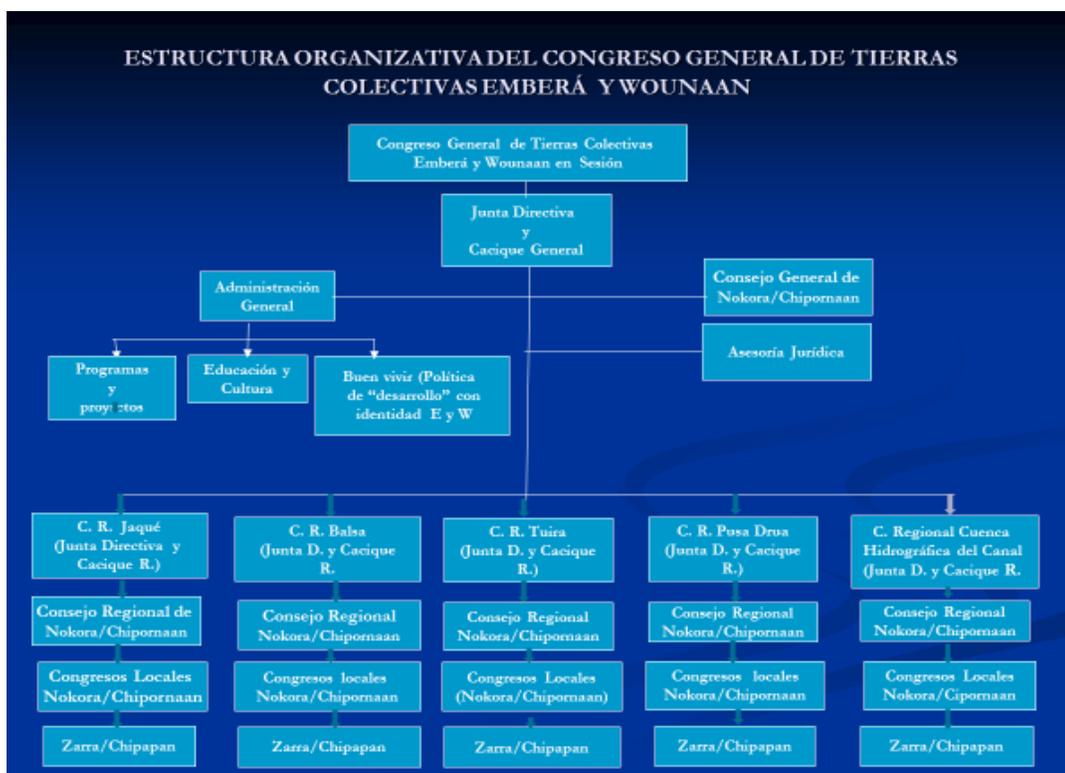
Ambos Congresos cuentan con un Cacique General y con Caciques Regionales.

Pero estas formas de organización son bastante recientes. Los Emberá y Wounaan tuvieron la necesidad de cambiar su tradicional forma de vida en grupos familiares a lo largo de los ríos, en ciclos semi-nómadas. En ese contexto la autoridad de grupo recaía sobre alguien dentro del

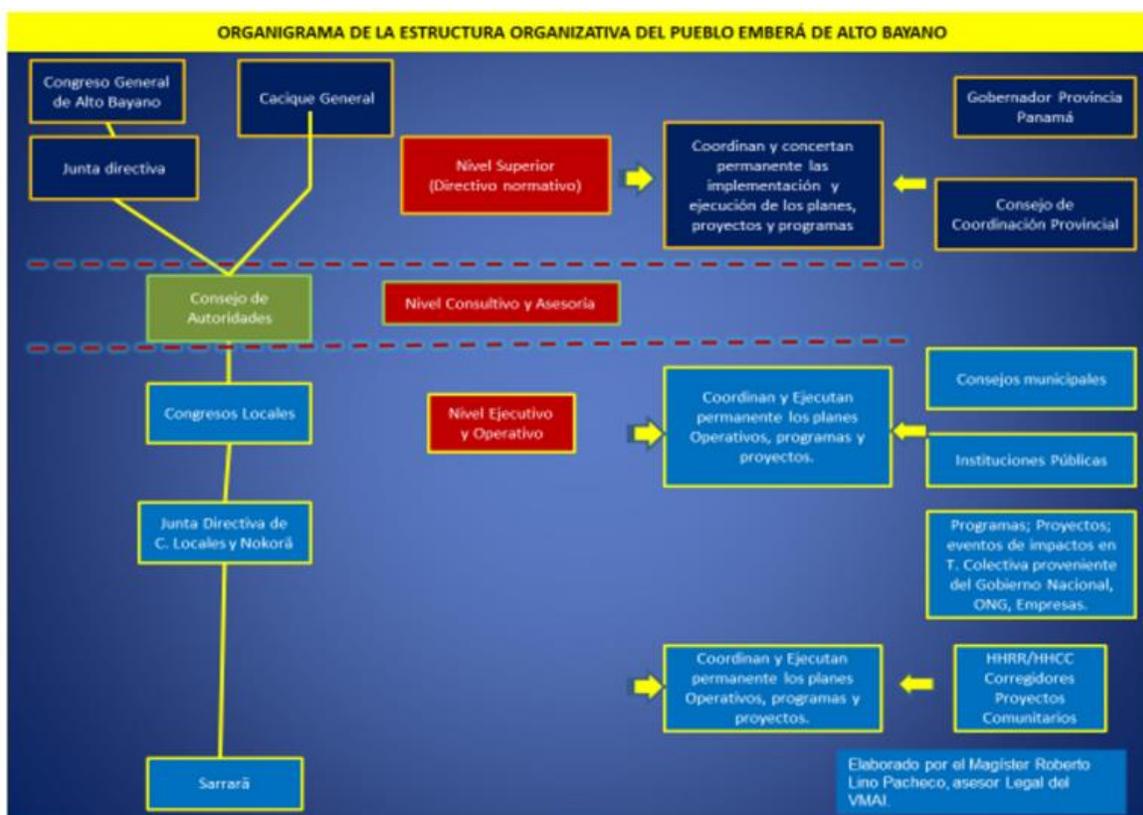
propio grupo familiar. En tiempos de crisis, varios grupos podían someterse temporalmente a la autoridad de un jefe para todos.

El Congreso General de Tierras Colectivas surgió a partir de otra realidad. Un gran número de poblados Embera y Wounaan están ubicados fuera del territorio comarcal, dispersos unos de otros. Por encontrarse en la provincia de Darién o inclusive de Panamá quedaban oficialmente fuera de la protección y liderazgo del Congreso de la Comarca. Este Congreso está organizado en cuatro distintas regiones, cada una con un Cacique Regional y teniendo como máxima autoridad un Cacique General. A nivel local las comunidades son representadas a partir del Consejo Nokó. El nokó es el dirigente de cada comunidad y su labor es motivar a la comunidad para que en asambleas comunitarias se discutan distintos problemas que competen al poblado o a la región. Resulta el mediador entre la comunidad y las autoridades locales del gobierno nacional

Estructura de gobernanza del C.G de las TCEW



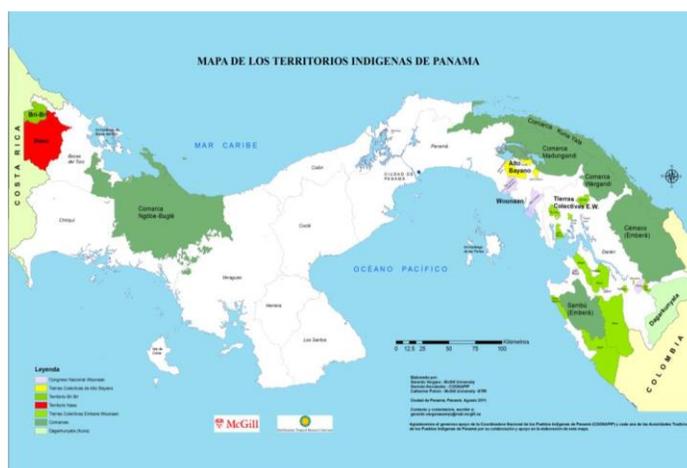
Los Emberá del Alto Bayano están actualmente organizados en cuatro comunidades: Ipetí Emberá, Piriati Emberá, Maje Emberá y Unión Emberá. Como subgrupos Emberá que quedaron fuera de la Comarca Emberá Wounaan, carecían de una organización política definida. A partir del año 1968, adoptaron el modelo de organización del pueblo Guna. La comunidad de Maje y Unión Emberá se localiza en la subcuenta del Rio Maje Lago Bayano, comparte dos corregimientos, el de Torti y el Llano, en el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá. Las comunidades de Ipetí Embera y Piriati Embera al igual que Unión Emberá, están regidas bajo las estructuras tradicionales de los Congresos Locales que conforma el Congreso Regional y a la vez forman parte del Congreso General Emberá de Alto Bayano, además de sus Autoridades Tradicionales, donde los jefes inmediatos de cada comunidad son los Nokorá y el representante de la Región de Maje lo es el Cacique Regional. El Congreso Regional Maje Emberá Drua, fue constituido de conformidad al artículo 90 de la Constitución Política de la República de Panamá, así como el artículo 6 Numeral 3 de la Ley 72 de 2008 y la Resolución del Congreso N° 2 y 4 del 29 y 30 de abril de 2010, que crea el Congreso Regional integrado por la comunidad de Maje Cordillera y Unión Emberá.



Organización Tradicional: La estructura política-administrativa actual consiste principalmente en el Congreso General Emberá de Alto Bayano, considerado la máxima autoridad política Emberá y

el presidente del Congreso General, que tiene la función legislativa; los Caciques Generales, consideradas como primeras autoridades Emberá política y administrativamente que tienen como funciones coordinar todas las actividades económicas, sociales y políticas en beneficio de las comunidades y representar al pueblo Emberá ante el gobierno e instituciones privadas; y los Nokoras o dirigentes locales, quienes representan al cacique en cada comunidad y encabezan las actividades en sus respectivas comunidades.

