

REPÚBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE SALUD
SECRETARÍA NACIONAL DE DISCAPACIDAD

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Programa de Inclusión Social para Personas con Discapacidad en Panamá (PN-L1160)

**Construcción de una Sede de SENADIS y un Centro REINTEGRA en Buäbti (Llano Tugrí), Comarca
Ngäbe-Buglé**



ANÁLISIS SOCIO CULTURAL

Carlos Perafán
Blas Quintero
Daniel Pedrol

División de Género y Diversidad
BID

Julio de 2020

Índice

| | | |
|------|---|----------|
| I. | Introducción | pág. 3 |
| II. | Línea de Base Social | pág. 10 |
| | a. Antecedentes | |
| | b. Descripción etnográfica | |
| | c. Concepciones de las discapacidades | |
| | i. Tipología <i>etic</i> y hallazgos de los estudios de discapacidad en la Comarca Ngäbe - Buglé | |
| | ii. Tipología y manejo <i>emic</i> ngäbe de discapacidades | |
| | iii. Perfiles profesionales para el Centro REINTEGRA de Buäbti | |
| | d. Conflictos: violencia, gobernanza, <i>Mama Tadtä</i> y percepción de inseguridad | |
| | e. Marco regulatorio para cesión de terrenos y normas consuetudinarias relativas a la compensación por pérdida de derecho de usufructo sobre la tierra. | |
| | f. Gobernanza y mecanismos de toma de decisión y solución de conflictos | |
| III. | Identificación y mitigación de impactos sociales y culturales | pág. 68 |
| | a. Identificación de la población afectada | |
| | b. Identificación de impactos y riesgos socioculturales | |
| | c. Matriz de valoración de riesgos socioculturales | |
| | d. Matriz de valoración de potenciales impactos socioculturales | |
| | e. Matriz de medidas de prevención de riesgos | |
| | f. Matriz de medidas de mitigación de impactos | |
| | g. Matriz de exclusión | |
| IV. | Participación | pág. 98 |
| | a. Plan de consulta significativa y obtención del consentimiento | |
| | Bibliografía | pág. 101 |
| | Anexo 1. Análisis estratégico de impactos socioculturales <i>upstream</i> de la construcción de la ciudad de Buäbti | pág. 104 |
| | Anexo 2. Descripción de rutas directas para acceder a Buäbti | pág. 119 |
| | Anexo 2: Resumen de entrevistas de acceso | pág. 123 |
| | Anexo 3. Cuadro de fincas de Buäbti | pág. 127 |
| | Anexo 4: Consultas realizadas en los Centros REINTEGRA, 2017..... | pág. 128 |

I. Introducción

Panamá cuenta con un marco legal para la inclusión de personas con discapacidad (PcD), que incluye: (i) el artículo 19 Constitución Política, que establece la no discriminación a personas con discapacidad; (ii) la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad; (iii) la Ley 15 del 31 de mayo de 2016 que reforma la Ley 42 y establece las responsabilidades de actuación de cada entidad pública respecto de las PcD, y aumenta las sanciones por incumplimiento de normas; y (iv) una serie de Decretos Ejecutivos adoptados entre 2002 y 2019, que expanden sobre los derechos de PcD. Panamá cuenta, además, con una Política Nacional de Discapacidad que data del 2009. Por otra parte, Panamá ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las PcD.

Al igual que otros países en la región, los desafíos del país respecto a la atención de las PcD están enfocados en la implementación de este marco legal.

La Secretaría Nacional de Discapacidad SENADIS fue establecida mediante la Ley 23 de 2007, reglamentada a través del Decreto 8 de 2008. La misión de la institución es ejecutar la política de inclusión social de personas con discapacidad y sus familias promoviendo cambio de actitud, el respeto a los derechos humanos y la equiparación de oportunidades. SENADIS es una entidad autónoma que cuenta con una Junta Directiva presidida por el MIDES. La Ley 23 también crea el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) que funge como un organismo de consulta y apoyo de carácter institucional e intersectorial, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y fines que debe cumplir SENADIS.

SENADIS ejecuta un conjunto de programas y proyectos, a saber: (i) certificación de la discapacidad; (ii) FODIS (fondo rotativo de discapacidad), que presta ayudas técnicas específicas; (iii) Fami Empresas, que dota de un capital semilla a las PcD para crear micro y pequeñas empresas; (iv) orientación legal; y (v) subsidio económico de \$150 dólares, que se otorga trimestralmente a la PcD para la compra de medicamentos, insumos, y transporte. A este último programa se accede por solicitud de la PcD y su elegibilidad es determinada por una evaluación socio económica preparada por una trabajadora social. El Estado mantiene otros programas de subsidios a PcD (Angel Guardián y Red de Oportunidades implementados por MIDES).

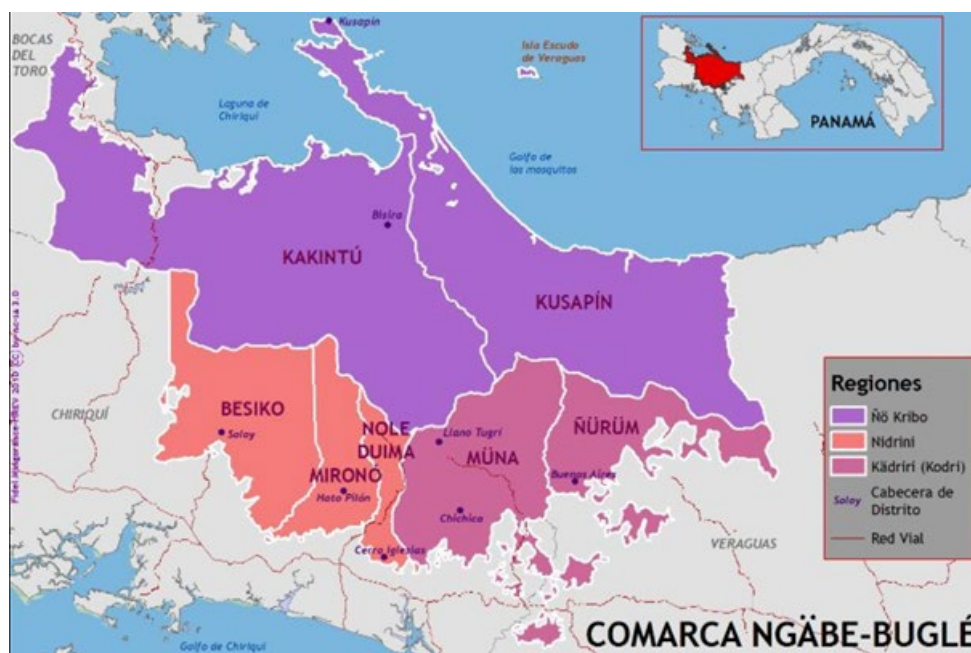
Para rehabilitación, el Ministerio de Salud (MINSA) ofrece servicios en el Instituto de Medicina Física y Rehabilitación (INMFRE) en la capital y en 8 Centros REINTEGRA en las áreas rurales. Estos servicios se enfocan en rehabilitación físico funcional, psico funcional y terapia de lenguaje y ocupacional, y no se requiere certificación para acceder a estos servicios.

El *Programa de Inclusión Social para Personas con Discapacidad en Panamá* (PN-L1160), a ser ejecutado por la SENADIS, tiene como objetivo apoyar la inclusión social de las personas con discapacidad¹ (PcD) en Panamá, especialmente en las áreas rurales e indígenas, mediante el fortalecimiento institucional, la ampliación del acceso y la calidad de los servicios de salud, rehabilitación, educación y protección social para las PcD, y el apoyo a modelos de atención que favorezcan la autonomía personal. Entre los resultados esperados, se incluye el aumento del número de PcD certificadas, el aumento del número de tamizajes en niños, el aumento en la

¹ La Política de Discapacidad de la República de Panamá (2009), define la discapacidad como “toda limitación en la actividad y restricción en la participación que se origina en una deficiencia física, sensorial, psíquica y/o mental que afecta a una persona de forma permanente en su desenvolvimiento cotidiano y en su relación con el entorno físico y social”

cobertura de PcD que reciben servicios de salud, educación y rehabilitación en su territorio, así como la expansión en la cobertura de ayudas técnicas y servicios de asistencia personal.

Como parte de este Programa, se tiene prevista la adecuación y construcción de varios Centros Reintegra², incluida la construcción de un Centro Reintegra en la Comarca Ngäbe – Buglé en la localidad ngäbe de Buäbti o Llano Tugrí, Distrito de Mūna, Región Kādriri, localizada al sur de la Comarca. Buäbti es la localidad en la cual se han venido concentrando las oficinas de los servicios públicos de las instituciones nacionales del Gobierno de Panamá en la Comarca, localidad que fue designada como el lugar para construir la capital de la Comarca, en la norma de su creación (Ley 10 de 1990).



Mapa 1: Localización de Llano Tugrí (Buäbti) en la Comarca Ngäbe – Buglé. Fuente: Ministerio de Gobierno y Justicia

Al momento de redactar este informe, se está considerando la posibilidad de construir, adicionalmente, una sede del SENADIS en este lugar³, ya que hasta el momento no existen

² Con financiación del Componente 2 del programa, de *Apoyo a la expansión de servicios de salud y rehabilitación para las PcD*. Los Centros Reintegra fueron creados con el objetivo de prestar atención integral a personas con diferentes tipos de discapacidad física y sensorial, mediante un equipo multidisciplinario integrado por terapeuta de lenguaje, terapeutas ocupacionales, fisioterapeutas, fonoaudiología, trabajador social y psicología. Hay actualmente ocho Centros de este tipo en el país, cada uno de ellos ubicado en un edificio independiente de unos 500 m².

³ El principal servicio que prestan estas sedes a la población es aquel del registro de las PcD. En este momento, la SENADIS sólo cuenta con 7 personas del pueblo ngäbe registradas. El Censo de 2010 contabilizó 4,147 PcD en la Comarca Ngäbe – Buglé. En el momento, SENADIS no posee sedes en ninguna comarca indígena de Panamá, sólo enlaces institucionales en las comarcas de Guna Yala y Ngabe Buglé. SENADIS es la institución facultada para certificar la discapacidad física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, según el Decreto Ejecutivo 36 de 2014. El objetivo de la certificación es valorar la discapacidad y facilitar el acceso de las PcD a los beneficios que otorga la legislación nacional. El proceso de certificación actualmente es manual y demora aproximadamente 3 meses. Sin embargo, SENADIS ha informado al Banco que se lanzará en febrero un software llamado RENACER (Registro Nacional de Certificaciones) para agilizar el proceso de certificación (Ayuda Memoria Misión de Identificación de PN-L1160, llevada a cabo del 27 al 30 de enero de 2020).

sedes de la Secretaría en ninguna de las cinco comarcas indígenas de Panamá. La Ngäbe – Buglé es la comarca de mayor tamaño y la que alberga la población indígena más numerosa del país (según el Censo de 2010, su población es de 156.747 personas, de las cuales el 89% son del pueblo ngäbe, el 6% del buglé y el resto pertenecen a otros grupos indígenas y no indígenas. De acuerdo con proyecciones del INEC, esta población habría sido de 219,302 personas para 2019).

El Programa ha sido clasificado como de categoría B en los sistemas del Banco. De su revisión por parte de la División de Salvaguardias (ESG), se adoptó una Estrategia Ambiental y Social (EAS) para este programa, según la cual el respectivo análisis socioambiental se centraría en las actividades de adecuación física y construcción de Centros REINTEGRA (Componente 2 del Programa), ya que se considera que estas intervenciones son las que poseen el potencial de generar impactos ambientales y sociales adversos. Aparte de la construcción del Centro REINTEGRA en la Comarca Ngäbe – Buglé (sumada a la posible construcción en el mismo lugar de la sede comarcal de SENADIS), se tiene previsto, con los recursos del Componente 2 del Programa, rehabilitar tres Centros Reintegra, dos en la provincia de Veraguas (en las cabeceras de los corregimientos de Santa Fe y Las Palmas) y otro en la provincia de Darién (en la cabecera del corregimiento de Metetí), que actualmente están limitados en su capacidad de atención por falta de equipamiento y recurso humano.

Dentro del proceso de debida diligencia de las salvaguardias del Banco, se está llevó a cabo un Análisis Ambiental y Social (AAS) tanto de las construcciones, como de las rehabilitaciones previstas. Para el caso de la o las construcciones en la Comarca Ngäbe – Buglé, tratándose de obras en un territorio indígena, se activó la actual Política de Pueblos Indígenas del Banco (OP-765), razón por la cual se hizo necesario complementar el AAS con el presente análisis sociocultural (ASC) de los impactos potenciales que pueda generar la intervención prevista, incluyendo la propuesta de medidas de prevención de riesgos y mitigación de los impactos identificados. Este ASC está limitado a las obras a ser realizadas en la Comarca, Sus hallazgos sirvieron de insumo para la formulación del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) del Programa.

De acuerdo con la EAS adoptada para el Programa, el ASC debe dar énfasis a los siguientes temas: (i) la comprensión cultural de la discapacidad; (ii) los usos culturales del territorio; (iii) las normas consuetudinarias relativas a la compensación por pérdida de derecho de usufructo sobre la tierra; (iv) los roles y relaciones de género; (v) la gobernabilidad y mecanismos (gobernanza) de toma de decisión y solución de conflictos; (vi) la evaluación de los posibles impactos sobre el territorio, patrimonio e identidad cultural de la comunidad indígena, incluyendo el riesgo de conflictos entre la población y los trabajadores; (vii) la evaluación del diseño y operación del proyecto, desde una perspectiva de pertinencia cultural y respeto a los mecanismos de toma de decisiones de la propia comunidad en aspectos tales como: análisis de alternativas y selección del sitio de construcción, funcionalidad y servicios del Centro, estética y uso de materiales locales y acuerdo social para el uso y mantenimiento de la infraestructura; (viii) el análisis de los perfiles profesionales del personal del Centro; (ix) la obtención del consentimiento previo, libre e informado de las autoridades legítimas de la comunidad o comunidades participantes en el proyecto; (x) la identificación de los procedimientos de compensación, según su derecho consuetudinario, en el caso en que una persona o grupo familiar tenga la posesión del predio donde se planea construir el Centro REINTEGRA y eventualmente la sede de SENADIS; (xi) el análisis de conflictos potenciales que se puedan generar como resultado de la o las

construcciones previstas, teniendo en cuenta que en la Comarca el movimiento Mama Tadtá posee una gran influencia, que con un mensaje de ortodoxia cultural y rechazo a las intervenciones “de fuera”, goza de gran aceptación, especialmente entre la juventud Ngäbe; y (xii) la evidencia de la obtención del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para la ejecución de la intervención, para lo cual el presente estudio formuló de un Plan de Consulta que identificó a la población afectada, sus autoridades tradicionales y otras partes interesadas y propuso una metodología para llevar a cabo consultas socioculturalmente adecuadas y significativas, en un contexto de restricción de movimientos y contacto por la epidemia de coronavirus, con miras a la obtención del CLPI⁴.

El sitio de la intervención en Llano Tugrí (Buäbtí) no se localiza en un área próxima a hábitats naturales críticos y las obras previstas en dicho sitio no impactan usos culturales de la tierra de especial significación para los gnäbe y buglé. No se prevé impactos por desplazamiento físico, pero, como se verá más adelante, queda aún pendiente para la fase de ejecución evaluar si se genera algún caso de desplazamiento económico en el lote donado por Mario Tugrí a SENADIS, en cuyo evento deberá estimarse la manera a través de la cual las compensaciones se ajusten al derecho consuetudinario.

La identificación y evaluación de los demás posibles impactos y riesgos socioambientales asociados al proyecto y la correspondiente definición de medidas de prevención y/o mitigación de esos riesgos e impactos fueron materia del AAS que se desarrolló en una consultoría ambiental aparte y complementaria a la presente consultoría sociocultural. Para estos impactos, materia de la consultoría ambiental se evaluaron, primero, los relacionados con la fase de construcción: afectación de cobertura vegetal; ahuyentamiento de fauna; deterioro de la calidad del paisaje; emisión de polvo, partículas sólidas y contaminantes atmosféricos; generación de ruido; generación temporal y disposición de residuos sólidos y líquidos, incluyendo residuos peligrosos; riesgo de contaminación de suelos con aceites, grasas y lubricante; y los relativos a molestias a la comunidad del entorno por disrupción del tráfico y otros riesgos para la salud de los trabajadores y la comunidad. Segundo, durante la fase de operación, los impactos son aquellos de la gestión de residuos y aguas residuales. Por otra parte, aunque las obras se no se desarrollarán en sitios de especial significación cultural, durante los trabajos de remoción del

⁴ El Plan de Consulta Significativa contempló procesos de consulta y negociación de buena fe socioculturalmente adecuados encaminados a obtener el acuerdo de las comunidades involucradas en el proyecto. La negociación propuesta abordó aspectos relativos a la ubicación del Centro; alternativas de diseño; características del servicio; y perfiles profesionales del personal del Centro. Adicionalmente, se consultó acerca de los derechos de posesión del predio, que fuera donado por el Sr. Mario Tugrí a SENADIS. Por efecto de las limitaciones establecidas por las restricciones adoptadas por Panamá como consecuencia de la pandemia del Covid-19, las consultas se realizaron a través de conferencias telefónicas y de WhatsApp con ocho actores claves, entre el 16 de junio y el 7 de julio de 2020 y de una reunión presencial en Llano Tugrí llevada a cabo el 10 de julio de 2020, a la que asistieron 25 personas. Los actores claves consultados telefónicamente fueron: (i) Demesio Case, Presidente del Congreso General de la Comarca Ngäbe Buglé; (ii) Edgar Zurdo, arquitecto del municipio de Munä; (iii) Raymundo Palacio, Presidente interino del Congreso de la Comarca Ngäbe Buglé; (iv) Julián Palacios, Delegado del Congreso de la Comarca Ngäbe Buglé, Secretario de Jefe de sitio en Llano Tugrí; (v) Silvia Salina, Presidenta de la Asociación de Agentes de Salud Tradicional Ngäbe (ASASTRAN); (vi) Elsy Pedrol, Presidenta de la Coordinadora de Mujeres Ngäbe Buglé; (vii) Virgilio Rodríguez, Familiar de Persona con Discapacidad de Hato Pílon, distrito de Mironó; y (viii) Mario Tugrí, donante del predio a SENADIS. La consulta presencial en Llano Tugrí se realizó el 10 de julio de 2020 en el Centro Básico de Llano Tugrí, con el apoyo de Julián Caballero como coordinador. A esta reunión asistieron, entre otros, Mario Tugrí - Donante del terreno a SENADIS; Mariano Jiménez-Comité Sede de Ciudad Buäbtí; Braulio Morales - Policía comarcal *Bugo Day*; Oscar Salinas, Celia Tugrí, Leonel Salinas, Gavino Guerra y Cecilia Santo - Comité Pro-Desarrollo de SENADIS en la capital de la Comarca; Magdalena Tugrí - Directora de la Escuela; Benito Guabo - Juez de Paz; Albino Guerra - Discapacitado y Julián Caballero - Coordinador del Comité Pro-Desarrollo de SENADIS y facilitador de la reunión. Tanto las personas entrevistadas individualmente, como aquellas reunidas en Llano Tugrí, aprobaron las recomendaciones del Plan de Gestión Socio Cultural propuesto en el presente estudio y manifestaron su consentimiento previo, libre e informado para la construcción de la sede de SENADIS y del Centro Reintegra en Buäbtí (Llano Tugrí). Ver: Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe - Buglé*, Programa de Inclusión de personas con Discapacidad. Análisis Ambiental y Social (AAS) y Plan de Gestión Ambiental y Social. BID. Panamá, 15 de Julio de 2020. Durante la realización de este proceso, no fue posible consultar a representantes del Movimiento Mama Tadtá, que era una de las recomendaciones del presente estudio. Por otra parte, durante la consulta con el donante del predio, surgieron varios temas relativos a la formalización de la donación y a una posible compensación, que se tratan en el texto de este estudio y cuya resolución queda pendiente para la fase de ejecución del Programa.

suelo podrían producirse hallazgos fortuitos, por lo que el PGAS desarrollado por la consultoría ambiental, incluye un protocolo de hallazgos fortuitos.

El presente trabajo corresponde al *Análisis Sociocultural* (ASC) complementario al Análisis Ambiental y Social (AAS) del Programa, cuyo objetivo es el de proveer la información adicional necesaria para asegurar la viabilidad sociocultural de la intervención planificada en la Comarca Ngäbe – Buglé, de acuerdo con los requerimientos de las políticas del Banco.

El ASC corresponde al mandato de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del Banco OP-765, que dice: “En actividades y operaciones que no estén enfocadas específicamente en los pueblos indígenas, pero que puedan afectarlos positivamente, el Banco promoverá y apoyará a que los países prestatarios o proponentes de proyectos respectivos lleven a cabo los ajustes apropiados para atender las necesidades y oportunidades de desarrollo de los pueblos indígenas. Esto incluye medidas complementarias que sean técnicamente factibles para: (i) identificar y focalizar a los pueblos indígenas potencialmente beneficiados; (ii) implementar procesos socioculturalmente apropiados y efectivos de consulta con dichos pueblos; (iii) respetar el conocimiento tradicional y el patrimonio cultural, natural y social, así como los sistemas propios específicos en los ámbitos social, económico, lingüístico, espiritual y legal; (iv) adaptar servicios y otras actividades para facilitar el acceso de los beneficiarios indígenas, incluyendo tratamiento equitativo y, siempre que sea factible, adecuación de procedimientos y criterios, y programas de capacitación y compensación de factores de exclusión; y (v) diseñar las medidas y actividades complementarias mediante negociaciones de buena fe con las comunidades indígenas afectadas”⁵.

Para cumplir con los requerimientos de la EAS del programa, la información requerida se ha organizado en los siguientes capítulos: (i) una línea de base social para la intervención en la Comarca; (ii) la identificación y evaluación de los riesgos e impactos sociales y culturales potenciales de la intervención en la Comarca y una propuesta de medidas de prevención de riesgos y mitigación de impactos; y (iii) un aparte sobre participación. Adicionalmente, por el hecho de estar, la intervención de que trata este estudio, indirecta pero íntimamente relacionada con la construcción de la Ciudad de Buäbti en su conjunto, se ha agregado, en el Anexo 1, una evaluación estratégica de este último desarrollo, con el ánimo de presentar una serie de sugerencias a las autoridades tradicionales de la Comarca y al Ministerio de Gobierno y Justicia, quien coordina con esas autoridades el desarrollo de la Ciudad, para mitigar impactos a mediano y largo plazo de esa construcción, en especial aquellos referidos a los usos culturales de la tierra (y a los medios de vida de la población local original) y a un posible proceso de gentrificación. Además, se ha incluido un análisis de la violencia contra la mujer, ya que se ha identificado la oportunidad de mejorar la articulación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional, para mitigar esta violencia en la Comarca.

La línea de base social incorpora: (a) la recopilación de antecedentes espaciales, ambientales e históricos de la Comarca Ngäbe – Buglé; (b) la descripción etnográfica de las comunidades, incluyendo la caracterización de sus usos culturales de la tierra, de la tenencia de la tierra, de sus particularidades económicas y de los roles y relaciones de género pertinentes a la intervención del Programa en la Comarca; (c) un aparte sobre concepciones de las discapacidades, dividido en tres acápite: i. la concepción *etic* (ver nota 54 sobre los conceptos *etic/emic*) oficial de las discapacidades que se encuentra en el marco legal panameño, donde

⁵ BID. Política Operacional sobre Pueblos Indígenas. OP-765. Washington, 2006. Pp. 6 y 7.

uno de los resultados de sus políticas públicas de manejo es el de los Centros REINTEGRA. El aparte incluye las tipologías de PcD y los hallazgos encontrados en la Primera Encuesta sobre Discapacidad (PENDIS) de Panamá de 2006 y en el Censo 2010 respecto a las PcD en la Comarca; ii. la identificación de la tipología *emic* ngäbe de las concepciones y manejos culturales de la discapacidad; y; iii. Basado en los datos anteriores, la elaboración de una propuesta de perfiles profesionales para el Centro REINTEGRA de la Comarca; (d) la identificación de conflictos potenciales respecto de la localización y funcionamiento del Centro REINTEGRA que se piensa construir en Llano Tugrí (Buäbtí), con énfasis en los conflictos de gobernanza de la Comarca y de la posición del Movimiento *Mama Tadtä*; (e) el marco regulatorio para cesión de terrenos y normas consuetudinarias relativas a la compensación por pérdida de derecho de usufructo sobre la tierra; y (f) la identificación de la estructura de gobernanza de la Comarca y de sus mecanismos de toma de decisión y solución de conflictos.

El capítulo II comprende: (a) la identificación de la población potencialmente afectada por el proyecto; (b) la identificación de los potenciales impactos y riesgos sociales y culturales de la intervención; (c) una matriz de valoración de impactos y otra de riesgos socioculturales asociados al Proyecto; (d) una matriz de medidas de prevención de riesgos y otra de mitigación de impacto, culturalmente adecuadas, para el manejo de los impactos y riesgos identificados; (e) la elaboración de un Plan de Gestión sociocultural, complementario al PGAS el AAS; y (f) una matriz de exclusión para precaver los riesgos socioculturales más significativos.

El Capítulo III de participación comprende, solamente: (a) la formulación de un plan de consulta culturalmente adecuado, de los riesgos e impactos identificados y de las medidas de prevención y mitigación correspondientes y de la obtención del consentimiento libre, previo e informado (CPLI), para la ejecución de la intervención en la Comarca propuesta en el Programa. Con posterioridad, este plan fue utilizado en las consultas realizadas en la Comarca entre junio y julio de 2020⁶.

Este trabajo fue realizado en los meses de abril y mayo de 2020, durante la vigencia de medidas de confinamiento en Panamá, adoptadas como consecuencia de los contagios potenciales de la pandemia del COVID-19. El efecto más importante de esta situación fue el de estar los investigadores impedidos para realizar trabajo de campo, por lo que este estudio está basado en una serie de entrevistas a diferentes actores relevantes y en la relevación de fuentes secundarias. Dentro de ella, la más importante, fue la de los estudios encargados por el Ministerio de Gobierno (MINGOBIERNO) y financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el diseño y el ordenamiento territorial de la capital de la Comarca en construcción, que es Llano Tugrí, conocida en ngäbere (lengua nativa del pueblo ngäbe), como Buäbtí, lugar de la intervención programada.

En cuanto al diseño de la sede de SENADIS y del Centro Reintegra, se contó solamente con un diseño de referencia, cual es el del Centro Reintegra de Changuinola, en Bocas del Toro, tanto a nivel arquitectónico, como a nivel del modelo medico funcional y modelo-cartera de servicios.

En consecuencia, a falta de esa información, al no poder identificar posibles impactos al diseño arquitectónico y del modelo de servicios definitivos, esos temas se han manejado en este informe como riesgos. De igual manera, en cuanto al lote 65 a ser utilizado para la obra, donado por Mario Tugrí, si bien es cierto se conoce su ubicación, no fue posible asegurarse a ciencia cierta

⁶ Ver: Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit.

acerca de la existencia de derechos consuetudinarios sobre usos culturales de cultivos al interior del lote 65, por lo que el tema de las posibles compensaciones por afectación de esos posibles derechos también se ha manejado como un riesgo, a ser resuelto durante la ejecución del programa, conjuntamente con la debida formalización de la donación del mencionado lote (donde se requiere certificar su libertad, al existir una donación anterior de este mismo lote a MEDUCA).

Adicionalmente, se ha agregado una lista de exclusión, con el propósito de precaver que los riesgos identificados puedan convertirse en impactos negativos en el momento en el cual el ejecutor defina los aspectos relativos al diseño y modelo de servicios de la intervención.

Por último, al momento de adelantar este estudio, fueron identificados una serie de impactos que no son directamente imputables a la intervención, pero sí al plan de construcción de la Ciudad de Buäbti, en donde se localizaría la o las construcciones planeadas. Se trata de impactos *upstream*, que de todas maneras fueron identificados y sus correspondientes medidas mitigatorias propuestas en el Anexo 1. Consideramos que la instalación de los servicios de SENADIS y del Centro REINTEGRA en la Comarca son inseparables de los impactos que el desarrollo de la ciudad planeada tenga sobre la población local, por lo que la consultoría consideró inevitable tratarlos, a conciencia que no son de la responsabilidad de SENADIS ni del proyecto.

II. Línea de Base Social

a. Antecedentes

En este acápite se presenta una breve descripción de antecedentes geográficos, geológicos, geoclimáticos, ecosistémicos e históricos del área de impacto indirecto del camino proyectado.

Desde el punto de vista **político-administrativo**, el área del estudio está localizada en la Comarca Ngäbe – Buglé, en la Región Kádriri, que corresponde al sector centro-oriental de la vertiente pacífica de la comarca; dentro de ella en el Distrito de Müna y a su interior, en el poblado de Llano Tugrí o Buabití, que se localiza en el corregimiento de Peña Blanca (Ver: Mapa 1). Llano Tugrí es actualmente un pequeño asentamiento de 450 habitantes (Censo de 2010; 868 habitantes para 2016 según en MIVIOT), a 35 km de la carretera panamericana, por una carretera recientemente pavimentada. Su importancia estriba en que éste fue el sitio designado en las normas de conformación de la Comarca para construir su capital, por considerarse un sitio relativamente equidistante del resto de la Comarca.

Geológicamente el Golfo de Chiriquí, donde se vierten las aguas del Distrito de Müna, se encuentra frente a la dorsal oceánica que separa las placas geológicas de Cocos y Nazca. Mar adentro, se encuentra una zona de subducción a lo largo de la cual ambas placas se deslizan bajo la placa Caribe, que se originara en el Mesozoico, por un derrame de basalto del punto caliente de Galápagos y que fuera acompañada por un arco volcánico en su extremo norte, el cual daría origen a un archipiélago donde hoy en día se encuentra Panamá. En el Eoceno, hace 40 millones de años, la placa Caribe dejó de desplazarse hacia el noroeste, al anclarse en la plataforma de Florida y Bahamas. A partir de allí, por las presiones isostásicas resultantes, emergieron Cuba y La Española (borde norte de la placa) y finalmente, con la subducción de las placas Cocos y Nazca, en el borde sur de la placa, hace 4 millones de años, emergió el istmo, acompañado de actividad volcánica⁷. La Región Kádriri, junto con la región Nidrini de la Comarca Ngäbe – Buglé, se localizan en la vertiente pacífica del istmo.

A partir del eje de la Cordillera Central hacia el sur se nota la presencia mayoritaria de rocas volcánicas extrusivas del terciario, salpicadas de algunas intrusiones plutónicas terciarias. Al descender a los 600 msnm, aparece la presencia de rocas sedimentarias de origen marino (lajas) post eocénicas, que se superponen sobre la base volcánica. Por fenómenos de erosión en el cuaternario, en esa área se ha generado una orografía característica de microcuencas norte-sur separados por filos escarpados (donde se evidencia la presencia de lajas). El conjunto asemeja las patas de un cangrejo que abrazan el cuerpo principal, que es la Cordillera Central volcánica, libre de la presencia de rocas sedimentarias de origen marino. Es a lo largo de esos primeros divorcios de las aguas, estabilizados por las lajas, que los pueblos originarios de la zona encontraron la facilidad de acceder al núcleo de bosques cordilleranos desde la costa pacífica, estableciendo por lo tanto a lo largo de esos filos sus caminos.

Por otra parte, las riberas de los ríos y la zona vecina al litoral del Golfo de Chiriquí se encuentran cubiertas de sedimentos cuaternarios, provenientes de la erosión de las rocas volcánicas y sedimentarias localizadas más arriba. Los suelos generados por esa geología (con la excepción de las riberas) no son de buena calidad, afectados especialmente por la pendiente, por lo que

⁷ Harris, José. *Geología de Panamá*. 2012, en: <https://www.scribd.com/doc/105268571/Geologia-de-Panama-06>.

los agrónomos los consideran suelos pobres para la agricultura comercial. Sin embargo, como veremos más adelante, los pueblos originarios de la zona han desarrollado usos culturales específicos que les han asegurado una seguridad alimentaria biodiversa. Son algo mejores los suelos generados por los aluvios cuaternarios de la sabana costera, de la cual han sido desplazados los indígenas. Sin embargo, el uso que se le ha dado históricamente a estos últimos suelos ha sido exclusivamente pecuario, con el establecimiento de hatos ganaderos y de un mercado de cárnicos que comunica (originalmente por vía marítima) a Chiriquí con la ciudad de Panamá.

Desde el punto de vista **geoclimático**, la Comarca Ngäbe – Buglé posee dos zonas diferenciadas: la vertiente atlántica, que es muy húmeda tropical y la vertiente pacífica, que es húmeda tropical, pero que posee un período seco, entre los meses de diciembre y abril.

En cuanto al **ecosistema**, el perfil de zonas agro-ecológicas de la vertiente pacífica⁸, está compuesta por tres zonas de altura diferenciadas o pisos térmicos: (i) una zona de llanuras costeras y tierras bajas, que va hasta los 400 msnm, con temperaturas entre los 24 y 27° C, precipitaciones de 3,500 a 4,500 mm/año, con zonas de vida de bosque húmedo tropical, bosque montano húmedo tropical y bosque montano húmedo pre montano, caracterizado por presencia de cultivos, pastizales, rastrojos de barbecho y bosques intervenidos y con presencia de suelos tipo II (en pequeñas vegas o riberas de los ríos), VI, VII y VIII; (ii) una zona de cerros bajos y colinas precordilleranas, que va de los 400 a los 900 msnm, con temperaturas entre los 22 y 24° C, precipitaciones de 3,200 a 6,000 mm/año, zonas de vida de bosque húmedo tropical y bosque montano húmedo tropical, presencia de cultivos, pastizales, rastrojos de barbecho y bosques intervenidos y bosques primarios, y suelos tipo VII y VIII; y (iii) por una zona de tierras altas, que va de los 1,000 hasta los 2,500 msnm, temperaturas de 18 a 29° C, precipitaciones de 3,500 a 6,000 mm/año, clima templado muy húmedo de altura, zonas de vida de bosque pluvial montano, montano bajo y premontano, vegetación de bosque perennifolio de tierras altas y cultivos permanentes y de barbecho y suelos tipo VI y VII.

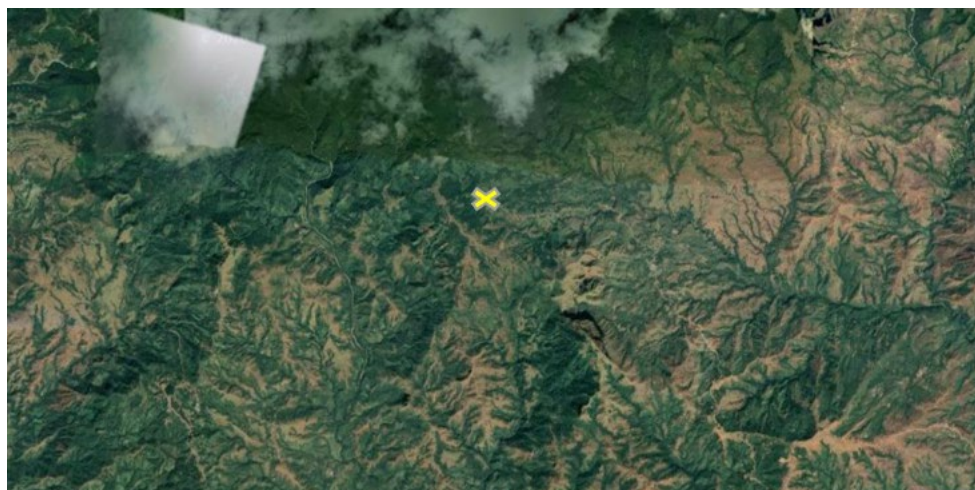
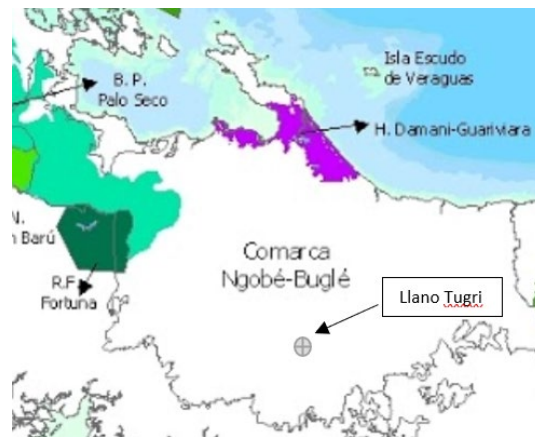


Imagen Satelital 1: Localización ecosistémica de Llano Tugrí (cruz amarilla). Fuente Googlemaps

⁸ Grupo Para El Desarrollo Empresarial (GRUDEM). *Plan Estratégico De Desarrollo De La Comarca Ngäbe-Buglé*. Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca Ngäbe Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños. FIS FIDA-CAF. Panamá, junio de 2008.

Llano Tugrí (Buäbti) se encuentra a 1,096 msnm., en el límite entre la precordillera y las tierras altas. La precordillera de la región Kädriiri, fuertemente influenciada por el avance de la ganadería veragüense, se encuentra altamente deforestada. Llano Tugrí se localiza en la base la zona de tierras altas (ver: imagen satelital 1), donde los usos culturales de la tierra son sostenibles (ver: usos culturales de la tierra).

La Comarca Ngäbe Buglé alberga las siguientes áreas protegidas: (i) el Humedal de Importancia Internacional Damani Guariviara; (ii) el Paisaje Protegido Isla Escudo de Veraguas-Degó; (iii) el Bosque Protector Palo Seco; y (iv) la Reserva Forestal Fortuna. Llano Tugrí no se encuentra localizado ni es vecino de ninguna de estas áreas (ver: plano 2).



Mapa 2: áreas protegidas en Comarca Ngäbe – Buglé. Fuente: ANAM, 2006

Históricamente, la Comarca Ngäbe – Buglé es una *región de refugio*⁹ de dos pueblos indígenas de Panamá, el ngäbe y buglé, que por sus condiciones de aislamiento creó las condiciones para la supervivencia física y cultural de esos dos pueblos, los que en su conjunto conforman la población indígena más numerosa, no sólo de Panamá sino de toda el área cultural chibcha. Los ngäbe y los buglé pertenecen al grupo lingüístico Macro Chibcha, que se extendía en época precolombina de Honduras a Colombia¹⁰.