Mapa de las Tierras colectivas de Alto Bayano.



Territorios Indígenas / Tierras Anexas

En Panamá además de las comarcas y tierras colectivas, existen territorios indígenas que actualmente siguen luchando para ser reconocidas como comarcas, tales son: Pueblo Wounaan, las tierras ancestrales de DaKargunyala (pueblo Guna), el pueblo Bugle, el pueblo Naso y el pueblo Bri Bri.

Territorio Wounaan

El pueblo Wounaan, al crearse la Comarca Emberá, 5 de sus comunidades quedaron dentro de esta comarca y otros 17 dentro de las Tierras Colectivas.

El pueblo Wounaan, lucha para que se les reconozca como pueblo con una cultura propia y organización política. En ese marco han creado su propio congreso propia llamada Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, es el máximo organismo de expresión y decisión del pueblo Wounaan, establecida en 1998 y fue reconocido por la Dirección Nacional de Política Indígena del

Ministerio de Gobierno y Justicia bajo el artículo # 90 de la Constitución de la República de Panamá, como Congreso con su propia Autonomía y Autodeterminación.

En este congreso nacional están representadas las comunidades Wounaan de Darién (dentro y fuera de la Comarca), de Panamá Oriental (Majé en la Cuenca del Bayano y el Distrito de Chimán), Panamá Canal (la comunidad de Chagres que se encuentra en el área del Canal).

Su estructura se conforma por un cacique, presidente del congreso que son elegidos por la Asamblea General del este pueblo.

Es uno de los 7 Pueblos Indígenas de Panamá, que tiene su propia estructura Política administrativa, como una organización tradicional, que al mismo tiempo creó su propia Organización no gubernamental, sin fines de lucro llamada “Fundación Para el Desarrollo del Pueblo Wounaan” la cual es otra instancia del Congreso que cuenta con su personería Jurídica, para el manejo y administración de las finanzas, programas y proyectos del WOUNAAN PÖDPA NAM PÖMAAM (CNPW).

Territorio Guna Dakargunyala

El Territorio Ancestral de Dakargunyala, territorio antiguo Guna conformada con las comunidades de Paya y Púcuru, se encuentra localizadas en la Provincia del Darién, limítrofe con la república de Colombia. Estas comunidades están ubicadas dentro del Parque Nacional de Darién. Estas dos comunidades se mantienen un poco aisladas y no tienen conflictos con colonos ni con los Emberá y Wounaan. Exigen la legalización de su territorio, ya sea a través de una Comarca o de tierras colectivas.

El máximo órgano de expresión y decisión se denomina Congreso General de Dakargunyala de los dos pueblos: Púcuru y Paya.

En esta región del Darién la presencia institucional casi no existe, con excepción de la Policía Nacional que se instaló en la zona después de varios años de ausencia, a raíz de los problemas de seguridad en 2003.³⁰

Territorio del Pueblo Bugle

El pueblo Bugle, actualmente es parte de la Comarca Ngobe Bugle, pero igual que otros pueblos indígenas de Panamá, están luchando para obtener su propio territorio legalmente.

Su organización política está conformada por el Congreso General Bugle, que está dirigida por un presidente y su equipo técnico.

³⁰ Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Territorio Dakargunyala. 2013.

Sus mecanismos de consulta y toma de decisiones son a través de una asamblea que es convocada de forma ordinaria, 2 veces al año y la extraordinaria cuando es necesario y por la urgencia del tema y su importancia para el pueblo Bugle. Esta asamblea se le llama “Encuentro de Dirigentes”. Aunque no están reconocidos legalmente. Pero en el marco de la creación de la Mesa Indígena Nacional, fueron incluidos dentro de los 12 territorios que componen esta mesa de dialogo. Las tomas de decisiones son ejecutadas a través de una resolución elaborada durante las asambleas.

A los Buglé no se les conoce su historia organizativa, pero en los últimos años han adoptado el sistema de organización de los Ngäbe para tener una vocería y representación en las estructuras tradicionales vigentes en la comarca.

En cuanto a otras manifestaciones culturales, cada uno de estos pueblos indígenas tiene sus propias expresiones, costumbres y creencias.

Territorio Naso

El pueblo Naso, cuenta aproximadamente con 4,000 personas, Se asientan en la provincia de Bocas del Toro, fronteriza con Costa Rica, en el entorno del Río Teribe (la 'gran abuela' en nasó), se encuentra dentro de dos áreas protegidas legalmente reconocidas: El Parque Internacional La Amistad con 207,000 hectáreas y el Bosque Protector Palo Seco con 244,000 hectáreas, uno de los bosques tropicales más importantes de Mesoamérica.

El territorio Naso abarca gran parte de la cuenca hidrográfica del Río Teribe, cuenca y riberas del Río Yorkin, y parte del Río San San. De las 874.000 hectáreas de extensión de la Provincia de Bocas del Toro (12% del territorio de Panamá), el área ancestral Naso abarca el 14.9% de esta provincia. Su población, de acuerdo al censo realizado representa el 2.7% (de la población total de la provincia), y el 3.8%, dentro del área bananera (El Silencio, Changuinola y Guabito).

Los Nasos constituyen 11 comunidades ubicados y cuentan con las siguientes fuentes hidrológicas: En la cuenca media y baja del Río Teribe: Santa Rosa, Sori, Bonyic, Solón, Sieyik, Sieykin y Kuikin. En la cuenca del Río San San: San San, Drury, La Tigra y Loma Bandera. Otras Áreas: Chagres, cerca de El Silencio y la Comunidad de Yorkin ubicada en la cuenca del río del mismo nombre.

Desde los años 60 los Naso reclaman la constitución de la Comarca Naso Tjër Di que hasta ahora no han logrado.

Estructura tradicional de gobernanza

Existen dos formas de organización:

El primero y más tradicional se refiere al territorio en su conjunto y el segundo, a nivel comunitario.

El Rey, históricamente, es la figura principal y característica de la administración tradicional y representante de la autoridad en la región.

Actualmente, el gobierno está bajo una mezcla de monarquía constitucional y hereditaria. El Rey es elegido ahora por el pueblo en una votación, pueden postularse hombres y mujeres, pero deben pertenecer a la familia Santana, la dinastía gobernante, del cual se inició en la primera mitad del siglo XX. El rey puede ser destituido en el Consejo General del Pueblo, con un quórum de 900 personas, por delitos señalados en las leyes tradicionales. El Consejo General de Dirigentes sirve de asesoría al Rey y que representa no sólo un órgano consultivo, sino también, un órgano con poder de decisión.

En el actual periodo, el Rey trabaja conjuntamente con el presidente y Secretario del Consejo, aunque este organismo no se reúne por falta de recursos. El Rey tiene un representante en cada una de las comunidades que integran el territorio; actualmente también existe un representante del Rey en el área Bananera.

A nivel comunitario, la organización representativa es la Asamblea del Pueblo, que está integrada por las autoridades, como el Representante del Rey y el Regidor, los presidentes de comisiones o asociaciones, representantes de educación, de la fuerza pública, de las iglesias y dirigentes comunitarios. La participación es abierta.

Las encuestas comunitarias registran, además, la existencia de organizaciones que tienen influencia dentro de las comunidades y que, en las visitas de campo y convivencia en las comunidades, se observaron que eran bastante activas, especialmente las asociaciones deportivas, de salud, de padres de familia y de damas.

Territorio del Pueblo Bri Bri

El pueblo Bri Bri de acuerdo a informe de la defensoría del Pueblo en el año 2000, es otro grupo étnico que habita en la región fronteriza Panamá-Costa Rica. Habitan las riberas del Río Yorkin y Sixaola, en el Distrito de Guabito, Provincia de Bocas Del Toro.

Son unas 400 familias, sus aspiraciones son tener una comarca. Tienen sus dirigentes, quienes aplican sus leyes internas. Tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, pero que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el derecho jurídico nacional, ni con los derechos humanos cuyo reconocimiento es Internacional.

El Bulú y el Consejo Bri Bri son la máxima autoridad. Con un período de 5 años es lo que guía o dirige el Bulú junto con el Consejo General Bri Bri, tiene 7 integrantes. Las Autoridades Bri Bri se reúnen cada seis meses para una reunión general con el pueblo.



IV. Resultados de la Evaluación Sociocultural

En este proceso de la evaluación se partió desde la base o principio en que se fundamenta la sociedad y las culturas indígenas, que son claves para el éxito de estos proyectos en los diferentes territorios indígenas. Evaluando los efectos de los posibles proyectos en la comunidad en general, en el empoderamiento de las autoridades tradicionales, el fortalecimiento de liderazgos, la revalorización cultural, la recuperación de territorios, lugares sagrados, bosques, fuentes de agua y alimentos propios.

En este marco en el análisis de los resultados, se valoró estos impactos, limitaciones o dificultades, los aciertos y éxitos que podría ocurrir en la ejecución, en las formas de resolución de conflictos y las perspectivas que se podría utilizar para la continuidad de los procesos desarrollados. En la recopilación de los datos para esta evaluación podemos identificar en forma general algunos riesgos que podría generar las diferentes actividades que se implementen en estos territorios, que entre si no hay mucha la diferencia sobre las prioridades identificadas por los participantes.

A. Identificación Participativo de Riesgos Sociales y Medidas de Mitigación

Los principales riesgos sociales identificados como relacionados con la implementación de las inversiones que se plantean financiar bajo los Componentes 1 y 2 del proyecto incluyen: Que conflictos externos al Proyecto entre el Gobierno de Panamá (GoP) y los PI afectan la posibilidad de avanzar con la implementación del Proyecto; que los conflictos internos de gobernanza entre las Autoridades Indígenas de ciertos territorios terminan deslegitimizando decisiones tomadas en relación a la implementación del proyecto; la falta de la participación plena y efectiva de las comunidades beneficiarias, la cual reduce los niveles de apropiación comunitaria y pertinencia cultural; la falta de la participación e integración de la visión de las mujeres, jóvenes, ancianos, grupos con discapacidades físicas, sensoriales o cognitivas y otros grupos vulnerables en la conceptualización e implementación del proyecto, y; la falta de información o reclamos sobre la gestión del proyecto, los contratistas u otras partes/temas.