Originalmente los ngäbe habitaron la vertiente atlántica, con una economía de caza y recolección con foco en la pesca, mientras que los buglé habitaban la vertiente pacífica¹¹. Las actividades hortícolas de ambos grupos priorizaban el cultivo de tubérculos, (*Xantosome sp.*, otoes), antes que el de gramíneas (*Zea mays*).

En la colonia el pueblo más presionado fue el buglé, ya que los colonos les disputaron el corredor pacífico, perdiendo los buglé el acceso a ese océano y sus tierras bajas aledañas, en donde los colonos o latinos establecieron una economía ganadera, de producción de carne, siendo los

⁹ Expresión acuñada en 1967 por Gonzalo Aguirre Beltrán para referirse a las selvas tropicales, desiertos o altas montañas, en donde se refugiaron los pueblos indígenas que sobrevivieron a la conquista y colonización, bajo la presión política, económica y demográfica de la población no indígena.

¹⁰ De acuerdo con el censo de 2010, habitan en la Comarca Ngäbe – Buglé 154.355 personas. Esta cifra incluye la población campesina que habita dentro de la comarca, pero no incorpora la población Ngäbe – buglé que habita en Bocas del Toro, Veraguas, Costa Rica y en los centros urbanos.

¹¹ Conocidos también como Murire-Bukuetas o Sabaneros. Ver: Marín Araya, Giselle. *La Población de Bocas Del Toro y la Comarca Ngöbe-Buglé hasta Inicios del Siglo XIX*. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 30(1-2): 119-162, 2004, pág. 140.

vacunos transportados vivos en barcazas, por vía marítima, al mercado de Panamá. Otra consecuencia de esa presión fue el mestizaje, la aculturación y la dispersión de los asentamientos buglé al interior de las zonas de colonización de los campesinos veragüenses, que se extendieron en el período republicano, por lo que la población que se identificaba como buglé disminuyó¹². Adicionalmente, la presión demográfica y de mercado, en especial pecuario, sobre la vertiente pacífica, ha traído como consecuencia que esa vertiente haya sido más intervenida y más deforestada, desplazando a los buglé hacia la vertiente atlántica, limítrofe con Veraguas. Sin embargo, quedan en la vertiente pacífica algunos bolsones de población buglé, en especial en los distritos de Müna y Mironó.

A contrario sensu de los buglé, el hábitat del pueblo ngäbe en la vertiente atlántica sufrió menos presiones, manteniéndose más intacto (esa vertiente conserva bosques en un 40% de su área, que son importantes para la actividad de la caza de los ngäbe), por lo que la población ngäbe creció, expandiéndose en tres frentes: (i) en Bocas del Toro, Sixaola y Limón, en donde se integraron al trabajo en las bananeras, (ii) en el sur de Costa Rica, a donde migran estacionalmente para la cosecha de café, habiendo también establecido residencia permanente en ese país en la provincia de Puntarenas, donde se asientan en cinco reservas; y (iii) en la vertiente pacífica de la actual Comarca Ngäbe - Buglé, en donde ocupan tierras en las regiones de Nidrini y Kädriiri. Los buglé se encuentran, hoy en día, más concentrados en la región de Kusapín, en la esquina centro y nor-oriental de la actual comarca, en límites con la provincia de Veraguas.

Los pueblos ngäbe y buglé poseen una tradición de lucha. En la conquista, lograron mantenerse independientes, bajo el mando del cacique Urracá, quien firmara un tratado de paz con Diego de Albites, en 1522 (otros grupos Chibcha en Coclé y Azuero fueron derrotados y sometidos). Desde los años 70', estos pueblos lucharon por obtener una comarca autónoma, a la manera de la Comarca Guna Yala, movilizándose en marchas a la ciudad de Panamá. A pesar de que los demandantes solicitaban que se incluyera tierras en Changuinola, en 1997, a través de la Ley 10, se conformó la comarca por los límites actuales. Con posterioridad, en 2012, los ngäbe – buglé se movilaron para oponerse a proyectos mineros e hidroeléctricos, obteniendo del gobierno la cancelación de varias concesiones¹³.

En la Comarca se elabora un primer plan de desarrollo, con el apoyo de la GTZ, en 2001¹⁴. Posteriormente, en 2008, con el apoyo del FIDA y de la CAF, la Comarca elaboró un nuevo plan¹⁵. Estos planes no fueron implementados, por falta de recursos públicos. En 2013, en el marco de la *Mesa de Diálogo* del Gobierno de Panamá con los pueblos indígenas del país, se acordó un Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca¹⁶. A pesar de que estos planes poseen ejes estratégicos de salud, con un énfasis en el reconocimiento y protección de la medicina tradicional y propuestas de que la inversión del Estado se concentre en esquemas de interculturalidad, que tampoco han tenido respuesta de las autoridades panameñas, en ninguno de ellos se menciona de manera especial el tema de la discapacidad. A las movilizaciones de

¹² De acuerdo con el Censo de 2010, un 89,2% de los habitantes de Comarca Ngäbe – Buglé son ngäbe (139,950 personas), sólo un 6,3% son buglé (9,178 personas) y un 4,5% son mestizos o afrodescendientes.

¹³ Como consecuencia de esas movilizaciones, la Ley N°11 del 26 de marzo de 2012 estableció un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la Comarca Ngäbe-Buglé.

¹⁴ Proyecto Agroforestal ANAM/GTZ. *Plan Estratégico de Desarrollo de la Comarca Ngäbe-Buglé*. Panamá, 2001, que contara con el aval del Congreso General Ngäbe-Buglé

¹⁵ GRUDEM. *Plan Estratégico De Desarrollo de la Comarca Ngäbe-Buglé*. Op. Cit. 2008

¹⁶ Comarca Ngäbe – Buglé. *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé 2014-2029*. Documento de compromiso entre la dirigencia indígena de la Comarca Ngäbe-Buglé y el estado panameño en la mesa de diálogo nacional. Reporte Final. Panamá, 2014.

2012 hay que sumar las de oposición al proyecto hidroeléctrico de Barro Blanco entre 2012 y 2016¹⁷ y las de julio de 2017, para protestar por el mal estado de sus caminos. Con una brecha de inversión pública de 1,8 a 1 entre población no indígena e indígena¹⁸, existe entre los indígenas de la Comarca la percepción de la necesidad de movilizarse, en orden a obtener la atención y los recursos del Estado para la implementación de sus propios planes de desarrollo.

b. Descripción etnográfica

Los ngäbe y buglé pertenecen al grupo lingüístico Macro Chibcha, por lo que poseen **características culturales** que los asemejan a otros pueblos similares dentro del arco cultural circumcaribe Chibcha que va de Honduras a Colombia. Esas características son: (i) su economía combina la caza, pesca y recolección con la horticultura, en donde su *staple food* original son tubérculos, que no gramíneas; (ii) poseen una tendencia a la filiación bilateral o paralela, diferenciada entre hombres y mujeres. En algunos casos se refleja en la existencia de grupos de descendencia paralelos propiamente dichos (linajes masculinos y femeninos), aunque en otros casos lo que se conserva es la herencia paralela (hombre a hombre – mujer a mujer); (iii) poseen un ordenamiento cultural del territorio que distingue entre las áreas de asentamiento (donde se localizan también árboles frutales y hoy en día áreas de crianza de animales), de cultivo, de pesca, y de bosque. Las dos últimas son colectivas, con derechos preferenciales del linaje o clan originario en el área. En las áreas de cultivo, la herencia paralela determina una atomización de las parcelas, en donde las familias nucleares maximizan la utilización de nichos de producción, pero lo que a su vez las obliga a realizar mudanzas estacionales. Este paralelismo se refleja, en algunos casos, en la existencia de espacios de socialización separados entre hombres y mujeres; (iii) poseen un sistema tradicional de autoridad de tipo local-centralizado, de naturaleza político – religioso, caracterizado por la presencia de especialistas que ejercen funciones rituales y de manejo civil, quienes son identificados al nacer como personas que poseen poder (entre los ngäbe una anomalíafísica o discapacidad puede ser indicativo de la presencia de ese poder) y los cuales son a su vez sometidos a un largo período de aprendizaje. Estas autoridades no son electivas ni los cargos se heredan. En el caso ngäbe, se trata del sacerdote *sukia* que utiliza los cantos en contextos pedagógicos (refiriéndose a cómo se hacían las cosas en los tiempos míticos o por parte de los antepasados) y terapéuticos. Además, posee un rol frente al manejo de los espíritus, en especial los malos (trampas para cazar espíritus brujos). La centralización opera a nivel local, pero en determinadas circunstancias puede articularse regionalmente, caso en el cual un consejo de especialistas político-religiosos o de ancianos jefes de grupos de parentesco o un jefe militar, de un clan o linaje determinado, pueden ser consensuados como autoridad central; (v) en general, no poseen verdaderos shamanes, ya que, en su sistema de salud, las funciones de adivinación están a cargo de los especialistas político-religiosos; (vi) en su cosmovisión, poseen una dualidad entre el mundo material y el espiritual, donde habitan los ancestros y los espíritus o fuerzas creadoras. Los ngäbe poseen la concepción de un universo a la manera de

¹⁷ Que terminaran en agosto del 2016 con el denominado “Acuerdo de Barro Blanco” en el que se prometió dedicar el 15% de los ingresos brutos de la hidroeléctrica a proyectos productivos en la Comarca.

¹⁸ Ver gráfico 13, pag 22 del siguiente estudio:

<https://publications.iadb.org/es/la-desigualdad-de-panama-su-caracter-territorial-y-el-papel-de-las-inversiones-publicas>

una casa, con un dios creador que es Ngöbö. La comunicación con las fuerzas de ese mundo espiritual y los ancestros juega un papel primordial en la regulación de la conducta de los comuneros. Dicha comunicación se obtiene por medio de rituales, que hacen uso de “puertas” para acceder a esos espacios y las enseñanzas obtenidas se expresan en formulas sacramentales (que hacen referencia a una *Ley de Origen*), que se verbalizan o se cantan, en muchos casos en proto-lenguas, las cuales después deben ser traducidas a la comunidad. Esos rituales poseen lugares de práctica, que en Centroamérica se conocen como *casas de canto*; (vi) conciben una dicotomía entre el espacio de los hombres y el de la naturaleza y su *Ley de Origen* persigue el ideal de lograr dos tipos de armonías, la de los hombres y la de la naturaleza. En algunos pueblos (como en el kogi de Colombia), existe el concepto de ser pueblos elegidos, con la tarea de mantener el orden universal; (vii) utilizan alguna planta sagrada como instrumento ritual para acceder al mundo espiritual, que en el caso centroamericano es el cacao o *kö* en lengua ngäbere (*Theobroma cacao*), en cuyo cultivo se especializan¹⁹; y en el colombiano la coca (*Erythroxylum novogranatense*); (viii) asignan funciones especiales y diferenciadas a los clanes, los linajes o los especialistas político-religiosos, para que se encarguen de regular o coordinar rituales o tareas civiles específicas, como el cultivo del cacao, la construcción de viviendas o la defensa territorial; e (ix) identifican una serie de sitios sagrados, en especial cerros, bosques primarios, remolinos marinos o lagunas para los cuales existe la prohibición de acceso, o que son usados como lugares rituales. Los tabúes se extienden al suelo y en especial al agua, cuyo uso muchas veces se restringe.

En cuanto a los ngäbe – buglé, su **estructura social** está basada en un sistema de doble descendencia con residencia patrilocal. Entre los ngäbe existe una tradición de poliginia (con reglas de levirato y soroato), que ha ido entrando en desuso, por la imposición de regulaciones religiosas: “antiguamente el matrimonio era fuertemente arraigado a la poligamia, sin embargo a partir desde la década de 1,960 con la aparición de la religión indígena Ngäbe Buglé *Mama Tata (Mamachi)*, y la evangelización de la iglesias católicas y protestantes, se fueron aboliendo este tipo de matrimonios, actualmente el matrimonio es monogámico y está sujeto a las normas legales y espirituales según las doctrina de estas religiones”²⁰.

Las unidades residenciales, conocidas en Panamá como “centros poblados”, y por los ngäbe como *Gwi’ri* (hogar), constituyen aldeas de familias extensas cognáticas, con presencia de varios grupos de parentesco unilineal, en donde destacan segmentos dominantes (generalmente patrilineajes fundadores), quienes controlan la tenencia de la tierra de las áreas comunales, (ver usos culturales de la tierra).

En términos de **complementariedad**, en virtud de la regla de herencia paralela, reflejo de la doble descendencia, los patrilineajes buscan alianzas con otros grupos lejanos, para maximizar el acceso a recursos de distintos pisos térmicos y en especial a las zonas de bosque primario o de pesca, que los ngäbe de Müna no poseen. Esto se realiza a través de la institución del *etdeba-li*, que es una ceremonia a través de la cual una familia invita a otra, para declararse hermana de ella, estableciendo de esta manera un parentesco ritual, que abre las puertas a intercambios matrimoniales. Los *etdeba-li* se acompañan de fiestas y competencias deportivas denominadas *balserías*.

¹⁹ De hecho, los mayas obtenían cacao, desde Belize y Yucatán y por vía marítima, de pueblos chibcha de Honduras.

²⁰ Fundación Cultural Ngäbe Buklé. *Plan Indígena De Desarrollo Comunitario (PIDCO) eco Región Bocas – Panamá*. Programa de Manejo Integrado de Ecosistemas Indígenas de Centroamérica. GEF-BID. San José, 2009.

En cuanto a los **usos culturales de la tierra**, los ngäbe - buglé distinguen las siguientes categorías²¹: (i) *Cosenda*, bosque primario, de importancia para los gnäbe, por ser lugar de caza y de recolección de plantas medicinales, que sólo existe en la parte alta del corregimiento del área de impacto del proyecto, por la deforestación y el establecimiento de la ganadería; (ii) *Otowö*²², bosque intervenido, que es el área donde se establecen los árboles frutales y cultivos permanentes, pero que a falta de *Cosenda* (bosques primarios), también se utiliza para la cacería; (iii) *Tirete*, sembradío; (iv) *Cömú*, rastrojo. El complejo Tirete/Cömú conforma en su conjunto el área para cultivo itinerante o de barbecho, que se utiliza para la siembra de granos (frijol) y gramíneas (maíz y arroz); (v) *Nura*, huerto mixto en las vegas o riberas de ríos o quebradas, con área donde se establecen los árboles frutales y también maderables, que es el área donde se construyen las casas de habitación del *Gwi'ri* (hogar), rodeada adicionalmente de pequeños cultivos de pancoger y plantas medicinales. Corresponde a la categoría de mejores suelos, de clase II en la zona; y (vi) *Migüö*, potrero para la cría de vacunos y mantenimiento de caballos. Estas áreas son más grandes en la vertiente pacífica que en la atlántica, más comunes en la región pacífico-oriental de Kädriri (donde se encuentra Llano Tugrí o Buäbti), que en la región pacífico-occidental de Nidrini y son el reflejo de la influencia del modo de producción campesino en la Comarca, con el avance del modo de producción ganadero veragüense.

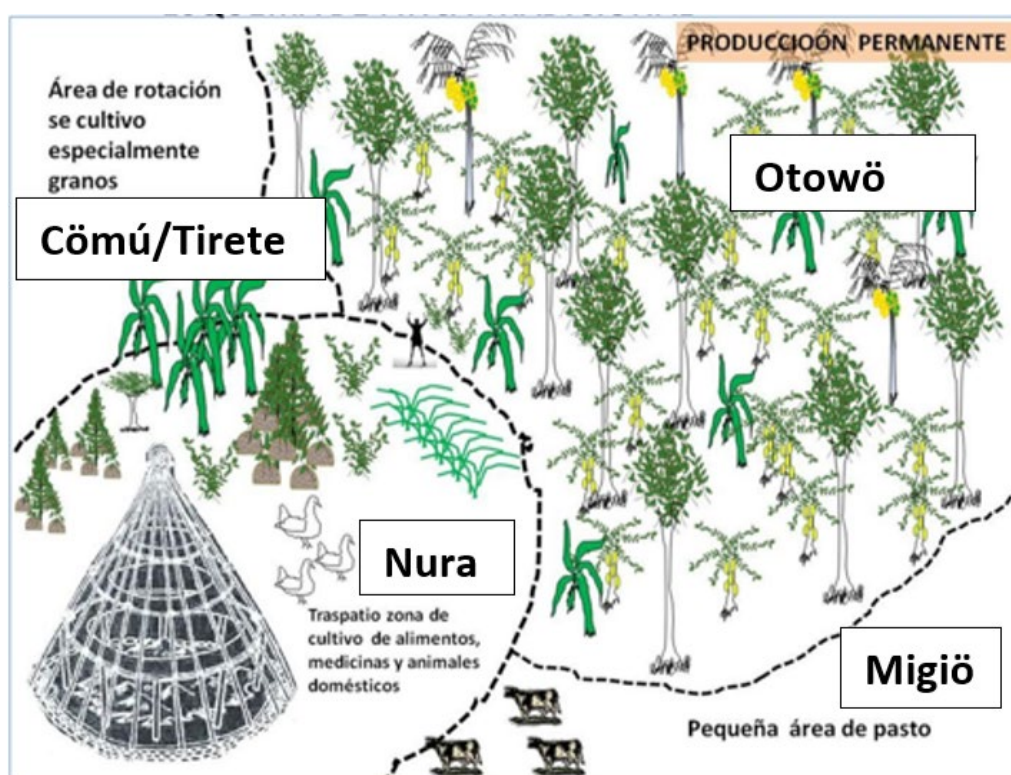


Gráfico1: Usos culturales ngäbe.

²¹ Información del antropólogo ngäbe Blas Quintero. Conversación personal. Diciembre 17 de 2017.

²² Sistema de agricultura de dosel semipermanente, que aparenta bosques secundarios, similar a los de otros pueblos de la tradición cultural Chibcha, como el *chamügrö* cabécar y bri-bri de Costa Rica, al *nainnu* guna de Panamá y al *kuk akatashka* pech de Honduras.



Imagen 1: usos culturales en Besikö

En cuanto a su **economía**, con la excepción del café y el arroz (y en parte el cacao), el conjunto de la producción agrícola se dedica a la seguridad alimentaria. El ideal de los productores es el de poseer acceso a todas las categorías de uso cultural de la tierra y a todos los pisos térmicos, lo que les asegura una alta diversidad de alimentos²³. El acceso a categorías que no existen en el área de estudio, como la de los bosques primarios para caza y recolección o las áreas de pesca, se puede lograr a través de las alianzas matrimoniales y de la regla de la herencia paralela, lo que le da la posibilidad a una familia nuclear de acceder a bosques, zonas de pesca y barbechos en pisos térmicos diferentes. De todas maneras, la dificultad de acceso a zonas de cacería y de pesca²⁴ repercute en bajos niveles de proteína en la dieta ngäbe – buglé. De acuerdo con la Encuesta de Vida de 2008, la desnutrición de menores de 5 año en el país era del 19,1%, vs. el 62% en la Comarca.

En cuanto a la explotación pecuaria, el ganado vacuno en los potreros *Miguiö* en Müna es, en buena parte, de propiedad de los campesinos *latinos*, que lo crían en sus propias “fincas” (concentradas en los límites con Veraguas, en especial al sur del distrito de Nürüm), pero que también entregan ganado al partido a los indígenas. Estos últimos, se rentan de ese trato y sus ganados propios los utilizan para el autoconsumo o los perciben como un ahorro, para obtener metálico en casos de emergencia.

En síntesis, en la economía ngäbe del área de estudio, predomina una economía tradicional indígena (ETI), caracterizada por una producción tradicional de subsistencia, con un sistema de distribución no-monetario, basado en la reciprocidad de bienes y trabajo; que se complementa con una articulación a la economía de mercado principalmente a través de la venta de trabajo fuera de la Comarca, de la venta de algunos excedentes agrícolas y artesanías, de la renta del ganado al partido y de la posesión de vacunos como ahorro. La limitación de excedentes y la

²³ El arroz (*Oryza sativa*), maíz (*Zea mays*), yuca (*Manihot esculenta*), frijoles (*Vigna sinensis* y *Cajanus cajan*), ñame (*Discorea alata*), oteo (*Xantosoma sp.*), como cultivos temporales y plátano (*Musa paradisiaca*), café (*Coffea arabica*), cacao (*Theobroma cacao*), como cultivos permanentes.

²⁴ A pesar de la pérdida territorial del acceso al mar en la vertiente pacífica, los ngäbe suelen viajar a la playa de Zapotal en el verano, donde cosechan sal precipitada y recolectan cangrejos, que los deshidratan. La sal la muelen en piedras (metates) y la entierran bajo el fuego, para secarla, convirtiéndola en piedra. Esas piedras se rayan para obtener la sal del consumo. La sal no se vende, pero se intercambia dentro del sistema de reciprocidad no monetaria. Los Buglé marisquean en los manglares de Tolé, en Remedios. El acceso a esas playas y manglares es cada vez más difícil, ya que deben cruzar potreros alambrados de latinos, pidiendo permiso para pasar. Blas Quintero, conversación personal, enero 19 de 2018.

ausencia de un *cash crop* de alto valor²⁵ en el mercado hacen que los ngäbe y buglé dependan principalmente del trabajo estacional fuera de la comarca para obtener dinero²⁶. Estos trabajos son la cosecha de café, en Chiriquí y Costa Rica y el cultivo y zambra en las bananeras en Changuinola, Bocas del Toro. Ese trabajo asalariado es estacional en algunos casos y de migración de ciclo vital en otros, aunque en Puntarenas en Costa Rica y en Changuinola, hay población ngäbe que se ha quedado a vivir permanentemente en esos lugares²⁷.

Hay dos maneras de abordar el tema de la **tenencia de la tierra** en el área de estudio. Una, a través de la legislación indígena, que hace parte de la **legislación nacional** panameña. La otra, a través del derecho consuetudinario de los ngäbe²⁸.

En cuanto a la primera, el marco legal incorpora los siguientes instrumentos: (i) la Ley 10 de 1997, que establece el principio general que la tierra de la Comarca es propiedad colectiva, con la excepción de los derechos preexistentes²⁹, que se salvaguardan³⁰, que son títulos de propiedad y derechos posesorios certificados; (ii) el Decreto Ejecutivo 194 de 1999 por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca; y (iii) el decreto Ejecutivo 537 de 2010, que modifica la Carta Orgánica.

En esos instrumentos se establece lo siguiente: (a) que la propiedad colectiva es imprescriptible, inembargable e inajenable³¹; (b) que sobre esa propiedad colectiva los ngäbe - buglé tienen el uso y el goce (usufructo), que podrá ser individual o familiar (Art. 20 Carta Orgánica 1999); (c) que ese usufructo se puede transferir, pero no arrendar, sin el visto bueno de las autoridades de la comarca; (d) que el usufructo se puede heredar “de padre a concubina o concubinas o de padre a hijos”³²; (e) que se pueden nombrar jefes de patrimonios familiares³³; (f) que las “posesiones” tendrían un registro ante la Dirección Comarcal de Reforma Agraria; y (g) que los casos de herencia se dirimen ante las autoridades administrativas (alcalde) y ante los tribunales jurisdiccionales, de tal manera que en esa jurisdicción no se considera a las autoridades tradicionales³⁴.

Relevante para este estudio (ver: Marco Regulatorio para la Cesión de Terrenos) es lo dicho por el Art. 34 de la Carta Orgánica de 1999, que reza: “Por razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas o privadas de carácter social de otra naturaleza serán aprobados por el Congreso General, los Congresos

²⁵ El café ngäbe se vende en cereza, a bajo precio, sin ningún proceso de beneficio (lavado, despulpado y secado), que permitiera comercialarlo a un mejor precio como café *verde*.

²⁶ En Llano Tugrí, una nueva fuente de ingresos es aquella de los arriendos de vivienda a los funcionarios públicos.

²⁷ Existen dos formas de migración: (i) la temporal, para la cosecha de café en Chiriquí y en Costa Rica y las zambas de la caña de azúcar, que moviliza hasta a 40.000 ngäbe al año; y (ii) la de ciclo vital, que incluye a los trabajadores ngäbe asentados en Changuinola para el trabajo en las bananeras (7.000 empleados ngäbe permanentes), a las jóvenes ngäbe que se emplean en el servicio doméstico en las ciudades y a una creciente población Ngäbe que se ha asentado de manera permanente en Puntarenas, Costa Rica.

²⁸ Reconocidos en el Art.9 de la Ley 10 de 1997, cuando dice: “Los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad, se realizarán conforme a las normas y prácticas colectivas del pueblo ngäbe – buglé”.

²⁹ Excepto los “títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios, certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria”. Art. 9 de la Ley 10 de 1997. Muchos de esos títulos corresponden a mestizos que se habían posesionado de tierras en el territorio ngäbe y buglé, antes de la creación de la Comarca. Algunos entre ellos alcanzaron a formalizar su derecho de propiedad.

³⁰ Muchos Ngäbe habían tramitado títulos o derechos posesorios antes de la creación de la Comarca, lo que ha contribuido a los conflictos actuales de tierra.

³¹ Que repiten la fórmula colonial de protección de los derechos territoriales indígenas establecida en el Derecho Indiano del Derecho de Indias, de común adopción actual en los países de la región, para proteger las tierras colectivas indígenas.

³² Art.19 Carta Orgánica de 1999. Adaptación de una regla del derecho romano, que no parece reconocer la herencia paralela madre-hija, del derecho consuetudinario ngäbe.

³³ Que se podrían entender como jefes del *gwi'ri*, aunque no se hace la distinción entre los jefes de los patrilinajes (o jefes familiares de aldea) y jefes de las familias nucleares que habitan las aldeas.

³⁴ Arts. 20-31 de la Carta Orgánica de 1999.

Regionales y locales según la categoría de espacio necesario para la instalación de la obra. Una vez aprobada, el manejo administrativo estará a cargo de las respectivas autoridades según sea el caso, en coordinación con los directivos de los congresos”.

La segunda, tiene relación con los **derechos consuetudinarios** del pueblo Ngäbe. En general, la naturaleza de los derechos de acceso y uso de la tierra o sus recursos es diferente para la zona de conservación, que para aquella de producción. En la primera, en donde se localizan los bosques y los recursos marino-costeros, cuyo uso es la caza y la recolección³⁵, esos sitios están manejados por los segmentos de parentesco (generalmente patrilinajes) dominantes de los asentamientos cognáticos patrilocales (*gwi'ri*)³⁶ y el derecho que una familia pueda tener de acceder a ciertos sitios o explotar determinados recursos, es de tipo radial (concurren, de diversa manera, derechos de distintos actores, sin que existan áreas delimitadas de propiedad exclusiva de alguna persona o familia, al interior de esa zona). En la segunda, en la zona de producción, los derechos tienden a ser más de tipo perimetral, vale decir áreas que son susceptibles de identificarse como perímetros específicos y que pertenecen a familias o a personas determinadas (hombre o mujer, como efecto de la regla de la herencia paralela).



Imagen Satelital 2: Usos culturales de la tierra en Llano Tugrí, Zona 2 educacional, sobre imagen de Googlemaps

Ahora bien, sólo en las montañas al norte de la zona de estudio hay bosques primarios (*cosenda*), pero en la vecindad de Buäbti (Llano Tugrí) existen áreas *otowö* (bosques intervenidos), que son manejadas por los grupos cognáticos patrilocales *gwi'ri*. Se trata de bosques secundarios, con

³⁵ Existen diferentes categorías de uso cultural al interior del bosque, con reglas de acceso y manejo específicas. En esta zona se encuentran también las “casas de los animales”, a los cuales se les reconoce derechos, protegidos por espíritus dueños de los animales y gobernados por tabúes, como es el caso de los salados, sitios de reproducción de mamíferos.

³⁶ Dentro de esos asentamientos existen segmentos dominantes (generalmente los primeros llegados, que tienen derecho de preferencia), quienes fungen de administradores de las zonas consideradas sagradas, donde definen la oportunidad, la ritualidad y el momento en que una persona o familia determinada puede tener acceso a los recursos de caza, pesca o recolección, al interior de dichas zonas, incluso de personas de fuera de la familia extensa o grupo de parentesco cognático patrilocal, que pueden otros grupos de alianza por matrimonio u otras personas. Si bien ese control cognático local existe para la zona sagrada (*Cosenda*, y en alguna manera para la zona *Otowö*), no necesariamente opera en las zonas *Comü* ni *Nura*. La razón de esa diferencia es la regla de herencia bilateral, cuya consecuencia es que una familia puede residir en los terrenos de un determinado grupo cognático, pero puede poseer también derechos en el área del grupo cognático local original de la madre de la cónyuge.

plantas y árboles semipermanentes, que conviven por estar agrupadas en conjuntos de altura diferente (por eso se le denomina a este tipo de cultivo, “agricultura de dosel”), que se resiembran sólo cada 20 – 40 años (con trabajo colectivo) y que en el entretiempo sirven de verdadera despensa para el grupo patrilocal.

Por último, están las áreas del complejo *Cömú/Tirete* (sistema de agricultura itinerante de barbecho) que en donde los derechos son de las personas, hombres o mujeres. Es este sistema, en virtud de los derechos que una mujer mantiene por la herencia paralela madre-hija en el territorio donde nació, que permite que la familia nuclear tenga acceso a un *Gwi’ri* (aldea) distante, probablemente localizado en un piso térmico diferente, maximizando la posibilidad de acceder a la biodiversidad de la Comarca y mejorando su seguridad alimentaria.

Se puede observar entre ambos sistemas descritos arriba, el de la legislación nacional y el del derecho consuetudinario, la imposición, por parte del primero, de figuras del derecho civil, que no se corresponden con las del derecho consuetudinario. Lo anterior, sumado a la imposición de obligaciones de poseer pruebas formales para probar el derecho y de jurisdicciones excluyentes de las autoridades tradicionales, se ha convertido en una fuente de tensiones entre las familias y las personas, que enfrentan concepciones consuetudinarias de la tenencia de la tierra, vs. concepciones “colonas” de apropiación perimetral de esas áreas.

Las consecuencias de esas tensiones han sido dos: (i) la intensificación de los conflictos por límites³⁷. En 2006 el MIDA encontró que: “en la Comarca y en los nueve (9) distritos, más del 50% de las posesiones de tierras están en conflictos o litigios entre e intra familias”³⁸; y (ii) el surgimiento, en los años 60, del movimiento religioso *Mamachí o Mama Tadta*, que impulsó la recuperación cultural ngäbe, el alejamiento del modo de vida de los colonos y, como medida específica, el levantamiento de los alambrados que habían sido establecidos por las familias indígenas.

En términos del derecho consuetudinario, asegurar el acceso de las familias al conjunto de los usos culturales no es suficiente, en cuanto el logro de la seguridad alimentaria posee otros limitantes. Para mantener la sostenibilidad de los usos culturales, se requiere que los productores indígenas se allanen a las **reglas de manejo** consuetudinarias.

En el área *Cömú*, aquella conformada por rastrojos, se practica la agricultura de barbecho o agricultura rotativa (hoy en día de arroz, maíz y frijoles), a través de una combinación de las técnicas de roza y quema y roza y pudrición. Para que esa práctica mantenga su sostenibilidad milenaria, se debe mantener la frecuencia de los cultivos por encima del mínimo requerido para la recuperación del barbecho (que en *Besikö* puede ser de 5 a 4 años), ya que, si la frecuencia en la que un cultivador regresa al mismo sitio a rozar el barbecho para sembrar de nuevo, está por debajo de esa frecuencia (que todo pueblo conoce para zonas de vida y pendientes

³⁷ La estabilidad jurídica de la integridad de la tenencia de la tierra indígena está asegurada en virtud de la declaración de la Comarca (Ley 10 de 1997), por medio el establecimiento de la propiedad colectiva protegida, aunque existen una cierta “vulnerabilidad de las fronteras territoriales de la comarca y áreas anexas por invasiones y apropiación ilegal de tierras”, de acuerdo con el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé de 2013, pág. 29. No así la integralidad de los derechos consuetudinarios sobre la tierra, por el desconocimiento de las autoridades sectoriales acerca de esos derechos y por su injerencia a partir de modelos de propiedad y tenencia que se desdican de la manera como esos derechos se establecen y se manejan al interior de la cultura ngäbe – buglé (derecho consuetudinario sobre la tenencia de la tierra). El Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé de 2013 considera como una amenaza el “caos en la posesión de las tierras por la intervención de autoridades que no tienen competencia en el tema” (pág. 28-29).

³⁸ Plan de Desarrollo de la Comarca Ngäbe – Buglé, MIDA, 2006. Citado en el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé de 2013, pág.15, aunque la evidencia de estos conflictos se concentra en los años anteriores a la creación de la Comarca (que le diera seguridad jurídica a la propiedad indígena), cuando se ventilaban estos litigios ante las oficinas públicas de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas.

específicas), el rastrojo no va a crecer y el terreno se va a pastificar, con la consecuencia de la transformación del bosque secundario en pradera.

En el caso de las áreas *otowö*, la regla es la diversidad de especies bajo sombra. Los ngäbe combinan hasta tres niveles, el más alto de cedro, laurel o balsa; el intermedio de cacao o café y el inferior de tubérculos. Adicionalmente, el manejo de los usos culturales de la tierra se mantiene en el círculo de las economías tradicionales indígenas (ETIs) no monetarias, en virtud del uso generalizado de mecanismos de reciprocidad de intercambio de trabajo³⁹ y de bienes⁴⁰.

El **patrón de asentamiento** observado en Llano Tugrí (Buäbti) no es aquél de la forma tradicional *Gwi'ri* de asentamientos cognáticos locales, que por lo general se sitúan en las riberas de ríos y quebradas (donde tienen acceso a suelos de calidad II, que les permiten establecer sus cultivos *Nura*). Estos asentamientos se encuentran distantes de las vías carreteables entre 30 minutos y dos horas, por camino de a pie y de a caballo, hacia debajo de los caminos (que normalmente discurren a lo largo de filos, que no es el caso del sitio estudiado, donde el camino discurre por un terreno más o menos plano).

Llano Tugrí (Buäbti) es un asentamiento secundario, localizado de manera dispersa a lo largo de un camino (hoy carretera pavimentada) en donde, por la facilidad logística, se ha planeado la capital de la Comarca y donde ya el gobierno ha localizado un Centro Educativo Básico General (CEBG) y oficinas del Ministerio de Agricultura (MIDA). Lo anterior, ha traído como consecuencia el crecimiento del sitio, en donde ha operado un fenómeno de residencia neolocal.

Muchas familias ngäbe han negociado terrenos para trasladarse a ese camino y quedar cerca del centro educativo, para acompañar a sus hijos mientras ellos se encuentran estudiando, de tal manera que pueden proveerles los alimentos, sin incurrir en costos monetarios mayores. La naturaleza secundaria de este asentamiento, para servir a la población escolar, se prueba por el hecho de que, de acuerdo con el Censo de 2010, Llano Tugrí albergaba a 250 personas menores de 18 años, siendo la población total del asentamiento de 420 personas, lo que indica un porcentaje de población menor de 18 años del 59%. Cifra que se contrasta con el 36% de ese rango de edad para toda la Comarca en dicho censo.

Mientras la **vivienda** tradicional es de techo de paja, las viviendas neolocales son de tablas de madera⁴¹. En Llano Tugrí ya casi no quedan viviendas tradicionales del *gwi'ri* originario, que era del patrilineaje ngäbe del mismo nombre, Tugrí. Una ventaja adicional de la residencia neolocal es la visibilidad que se obtiene frente al Ministerio de Vivienda, a través de la cual se facilita el acceso a programas de subsidio de viviendas. En Llano Tugrí ya existe una barrida financiada por ese Ministerio. Otro fenómeno que se puede observar en esta localidad es el del arriendo⁴² de casas o de cuartos a los funcionarios del MINEDUCA y del MINSA que se han trasladado a esa localidad, la mayoría de los cuales se queda en el sitio sólo durante los días laborales; y la construcción de pequeñas fondas y quioscos de venta de alimentación.

³⁹ Como en la institución *koba*, donde el marido queda obligado a aportar trabajo a los parientes de su esposa, o en los intercambios de trabajo o trabajos comunitarios.

⁴⁰ "Dar comida y bebida, constituye la base de las relaciones amistosas en la sociedad Ngäbe". En: Young, P. *Etdabali. Un viaje al corazón del pueblo Ngäbe*. Ed. Acción Cultural Ngäbe, 1993, pág.77. De acuerdo con Blas Quintero, "Estos preceptos vertebran los ritos *etabali*, pues si una familia posee excedentes alimenticios tiene obligación moral-social de invitar a otras familias para compartir lo que se tiene: comer y beber *dö ñai ja buga*". En: Quintero, Blas. *Etnografía Ngäbe*. Informe final. BID. Panamá, 2017.

⁴¹ De acuerdo con el censo de 2010, en Llano Tugrí había 54 casas, 53 de ellas de piso de tierra, 13 sin agua potable, 51 sin servicio sanitario, 53 sin luz eléctrica y todas (54), cocinaban con leña.

⁴² De acuerdo con las normas comarcales, los indígenas no pueden vender a latinos lotes o viviendas, pero si pueden hacer este tipo de negocios entre ellos.



Imagen 2. Complejo de viviendas de un *gwi'ri* tradicional en Buäbti. Fuente: Youtube.



Imagen 3: Quiosco de zinc y fonda de bloque en el sector de la Piquera, Buäbti. Fuente: Proyeco, 2007.

La **artesanía** ngäbe en el área de intervención se caracteriza por la elaboración de cestería, mochilas y sombreros de paja. Existe un relativo nivel de organización para la venta de esas artesanías, que constituyen una fuente de ingresos adicional para las familias, aunque no existen canales de comercialización similares a las de otros pueblos indígenas panameños, como es el caso de las molas del pueblo guna.

La **identidad** gnäbe se expresa principalmente por tres manifestaciones: (i) por su lengua⁴³; (ii) por su vestimenta, de colores con adornos de diseños triangulares inspirados en serpientes (serpies, que poseen un especial significado en la cultura ngäbe por el carácter que poseen las serpientes de cuidador o dueño de las medicinas); y (iii) por su religión, tanto por la religión tradicional del complejo del dios Ngöbö, de sus sacerdotes o adivinos *sukia* y *köbo-bu* que manejan los tiempos rituales, y del uso del canto ritual, cuanto por el movimiento socio-religioso

⁴³ Tanto los ngäbe como los buglé poseen su propia lengua (ngäbere, con 128.000 hablantes y buglére, con 2,500 hablantes). En: https://es.wikipedia.org/wiki/Lenguas_de_Panam%C3%A1.

ortodoxo *Mamachi o Mama Tadta*, que tuvo su origen a partir de una revelación a una joven, acontecida en el distrito de Besikö.