Riesgos relacionados con el reasentamiento involuntario no se consideran entre los posibles impactos adversos que puedan ser causados por la implementación del proyecto propuesto. A pesar de que el proyecto financiara obras de infraestructura en los territorios y que durante las primeras fases de preparación del proyecto se consideraba activando la Política de Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (PO 4.12) para establecer procedimientos a seguir en caso de cualquier necesidad de adquirir tierra y/o reasentar a personas, las preferencias de las partes interesadas del Gobierno y de los PI que salieron de la ESC y diálogos durante la preparación del proyecto eran completamente excluir proyectos que requerían de adquisición involuntaria de tierra o reasentamiento físico. En lugar de activar la PO 4.12, tanto los ministerios socios como las autoridades y comunidades indígenas preferían aceptar como elegibles donaciones voluntarias de tierra, así que el capítulo de gestión social propone procedimientos para la donación voluntaria de tierra para las obras y actividades que requieren de adquisición o cambio del uso de tierra. Los mecanismos establecidos en el MGAS están basados en la identificación participativa de los principales riesgos sociales asociados con el proyecto y mecanismos de mitigación, incluyendo: (i) procedimiento y documentación para evidenciar los procesos de consulta libre, previa e informada y el amplio apoyo comunitario para las obras; (ii) mecanismos para asegurar la participación plena y efectiva y la pertinencia cultural de las inversiones; (iii) procedimientos para asegurar la legalidad de la tierra y para casos de donación voluntaria de tierra para las obras civiles, basados en la práctica actual de los ministerios socios (Ministerio de Salud y Ministerio de Educación) en los territorios Indígenas; y (v) mecanismo de retroalimentación y atención a reclamos.

La matriz abajo resume los resultados de la ESC en cuanto a la identificación participativa de potenciales riesgos sociales, e indica las medidas para mitigar cada categoría de riesgo. Las específicas medidas de mitigación identificadas en la matriz están en el capítulo de gestión social del MGAS.

Riesgos Sociales Identificados	Propuestas Medidas de Mitigación
1. Que conflictos externos al proyecto entre el Gobierno y los PI afectan la posibilidad de avanzar con la implementación del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de comunicaciones para asegurar el flujo de información y mensajes claves entre los partes interesados - Sistema de atención a reclamos (Comité Directivo, VMAI y Mesa como espacios de dialogo para conflictos de alta escala)
2. Que conflictos internos de gobernanza entre las autoridades Indígenas de ciertos territorios terminen deslegitimizando decisiones tomadas en relación a la implementación del proyecto	
3. Falta de la participación plena y efectiva de las comunidades beneficiarias, la cual reduce los niveles de apropiación comunitaria y pertenencia cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del presente MGAS: Procesos de consulta libre, previa e informada y mecanismos para asegurar el amplio apoyo comunitaria, la participación plena y efectiva y la pertenencia cultural de las inversiones - Implementación de la Estrategia de Género
4. Falta de la participación e integración de la visión de las mujeres, jóvenes, ancianos, grupos con discapacidades físicas, cognitivas y sensoriales y otros grupos vulnerables en la conceptualización e implementación del proyecto	
5. Coerción de los miembros de la comunidad para donar tierras que se utilizan con fines privados para acomodar obras financiados por el proyecto, haciendo la donación de tierra efectivamente involuntaria	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de procedimientos establecidos para la donación voluntaria de tierras - Validación de donación por Autoridad local, personas impactadas, EGP y BM
6. Falta de información, quejas y reclamos sobre el proyecto, los contratistas, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de una Estrategia de Comunicaciones - Sistema de atención a reclamos

B. Elementos Claves para la Pertinencia Cultural de los Proyectos

Al mismo tiempo que se fue identificando los riesgos potenciales que podrían determinar la continuación o no de los sub-proyectos, también se fue identificando los elementos claves que podrían asegurar la pertinencia cultural en los sub-proyectos que se ejecutaran en los territorios, producto del trabajo realizado en el campo, se basaron en estos elementos claves para el éxito de los sub-proyectos.

Cosmovisión

Durante la consulta se pudo constatar que la cosmovisión indígena sigue vigente en la mayoría de los Pueblos Indígenas de Panamá. A través de la cosmovisión de los Pueblos Indígenas se expresan y se hacen necesarios la armonía, el respeto y el equilibrio; tres elementos claves sin los cuales es imposible la unidad en la diversidad. La cual se hace desde la perspectiva individual y comunitaria a la vez, en la concepción holística de la vida misma y en la relación armónica de hombre-cosmos-naturaleza.

La cosmovisión indígena le ha permitido a sus Pueblos, desde hace milenios, el estilo de vida sostenible y armónico con el entorno natural, lo cual ha permitido la conservación y protección de los ecosistemas y la biodiversidad de sus territorios.

Por eso en muchas comunidades se toma en cuenta mucho el lugar donde se planea construir alguna infraestructura que no trastoque estos sitios que podrían molestar a estos espíritus que cuidan estos lugares sagrados.

Identidad y Cultura

La identidad cultural de los pueblos indígenas se sostiene y perpetúa alrededor de cuatro ejes principales: Territorio, Organización Social y Política, Economía y Espiritualidad. En la concepción de los pueblos indígenas "el territorio y los recursos naturales y el ambiente no son propiedad de nadie ya que han sido dejado por Dios para que el hombre los cuide y obtenga todo lo necesario para la vida" Palabras expresadas por un sabio de la comunidad de Arimae del pueblo Emberá de las Tierras Colectivas. Las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas en el uso de los recursos naturales, de donde se extrae todo lo necesario para la subsistencia, han garantizado su conservación y renovación. La organización social y política representa una de las fortalezas más grandes de la cultura indígena en donde la familia es considerada la institución social más importante. En cuanto a los valores de su economía estos son el reflejo de una visión que determina que cada uno debe tomar de la naturaleza solamente lo que necesita para poder vivir.

El derecho a la identidad y la cultura de los pueblos indígenas es reconocido en diferentes instrumentos internacionales de los derechos de los pueblos indígenas. El reconocimiento de la existencia de identidades diferentes por parte de la población mayoritaria contribuye sin duda a la

introducción de saberes y quehaceres tradicionales que las definen, en un sentido positivo, provechoso para toda la sociedad.

Conocimiento Tradicional

Representan un conjunto de conocimientos generados en la vida práctica e intelectual de los Pueblos Indígenas y transmitidos culturalmente a través de generaciones. Las prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales en un marco de respeto del ecosistema han garantizado la conservación y renovación de los recursos en los territorios indígenas. Entre los Pueblos Indígenas no existe contradicción entre el significado ecológico, económico y cultural de los recursos naturales. Los recursos tienen un valor de uso que las personas aprovechan para construir su vivienda y abastecerse de alimentos, vestidos, medicinas, etc. Este conocimiento se relaciona, por lo tanto, con la jerarquía de valores que conducen al respeto de las diferentes formas de vida y se utilizan con fines medicinales, productivos y cosmogónicos; concretamente se refieren a aspectos tales como, el desarrollo de cultivos medicinales y alimentarios, la identificación de especies útiles para diferentes necesidades, el procesamiento primario de estos recursos, interpretación de las señales de la naturaleza, entre otros.

A pesar de que algunos de estos valores han venido sufriendo modificaciones debido a la constante presión de las economías monetarias de la sociedad dominante y a su influencia en los estilos de vida de la sociedad indígena, en relación con los recursos naturales la concepción indígena del mundo natural, en donde el bosque, la tierra y el agua se ven como la gran casa de todos los seres vivos que proporciona lo necesario para asegurar la sobrevivencia, aún prevalece. Este sistema de valores desarrollado por los pueblos indígenas en su relación con los ecosistemas permite asegurar su perpetuación al tomar de la naturaleza solo lo necesario para la reproducción de la vida.

Entre los pueblos indígenas no existe contradicción entre los significados de lo ecológico, lo económico y lo cultural en cuanto a los recursos naturales, sino por el contrario se ve en todos estos factores una especie de complementariedad. Las prácticas y métodos tradicionales de los pueblos indígenas que han garantizado, en los territorios que ellos ocupan, la conservación y la renovación de los recursos naturales, recién hasta hace muy poco están siendo positivamente valoradas por la cultura occidental ya que representan alternativas económicas diferentes que permiten preservar los suelos, no agotar las fuentes de agua o extinguir las especies animales, por eso la importancia para los pueblos indígenas que toda actividad en sus territorios debe ir acorde o con una relación armónica con la madre tierra.

Uso del Territorio y de los Recursos Naturales

Los pueblos indígenas desde siempre han practicado la preservación de los recursos naturales, más que de conservación, sus sistemas de protección han logrado mantener por años su modo de vida, utilizando de una manera sostenible estos recursos para su bienestar colectivo. En la vida

diaria lo siguen utilizando para su sustento diario, para la salud, utilizando las plantas medicinales, para la construcción de sus viviendas entre otras cosas.

Por eso es bien sabido que donde mayor biodiversidad existe es donde están los pueblos indígenas, así lo manifiestan los propios pueblos indígenas, como en el caso del pueblo Emberá en su mayoría, como lo expresaron durante las entrevistas realizadas, su desarrollo económico gira en torno a la agricultura y la artesanía, muchos de ellos están preocupados por la tala de árboles, con las que construyen sus canoas, como la madera de espave, cedro espino y pino amarillo, están en situación de extinción estas especies de madera, porque que a la vez les sirve para la construcción de sus viviendas, a esto se atribuye de que sus viviendas tradicionales se van desapareciendo, por la escases de los materiales tradicionales, hoy día por eso las viviendas se construyen con materiales que no son propias de su cultura, como es el cemento, zinc entre otros.

Además, como parte de una actividad económica los hombres y mujeres aún siguen practicando la artesanía, aparte de que es una práctica tradicional de su pueblo, el tallado de madera (semillas de Tagua), por el cual los Emberá son reconocidos como excelentes talladores y las mujeres confeccionan la cerámica de barro, artículos de cestería, canastas, tejidos, chaquiras.

Matriz de los aspectos generales que deben orientar los proyectos e en Territorios Indígenas

Sector	Cosmovisión	Identidad y Cultura	Conocimiento Tradicional	Manejo y uso de los RRNN
Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Toda iniciativa debe tener como marco estos tres elementos claves: la armonía, el respeto y el equilibrio en la ejecución de cualquier iniciativa. -Una educación con pertinencia cultural para los pueblos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> -La inclusión de una educación propia como un mecanismo y herramienta para revitalizar la identidad de los pueblos indígenas. -El respeto a la concepción de que los pueblos indígenas son pueblos con identidad propia. -El sistema educativo debe tener recursos pedagógicos y materiales didácticos pertinentes cultural y lingüísticamente. 	<ul style="list-style-type: none"> -La implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en todos los territorios -Los pueblos indígenas tienen sus propios métodos culturales de transmisión de conocimientos, que deben ser considerados. -La importancia de la formación de los docentes en estos aspectos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se debe tener presente, que, en las tierras indígenas, existen sitios sagrados que deber ser respetados. -Considerar el uso de los materiales del entorno en caso de que se vaya a construir una infraestructura.

Sector	Cosmovisión	Identidad y Cultura	Conocimiento Tradicional	Manejo y uso de los RRNN
Salud	-Tener en cuenta que en la cosmovisión indígena la medicina tradicional es preventiva y mas alla de eso representa el bienestar de la comunidad.	-Promoción de seminarios de los expertos indígenas para fortalecer su conocimiento -Reconocimiento de los médicos tradicionales dentro de diferentes iniciativas. -Respeto a los conocimientos, prácticas y formas tradicionales que son los elementos de la identidad indígena.	-Implementación de políticas de protección del Conocimiento indígena sobre la medicina tradicional. -Considerar a expertos indígenas en las instancias de salud como una forma de promover el CT. -Sensibilización de personas e instancias no indígenas sobre el tema. -reforzar los programas de capacitación y al mismo tiempo incluir el tema de la revalorización del conocimiento tradicional	-Considerar que los pueblos indígenas utilizan los recursos naturales de los bosques para diferentes actividades como las plantas para la medicina tradicional.
Agua y saneamiento	El agua para los pueblos indígenas tiene un significado muy sagrado y espiritual que va más allá de la dimensión corporal de una necesidad de consumo. Es un recurso vivo, sagrado.	Los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento para las comunidades indígenas deben ser desarrollados desde un enfoque intercultural que valore y respete los conocimientos, leyes y formas de vida tradicional.	La revitalización, recuperación y fortalecimiento de las practicas del uso de este recurso vital debe estar incorporado en los proyectos. Su cuidado y uso racional. El rol de la mujer indígena es clave en la transmisión de estos CT.	La relación que existe con la tierra, territorios y el agua constituye la base física, cultural y espiritual de la existencia. Esta relación con la Madre Tierra les obliga a conservar el agua dulce y los mares para la supervivencia de las generaciones del presente y del futuro.

Sector	Cosmovisión	Identidad y Cultura	Conocimiento Tradicional	Manejo y uso de los RRNN
Gobernanza	<p>Para los P.I, es una institución con un conjunto de valores, principios y normas que implica el proceso de toma de decisiones y su implementación.</p> <p>Elementos en que se basa: Tradiciones, hábitos, prácticas, procesos, normas, comportamientos, costumbres y marcos institucionales y políticos</p>	<p>Las formas propias de gobernanza es uno de los elementos claves de la identidad de los P.I</p> <p>Es necesario el fortalecimiento de las estructuras de toma de decisión de los territorios</p>	<p>Las prácticas de los CT, fortalece el sistema de gobernanza de los PI.</p> <p>Es importante la revitalización, recuperación de los CT, involucrando a los sabios, jóvenes y mujeres en este proceso.</p>	<p>Los pueblos indígenas han mantenido una relación con la naturaleza que se basan en su cosmovisión, que no solo se remite al manejo y administración del territorio, sino también al fortalecimiento de sus capacidades, al rescate y valoración de sus CT, a la gestión territorial y a la participación en la elaboración de políticas públicas para sus pueblos</p>

C. Resolución de Conflictos y Atención a Reclamos

Los pueblos indígenas cuentan con antecedentes de conflictos que se han generado por diferentes motivos en sus territorios, con el Estado y con empresas que han querido implementar actividades sin consulta ni con el Consentimiento Libre Previo e Informado, de los estos pueblos, violando así sus derechos como pueblos y sus propios sistemas de gobernanza.

Estos procesos se deben tener en cuenta para la implementación de los sub-proyectos y evitar crear conflictos innecesarios en esa etapa. Sin embargo, es importante contar con mecanismos adecuados que puedan ser activadas en el momento que pueda surgir algún conflicto o aumentar las ya existentes en los territorios, con distintas escalas y grados de complejidad, frente a los cuales se debe iniciar con una visión positiva, inicialmente de prevención, así como de solución y transformación.

Estos conflictos podrían ser internos como externos, lo identificamos al igual dentro de los riesgos potenciales que podrían atrasar o parar alguno de los sub-proyectos.

Según las informaciones recabadas en algunos territorios, las comunidades han utilizado distintos mecanismos para solucionar algunos conflictos, dependiendo el nivel y tipo de conflictos. Como

ejemplo, lo siguiente describe el caso de los territorios Emberá Wounaan, en los cuales existen tres organismos de toma de decisión:

1. Congreso General Emberá Wonaan, es el máximo organismo de expresión de toma de decisiones del pueblo Emberá Wounaan, estas decisiones se dan a conocer a través de una resolución, el cual es firmado por el presidente del congreso general, el secretario y refrendado por el cacique general.
2. Congreso Regional, su toma decisiones es a nivel regional, entendiendo que en este pueblo existen dos regiones: Cemaco y Sambu. El cumplimiento de estas decisiones a nivel de su región.
3. El Congreso Local, es el organismo que toma decisiones a nivel de la comunidad de su competencia, el cual es refrendado por el Noko de su comunidad, quien es el jefe inmediato de su comunidad.

En este contexto, estos organismos son los que toman decisiones y atienden los problemas o reclamos que pueden suceder en la fase de la implementación del proyecto, dependiendo del grado del problema se resuelve a través de estos mecanismos:

1. Si hay conflictos a nivel de una comunidad, se resuelve a través del congreso local.
2. Si el conflicto o reclamo es de una región, donde esté involucrada más de dos comunidades, se resuelve a través del congreso regional.
3. Si el conflicto o los reclamos se agrava entonces se convoca a un consejo comarcal de Nokoras, es allí donde el rol de los Nokoras se activa, solo como un medio de consulta para que este consejo recomiende los pasos a seguir y sobre todo para convocar a un congreso general para buscar la solución definitiva.

Este Consejo de Nokoras, sus miembros son los altos dirigentes y sabios que lo conforman de las diferentes comunidades del territorio Emberá Wounaan.

Tienen dos niveles:

- Consejo General de los Nokoras: Es un órgano de consulta y tienen la función de proponer temas de interés de las comunidades para ser tratados en la asamblea del congreso general.
- Consejo de Nokoras regionales: También es un órgano de consulta regional que propone y recomienda al congreso regional temas que deben ser priorizadas en las asambleas regionales.

En conclusión, el consejo de Nokoras es un mecanismo de consulta y de asesoría para resolver conflictos sobre los diferentes temas y su relación con el proyecto serían los que estarán

monitoreando el proceso e intervenir en caso de que así ellos lo determinen si ocurre algún conflicto o reclamo en el proceso de la implementación, por eso es la importancia de tomar en cuenta estos diferentes mecanismos que existen de hecho en los territorios indígenas.

A lo externo han recurrido a las instancias administrativas del gobierno: alcaldes, corregidores, en el caso de Áreas protegidas y contra empresas madereras, con el Ministerio del Ambiente. A lo interno que son conflictos de gobernabilidad de algún territorio en su momento a la Dirección de Política Indígena, en la actualidad al VMAI.

También el conflicto con los colonos por el tema de límites y tierras, proyectos con los gobiernos y empresas, algunas veces ha sido por vía de dialogo y por otro lado los mismos congresos han emitido sus resoluciones rechazando estas actividades en sus territorios, como una decisión final relacionado al tema en conflicto y solicitando el respeto a esta decisión.

En su relación con el Estado el Congreso General o los consejos dicta resoluciones sobre las medidas que han de tomarse en relación a un problema específico. En esa misma resolución se nombra una comisión negociadora que dará el seguimiento y en muchos casos estas comisiones están presididas por los mismos Caciques Generales.

A lo interno de los territorios indígenas existen reglamentos internos que contienen medidas para resolver conflictos tanto internos como externos, como en el caso de la Comarca Ngobe Bugle, establece en su Carta Orgánica, Consejos de Paz y Conciliación, a nivel regional, distrital y comunal, como instancias de mediación de resolución de conflictos, que en su momento podría funcionar para resolver cualquier conflicto que surja en el marco de los sub-proyectos.

En el caso de los conflictos que actualmente existen en algunos territorios que podrían afectar el proceso de la implementación de algunos sub-proyectos, podemos destacar que en la Tierras Colectivas, sucede este tipo de situación actualmente, pero hay la particularidad de que la misma comunidad o la autoridad local puede legalmente otorgar su autorización, a través de una resolución, utilizando los mecanismos que hasta el momento han sido exitosas, los cuales son el dialogo y el consenso para que esta situación no permita la obstaculización de las obras o proyectos en dicha comunidad. En estos consensos han intervenido los consejos de los Nokoras, quienes tienen su rol de orientar, guiar, asesorar y proponer las soluciones al problema existente. Al igual que en otros territorios de los pueblos indígenas existen estos mecanismos de resolución de conflictos, donde las autoridades locales tienen la facultad de otorgar el aval para que se implemente los proyectos sin dificultades.