En cuanto a la **educación**, la Ley 10 de 1997 que crea la Comarca Ngäbe Buglé señala en su artículo 54 lo siguiente: “Se desarrollará la educación bilingüe intercultural en la comarca de acuerdo a lo establecido en la Ley 34, Orgánica de educación, planificada, organizada y ejecutada por el Ministerio de Educación, coordinadamente con organismos competentes, entidades educativas especializadas y autoridades comarcales”. Adicionalmente, en 2010 fue aprobada la Ley 88 que: “reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural Bilingüe”. Sin embargo, la implementación de ambas normas ha sido casi nula a nivel de la Comarca Ngäbe Buglé⁴⁴ hasta recientemente. Existe en la zona un programa financiado por el BID de EIB de matemática preescolar por radio interactiva que incorpora no sólo el idioma sino conceptos de matemática ngäbe (como los clasificadores para contar objetos. Para más información ver *Programa Jadënka*). Excepto este programa, la educación de la zona de intervención no es bilingüe, ni posee un currículo intercultural. La Comarca no cuenta con un sistema educativo de profesionalización de docentes de las comunidades. La consecuencia de lo anterior es que los profesores de las escuelas son docentes no indígenas de fuera de la Comarca, que deben viajar semanalmente a sus lugares de trabajo. En Llano Tugrí, se ha instalado un Centro Educativo Básico general (CEBG).

En cuanto a la **salud**, la población indígena hace uso cotidiano de la medicina tradicional⁴⁵. La concepción de salud entre los ngäbe es la armonía, entre el hombre, los espíritus o fuerzas y la naturaleza; y aquella de la enfermedad, la falta de esa armonía. La medicina para los ngäbe se obtiene de las plantas de la naturaleza y la sabiduría para su manejo es función de la observación y conocimiento de las flores y del diálogo espiritual con las serpientes, que fungen como tutelares de esas medicinas. La enfermedad no es vista como algo que aflija sólo a una persona, sino que se presume que posee un aspecto holístico, espiritual y social. Por ello las terapias no sólo ocupan el tratamiento con plantas (a cargo del *krägä bianga*, dador de medicina), el arreglo de huesos (a cargo de los sobadores), el manejo del embarazo, el parto y la crianza de los recién nacidos (a cargo de las parteras *ngibiaga*); sino que también ocupan el apoyo a nivel de consejos de los *roaitdre* (ancianos) y *mölöitdre* (ancianas)⁴⁶ y en especial aquel del *sukia*, a través de la toma de cacao y de sus cantos terapéuticos, ritualizados en largas sesiones con el entorno social de la aflicción.

De acuerdo con Blas Quintero, “el *sukia* (sic) es el guardián de la tradición oral. Conoce los mitos, la historia oral, y la comunica, a las gentes que lo visitan para consultarle, a través de los “*kugwe migetdibo/ migetdebe*”: cuando un *sukia* está en la hamaca tomando cacao, canta y en el canto va aludiendo y evocando a los *sukias* antepasados, o el origen de las enfermedades, es un canto semitonado. Es el elegido de Dios para proteger a los “tiernos humanos”, a “las semillas de la tierra”, a “los que viven en el corazón del mundo” en su lucha contra el mal. Conoce a los que son “enemigos” del hombre, a los demonios en su tipología, a los “*ni krware*” (gente gato)= brujos, y puede combatirlos, exorcizarlos o incluso matarlos”⁴⁷.

⁴⁴ Comarca Ngäbe – Buglé. *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé 2014 -2029*. Op. Cit. Pág. 20.

⁴⁵ Ver: Quintero, Blas: “enfermedades y plantas utilizadas para la curación”, en: Quintero, Blas. *Etnografía Ngäbe*. Informe Final. BID. Panamá, 2017, capítulo 4.4

⁴⁶ Sarsaneda, Jorge y Quintero, Blas. *Ni kwatda ngäbe angwane ni brugwä ngäbe kânonda. Buscando la piel y el corazón ngäbe. Investigación sobre pautas de crianza entre los ngäbe y sus consecuencias para la salud y educación*. Unicef. 2018. Pág. 18

⁴⁷ Quintero, Blas. *Etnografía Ngäbe*. Op. Cit. Pág. 9.

Con relación a la medicina alópata, que los Ngäbe perciben como complementaria de su medicina tradicional, no existen puestos de salud con profesionales de salud permanentes en las comunidades (que sí en los centros de salud y en el hospital de San Félix⁴⁸, que se localiza fuera de la Comarca). La salud alópata se provee por medio de un sistema de contratación tercerizada con empresas privadas de salud que realizan brigadas periódicas a la Comarca y a través de un sistema en donde los puestos de salud que existen en la Comarca remiten los pacientes a los centros de salud y los graves al hospital de San Félix, que queda fuera de la Comarca. En la Comarca existía en 2018 10 centros de salud, 9 de ellos con cama, 2 subcentros de salud, y 155 puestos de salud, 13 de ellos en Müna y ninguno en Llano Tugrí. El centro de salud más cercano a Buäbti es aquél de Chichica⁴⁹. El mal estado de los caminos dificulta el traslado de enfermos⁵⁰ y de emergencias a las instalaciones de salud, lo que agrava la vulnerabilidad de las mujeres en caso de partos con complicaciones. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, la mortalidad infantil de menores de 5 años es de 43,4 por mil en la Comarca vs. 16,4 a nivel nacional.

Esta gran diferencia entre la disponibilidad de especialistas de medicina tradicional en la Comarca vs la falta de especialistas de medicina alópata en la Comarca ha llevado a que en los Planes de Desarrollo de la Comarca se insista en la implantación de un sistema de salud intercultural. Recientemente, se ha formado una asociación de prestadores de medicina tradicional, la *Asociación de Agentes de Salud Tradicional Natural Ngäbe* (ASASTRAN), que viene promoviendo un acercamiento con el sistema nacional de salud del MINSA, para una mejor coordinación de los servicios de salud entre ambos sistemas en la Comarca.

La preeminencia del uso de la medicina tradicional sobre la alópata entre los pueblos ngäbe y buglé en la Comarca puede inferirse del bajo uso de medicinas, que comparten con las demás comarcas indígenas encuestadas en la PENDIS (ver: gráfico 1).

⁴⁸ La salud es provista por la Región de Salud de la Comarca Ngäbe Buglé con sede central en San Félix. Consta de 1 Director Regional, Sub Director, Direcciones de Provisión, Promoción, Administración, Recursos Humanos, Clínica TARV para pacientes con VIH, Jefe de Enfermería, Coordinación de los Programas de la dirección General. Tiene instalaciones físicas de salud tanto de primer como de segundo y tercer nivel. Las Giras Integrales forman parte de la oferta de servicios y son para comunidades a más de 1 hora de centro de salud. Este es un proyecto financiado por el BID. La atención se provee cada 2 meses y consta de una cartera básica de atención para todo el ciclo de vida.

⁴⁹ Ministerio de Salud (MINSA). *Listado de instalaciones de Salud Año 2018*. Listado de Instalaciones de la Comarca Ngäbe Bugle. Panamá, 2018.

⁵⁰ La principal preocupación en salud con el actual estado de las vías en la mayoría de la Comarca es la demora en bajar a los hospitales a pacientes que han sufrido mordeduras de víboras.

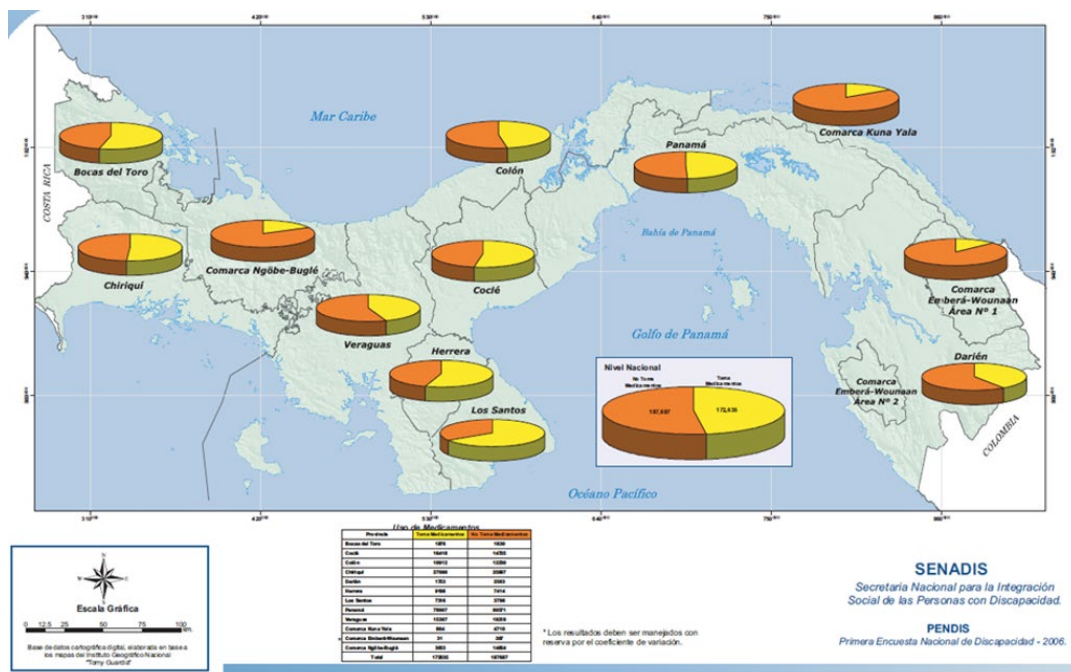


Gráfico 2: Población con discapacidad, según uso de medicamentos, por provincias y comarcas indígenas. Fuente: Atlas de Discapacidad 2006

En el año 2017 se registró en la Comarca⁵¹: 143 casos de violencia doméstica, el 5,1% de los casos en el país, el 90% de ellos contra la mujer; 1,333 adolescentes embarazadas, que constituyó el 30,5% del total de las mujeres embarazadas de la Comarca; y 548 casos de SIDA entre 1984 y 2017, de los cuales falleció el 53,1% de los enfermos.

En cuanto a la **Demografía**, según el censo de 2010, en la República de Panamá existía un total de 260,058 ngäbe (132,242 hombres y 127,816 mujeres, con un índice de masculinidad de 103.5); por su parte la misma fuente indica que había un total de 24,912 Buglé (13,266 hombres y 11,646 mujeres, lo que representa un índice de masculinidad de 113.9). En la Comarca Ngäbe-Buglé habitaba un total de 156,747 personas. De este total, 139,950 eran ngäbe (68, 799 hombres y 71,151 mujeres, con un índice de masculinidad de 96.7) y 9,178 Buglé (4,559 hombres y 4, 619 mujeres); el resto de los habitantes eran de otros grupos indígenas y no indígenas⁵². La población del corregimiento de Peña Blanca, de impacto indirecto de la intervención que se estudia era en 2010 de 3,358 personas, asentadas en 490 viviendas y la de Llano Tugrri, de 420 habitantes, asentadas en 54 viviendas.

De acuerdo con el *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé*⁵³, en el censo de 2010 se registró 16,512 viviendas ocupadas en la Comarca, de las cuales 69.5% sólo tenía piso de tierra, 61.3% sin agua o acueducto que le provea agua, 59.4% sin letrina o servicio sanitario y 94.7% sin luz eléctrica. El porcentaje de analfabetismo en la Comarca fue 30.2% (corresponde a 35.1% hombres y 64.9% mujeres), mientras que a nivel nacional fue de 5.5%. En 10 años se observa cierta mejora en cuanto a la reducción de analfabetismo a nivel nacional y en la Comarca, ya que el porcentaje de analfabetismo en el 2000 fue de 45.9%. La esperanza

⁵¹ Ministerio de Salud. *Boletín estadístico: Anuario 2017*. Panamá, 2017. Cuadros 25, 33 y 18, respectivamente.

⁵² *Ibidem*, pág. 10.

⁵³ *Ibidem*, pág.10.

de vida de la población Ngäbe-Buglé, en 2010, fue de 69.3 años (el promedio nacional fue 76.2 años). Se ha mostrado cierta mejora en este indicador, ya que, en el 2000, la esperanza de vida de la población en la Comarca fue de 63 años. El índice GINI de desarrollo humano (IDH) en la Comarca Ngäbe-Buglé, según el PNUD, es 0.447; a nivel nacional, es de 0.780. Es decir, mientras que el promedio nacional de IDH señala que el país se despegaba hacia un índice de desarrollo humano alto (0.800 y más), comparable a los países desarrollados; la Comarca Ngäbe-Buglé, va en retroceso, con un índice bajo de desarrollo humano solamente comparable a Haití.

Por último, según el estudio ENV (Encuesta de Niveles de Vida) realizado, con la colaboración del Banco Mundial, en el 2008, en el país la pobreza general afectaba al 32.7% de la población, en el área rural al 59.7% y en las áreas indígenas al 96.3%. En la Comarca Ngäbe-Buglé esta cifra alcanza un 96.7%. Una estimación sobre el mapa de pobreza de 2015⁵⁴, afianza la incidencia de la pobreza extrema en la Comarca Ngäbe – Buglé en el 79,9% y en el Distrito de Müna en el 82,9%.

b. Concepciones de las discapacidades

i. Tipología *etic*⁵⁵ y hallazgos de los estudios de discapacidad en la Comarca Ngäbe – Buglé

Panamá posee una encuesta y un censo sobre discapacidad: (i) la *Primera Encuesta sobre Discapacidad* (PENDIS) de 2006, cuyos datos fueron la base para la publicación, en ese mismo año, por parte del Grupo para la Educación y Manejo Ambiental Sostenible (GEMAS), del *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad en la República de Panamá* y del *Atlas Nacional de Discapacidad de Panamá*, del mismo GEMAS; y (ii) el XI Censo de Población y VII De Vivienda de 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), que incluía preguntas sobre PcD y cuyos resultados fueron los insumos para la publicación, en ese mismo año y por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, del *Atlas Social de Panamá: Situación de las Personas con Discapacidad*.

La encuesta y el censo utilizaron tipologías diferentes de discapacidad para relevar la información.

En el caso de **PENDIS**, se utilizó un concepto de discapacidad que incluía “limitaciones en la actividad” y “restricciones en la participación” originadas en una deficiencia, referida al campo de la salud⁵⁶. La tipología de discapacidades utilizada para calcular la prevalencia fue la siguiente:

⁵⁴ Martínez, Ana Sofía. *Cuadro sobre discapacidad por provincia y comarcas*. 2019. S/R

⁵⁵ Emic / Etic. Dicotomía medular de la antropología moderna. Emic hace referencia a las categorías conceptuales propias de una determinada cultura. Etic, a las categorías analíticas, deducidas o inferidas, de la cultura occidental. En las primeras, el conocimiento tradicional es inferido a partir de una lógica metonímica. En las segundas, el conocimiento se infiere a partir de una lógica de causalidad.

⁵⁶ De acuerdo con el *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad en la República de Panamá* (EPCD), “es por ello que se excluyen limitaciones y restricciones originadas en factores socioeconómicos u otros culturales (por ejemplo: niños que tienen dificultad en su ingreso a una escuela debido a escasos recursos materiales o desinterés de su familia; personas que no participan en un ámbito deportivo porque son excluidas por su raza o religión; etc.)”. Grupo GEMAS. *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad en la República de Panamá* (EPCD). Panamá, 2006. Pág. 6.

(i) visual; (ii) auditiva; (iii) física; (iv) intelectual; (vi) psiquiátrica; (vii) órganos y sistemas⁵⁷; y (viii) múltiple.

La diferencia entre la discapacidad intelectual y la psiquiátrica o mental es la siguiente: “*Dificultad Intelectual*: Se refiere a todas las personas con deficiencias en las funciones de la memoria, concentración, aprendizaje, comprensión y comunicación. *Dificultad Mental*: Se refiere a personas con deficiencias de las funciones mentales generales y específicas que tienen su origen en trastornos mentales orgánicos, autismo, esquizofrenia, psicosis, trastornos de la personalidad, síndrome de Down, etc. y a personas con todo tipo de demencia; deficiencia esta que les impide desarrollar las actividades de la vida diaria, relacionarse con otras personas, etc.”, de tal manera que en esta tipología el autismo y el síndrome de Down están incluidos en la discapacidad psiquiátrica⁵⁸.

La mudez, como “*Dificultad para hablar*: Se refiere a personas que tienen dificultades graves o importantes para pronunciar palabras, o para generar y emitir mensajes”, no se clasifica en una categoría aparte, porque se considera que es una incapacidad derivada de la sordera congénita, de tal manera que los casos de mudez por accidente o por enfermedad (por ejemplo, cáncer de las cuerdas vocales) queda incorporada en la discapacidad de órganos y sistemas.

La encuesta incluyó las siguientes variables: (i) rangos de edad; (ii) condición de seguridad social; (iii) jefes de hogar por sexo; (iv) asistencia escolar; (v) causas de inasistencia escolar; (vi) presencia de enfermedad laboral; (vii) grado de severidad de la discapacidad; (viii) toma de medicamentos; (ix) edad de inicio de la discapacidad; (x) actividad económica; (xi) causas de discapacidades (incluye envejecimiento, enfermedades laborales, accidentes de tránsito, otros accidentes, problemas de parto, desastres naturales, uso de drogas y violencia); y (xii) pobreza.

Los hallazgos más importantes del *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad* del 2006 son los siguientes⁵⁹: (i) A pesar de la concentración demográfica de las zonas urbanas, la población con discapacidad se localiza mayormente en las áreas rurales del país, donde la prevalencia es de 13.1%, superando la global de 11.1%. El estudio explica este hecho porque las personas que habitan en áreas urbanas poseen un mayor acceso a los servicios de salud y menores carencias.; (ii) comparando la prevalencia por área, entre área urbana, rural e indígena, en las tres áreas la discapacidad que mayormente se presenta es la múltiple. En el área urbana es la visual y la física (2.1% cada una), en la rural prevalece más la visual (3.5%) seguida de la física (1.7%) y en la indígena la visual (2.3%), órganos y sistemas (1.3%) y la física (1.1%);

⁵⁷ Entendiendo esta discapacidad como lo siguiente: “*Dificultad en los aparatos y sistemas*: Son las personas que presentan alguna limitación física producto de un problema de salud, tales como dificultad para respirar, orinar, digerir alimentos, entre otros”. (EPCD, Op.Cit. Pág. 15). De acuerdo con COCEMFE, “la discapacidad orgánica es aquella producida por la pérdida de funcionalidad de algunos sistemas corporales, que suelen relacionarse con los órganos internos o procesos fisiológicos, ya sean de forma congénita o adquirida. Es el caso de enfermedades renales (riñón), hepáticas (hígado) cardiopatías (corazón), fibrosis quística (pulmones), enfermedad de Crohn y enfermedades metabólicas (aparato digestivo); Linfedema (sistema linfático), hemofilia (coagulación de la sangre), lupus (sistema inmune); y cefaleas, migrañas, alzhéimer, párkinson, trastornos del sueño, fibromialgia o síndrome de fatiga crónica (sistema nervioso central). A la invisibilidad, la incomprensión familiar, social y laboral y la falta de reconocimiento oficial por parte de la Administración se suman problemáticas diferentes en cada una de ellas que suponen importantes obstáculos en la vida diaria e influyen en la calidad de vida”.