Los proyectos priorizados por los pueblos indígenas en el marco del PDIP y del presente proyecto, sin duda es un escenario de diversas relaciones, tensiones y conflictos que pueden crearse o aumentar las ya existentes en los territorios, con distintas escalas y grados de complejidad, frente a los cuales se debe iniciar con una visión positiva, inicialmente de prevención, así como de solución y transformación.

Los enfoques de los conflictos en los territorios indígenas nos llevan a analizar estos diferentes conflictos existentes que podrían aumentar o los que se podría generar en el proceso de la ejecución de los distintos proyectos. Tomando en cuenta ciertos elementos:

- ✓ La concepción de las necesidades priorizadas durante los talleres se enfoca desde una doble perspectiva: de una parte, considera la existencia de conflictos socio-ambientales entre la conservación y las aspiraciones de los pueblos indígenas, y de otra, se configura como un escenario territorial de encuentro intercultural y puesta común de los diferentes intereses, en la vía de la tramitación de tales conflictos, la concertación y la construcción de acuerdos de manejo hacia la conservación ambiental. Desde este punto de vista, es un espacio de representatividad para los diferentes actores e intereses.
- ✓ Las decisiones y rumbos de acción definidos en cada uno de los proyectos serán el resultado de ejercicios de concertación que suponen hacer explícitos los intereses, identificar los conflictos y construir consensos, aumentando de esta manera el control social sobre el uso del territorio y, por lo tanto, aportando al uso sostenible de los recursos naturales y a la legitimidad y gobernanza en los territorios.
- ✓ Dependiendo de las particularidades culturales en cada uno de los mosaicos, se definirán esquemas de solución y transformación positiva de conflictos el en MGAS del proyecto, ligados al acumulado cultural y las experiencias previas.

Los pueblos indígenas a través de sus luchas han ido desarrollando diferentes estrategias para resolver los diferentes conflictos en sus territorios, de acuerdo con sus particularidades y tipos de conflictos. Ellos han utilizado diferentes mecanismos para poder que el gobierno y las instituciones tomen en cuenta sus derechos y sus propuestas antes cualquier tipo de situaciones que pongan en peligro sus tierras, territorios y recursos.

Las estrategias más utilizadas han sido las siguientes medidas:

1. A través de cabildos, diálogos con los diferentes actores que estén involucrados.
2. Haciendo alianzas con organizaciones solidarias tanto locales, nacionales e internacionales.
3. En casos más difíciles algunos pueblos como el pueblo Ngobe Bugle ha utilizado la vía de las manifestaciones como una medida para ser escuchados, llegando a negociar con el gobierno en una mesa de diálogo para llegar a un acuerdo que satisfaga a las dos partes.

A través de la legalización han establecido varios mecanismos, por ejemplo:

- Fortalecimiento Institucional. A través de la unificación del Congreso y el apoyo a las autoridades, las comunidades tienen nuevas expectativas y requieren cada vez más de las autoridades para la solución de conflictos internos y externos. Para el fortalecimiento institucional han conseguido el apoyo de proyectos gubernamentales y no gubernamentales que lo tienen dentro de sus componentes.

-
- Fortalecimiento de las capacidades de negociación y solución de conflictos. Las autoridades y dirigentes en la mayoría de los casos ya no necesitan acompañamiento para negociar y resolver conflictos. Sólo a veces requieren de asistencia legal para algunos temas más técnicos.
 - Tienen ubicados los actores con los que pueden establecer alianzas estratégicas, tanto del sector oficial como del sector civil.

Como parte de una estrategia para resolver los conflictos que pudiesen ocurrir durante la implementación del presente proyecto en los territorios indígenas, los elementos más claves que hay que considerar es lo siguiente: Los pueblos indígenas, sea cual sea la naturaleza de los conflictos, están basados en un conjunto de normas, principios, valores, usos, prácticas, costumbres, tradiciones y procedimientos basados en su cosmovisión indígena, que se aplican en el marco de su organización y convivencia social. Además, se reconoce que debe fomentarse mayor equidad con la integración de la mujer en la toma de decisiones y que la mujer ha estado culturalmente excluida del poder. Una observación sobre la integración de la mujer en los procesos comunitarios. En este aspecto se hizo énfasis en todas las actividades realizadas para que participara la mujer en ellas. Sin embargo, había muchas dificultades para que las mujeres estuvieran presentes. La opinión de los hombres es que muchas veces las mismas mujeres no quieren participar y son tímidas en dar sus opiniones “porque no quieren complicarse o tienen miedo”. Sin embargo, este es un proceso en construcción que debe continuar.

D. Estrategia de Participación

La Estrategia de Participación con comunidades y beneficiarias indígenas durante la preparación y ejecución de subproyectos entonces se dirige a fortalecer el compromiso entre los aliados sociales e institucionales del Proyecto, haciendo énfasis en la continuación de mecanismos participativos y en la constitución de alianzas y otorgando especial atención a los siguientes procesos:

- Fortalecimiento de las dinámicas organizativas de las poblaciones y comunidades relacionadas con las necesidades prioritarias, así como de mecanismos e instancias de participación y concertación.
- Desarrollo de capacidades institucionales relativas al fortalecimiento de la gobernanza en sus territorios.
- Reconocimiento de diferentes categorías de manejo y estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
- Construcción de perspectivas interinstitucionales e interculturales que armonicen diferentes intereses y desarrollen sinergias en función del ordenamiento ambiental y cultural del territorio.
- Armonización de intereses y usos con la conservación, haciendo compatibles la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades locales.

El éxito de los proyectos se relaciona directamente con los niveles de coordinación y participación entre los diferentes sectores e instituciones y la consolidación de modelos efectivos de manejo y uso sostenible de los recursos naturales que interactúan y apoyan la conservación y el desarrollo humano.

Las comunidades se han involucrado desde el inicio del diseño del PDIPIIP y del presente proyecto, participando en su análisis de sus necesidades y tomando decisiones sobre sus prioridades que los vincula como sujetos activos de su desarrollo como pueblos y estos avances contribuirán en el éxito de esta primera fase de implementación, permitiendo incorporar y validar diferentes procesos de consultas para levantar estas propuestas de financiamiento.

También esta estrategia de participación debe considerar los diferentes momentos de ejecución de los proyectos:

- Las actividades que se realicen deben tener como propósito la construcción de un consenso entre los actores claves sociales, así como recoger sus aportes desde las experiencias previas en diversos ámbitos relacionados con los objetivos de los proyectos, que se basa en desarrollar un proceso de socialización, participación y discusión a través de reuniones y talleres.

Para el proceso de la fase de implementación es recomendable que se contemple los siguientes pasos:

1. Continuar con los procesos de consulta y discusión con los actores estratégicos e instituciones que se involucraran y los equipos de trabajo en esta fase.
2. Establecimiento de acuerdos y funcionamiento de instancias de coordinación, participación y concertación en el ámbito de los proyectos.
3. Procesos de fortalecimiento de las estructuras e instancias de gobernanza de los pueblos indígenas.
4. Diseños colectivos de estrategias que permitan el mejoramiento del bienestar de las comunidades a través de establecimiento de comités locales de seguimiento de la ejecución, definiendo esquemas de trabajo en conjunto y mecanismos de participación, coordinación que incluye la definición de los Planes Operativos Anuales (POA).

E. Lineamientos para la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI)

Los instrumentos jurídicos tanto nacionales e internacionales reconocen el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados a través de procesos participativos, previo a la toma de las decisiones que afecten sus vidas y sus derechos.

Para realizar la consulta es necesario tener en cuenta las siguientes características:

Buena fe: Debe desarrollarse en un ambiente de confianza, honestidad, respeto a los valores y a las cosmovisiones diferentes, no con el afán de cumplir un procedimiento o como una formalidad.

Transparencia: El MINGOB y sus instancias correspondientes deben entregar toda la documentación e información necesaria para que las comunidades conozcan sobre el proyecto a implementarse, sin reserva alguna. Hablar con la verdad sobre los alcances del proyecto, lo que es posible y lo que no es posible hacer, dar suficientes y fundadas razones para aquello. Esto evitará que se genere resentimientos o rechazo al proyecto por parte de los actores o a su vez crear falsas expectativas.

Oportuna: El CPLI debe realizarse durante el proceso de diseño e implementación de los proyectos.

Amplio apoyo comunitario: Con todo el proceso se debe lograr la voluntad expresa de participar en el proyecto a través de un acuerdo entre las instituciones y las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.

Instituciones organizativas propias: La CPLI se realizará en estricto respeto a las instituciones, estructura, autoridades, normas y procedimientos.

Flexible: La diversidad cultural existente en Panamá exige que la CPLI será adecuada a cada una de las realidades sin dejar de considerar los principios primordiales.

Participación de hombres y mujeres: Al ser un derecho de las mujeres la participación en todos los procesos, en la CPLI se garantizará la participación de las mujeres y hombres, pudiendo ser en un 50% de cada uno de los géneros.

Idioma: El uso del idioma materno genera confianza, seguridad y por ende la participación de todos los asistentes.

Finalidad: Lograr el acuerdo con los actores y PI, sobre el diseño del proyecto y la implementación del mismo, a través del diálogo intercultural.

Garantizar la participación de Pueblos Indígenas en la toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas, así como disminuir los posibles impactos negativos que se presenten.

Responsable: Él MINGOB, es el responsable de realizar la CPLI, para el efecto contará con un *equipo técnico*, capacitado en mecanismos de resolución de conflictos, mediación, justicia indígena, derechos colectivos y con suficiente dominio del proyecto y las herramientas de la CPLI.

Categorías Principales de Actores por Consultar: Comunidades beneficiarias; Partes Interesadas; Personas afectadas por el proyecto; Organizaciones comunitarias involucradas en el proyecto; Organizaciones sociales y culturales de mujeres y jóvenes; Organismos de desarrollo comunitario

Como parte de la estrategia de participación, con la necesidad de dar el seguimiento participativo a las acciones de los proyectos se tendrá que diseñar un sistema que permitirá la retroalimentación de los procesos y la incorporación de lecciones que generen nuevos conocimientos y avances en la fase de la ejecución de los proyectos.

BIBLIOGRAFIA

ANAM. 2013. Plan de Participación Indígena para el Proyecto “Sistemas Productivos Sostenibles Conservación de la Biodiversidad en el CBM-Panamá”

APRONAD Panamá. 2009. Agua y Saneamiento en la Comarca Ngobe Bugle de Panamá.
<https://sites.google.com/site/apronadpanama/inicio/home>

Banco Mundial. 2017. Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI.

BID. 2010. Inclusión Social en Panamá: La Población indígena.
http://www.sm2015.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=9347&dcLanguage=es&dcType=Working%20Papers&doctype=Working%20Papers&docTypeID=workingpapers&searchLang=&keywords=&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=1&topic=Financiamiento%20Sector%20BOMAJ&country=country_en%3D%3DPanama

Castillo, B. D. 2001. Pueblos Indígenas en Panama: Situación Actual y Desarrollo Autónomo. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Censo 2010.
<https://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2005. Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo 2000.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3533-pueblos-indigenas-panama-diagnostico-sociodemografico-partir-censo-2000>

Gobierno de Panamá, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de Salud. Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá 2008-2010.
http://www.paho.org/pan/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36-diagnostico-situacional-y-plan-de-salud-para-los-pueblos-indigenas-de-panama&category_slug=publications&Itemid=224

IWGIA. 2016. Pueblos indígenas de Panamá. Mundo Indígena.
https://www.iwgia.org/images/publications//0741_EL_MUNDO_INDIGENA_2016-eb.pdf

Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. 2013. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá.
http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_final_plan_desarrollo_pueblos_indigenas.pdf

MIDES. 2015. Marco de Planificación de Pueblos Indígenas. <http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2014/09/Marco-de-planificaci%C3%B3n-de-pueblos-Ind%C3%ADgenas-Final.pdf>

MINSA. 2016. Programa de Saneamiento de Panama.

<http://saneamientodepanama.gob.pa/descripcion-del-programa/>

OACNUDH. 2011. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos de Los Pueblos Indígenas de América Central. http://www.bvsde.org.ni/Web_textos/UNPFA/20%20TOMO-1.pdf

Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngobe Bugle. Julio 2013.

Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Pueblo Ngobe. Julio 2013.

Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Territorio Dakargunyala. Julio 2013.

PNUD. 2016. Diagnóstico sobre la Situación de las Mujeres Indígenas de Panamá.

http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/diagnostico_situacion_mujeres_indigenas_panama.html

Ríos, F. R. 2009. Marco Institucional y Legal de los Pueblos Indígenas de Panamá.

<http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Nacionales/Juridico/Marco%20Institucional%20y%20Legal%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas%20de%20Panama.pdf>

SIASAR. 2017. Orientaciones para Inversiones en proyectos Integrales de Agua, Saneamiento, e Higiene en Comunidades Indígenas de Panamá.

ONU. 2015. Informe de Revisión Nacional de Educación para todos (EPT) 2015.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230035S.pdf>

UNICEF. La Educación en Panamá. https://www.unicef.org/panama/spanish/about_9953.htm.

Valiente, A. Panamá y el Derecho de Consulta de los Pueblos Indígenas en Territorios Receptores de Megaproyectos.

http://www.redunitas.org/Panama_derechos_consulta_territorios_receptores_megaproyectos.pdf

Velázquez, J. Informe de Educación para la Población Rural. MEDUCA.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiA9pLArM7YAhWfoFMKHZsKAnMQFghHMAo&url=https%3A%2F%2Fwww.mimp.gob.pe%2Fwebs%2Fmimp%2Fsispod%2Fpdf%2F351.pdf&usg=AOvVaw3FQp9onIRulCDkDsTqo8Wa>

ANEXO I: TALLERES DE PRIORIZACIÓN Y ENTREVISTAS REALIZADOS EN LOS 12 TERRITORIOS

El primer cuadro presenta la lista de los talleres de priorización realizados en los 12 territorios. El siguiente cuadro presenta la lista de entrevistas individuales, grupales y conversaciones informales que se realizó como parte del proceso participativo en los 12 territorios. Algunas de las personas entrevistadas en las comunidades no estaban participando en los talleres.

Territorio	Comunidad	F	M	Cantidad Total
Comarca Wargandi	I Taller: Morti Comunidades participantes Morti Nurra			
TOTAL		2	43	45
Comarca Daggargunyala	I Taller: Pucuru Comunidades participantes: Pucuru Paya			
TOTAL		8	42	50
Comarca Madungandi	I Taller: Agguayala Comunidades participantes: - Agguayala - Piria - Ibedi - Rio Sabalo - Pintupo - Dabardi - Diwarsigua - Ogobnawila - Rio Diablo - Icandi - Guinubdi - Puerto Gavilana - Cañazas - Nargadi			

TOTAL		7	45	52
Comarca Guna Yala	I. Taller: Goedub Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Muladub - Goedub - Navangandi - Dubuala - Dubbag - Nuevo Sasardi - Cuba - Mansucun - Armila - Carreto 	15	45	60
	II Taller: Playon Chico Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Playón chico - Dad Nackue Dubbir - Ailigandi - Achudub - Mamidub - Usdub - Ogobsukun - Aidirgandi 	12	38	50
	III Taller: Nargana Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Nargana - Corazón de Jesús - Digir - Niadub - Rio Azúcar - Magebgandi 	8	22	30
	IV Taller: Nalunega Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Nalunega - Nusadub - Orosdub - Garddi Sugdub - Garddi Dubbir - Garddi Muladub 			

	<ul style="list-style-type: none"> - Arridub - Agguadub - Soledad Miria - Garddi Mamidub - Naranjo Grande - Wichuala 	13	32	45
TOTAL		48	137	185
Territorio Bugle	I Taller: El Peñon: Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - El Peñon - Piedra Grande - Agua de Salud - El Cope - Guacamaya - San Antonio Abajo - Batata - Guayabito - El Naranjal - Sabanita - Verigua - Mojarra - Peñon Norte - Corral de piedra - El Roble - Quebrada Honda 	21	39	60
	II. Taller: Distrito de Ñurum- Buenos Aires Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Nole Duima - Cabuya - Tierra Blanca - Cerro Pelado - El Piro #2 - Buenos Aires - Guayabito - El Peñon - Quebrada firme 	44	46	90

	III. Taller El Guabal – La playita Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - El Guabal, La Playita. - Rio Grande - Valle Bonito - Rio Piedra - Alto Bilingüe - Santa Catalina - Paymal - Calovebarita - Alto Ortiga - Rio Chico - Paso Vidrio - Alto Limón - Llanito - Quebrada Larga - Norte de Santa Fe - Guabaro 	13	47	60
TOTAL		65	85	150
Territorio Ngobe	I. Taller: Region Besiko- Soloy Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Boca Balsa - Soloy - Besiko 	27	53	80
	II. Taller: Jironday – Pueblo Mesa Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Pueblo Mesa - Barranquilla - El Norteño - Pumona - Oriente - Monte Lirio - Guabal - Varaquia - Alto Mancreck - Jironday 	28	47	75

	III. Taller: Kusapin Tobobe Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Kusapin - Tobobe - Karrigote - Playa Raya - Bahía Azul - Pueblo Nuevo - Cañaveral - Puerto Níspero - Punta Sirain 	7	43	50
	IV. Taller: Kankintu Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Adobalo - Kankintu - Bisira - Morodani - Guabito - Guayabito - Niliru - Nuliri Occidental - Piedra Roja - Calante - Gabronte - Niluri Centro 	19	81	100
	V. Taller: Nole-Hato Chami Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Rincón - Hato Chami - Huaca - Cerro Congo - Cañon - Canoa - Chichica - Besiko - Llano Tugri - Cerro Algodón - Cerro Flores - Boca de Monte - Caracol 			

		16	34	50
	VI. Taller: Muna – Cerro Algodón Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Cerro Algodón - Llano Tugri - Peña Blanca - Chichica - Cerro Caña - Maraca - Alto Caballero - Cerro Puerco - Nibra - Bakama 	26	34	60
	VII. Taller: Mirono-Kuerima Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Kuerima - Hato Pilón - Cascabel - Culantro - Hato Lobo - Corotu - Quebrada Loro - Salto Dupi - Cerro Mesa - Hato Juli - Susama 	36	44	80
	TOTAL	159	336	495
Comarca Emberá Wounaan	I. Taller: Región Sambu – Puerto Indio Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Puerto Indio - Bayamon - La Chunga - Jingurodu - Day Puru - Villa Keresia - Pavarando - Boca de Trampa 			

	<ul style="list-style-type: none"> - Villa Caleta - Rio Tigre - Boca wina - Sanapi - Playa Muerto 	14	86	100
	II. Taller: Región de Cemaco-Lajas Blancas Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Lajas Blancas - El Salto - Alto Playona - Marraganti - Chucunaque - Tortuga - Peña Bijagual 	36	64	100
	III. Taller: El Común Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Nazareth - Villa Nueva - Boca de Tigre - Mach Pobor - Sinai - El Naranjal - Villa Caleta - Marraganti - Corozal 	26	74	100
		76	224	300
Territorio Wounaan	I. Taller: Puerto Lara Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Vista Alegre - Boca Lara - Chuleti - Caña Blanca - Pueblo Nuevo - Maach Pobor - Playa Muerto - Sinai Membrillo 			

	<ul style="list-style-type: none"> - Arimae - Puerto Lara 	7	23	30
	II. Taller: Rio Hondo, Chiman Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Rio Hondo - Rio Platanares - Maje - Cocavagui - Biraquera - Gonzalo Vasquez 	26	53	79
	III. Taller: Vista Alegre Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Aruza - Vista Alegre - Capeti - Chiripua - Belen - Maach Pobor 	27	33	60
TOTAL		60	109	169
Tierras Colectivas Alto Bayano	I. Taller Ipeti- Emberá Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Ipeti – Emberá - Piriati - Emberá - Curti 	15	27	42
	II. Taller: Piriati Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Piriati - Maje cordillera - Curti Embera 	42	73	115
TOTAL		57	100	157
Tierras Colectivas	I. Taller: Jaque Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Playa Muerto - Guayabo 			