⁵⁸ Con relación a las causas de estas dos discapacidades, el *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad* (EPCD) de 2006 menciona, a nivel nacional, lo siguiente: “Las discapacidades intelectuales tienen como causa principal que “nació así” (30.2%), problemas del parto (25.8%) y los actos de violencia (25.7%). Las dos primeras causas tienen relación con los controles prenatales y el manejo del parto, es decir, sería interesante analizar las historias clínicas peri natales de las embarazadas y puerperas en estudios posteriores, y verificar la magnitud de estos factores causales de discapacidad. En las discapacidades psiquiátricas, la causa principal de éstas fueron los actos de violencia (16.8%), y las drogas (16.3). Ambos factores causales están relacionados, puesto que la droga (consumo y venta) puede desencadenar violencia”.

⁵⁹ Grupo Gemas, Op.Cit. Pp. 122-141. Hacia adelante, resumen de datos relevantes para pueblos indígenas y la Comarca Ngäbe -Buglé de los autores.

| Tipo de Discapacidad | TOTAL | | Área | | | | | |
|----------------------|--------|------|--------|-----|--------|------|----------|------|
| | | | Urbana | | Rural | | Indígena | |
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| TOTAL | 360329 | 11.1 | 205211 | 9.9 | 131635 | 13.1 | 23495 | 13.0 |
| Visual | 83757 | 2.6 | 44595 | 2.1 | 35041 | 3.5 | 4122 | 2.3 |
| Auditiva | 20711 | 0.6 | 13430 | 0.6 | 6114 | 0.6 | 1167 | 0.6 |
| Física | 63013 | 1.9 | 44122 | 2.1 | 16841 | 1.7 | 2050 | 1.1 |
| Intelectual | 15201 | 0.5 | 8211 | 0.4 | 6148 | 0.6 | 842 | 0.5 |
| Psiquiátrica | 4976 | 0.2 | 3727 | 0.2 | 1154 | 0.1 | 95 | 0.1 |
| Órganos y Sistemas | 19882 | 0.6 | 9542 | 0.5 | 7982 | 0.8 | 2347 | 1.3 |
| Múltiples | 152782 | 4.7 | 81579 | 3.9 | 58348 | 5.8 | 12855 | 7.1 |

Tabla 1: prevalencia de la discapacidad por área, según tipo. Fuente: PENADIS, 2006

(iii) la población con discapacidad que reside en áreas indígenas tiene 7 veces más riesgos estadísticamente significativos de accidentabilidad y 5 veces de enfermedad laboral que la que reside en área urbana; y (iv) que, en términos de la severidad de la discapacidad, el vivir en áreas indígenas y rurales se constituye en un factor de riesgo para desarrollar una discapacidad moderada y severa en todos los tipos de discapacidad con excepción de la psiquiátrica. Sobre este último punto, el estudio explica este riesgo por lo siguiente: (i) las áreas indígenas están dentro de las áreas de pobreza extrema según la Encuesta de Niveles de Vida del 2003, por lo que las condiciones ambientales, geográficas, económicas les predispone a una deficiente calidad de vida; y (ii) el área urbana es un factor protector, debido a que se reúnen mejores condiciones de infraestructuras y accesibilidad a los servicios de salud, que reducen el grado de la discapacidad.

Respecto al hallazgo estadístico que vivir en las áreas indígenas es un factor protector para no desarrollar discapacidad psiquiátrica, el estudio explica este resultado por los siguientes factores: (i) en esas áreas se vive con menos estrés, en donde la tranquilidad, la naturaleza, y la cultura (poca influencia de otros grupos) les ayuda a ver la vida de modo diferente; mientras que (ii) los niveles de estrés que se manejan en las urbes es alto, debido a la inseguridad, actos de violencia, alto costo de la canasta básica que lleva a muchos a doble jornada de trabajo, el congestionamiento vehicular, la tecnología de punta, entre otros son elementos que contribuyen a alterar el estado emocional de las personas, llevándoles muchas veces a desarrollar trastornos emocionales y mentales discapacitantes.

Una explicación *emic* alternativa a este menor riesgo de adquirir una discapacidad psiquiátrica, es la presentada por Blas Quintero en relación con el estrés generado en la Comarca por la represión de la movilización de 2012 contra la explotación minera, que terminara con varias víctimas indígenas y que generara un alto nivel de estrés e inseguridad entre los ngäbe que se movilizaron en estas propuestas. De acuerdo con del autor, “en febrero del 2012, hubo manifestaciones de los ngäbe en la carretera panamericana, y fueron brutalmente reprimidos por la policía de fronteras. Hubo muchos heridos por perdigones que no acudieron a los centros de salud a curarse, sino que se fueron a sus comunidades. La lesión anímica fue muy fuerte, entonces se activaron los psicólogos y psiquiatras naturales,

los sukias, quienes con rituales de toma de cacao y escuchas de noches enteras curaron y reestablecieron el equilibrio”⁶⁰.

En otro texto se aclara lo siguiente: “El cacao (kä, en ngäbere y ku, en buglere) es la bebida sagrada para los ngäbe y los buglé. La bebida recomendada por los sukias por su importante función para la salud espiritual de la comunidad. Cuando el alma de una persona, una familia o una comunidad entera se enferma, el cacao, el consejo de los sabios y sabias (sukias) y el apoyo de la comunidad, son la mejor terapia, la mejor medicina. Esta visión de las sociedades ngäbe y la buglé ante el cacao y su importancia, es desconocida por las sociedades no indígenas. No se trata de consumir chocolate dulce, sino de tomar cacao ritual, para crear armonía en la comunidad. Este, es un recurso cultural que ha ayudado mucho a las personas que directa o indirectamente fueron afectadas por los acontecimientos de febrero de 2012 y la intervención oportuna de los sukias, impidió que el enojo comunitario por el avasallamiento y abuso de poder creciera más”⁶¹

Por otra parte, en el análisis de riesgo del *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad* del 2006, se menciona los siguientes hallazgos en relación con la Comarca Ngäbe – Buglé: (i) Las provincias de Darién, Herrera, Panamá, Comarcas Kuna Yala y Gnöbe Buglé para desarrollar la discapacidad entre las edades de 10 – 19 años de edad; (ii) las provincias de Coclé, Darién, Los Santos y las Comarcas Kuna Yala y Gnöbe Buglé para desarrollar la discapacidad entre las edades de 60 y más años de edad; y (iii) el 61.8% de las personas con discapacidad de la Comarca Gnöbe Buglé y de Bocas del Toro adquirieron su discapacidad entre las edades de 20 – 59 años de edad. Sobre este último particular, el estudio manifiesta que este hecho riesgo está asociado “a las condiciones laborales de vida en estas regiones”.

Para los ngäbe y buglé esta condición particular hace referencia especialmente a su trabajo estacional en las labores de cultivo y cosecha de la caña de azúcar en Changuinola, Bocas del Toro. Un estudio⁶² sobre el trabajo ngäbe y guna en las plantaciones de caña de azúcar de Chiquita, antes United Fruit Company, encontró que a los ngäbe les asignaban los trabajos más peligrosos, como el de la fumigación de las plantaciones de banano.

Hay que tener en cuenta que la población ngäbe con mayor riesgo de exposición a enfermedades (y accidentes) laborales no se encuentra en la Comarca, sino en Bocas del Toro, lugar donde operan las plantaciones de banano donde ellos laboran. De hecho, es Bocas del Toro la provincia con mayor prevalencia de discapacidad en Panamá (24,8%, con Capacidad Económica del Hogar -CAPECO- media, vs. una prevalencia de 7,3% en la Comarca, con CAPECO baja)⁶³. Muchos de los trabajadores ngäbe incapacitados en las bananeras, especialmente los mayores que han cumplido su ciclo vital, se trasladan a vivir a la Comarca. Muchos de ellos sin seguridad social, en virtud de las formas de contratación de las compañías bananeras, donde se tercerizan labores de campo.

⁶⁰ Quintero, Blas. *Etnografía Ngäbe*. Op. Cit, Pág. 21.

⁶¹ Quintero B., Sarsaneda J., Saracho H. (2012) *El cacao y los colibries. Ley 11. Comentarios*. Acción Cultural Ngäbe (ACUN). Panamá.

⁶² Bourgois, Philippe. “Conjugated Oppression: Class and Ethnicity among Guaymí and Kuna Banana Workers”. En: *American Ethnologist*. Vol. 15, No. 2. Pág. 330. Mayo, 1988.

⁶³ Grupo GEMAS. Atlas de Discapacidad. Panamá, 2006. Cuadro de Prevalencia de la Discapacidad por Distritos y Comarcas indígenas.

En esta misma línea, la PENDIS encontró que la Comarca Gnäbe Buglé presenta una de las tasas más bajas de aseguramiento social de Panamá (ver gráfico 3).

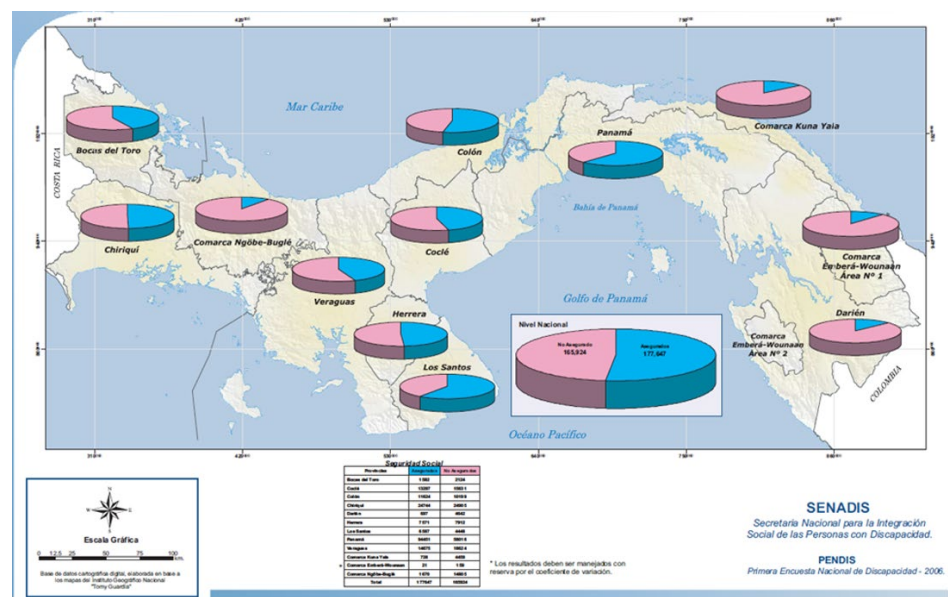


Grafico 3: Población con Discapacidad , según seguridad social, por provincias y comarcas indígenas. Fuente: Atlas de Discapacidad 2006

Por último, la Comarca Ngäbe – Buglé presenta el mayor porcentaje de personas en edad escolar con discapacidad que no asisten a la escuela (ver gráfico 4), donde 1774 PcD de entre 5 y 29 años asisten a la escuela, vs. 3,151 PcD que no lo hacen.

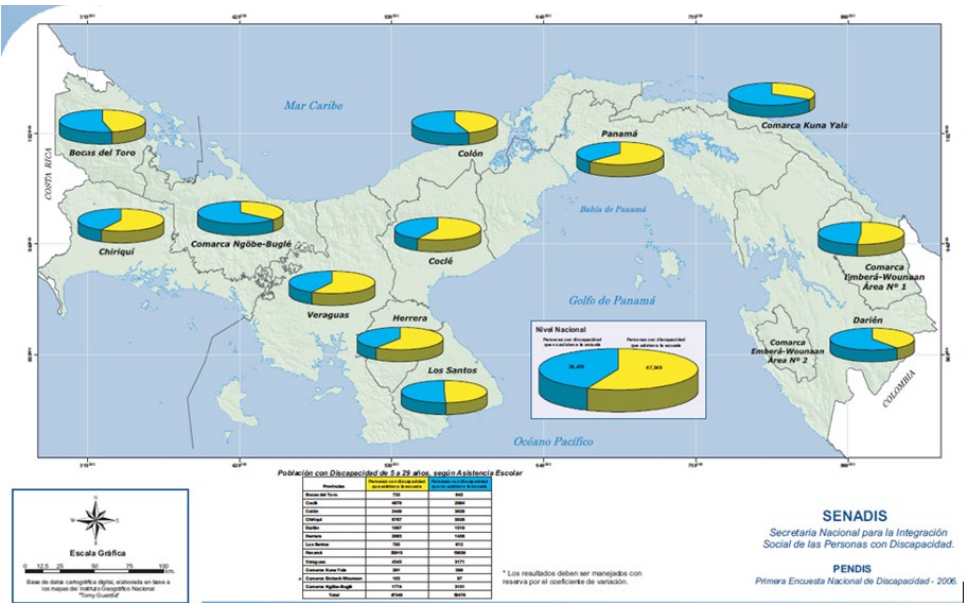


Grafico 4: Población con Discapacidad de 5 a 29 años de edad, según asistencia escolar, por provincias y comarcas indígenas. Fuente: Atlas de Discapacidad 2006

En el caso del **Censo de 2010**, se utilizó una tipología con las siguientes categorías: (i) ceguera; (ii) sordera; (iii) retraso mental; (iv) parálisis cerebral; (v) deficiencia física; (vi) problemas mentales; y (vii) otra⁶⁴.

Tabla 2: pregunta sobre discapacidad en el formulario del Censo 2010.

La tipología del Censo 2010 es diferente de la de la PENADIS. En el censo se mantuvo las categorías de discapacidad auditiva, visual y física. Se eliminó la de órganos y sistemas y la intelectual y psiquiátrica fueron reemplazadas por dos categorías: retraso mental y problemas mentales; a lo que se agregó la parálisis cerebral (que correspondía en PENADIS a órganos y sistemas).

La definición de las categorías de discapacidad utilizadas en el Censo de 2010⁶⁵ se recaba en la siguiente tabla, en donde se incluye también la oferta de servicios para atender cada categoría en el país, con la identificación de las instituciones, facilidades y ONGs a cargo de dicha oferta de servicios:

| Categoría | Definición | Oferta de servicios de tratamiento / acompañamiento | Institución / facilidad / ONG a cargo |
|----------------|---|--|---|
| <i>Ceguera</i> | la persona que le falta totalmente la visión o ve muy poco (débiles visuales), impedimento que no se puede normalizar con el uso de lentes, tratamientos y otras ayudas ópticas. Incluye a las personas ciegas por nacimiento; o por enfermedades como glaucoma, toxoplasmosis e infecciones diversas producidas por accidente (golpes oculares, lesiones diversas, entre otras). | Tamizaje visual. Organizaciones sociales ofrecen ayudas técnicas, capacitación laboral, apoyo económico, albergue para estudiantes universitarios ciegos. | Hospital del Niño, con cobertura nacional de tamizaje visual del 25% de los niños del país. Datos de la Coordinación de Niñez y Adolescencia de MINSA, para 2018. Organizaciones sociales: Unión Nacional de Ciegos, Patronato Luz del Ciego |
| <i>Sordera</i> | la persona que no puede oír ni hablar, aún con la ayuda de audífonos y se comunica | Tamizaje auditivo y servicios de fono-audiología. | Hospitales, donde se realiza el tamizaje auditivo a los nacidos |

⁶⁴ El Censo también incluyó una pregunta de “Limitaciones de salud”, que contiene otra clasificación de discapacidad. Aquella de las categorías “dificultad para oír”, “dificultad para ver”, “dificultad para moverse”, “dificultad para hablar” y “dificultad para aprender”. Los resultados de ambas preguntas son diferentes.

⁶⁵ Ministerio de Economía y Finanzas. *Atlas Social de Panamá: Situación de las personas con Discapacidad*. Panamá, 2010. Pp. 3.

| | | | |
|---------------------------|---|---|--|
| | por medio de señas, pero su inteligencia es normal. | Organizaciones sociales ofrecen servicios varios de atención a personas sordas. | vivos. Sin información sobre cobertura nacional del tamizaje auditivo. También los Hospitales, INMFR y Centros Reintegra ofrecen servicios de Fono Audiología. A través de la SENADIS, se ofrecen ayudas técnicas como implante coclear. Organizaciones sociales: Asociación Nacional de Sordos <i>Oír es Vivir</i> |
| <i>Retraso mental</i> | la persona que tiene su capacidad intelectual inferior a la normal. Se evidencia por un bajo rendimiento escolar, problemas de adaptación y comportamiento, y retraso en el desarrollo mental social. Ejemplo: Síndrome de Down. | Oferta institucional planeada: rehabilitación de discapacidad cognitiva, neurológica Oferta en deporte por parte de organizaciones sociales: Olimpiadas Especiales para la inclusión a través del deporte de las PcD intelectual. | Ministerio de Salud. MINSA financió la construcción y equipamiento de Instituto de Neurodesarrollo pero el mismo no ha abierto debido a falta de personal. Organizaciones sociales: a cargo de las Olimpiadas Especiales |
| <i>Parálisis cerebral</i> | la persona que al nacer o durante los primeros años de vida sufrió una lesión o daño cerebral que no le permite moverse de forma normal, al tener los músculos duros o movimientos incoordinados. | Sin oferta institucional Oferta de organizaciones sociales | Organizaciones sociales: Fundación Mary Arias |
| <i>Deficiencia física</i> | la persona que, producto de un accidente, enfermedad, derrame cerebral o amputación, tiene dificultad para realizar con destreza, las actividades de la vida diaria o movilizarse independientemente. También, aquellas que tienen malformaciones que lo limitan físicamente o aquellas que nacieron con carencia de alguna extremidad. | Rehabilitación física incluyendo servicios de terapia física, terapia ocupacional Ayudas técnicas genéricas por parte de MINSA, Lotería Nacional de Beneficiencia y Despacho de la Primera Dama, o individualizadas provistas por el Fondo de Discapacidad (FODIS) de la SENADIS y Caja de Seguro Social. En el caso de SENADIS la solicitud de ayuda técnica se puede realizar en las oficinas regionales de la SENADIS o en la sede y se debe adjuntar cédula de identidad, formulario de solicitud, diagnóstico de médico especialista, y evaluación socio económica por parte de trabajador social. Ayudas técnicas incluyen: sillas de ruedas, prótesis, implantes cocleares, lentes, bastones, entre otros. Organizaciones sociales promueven un Teletón anual para recaudar fondos para compra de equipos para INMFR y compra de ayudas técnicas, | Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social Lugar de la oferta: En el caso de MINSA, en el Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación (INMFR) en la capital y los Centros Reintegra en las provincias de Darién, Colón, Bocas del Toro, Veraguas, Coclé, Chiriquí, Herrera y Los Santos. En el caso de la CSS, la oferta se da en gimnasios de rehabilitación física en los hospitales y policlínicas del país administrados por la CSS. Oferta de Ayudas Técnicas: Instituciones: SENADIS, MINSA, Despacho de la Primera Dama, Lotería Nacional de Beneficiencia. Organizaciones sociales: Club Activo 2030 organiza la Teletón anualmente. Fundación Pro Integración |
| <i>Problemas mentales</i> | las personas con deficiencias de las funciones mentales generales y específicas, que tienen su origen en trastornos mentales orgánicos, autismo, esquizofrenia, psicosis, trastornos de la personalidad, Alzheimer, mal de Parkinson, entre otros; y las personas con | Servicios de diagnóstico, terapia, e incluso la institucionalización de un grupo de personas con deficiencias en las funciones mentales en situación de abandono. | Institución: Instituto Nacional de Salud Mental (INSAM) y Centro Ann Sullivan (para autismo) Lugar de la oferta: Sede INSAM en Ciudad de Panamá |

| | | | |
|-------|--|---|--|
| | todo tipo de demencia que le impide desarrollar las actividades de la vida diaria, relacionarse con otras personas, etc. | | |
| Otros | la persona que presenta alteraciones del desarrollo, niños en los cuales se aprecia que de acuerdo a su edad, no gatea, no camina, no habla cuando se espera que lo haga y que no tienen un diagnóstico definido. Es decir, incluye a la persona que no tiene ningún tipo de discapacidad descrita en las categorías anteriores. | <p>Detección de rezagos en el desarrollo y tratamiento a través de sesiones de estimulación temprana (motora gruesa, motora fina, cognitiva, verbal)</p> <p>Programa de Tamizaje Neonatal que aplica 8 pruebas de tamizaje metabólico, auditivo y visual.</p> | <p>Instituciones: MINSA; CSS; IPHE . Los servicios de estimulación temprana para niños de 0 a 6 años se realiza por parte del personal del IPHE nombrado y trabajando en las instalaciones de salud del MINSA.</p> <p>En algunos casos, los Centros de Salud cuentan con salas de estimulación temprana con equipamiento. En la Comarca Ngäbe Buglé hay solo 2 estimuladoras tempranas, una en Centro de Salud de Buenos Aires y otra en Centro de Salud de Soloy. En Comarca Emberá y Kuna Yala no hay esta oferta. En el caso de la CSS, se cuenta con el Programa de Alto Riesgo que atiende con estimulación temprana a niños nacidos prematuros en el Complejo Hospitalario en la Ciudad de Panamá.</p> |

Tabla 3: tipología de discapacidad según el Censo 2010 y oferta institucional de servicios

A diferencia de la PENADIS, en donde las discapacidades más numerosas correspondían a la visual y la auditiva, en el Censo de 2010 el tipo de capacidad más frecuente en Panamá es la de deficiencia física (ver Tabla 4), probablemente porque agrupa la mayoría de los casos de la categoría de órganos y sistemas de la PENADIS.

| Tipo de discapacidad | Distribución porcentual |
|--------------------------|-------------------------|
| TOTAL | <u>100.0</u> |
| Deficiencia física | 30.1 |
| Ceguera..... | 22.0 |
| Retraso mental | 16.0 |
| Sordera..... | 15.6 |
| Problemas mentales .. | 8.4 |
| Parálisis cerebral..... | 3.8 |
| Otra | 4.0 |

Tabla 4: distribución de las personas según tipo de discapacidad según a nivel nacional: Fuente, Censo 2010

De acuerdo con la pregunta de discapacidades del censo 2010, las tasa de PcD en Panamá era el 29 por mil habitantes. Para la Comarca Ngäbe – Buglé las PcD la tasa de discapacidad es del

27 por mil habitantes⁶⁶. Las discapacidades más numerosas en la Comarca Ngäbe son la física (1,190 casos), seguida por la sordera (584 casos). Ver Tabla 5. Un cálculo para 2019, sobre la pregunta de “limitaciones de salud” del censo de 2010, estima la incidencia de discapacidad para 2019 en Panamá en un 7,8% y para la Comarca Ngäbe – Buglé en 5,7% (ver tabla 14).

| Provincias y comarcas indígenas | Total | Tipo de discapacidad | | | | | | |
|---------------------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------|
| | | Ceguera | Sordera | Retraso mental | Parálisis cerebral | Deficiencia física | Problemas mentales | Otro |
| TOTAL | <u>97,165</u> | <u>21,377</u> | <u>15,191</u> | <u>15,518</u> | <u>3,720</u> | <u>29,280</u> | <u>8,168</u> | <u>3,911</u> |
| Panamá..... | 41,536 | 9,402 | 6,505 | 6,177 | 1,678 | 11,973 | 3,640 | 2,161 |
| Chiriquí..... | 14,663 | 3,543 | 2,252 | 2,357 | 517 | 4,349 | 1,156 | 489 |
| Coclé..... | 8,319 | 1,778 | 1,198 | 1,444 | 315 | 2,695 | 633 | 256 |
| Veraguas..... | 8,133 | 1,383 | 1,258 | 1,566 | 321 | 2,769 | 601 | 235 |
| Herrera..... | 4,980 | 960 | 732 | 852 | 217 | 1,748 | 375 | 96 |
| Colón..... | 4,505 | 891 | 671 | 847 | 220 | 1,235 | 401 | 240 |
| Los Santos..... | 4,193 | 682 | 529 | 706 | 199 | 1,439 | 448 | 190 |
| Ngöbe Buglé.... | 4,147 | 942 | 957 | 539 | 83 | 1,190 | 386 | 50 |
| Bocas del Toro.. | 3,425 | 777 | 557 | 606 | 99 | 961 | 281 | 144 |
| Darién..... | 2,165 | 693 | 341 | 310 | 49 | 584 | 157 | 31 |
| Kuna Yala..... | 597 | 169 | 101 | 59 | 11 | 186 | 57 | 14 |
| Emberá..... | 502 | 157 | 90 | 55 | 11 | 151 | 33 | 5 |

Tabla 5: personas con discapacidad por tipo, provincias y comarcas indígenas. Fuente: pregunta 7, censo de 2010.

Por otra parte, la discapacidad en la Comarca se concentra en la población de 20 a 59 años. Dato que, al relacionarse con la mayor incidencia de la discapacidad física y la baja incidencia de la discapacidad genética en la Comarca, puede ser un posible indicador de una relación con las condiciones peligrosas del trabajo ngäbe en las bananeras en el pasado, antes de que se iniciara la utilización de drones para la fumigación en esos establecimientos (ver tabla 5).

| Provincias y comarcas indígenas | Total | Grupos de edad (en años) | | | |
|---------------------------------|-------------|--------------------------|------------|-------------|-------------|
| | | Menos de 5 | 5 a 19 | 20 a 59 | 60 y más |
| TOTAL | <u>28.6</u> | <u>0.6</u> | <u>4.8</u> | <u>11.8</u> | <u>11.4</u> |
| Emberá..... | 50.5 | 2.0 | 12.1 | 21.6 | 14.8 |
| Los Santos..... | 46.9 | 0.5 | 6.0 | 16.8 | 23.5 |
| Herrera..... | 45.4 | 0.7 | 6.4 | 17.3 | 21.1 |
| Darién..... | 44.9 | 1.1 | 9.6 | 18.8 | 15.4 |
| Veraguas..... | 35.9 | 0.7 | 6.0 | 13.3 | 15.8 |
| Coclé..... | 35.6 | 0.7 | 5.9 | 13.4 | 15.6 |
| Chiriquí..... | 35.2 | 0.7 | 5.6 | 14.6 | 14.3 |
| Bocas del Toro.. | 27.4 | 1.0 | 7.1 | 12.1 | 7.3 |
| Ngöbe Buglé.... | 26.5 | 0.9 | 6.2 | 11.3 | 8.1 |
| Panamá..... | 24.3 | 0.6 | 3.8 | 10.4 | 9.6 |
| Colón..... | 18.6 | 0.6 | 3.6 | 8.0 | 6.5 |
| Kuna Yala..... | 18.1 | 0.8 | 3.1 | 7.7 | 6.4 |

Tabla 6: distribución de las personas con discapacidad por grupos de edad, según la población total, provincias y comarcas indígenas. Fuente, censo de 2010.

⁶⁶ MEF. Atlas Social 2010, Pág. s-n.

Adicionalmente, se repite el hallazgo de la PENDIS del 2006, en el sentido en que la Comarca es el lugar en donde las PcD se encuentran con un nivel más bajo de aseguramiento social (90,2% de PcD sin seguro social). Ver tabla 7.

| Provincias y comarcas indígenas | Total | Incidencia de la población discapacitada, por condición en la seguridad social | | | | | |
|---------------------------------|-------|--|--------------|-------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| | | Asegurado directo | Beneficiario | Jubilado pensionado por vejez | Pensionado por accidente o enfermedad | Jubilado pensionado de otro país | No tiene seguro |
| Total..... | 100.0 | 10.6 | 25.4 | 11.0 | 6.1 | 0.4 | 46.5 |
| Bocas del Toro..... | 100.0 | 10.6 | 26.6 | 8.0 | 5.9 | 0.4 | 48.6 |
| Coclé..... | 100.0 | 6.7 | 27.7 | 8.8 | 5.7 | 0.2 | 50.9 |
| Colón..... | 100.0 | 10.0 | 25.7 | 12.0 | 5.9 | 0.9 | 45.5 |
| Chiriquí..... | 100.0 | 9.2 | 27.5 | 8.5 | 7.2 | 0.3 | 47.3 |
| Darién..... | 100.0 | 6.8 | 9.3 | 2.0 | 1.5 | - | 80.3 |
| Herrera..... | 100.0 | 9.3 | 30.2 | 8.9 | 5.4 | 0.3 | 46.0 |
| Los Santos..... | 100.0 | 8.0 | 31.0 | 7.9 | 6.6 | 0.2 | 46.3 |
| Panamá..... | 100.0 | 14.6 | 26.4 | 15.8 | 7.1 | 0.7 | 35.4 |
| Veraguas..... | 100.0 | 5.1 | 25.7 | 5.0 | 4.1 | - | 60.1 |
| Kuna Yala..... | 100.0 | 3.6 | 7.5 | 2.9 | 1.5 | - | 84.5 |
| Emberá..... | 100.0 | 2.8 | 6.4 | 1.2 | 0.6 | - | 89.0 |
| Ngöbe Buglé..... | 100.0 | 2.8 | 4.6 | 1.4 | 1.1 | - | 90.2 |

Tabla 8: incidencia de la población con discapacidad, por condición en la seguridad social, según provincias y comarcas indígenas. Fuente: censo de 2010

En la Comarca, sólo 48 estudiantes (37 de primaria y 11 de Premedia) reciben apoyos de centros educativos, 40 en 7 escuelas inclusivas, donde reciben apoyo de 3 docentes especializados, 6 que reciben servicios de asistencia técnica en contextos comunitarios y 2 que reciben servicios técnicos especializados⁶⁷. Estos dos alumnos reciben sólo uno de los 20 servicios especializados que presta el IPHE, que es la de estimulación temprana.

⁶⁷ Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE). *Compendio Estadístico 2017*. Panamá, 2017. Cuadro 7, Pág. 25.

| Provincia y Comarca | Total | Área de Procedencia | | |
|---------------------|---------------|---------------------|--------------|------------|
| | | Urbana | Rural | Indígena |
| Total | 15,053 | 11,361 | 3,461 | 231 |
| Bocas del Toro | 324 | 218 | 106 | - |
| Coclé | 1,206 | 789 | 417 | - |
| Colón | 597 | 559 | 38 | - |
| Chiriquí | 1,562 | 1,152 | 410 | - |
| Darién | 205 | 86 | 119 | - |
| Herrera | 599 | 426 | 173 | - |
| Los Santos | 560 | 215 | 345 | - |
| Panamá | 7,207 | 6,013 | 1,194 | - |
| Panamá Oeste | 1,532 | 1,308 | 224 | - |
| Veraguas | 1,031 | 595 | 435 | 1 |
| Comarca Guna Yala | 146 | - | - | 146 |
| Comarca Emberá | 36 | - | - | 36 |
| Comarca Ngobe-Buglé | 48 | - | - | 48 |

Tabla 9: Estudiantes que Participan de los Servicios, Recursos y Apoyos en Centros Educativos, según Provincia al 31 de diciembre, 2017. Fuente: Departamento de Estadística del Instituto Panameño de Habilitación Especial

En cuanto a la **oferta institucional** a nivel nacional para atender las categorías de discapacidad incluidas en el censo de 2010, de acuerdo con la tabla 4, para las categorías de ceguera y sordera existe la oferta de tamizaje metabólico, visual y auditivo del *Programa Nacional de Tamizaje Neonatal*, para la categoría de la sordera, existe servicios de fonoaudiología en hospitales y Centros Reintegra, y se entregan ayudas técnicas para personas ciegas y sordas por parte del Fondo de Discapacidad (FODIS) operado por la SENADIS. No existe oferta institucional (aunque sí apoyos de ONGs) para las categorías de parálisis cerebral y retraso mental (para cuya atención el Gobierno ha construido el Instituto de Neurodesarrollo, al cual no se ha podido poner en funcionamiento hasta la fecha, debido a la falta de personal especializado). En consecuencia, la atención oficial se concentra en las categorías de ceguera, sordera, deficiencia física, problemas mentales y “otros” (alteraciones tempranas de desarrollo).

En esta línea, aunque la oferta de servicios de los Centro REINTEGRA en el país se concentra especialmente en los tratamientos, rehabilitaciones y servicios de apoyo en deficiencia física y en alteraciones tempranas del desarrollo, la oferta de los Centros REINTEGRA es muy variada⁶⁸ (ver Anexo 5). Para empezar, ofrece servicios médicos de fisioterapia en sus sedes de Colón y Panamá; medicina general en Colón, Chiriquí y Panamá; pediatría en Chiriquí y Panamá; psiquiatría en Panamá; y odontología en Colón, Chiriquí y Panamá. En cuanto a servicios técnicos, se ofrece estimulación temprana en las sedes de Darién y Panamá; fisioterapia en Colón, Chiriquí, Coclé, Los Santos y Panamá; nutrición en Chiriquí y Panamá; psicología en Colón, Chiriquí, Herrera, Veraguas, Los Santos y Panamá; terapia ocupacional en Chiriquí, Veraguas, Los Santos, Darién y Panamá; y fono-audiología en Colón, Chiriquí, Veraguas, Coclé, Los Santos y Darién.

⁶⁸ Los datos siguientes fueron obtenidos de: Ministerio de Salud. Dirección de Planificación. Departamento de Registros y Estadísticas de Salud. Cuadros 48a y 48b: “Total de consultas realizadas, en los centros REINTEGRA de la República de Panamá según región de salud, tipo de paciente y sexo; según servicio año: 2017”, en *Anuario Estadístico 2017*. Panamá, 2017. No incluye datos de los servicios del nuevo centro de Penonomé.

Los servicios técnicos de terapia respiratoria, trabajo social, y órtesis (no de prótesis) se limitan exclusivamente a la sede de Panamá. Por otra parte, existe un pequeño servicio, de sede indeterminada, de trabajo social, de apoyo general para todos los centros.

La extrema variabilidad de los servicios y el hecho de que no hay ningún servicio en particular que se ofrezca en todos los centros REINTEGRA, evidencia la carencia de una cartera homologada de servicios, protocolos y normas de atención y hace pensar que los servicios de los Centros REINTEGRA han sido planeados de acuerdo con las necesidades de las regiones que atienden⁶⁹, por lo que se supone que, a pesar de existir el prototipo de modelo de servicios del Centro de Reintegra de Bocas del Toro, se habrá de realizar un ejercicio similar para ajustar, a la realidad local, los servicios el Centro REINTEGRA de la Comarca Ngäbe – Buglé.

Para el efecto de definir los perfiles profesionales que prestarán los servicios en este centro, no sólo hay que tener en cuenta los resultados de la estadística analizados en este capítulo, sino incluir un análisis de la tipología cultural ngäbe de las discapacidades, que se relaciona en el siguiente aparte:

ii. Tipología y manejo *emic* ngäbe de discapacidades

Una primera observación, de acuerdo con la tabla 10, es que en ninguna de las comarcas existe una diferencia significativa entre la calidad de los servicios de las viviendas donde habitan las PcD versus aquellas sin PcD. Esta situación es un indicador del carácter social del cuidado de las PcD entre los pueblos indígenas, que trasciende las familias nucleares, ya que la responsabilidad de su cuidado descansa en la familia extensa, que en caso ngäbe, son los *gwi'ri*. Lo anterior no quiere decir que las PcD que presenten discapacidad mental vivan en un ambiente de socialización, ya que en general los mantienen aislados, sino que la responsabilidad de su cuidado es social.

Al interior de estos *gwi'ri*, para ese tipo de discapacidades como las de *dogwobitdi*, *ni gutdani temen* y *ngitdie ngutiotde* (ver concepciones culturales de PcD), el cuidado recae en los ancianos⁷⁰, por dos razones: (i) porque son los que poseen la paciencia y la experiencia para cuidarlos (*ngibiarge*); y (ii) porque son los que saben y pueden controlar la dieta que se les provee a estas personas, siendo la dieta un elemento de especial importancia en el cuidado de las PcD en la cultura ngäbe.

⁶⁹ Probablemente limitados, adicionalmente, por restricciones presupuestales y de personal especializado.

⁷⁰ Entre los guna, es común que las familias jóvenes migrantes a Ciudad de Panamá y otros lugares, envíen sus hijos a las escuelas de Gunayala, para que aprendan la lengua *dulegaya* y se familiaricen con la cultura guna. Estos jóvenes pasan a ser cuidados por sus abuelos. A falta de ellos, es común que encarguen a una persona LGBT para que les cuide. Ver: Perafán, Carlos y Pabón, María. *Traslado de Gardi Sugdub a Tierra Firme. Estudio de Impacto Sociocultural. Informe de consultoría*. BID. Panamá, 2018. Pág. 9. No hay claridad qué parte de esos niños son PcD. En el caso ngäbe, las familias enviaban a sus hijos a casas de los latinos en los pueblos, para que asistieran a la escuela. Esta práctica fue prohibida por el movimiento *Mama Tadtä* y se ordenó regresar a los niños a sus comunidades de origen. Tampoco se sabe si ese fenómeno involucraba niños con discapacidad.

| Provincia | Distrito | Incidencia de la pobreza extrema *** | Acceso al agua* | | Acceso a luz eléctrica* | | Uso de gas o electricidad para cocinar* | | Sin sanitario* | |
|--|------------|--------------------------------------|------------------|------------------|-------------------------|------------------|---|------------------|------------------|------------------|
| | | | Con discapacidad | Sin discapacidad | Con discapacidad | Sin discapacidad | Con discapacidad | Sin discapacidad | Con discapacidad | Sin discapacidad |
| COMARCA GUNA YALA | Guna Yala | 58.6% | 69.2% | 76.1% | 16.9% | 16.3% | 20.3% | 19.1% | 93.2% | 93.8% |
| COMARCA EMBERA | Cémaco | 41.9% | 9.7% | 13.0% | 40.2% | 39.4% | 51.3% | 53.4% | 49.4% | 49.0% |
| COMARCA EMBERA | Sambú | 41.2% | 81.0% | 78.7% | 42.1% | 32.6% | 27.8% | 35.6% | 19.1% | 11.1% |
| COMARCA EMBERA | Total | 41.8% | 20.4% | 28.8% | 40.5% | 37.7% | 47.7% | 49.1% | 44.9% | 39.9% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Besikó | 80.2% | 29.6% | 26.7% | 2.9% | 2.7% | 3.4% | 3.0% | 68.3% | 71.3% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Mironó | 80.3% | 36.2% | 36.2% | 4.3% | 4.8% | 4.4% | 3.7% | 34.1% | 42.2% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Múna | 82.9% | 43.0% | 42.8% | 3.2% | 3.4% | 4.1% | 4.1% | 54.0% | 58.8% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Nole Diuma | 76.1% | 51.7% | 51.2% | 1.9% | 4.4% | 8.1% | 7.9% | 28.8% | 31.1% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Nurúm | 81.2% | 68.7% | 65.6% | 4.9% | 4.9% | 2.0% | 3.0% | 14.6% | 20.0% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Kankintú | 84.1% | 35.6% | 30.7% | 4.2% | 3.4% | 8.7% | 6.7% | 80.8% | 88.3% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Kusapín | 73.0% | 28.9% | 28.9% | 4.2% | 2.6% | 9.4% | 9.0% | 77.9% | 72.5% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Total | 79.9% | 41.1% | 38.0% | 3.6% | 3.5% | 5.6% | 5.4% | 54.7% | 61.3% |
| * Estimación poblacional 2019 según Censo 2010, INEC | | | | | | | | | | |
| ** Estimación según Censo 2010 | | | | | | | | | | |
| *** Estimación según Mapa de pobreza 2015 | | | | | | | | | | |

Tabla 10: comparación de estado de los servicios de las viviendas sin y con PcD, en los distritos de las comarcas indígenas. Fuente: elaboración de Ana Sofía Martínez

Dadas las limitaciones de esta investigación, el contenido de este capítulo es una relevación muy parcial de las **concepciones culturales de discapacidad** entre los ngäbe, en términos de categorías, cosmovisión y manejo de PcD, que puede ser profundizada posteriormente. Este capítulo expone sólo a modo de ejemplo algunas concepciones que necesitan ser estudiadas con mayor profundidad. Durante el mes de abril de 2020 el antropólogo Blas Quintero revisó mitos ngäbe en búsqueda de alusiones a PcD y llevó a cabo una serie de entrevistas telefónicas con un líder tradicional de la Comarca Ngäbe Bugle. Por otra parte, se seleccionó como muestra de estudio de caso a la Comunidad de Nörötdé (En el Carrizal), distrito de Mirono, por ser una localidad conocida donde existe una alta prevalencia de PcD, donde entrevistó a otros informantes, incluyendo a la partera de la comunidad de Sebles.