Emberá – Wounaan	<ul style="list-style-type: none"> - Jaque - Villa Nueva - Peñita - Coco - Quebrada Luca - Mameye - Anayansi - Valle alegre - Piñata - Coclito 			
		8	62	70
	II. Taller: Manene – Rio Balsa Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Galilea - Buenos Aires - Llano Bonito - Pueblo Nuevo - Nueva Galilea 			
		32	28	60
	III. Taller: Arimae Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - El Basal - Ella Drua - Boca de Paya - Sobiaquiru - Gamboa - Madugar - Matugante - Rio Mogue - Rio Congo - Chagres - Pijibasal - Ebera Pure - Baya Lope - Monte Rio - Rincón - Emberá Puru - Arimae - Rio Range - La Reserva 			

	<ul style="list-style-type: none"> - Arizona - Tatumate - Caña Blanca - La Maria - La marea - Aldea Emebera - Tutule 	58	92	150
TOTAL		98	182	280
Territorio Bri Bri	I. Taller: Guabo Yorkin Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Guabo - Dacle - Guabo Bri Bri 	12	48	60
	II. Taller: Bris Comunidades participantes: <ul style="list-style-type: none"> - Bris - Numowoki - Marin - Guabo 	14	46	60
TOTAL		26	94	120
Territorio Naso (En este territorio se realizó un taller por cada comunidad por solicitud de sus autoridades)	I Taller: Comunidad Sodi II. Taller: Comunidad de San San Tigra III. Taller: Comunidad de Bonyic IV. Taller: Comunidad de Solong V. Taller: Comunidad de Sieyick VI. Taller: Comunidad de Drui VII. Taller: Comunidad de Siekin	43	72	115
GRAN TOTAL DE PARTICIPANTES EN LOS 12 TERRITORIOS		662	1516	2178

Cuadro de las entrevistas realizadas en los 12 territorios.

No. entrevistados	Localización	Entrevistas individuales	Grupal	Conversación Informal
19	Ipeti Emberá Alto Bayano – TCEW	6	8	5
18	Piriati Emberá – TCEW	7	6	5
49	Arimae- TC EW	12	21	16
29	Comunidad de Menane, Rio Balsa-TCEW	9	25	14
23	Jaque TCEW	5	10	8
47	Rio Indio – CEW	20	15	12
26	Lajas Blancas CEW	6	12	8
21	El Común, CEW	4	12	5
27	Vista Alegre, Tuira- T. W	7		
39	Rio Hondo- T W	13	12	14
21	Puerto Lara TW	5	10	6
17	Bris- Territorio Bri Bri	0	12	5
13	Guabo Yorkin	0	9	4
22	Buenos Aires- C Ngäbe – Bugle	0	15	7
34	Jironday – C NB	5	20	9
31	Kusapin – C NB	7	18	6
33	Kankintu – C NB	0	25	8
22	Hato Chami – C NB	0	14	7
25	Besiko-Soloy	8	12	5
20	Bonyic, T. Naso	0	13	7
23	Sori, T. Naso	6	8	9

8	Sam Sam, Tigra, T. Naso	0	5	3
11	So Long, T. Naso	0	7	4
9	Sam Sam Drui, T. Naso	4	0	5
6	Sieyic, T. Naso	0	0	6
31	El Peñon, Territorio Bugle	9	15	7
29	El Guabal, T. Bugle	5	18	6
13	Morti, Comarca Guna de Wargandi	4	6	3
14	Territorio Guna de Dagargunyala – Paya	3	6	5
18	Goedub, Comarca Guna Yala	5	8	5
18	Playon Chico, CGY	7	5	6
11	Nargana, CGY	0	6	5
9	Nalunega, CGY	5	0	4
5	Madungandi, C.Guna	0	0	5
741		162	353	226

ANEXO II: ACTA DE ACUERDOS CON LA MESA NACIONAL DE PUEBLOS INDIGENAS

Acta de acuerdos reunión Mesa de Desarrollo Indígena

6-7 de diciembre de 2017

Los Congresos y Consejos de las 12 estructuras tradicionales que conforman la Mesa Nacional de los Pueblos Indígenas, en conjunto con representantes del Ministerio de Gobierno (MINGOB) y representantes del Banco Mundial, reunidos en el AZ Hotel & Suite acuerdan lo siguiente:

1. Luego de la revisión del Master Plan del proyecto, el cual contiene las acciones a desarrollar en las áreas de gobernanza, servicios e infraestructura; las Autoridades de la Mesa, representativas de las 12 estructuras tradicionales, validaron lo propuesto y presentaron observaciones puntuales que serán integradas por los equipos del MINGOB – Banco Mundial. (anexos con observaciones)
2. Se presentó la distribución de los fondos asignados por pueblo para los proyectos de infraestructura, considerando los proyectos priorizados hasta el momento, y haciendo énfasis en que existe en la mayoría de los pueblos aún un margen de fondos para identificar en una segunda fase otros proyectos a considerar por el proyecto. Esto fue validado por las Autoridades de la Mesa; sin embargo es importante considerar y revisar las observaciones planteadas por las Autoridades. Se anexa el cuadro con las observaciones.
3. Fue sometida a consideración de la Mesa la estructura organizacional del proyecto, la cual se sustentará en el Modelo de Dirección y Gestión de Proyectos e integrada en tres niveles organizacionales:
 - (i) **Nivel Político Estratégico:** MESA y el Comité Directivo del Proyecto;
 - (ii) **Nivel Táctico:** Unidad Coordinadora de Proyecto; y
 - (iii) **Nivel Operativo:** Entidad Gestora del Proyecto

Las Autoridades de los Congresos y Consejos representativas de las 12 estructuras tradicionales, validaron la estructura presentada. Es

importante considerar la observación planteada. Se anexa el documento.

4. Se presentó el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) a la Mesa Nacional de las 12 estructuras de Congresos y Consejos de Autoridades Indígenas, el cual fue validado. El Ministerio de Gobierno y el Banco Mundial se comprometen a entregar la publicación a las autoridades de cada comarca y territorio.
5. Se sometió a la consideración de la Mesa la propuesta de estrategia de género para el proyecto, a ser integrada en la propuesta del préstamo al Banco Mundial. Las mujeres lideresas presentaran una propuesta ante la Mesa Nacional Indígena para definir su participación e integración.
6. El Ministerio de Gobierno se compromete a entregar el estudio de gobernanza a la Mesa Nacional Indígena para su validación a mediados del mes de enero de 2018.
7. El Ministerio de Gobierno asume el compromiso de coordinar lo siguiente:
 - Concertar una reunión entre el Ministerio de Obras Públicas, gobernación de Guna Yala y el Congreso Guna Yala para iniciar conversaciones sobre la propuesta de proyecto de carretera.
 - Solicitar reunión con el Ministerio de Educación para el Congreso de Alto Bayano, para revisar la propuesta de diseño y construcción del Instituto IPETI –Embera
 - Solicitar reunión con el Ministerio de Salud y el Congreso de Alto Bayano para la revisión del proyecto de puesto de salud de Piriati –Embera.
 - Concertar una reunión entre el Ministerio de Salud y el Congreso Guna de Madungandi para revisar el proyecto ampliación y equipamiento del Sub-centro de Akua Yala.

-
- 7
8. El MINGOB debe coordinar con el INEC, para iniciar el proceso de la firma de un convenio y para integrar a los técnicos de la Mesa Nacional de los Pueblos Indígenas en la comisión de trabajo del Censo de Población y vivienda 2020.
 9. El MINGOB se compromete en una segunda fase de programación de actividades realizar visitas de valorización de campo a comunidades priorizadas por la Mesa Nacional de los Pueblos Indígenas durante el 2018.
 10. El MINGOB se compromete realizar una reunión con la Secretaria Nacional de Descentralización con el objetivo de elaborar un plan de sensibilización y trabajo, sobre el proceso de descentralización en territorios indígenas.
 11. El MINGOB presentara un informe de avances y seguimiento del proyecto del Fortalecimiento de los Sistemas Productivos de Seguridad Alimentaria a través de la FAO.

FIRMAS POR LOS CONGRESOS Y CONSEJOS

Congreso General Ngäbe- Buglé *marcelo Guerra*  7/12/2017
4. 224 1410

Congreso General Buglé *marcelo Guerra*

Congreso General Guna Yala 

Congreso General de la Comarca Guna Wargandi *EBEYINOREAE2*

Congreso General de la Comarca Guna de Madungandi *OML*

Territorio Ancestral de Takarkunyal *Carlos Hato*

Congreso General Embera – Wounaan *Edyethi*

Congreso Nacional del Pueblo Wounaan *CH*

Congreso General Embera Alto Bayano 

Tierras Colectivas Embera- Wounaan *Romador B.*

Territorio Naso Tjerdi *Rapaldo & Santoro*

Territorio Bri Bri 

ANEXO III: ESTRATEGIA DE GENERO

Este documento presenta la lista de actividades sectoriales propuestas durante el taller llevado a cabo con mujeres indígenas el día 30 de septiembre de 2017. Dichas actividades han sido clasificadas en tres grupos teniendo en cuenta el diseño del proyecto: (i) actividades previamente incluidas que requieren algún tipo de modificación para incorporar la visión de género, (ii) actividades nuevas que pueden ser incluidas en proyecto, y (iii) actividades que no pueden ser incorporadas en el proyecto o requieren mayor discusión.

i. Actividades previamente incluidas en el proyecto que requieren modificación

Actividad del proyecto	Actividad propuesta
Gobernanza	
1.3.1. Fortalecimiento de los Autoridades Indígenas y sus Secretarías y/o Comisiones Técnicas Sectoriales, incluyendo temas de derecho indígena, gobernanza (planificación, gestión administrativa, financiera, operativa, y rendición de cuentas), y asesoría legal y técnica para sus estatutos y cartas orgánicas, y gobernanza sectorial.	Inclusión de un componente de sensibilización de género y acerca de la importancia de contar con mujeres líderes dentro de los programas de formación para Autoridades Indígenas.
	Inclusión de un componente de formación para líderes y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres existentes (CONAIMUP, OMIUB, entre otras) dentro de los programas de formación.
	Construcción o rehabilitación de pequeña infraestructura que sirva como centro de reunión para las organizaciones de mujeres.
1.1.2. Construcción, fortalecimiento, y mantenimiento de herramientas informativas y sistemas de comunicación para programar, coordinar y monitorear inversión y servicios públicos en territorios indígenas	Sistematización de programas ofrecidos por el gobierno para apoyar a las mujeres en los diferentes sectores. La información recabada se hará pública a través de una página web y divulgada por medio de programas radiales.
Actividades en varios subcomponentes	Inclusión de un componente de género en los diagnósticos y procesos de consulta pertinentes. Para tal efecto, los términos de referencia deberán incluir este requerimiento de forma explícita y los especialistas de salvaguardas deberán asegurarse de que la metodología de utilizada en las consultas se lleve a cabo de forma apropiada con las

	<p>mujeres; teniendo en cuenta barreras de lenguaje y que éstas sean informadas con antelación acerca del proceso para garantizar su participación. Se contará con un traductor siempre que haya una consulta a nivel de comunidad en el contexto del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS).</p>
Educación	
<p>2.2.1.4. Programa para fomentar el acceso de jóvenes indígenas a la educación superior en las ciencias médicas.</p>	<p>Inclusión de la perspectiva de género en el diagnóstico de barreras para acceder a la carrera de medicina para los jóvenes indígenas y propuesta de intervención para superar las barreras no económicas.</p>
Salud	
<p>1.3.2. Diagnostico Institucional del MINSA en relación a su capacidad de responder a las necesidades sectoriales de salud y agua y saneamiento y preparación e implementación de un Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional de PI</p>	<p>Incluir un análisis de los horarios de atención de los centros de salud/hospitales dentro del diagnóstico institucional como insumo para la preparación del Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional.</p>
<p>2.2.1.3. Programa de formación de nuevos auxiliares de enfermería y promotores de salud para territorios indígenas en alianza con INADEH</p>	<p>Incluir criterios para promover la participación de mujeres de las diferentes comunidades en el programa de formación de promotores de salud.</p>
Agua y saneamiento	
<p>2.2.2. Apoyo a DISAPAS para diseñar / fortalecer programas de formación para los prestadores de servicios, comités Comarcales de agua y saneamiento</p>	<p>Revisar el tema del proceso de fijación de tarifas como parte del programa de formación de prestadores de servicios y comités comarcales.</p>
	<p>Incluir metodologías específicas para garantizar la participación de las mujeres en los términos de referencia para el diseño e implementación del programa de formación.</p>
	<p>Incluir dentro de los criterios de selección en la convocatoria de expresiones de interés la creación de alianzas con organizaciones de mujeres indígenas para el diseño y la implementación del</p>

	<p>programa de formación.</p> <p>Incluir dentro del programas de formación un ítem acerca de los métodos para purificar el agua.</p> <p>Revisión de los manuales de las JAAR como parte de las actividades de asistencia técnica a proveedores de servicios públicos.</p>
2.3.2. Diseño, construcción y rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento	<p>Incluir en los términos de referencia de las actividades de infraestructura dentro de este componente el requerimiento de tener en cuenta la perspectiva de género en el diseño, construcción y rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento</p> <p>Incluir intercambios de buenas prácticas en los procesos de consulta como parte del proceso de diseño, construcción y rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento.</p>
2.2.2.3. Campañas de cambio de comportamiento comunitarias sobre higiene personal y comunitaria (con docentes y promotores de salud)	Incluir dentro de las campañas de cambio de comportamiento el tema del reciclaje y su importancia en la conservación del medio ambiente. Este tipo de campañas estarán particularmente enfocadas en los jóvenes.

ii. Actividades a incorporar

Subcomponente	Actividad propuesta
Gobernanza	
Subcomponente 1.1: Sistemas de Información para un efectiva gobernanza e inversión pública en territorios indígenas	Base de datos de organizaciones de mujeres indígenas en los diferentes niveles: nacional, territorial, comunal.
Subcomponente 1.2: Coordinación Interinstitucional y entre las Autoridades Indígenas y el GoP	Creación de un comité asesor de mujeres que proporcione información y recomendaciones a la Mesa Nacional para la implementación del Plan Integral desde una perspectiva técnica. Se

	recomienda que las mujeres miembros de este comité estén integradas en las diferentes Secretarías y/o Comisiones Técnicas Sectoriales de acuerdo a su área de especialización. Una de las tareas específicas de dicho comité sería la de redactar los términos de referencia relacionadas con las acciones del proyecto que buscan apoyar a organizaciones de mujeres. Se plantea incluir una línea en el presupuesto para financiar reuniones del comité asesor cuando estas tengan un propósito claro y definido.
Subcomponente 1.3: Gobernanza, capacitación y fortalecimiento	Fortalecimiento de la escuela de liderazgo para jóvenes que aspiran a ser lideresas y mujeres interesadas en temas de empoderamiento. Se plantea que esta actividad se lleve a cabo a través de las organizaciones existentes que actualmente ofrecen programas de liderazgo. Dicho programa contaría con un currículo multidisciplinario incluyendo temas de autoestima, gestión de proyecto, entre otros.
Educación	
2.1.2. Desarrollo e implementación de EIB en Pueblos Indígenas	Diagnóstico e incorporación de la perspectiva de género en el desarrollo curricular, diseño de materiales, estrategias y guías pedagógicas.
2.2.4. Sensibilización de los directores y supervisores regionales, padres y madres de familia pertenecientes a la comunidad educativa sobre su rol y responsabilidades en el proceso educativo.	Diagnóstico de los principales problemas que enfrentan las madres indígenas con bajo nivel educativo al ser responsables de la educación de sus hijos. Los resultados de dicho diagnóstico servirán como insumo para el trabajo de formación y sensibilización de la comunidad educativa en los territorios indígenas.
Salud	
2.1. Diseño, institucionalización y expansión de los servicios interculturales	Diseño e implementación de campañas radiales para los siguientes temas: contagio del VIH/Sida, prevención de cáncer de mama, violencia contra

	la mujer.
2.2.1. Programa de formación para profesionales de salud y actores comunitarios para territorios indígenas (incluyendo la formación de nuevo personal como formación continua, incluyendo conceptos, modelos e intercambios internacionales)	Diseño e implementación de un programa de formación y fortalecimiento de mujeres parteras en los territorios indígenas.

iii. Actividades que no pueden ser incorporadas o requieren mayor discusión

Actividad propuesta	Respuesta/seguimiento
Extensión de las jornadas escolares y programas de fortalecimiento de la identidad cultural durante la jornada extendida	Esta es una propuesta interesante. Desde una perspectiva de género, puede traer beneficios importantes para las madres y al mismo tiempo fortalecer la identidad cultural de los estudiantes. El equipo consultará ambos temas con el Ministerio de Educación.
Revisión del examen de prelación de profesores para incrementar el número de maestros indígenas.	Las actividades del proyecto no harán revisión del examen de prelación de profesores. Sin embargo, a través del subcomponente 2.2.3, se busca sensibilizar a docentes no indígenas y promover la vocación de educadores indígenas. Los resultados de esta actividad serán visibles en algunos años. En el corto plazo, se considerará promover becas.
Creación de una asociación de mujeres dedicada al tema de educación y/o apoyo a las madres que enfrentan problemas como responsables de la educación de sus hijos	El programa de acompañamiento a la comunidad educativa y servicios educativos bajo el subcomponente 2.2.4.1 (apoyo al programa de formación de la Comunidad Educativa para la adecuada utilización de los fondos FECE) podría incorporar en los términos de referencia de apoyo a la comunidad educativa un programa de educación para adultos. Por ejemplo, un programa nocturno de alfabetización dictado por profesoras que ya estén trabajando con la comunidad.

	<p><i>La preocupación es que las madres tienen niveles educativos mucho más bajos que los hombres, y sin embargo están encargadas de la educación de sus hijos. El equipo sugiere atacar el problema del analfabetismo de los padres como una herramienta de doble propósito: incrementar tasas de alfabetización y cubrir la necesidad de ayuda a los hijos.</i></p>
<p>Patrocinar programa de becas para mujeres indígenas en las áreas de Ingeniería, Ciencias de la Salud, Biología.</p>	<p>Esta propuesta será tomada en cuenta a través del subcomponente 2.2.1.4 (programa para fomentar el acceso de jóvenes indígenas a la educación superior en las ciencias médicas) que plantea llevar a cabo un diagnóstico de las barreras de acceso a los estudios de medicina para los jóvenes indígenas y proponer un programa de intervención para superar las barreras no económicas. El diagnóstico integrará la perspectiva de género y tendrá en cuenta la posibilidad de que puedan matricularse en diferentes carreras.</p>
<p>Revisar el tema del incumplimiento de pagos a los profesionales de la salud en territorios indígenas por parte de Ministerio de Salud</p>	<p>El proyecto revisará el tema de los incentivos por medio del subcomponente 2.2.1 de formación continua y sensibilidad para los profesionales de salud en territorios indígenas. El proyecto no financiará sueldos de maestros o profesionales de la salud.</p>
<p>Revisión de protocolos de atención hospitalaria para dar prioridad a pacientes que se han desplazado por varias horas para recibir atención médica.</p>	<p>El equipo de proyecto discutirá el tema con el Ministerio de Salud.</p>
<p>Asignar presupuesto a organizaciones de mujeres indígenas como parte del apoyo para fortalecer a las mismas</p>	<p>Por considerar. En general, el proyecto promoverá la participación de las organizaciones de mujeres en todas las áreas donde sea posible, sin interferir en los sistemas de gobernanza propios de los pueblos indígenas.</p>