A través de este trabajo se identificó algunas percepciones de condiciones, relaciones y manejo de discapacidades, que se recaban en el cuadro de abajo. Las traducciones se transcriben tal y como fueron expresadas por los informantes y no deben tenerse como una correspondencia técnica. Por otra parte, la lógica de la etiología contenida en el aparte de cosmovisión se refiere a una relación metonímica (qué antecede a qué), que no causal (qué causa qué). Las opiniones fueron de una muestra muy pequeña, que incluyó una *ngibiaga* (partera), pero ningún *sukia* ni *krägä bianga*. Es de esperarse que, con una muestra más amplia, esa etiología pueda ser expresada de una manera diferente:

| Categoría / traducción del informante / notas | Cosmovisión | Manejo |
|---|---|---|
| <p>Nigrengo / Epilepsia. Ataques.</p> <p>En la comunidad de muestra, Llano Sebles, actualmente, a abril de 2020, hay cinco personas que sufren de esta enfermedad. Una niña de ocho años; otra niña de 14 años; un niño de 8 años; un niño de 11 años y otro de catorce años. Esto está ocurriendo desde hace dos años. La comunidad de Sebles tiene aproximadamente sesenta familias. La comunidad está</p> | <p>Es una alteración del corazón. Es una condición que se percibe como natural, en el sentido que hay personas que nacen con ella. También se dice que esta condición puede ocurrir porque la madre comió carne de vaca y leche de vaca cuando el bebé estaba aún pequeño y eso fue lo que afectó a la criatura. Otra de las causas, según la partera del lugar, es por las medicinas químicas que toma la madre cuando hace planificación familiar. Esta condición da más a las mujeres que a los varones. Inicia cuando los niños tienen cinco años o en la adolescencia.</p> | <p>Si la enfermedad es detectada al inicio y se le da tratamiento con medicina botánica, entonces, la persona se cura. Si se deja pasar mucho tiempo se vuelve incurable y sólo se puede aplacar, controlar. Cuando comienza la enfermedad, los ataques pueden repetirse dos o tres veces al día. Cuando la está tratando el curandero botánico, sólo le darán los ataques una vez al mes o más espaciados hasta que desaparece.</p> <p>El dador de medicina=<i>krägä bianga</i> trata a esta enfermedad con plantas medicinales y recomendaciones alimentarias. En la comunidad de Sebles, cuatro menores se están tratando con el</p> |

| | | |
|---|---|--|
| ubicada a orillas del río Cubívora, en el corregimiento de Chamí, distrito de Nole Duima. La comunidad es mixta de población ngäbe y bugle. | | curandero. Uno no, porque su familia es de religión evangélica y no creen en los curanderos ⁷¹ . A estas personas con esa condición, se le impone prohibiciones de alimentos: aceite, picante, bebidas fermentadas y licor, tabaco y otros. Se les recomienda, consumo de alimentación vegetariana, otoes, yucas, vegetales comestibles hojas verdes, guineo. El sol caliente les hace daño, por eso no pueden trabajar al sol caliente pues les afecta. En la comunidad, murió un <i>nigrengo</i> ahogado en un pozo cuando se fue a bañar, le dio el ataque y se ahogó. |
| Olo ngediani. (= Oído cerrado) Sordo En la comunidad de Sebles hay un adulto con esta condición. | La gente piensa que esto ocurre por castigo divino a los padres de la criatura; por haber sido malcriados, obscenos durante el tiempo de la gestación. Durante el embarazo, cuando ella, es “dobogo” lo mismo que el padre de la criatura que en ngäbere es “dobogo” (= pesado). Un tiempo especial, de sacralidad para ambos, la sociedad ngäbe cree que durante este tiempo la criatura puede heredar no sólo lo físico sino conductas y temperamentos de sus padres. | Los sordos, son mudos. Aprenden desde niños a comunicarse por señas. La familia se comunica con ellos por señas ⁷² . No sabemos si en la Comarca alguna institución enseñe lenguaje de señas. |
| Ni ko ogwo drüne (gente tiempo ojo oscuro, que oscurece el tiempo) Ciego. La ceguera de nacimiento. En Sebles hay un (1) niño ciego. | Ocurre cuando la mujer tiene tratamiento para la planificación familiar. “Así ocurrió con el caso que hay en esta comunidad, su madre se cuidó durante cinco años para no tener hijos, luego le nació el niño ciego” (opinión de la partera de la comunidad) ⁷³ . Antiguamente no había niños ciegos. Sí había adultos que se quedaban ciegos, pero era por golpes, sobre todo por esa costumbre de pelear. | |
| Dogwobitdi. Persona enferma mental Estas personas, no duermen bien, pasan la noche hablando fuerte, gritando como si estuvieran discutiendo; no dejan dormir a los demás. (descripción de un dogwoi en Carrizal de Mirono) En Llano Sebles hay tres (3) niños con esa condición | Ocurre, porque hay gente que se pasa en el consumo de la droga, de los químicos, de las pastillas de la farmacia. Por las pastillas de la planificación familiar, para no tener hijos es que ocurre esto. Antes no se veía esto. (opinión de la abuela partera) Es causante de que los niños nazcan con los pies virados, los ojos virados, los brazos chiquitos. | Este tipo de persona, pueden hacer algunas actividades en la casa. Amarrar un caballo. Buscar un caballo del potrero. Cortar y cargar leña para la casa. Algunos no pueden trabajar quitando las hierbas en los cultivos porque en vez de limpiar van cortando las plantas sembradas. En las comunidades sin carreteras, donde utilizan caballos para ir a buscar cargas, ellos, pueden apoyar en esas tareas; son arrieros de caballos, pero deben ir acompañados porque algunos no saben ensillar y amarrar las cargas. Algunos sí pueden quitar las monturas de los caballos y amarrar los caballos. Aprenden a hacer nudos. Las familias los incluyen en este tipo de actividades. Cuando la familia sospecha que la causa es porque la madre consumió carne de vaca cuando el niño aún estaba pequeño, entonces, hacen desahúmes, quemando un trozo de cuero seco de vaca para que el humo llegue hasta el niño o niña con esa condición |
| Ni gutdani temen. Inválido en el suelo En Llano Sebles hay un niño de 14 años con esa condición. Puede hablar, se mueve con dificultad, pero no puede jugar corriendo. | En el sistema de creencias Ngäbe se dice que la causa de esta condición es una maldición por haber matado a una boa, a una serpiente o a un ku (perezoso) mientras la esposa estaba dobogo (embarazada) y por lo tanto él esta bajo la misma condición de sacralidad. | Para enfrentar esta situación y para que la criatura vaya mejorando mientras crece se debe realizar el siguiente ritual. Buscar el palo con la cual se mató a la serpiente, con la parte con la que se mató al animal, deben sacar una astilla de madera de era vara y ponerla a hervir; con esa agua, ya fresca, deben bañar a la criatura. Si la causa fue por matar a un ku, oso perezoso o perico ligero, entonces la cura consiste en buscar a un ku, sacarle pelos y quemar esos pelos para que la criatura los huela. Es decir, hacer un sahumerio con pelo de ku. Son los abuelos los que se encargan de esto. Hay niños que se curan, otros no. |
| Ngedeani. Cerrado. Son los bebés que nacen cerrados, sin ano. | La abuela sigue diciendo que la causa son los tratamientos de planificación familiar | Los llevan al médico para que los operen. |

⁷¹ Las sectas prohíben a sus miembros acudir a los *sukias* y a los curanderos en búsqueda de medicina. Ellos hacen oración para sanar a los enfermos.

⁷² No conocemos que institución alguna enseñe el lenguaje de señas en la Comarca Ngäbe Bugle.

⁷³ La partera es la *ngibiaga*, la “cuidadora” del embarazo, del parto y del puerperio entre los ngäbe.

| | | |
|--|--|--|
| En Llano Sebles hay dos (2 niños) con esta condición, uno recién nacido y otro mayorcito. | | |
| Ogwo kirire. Bizco/ estrabismo. En Llano Sebles hay un (1) niño en esta condición, tiene 9 años. | Su familia creyó que esa condición era una señal de gran sabiduría ⁷⁴ , pero el niño no tiene sabiduría más bien tiene algo de retraso. Se dice que cuando ves a una persona así no debes burlarte de su condición y menos si el que observa tiene esposa embarazada, pues su prole podrá salir igual como castigo. | Lo llevaron al médico, recomendaron que lo inscribieran en un programa que se llama “Operación Sonrisa” pero aún no lo han operado. Están a la espera de eso. |
| Kugwe ritdetde. Tidro ningrengo. Gago. De lengua torcida. Que no suelta la lengua rápido. En la comunidad vecina a Llano Sebles hay una niña de 14 años con esa condición. | Es cuando el niño nace, pero la madre come carne de res a los pocos meses de nacido. También porque comió carne de cerdo. | |
| Ngitdie ngutiotde. Icha kore⁷⁵ (como serpiente, histeria colectiva, huyen de las sombras, caen en el suelo retorciéndose como serpientes). | Es causado por hechicería. Es la persona que está aparentemente bien, pero de noche, de repente, y sin razón, sale corriendo hacia la oscuridad del bosque y se va a los cerros. Se golpea por esa conducta. La gente afirma que una persona así no puede ser gobernada por personas normales. Se necesita el mandato de un sukia quien es el facultado para atender esos casos. | Para la <i>curación</i> tiene que ser guiada por un especialista un sukia. Éste se apoya en primogénitos (mubai) y gemelos (mungi) para ir en su búsqueda. Lo curan con cantos, y cacao. |
| Ni kugwe ñakare. Persona que no habla. | Se sabe porque el bebé nace y no llora, solo gime. Cuando ocurre algo así es porque alguien se ha apoderado del espíritu de ese niño, alguien es dueño de su espíritu. Se dice que ese niño tiene espíritu de perro. | Esta situación, antiguamente, la trataba el sukia, con baños, toma de cacaos especiales, cantos, y apoyo de primogénitos. Este ritual se llama, krägä bien ja mugore ni kugweñakaregrä. (literalmente, medicina dar se cuidar gente lenguaje no para) medicina para cuidar a la gente que no habla |

Tabla 11: concepción y manejo cultural de PcD en Comarca Ngäbe – Buglé

En cuanto a la comunidad que sirvió de **muestra** para esta pesquisa, Sebles es una aldea de unas cincuenta viviendas aproximadamente, que tenía en la escuela local, en el año de 2019, una matrícula de 45 estudiantes. Los resultados de la presencia de PcD en esta comunidad, se resumen en el siguiente cuadro (las traducciones se transcriben tal y como fueron dichas por los informantes, por lo que no deben tenerse como una correspondencia técnica):

| Categoría de PcD en el idioma ngäbere | Correspondencia en español, según informantes | Personas con discapacidad | |
|---------------------------------------|---|---------------------------|--------------|
| | | Sexo | Edad en años |
| Ningrengo | Epilepsia | niña | 8 |
| | | niña | 14 |
| | | niño | 8 |

⁷⁴ En la mítica Ngäbe hay alusiones que los grandes sabios fueron niños mugrosos, muy pobres, miserables, tontos, con alguna señal de discapacidad, despreciados por las gentes, que duermen en el suelo junto a las cenizas del fogón. Esta figura literaria es recurrente. Luego viene la revelación de que esa persona se convierte en un gran adivino (chamán)

⁷⁵ A esta condición le llamó Bletzer “*chacore*”, que analizó como una histeria burlona o retorcida. Los informantes de Blas Quintero han insistido en que es “*icha kore*”: como serpiente. Ver Bletzer, K.V. “Fleering histeria (chakore) among Ngawbere of north-western Panama. Preliminary analysis and comparison with similar illness phenomena in other settings”, en *Medical Anthropology*, 9 (4), Bedford Hills, 1985.

| | | | |
|---------------------------|---------------------------|-------------|--------|
| | | niño | 11 |
| | | niño | 14 |
| Olo ngediani | Sordo | varón | adulto |
| Ni ko ogwo drune | Ciego | niño | S/I |
| Dogwoi | Tonto | niño | S/I |
| | | niño | S/I |
| | | niño | S/I |
| Kugwe ritdede | | niña | 14 |
| Nigutani temen | Inválido en el suelo | niño | 14 |
| Ogwo kirire | Bizco | niño | S/I |
| Ngediani | Año cerrado de nacimiento | niño | S/I |
| | | niño | S/I |
| Ko nigwitdegobitdi | Persona enferma mental | | S/I |
| Kugwe ritdetde | Gago | niña | 14 |
| | | 16 personas | |

Tabla 12: categorías culturales de personas con discapacidad en la comunidad de Llano Sebles, corregimiento de Chami. Consulta abril de 2020.

Teniendo en cuenta la percepción de que la eventual instalación de una sede de SENADIS en la comunidad de Būäbitdi (Llano Tugrí) permitirá a dicha Secretaría conocer de primera mano la información sobre las discapacidades de los pueblos ngäbe y bugle que habitan dentro de este territorio, los participantes en esta pesquisa plantearon las siguientes sugerencias (Las sugerencias se transcriben en las palabras de los informantes, por lo que pueden contener inconsistencias técnicas):

(i) Sería pertinente que, desde el inicio de la intervención, se contemple la conformación de un equipo con perfiles diferenciados. Agentes que conozcan de medicina tradicional, nos referimos a los dadores de medicinas (*krägä bianga*), cuidadoras (*ngibiaga*), parteras y personas adultas que conozcan de “cuidos” a personas discapacitadas. Es necesario que SENADIS⁷⁶ se proponga un abordaje desde la interculturalidad, es decir, una postura respetuosa que incluya los métodos de atención a estas personas. Por ejemplo, si para el tratamiento y cura de estas dolencias los botánicos utilizan plantas medicinales, productos animales, minerales, éstos deben ser valoradas y utilizadas y no sólo las propuestas de medicina facultativa occidental;

(ii) de la misma manera, el tema alimentario es de vital importancia. Hay que atender a cuestiones como las creencias y valoraciones que los ngäbe tienen de la carne de res y sus efectos adversos en la salud de los humanos y que es determinante en la etiología de algunas discapacidades. Además, conocer los aspectos propositivos alimentario ajustados a las discapacidades. Es sabido que para los *ningrengo* se les impone una dieta específica y prohibiciones de ciertos alimentos;

(iii) sería muy interesante que las actividades de SENADIS⁷⁷ puedan incursionar en trabajos comunitarios, con las familias de las personas con discapacidad, de tal manera que se genere un proceso de transformación comunitaria hacia mejoras a la atención de estas personas con

⁷⁶ Cabe destacar que la atención en los Reintegra es dada por personal del MINSA, no de la SENADIS. En este caso, al préstamo ser ejecutado por la SENADIS, se llevaría a cabo el diseño del proyecto con un equipo multisectorial integrado por MINSA, SENADIS, pero la administración del Reintegra es de MINSA (Nota del autor).

⁷⁷ Sería MINSA (Nota del autor)

miras a la inclusión social. Poder trabajar lenguaje de señas, manejo del sistema braille, enseñanza de oficios ngäbe, de tejidos para los que tengan dificultad de caminar, talla de piedras, de hueso, de maderas, mismas que han formado parte de la cultura ngäbe. Uno de los atributos de feminidad y de masculinidad es trabajar bien. Ser trabajador, en ese sentido conectar con la cultura. Y sus imaginarios debe incluir también a las personas con discapacidades. Surge el desafío que los institutos de educación superior ayuden, con becas, a las juventudes ngäbe a estudiar carreras afines; y por último

(iv) el dominio de las lenguas nativas se consideró “una pieza clave” para la atención a personas indígenas con discapacidad.

iii. Perfiles profesionales para el Centro REINTEGRA de Buäbti

| Provincias | Físicas | Sensoriales | Mentales | Intelectuales | Aparatos y Sistemas | Múltiples |
|------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------------|---------------|
| Bocas del Toro | 2022 | 2346 | 504 | 1357 | 867 | 1937 |
| Coclé | 14997 | 20242 | 2949 | 8561 | 7505 | 15358 |
| Colón | 12716 | 12912 | 3953 | 8308 | 4107 | 11799 |
| Chiriquí | 24007 | 35562 | 5339 | 14096 | 12265 | 23286 |
| Darién | 1617 | 2461 | 738 | 1421 | 1015 | 1948 |
| Herrera | 8102 | 10299 | 1989 | 5396 | 4221 | 8700 |
| Los Santos | 4580 | 7475 | 1408 | 3282 | 2310 | 5261 |
| Panamá | 80748 | 91501 | 18182 | 33365 | 18383 | 58005 |
| Veraguas | 13793 | 23903 | 2307 | 7646 | 4825 | 13632 |
| Comarca Kuna Yala | 2906 | 3789 | 319 | 1003 | 2415 | 2971 |
| Comarca Emberá-Wounaan | 105 | 184 | 28 | 85 | 49 | 142 |
| Comarca Ngöbe-Buglé | 9113 | 11935 | 1067 | 4459 | 6501 | 9743 |
| Total | 174706 | 222610 | 38784 | 88979 | 64464 | 152783 |

Tabla 13: Población con discapacidad, según tipo de discapacidad, por provincias y comarcas indígenas. Fuente: Atlas de Discapacidad 2006, con datos de la PENDIS

| Provincia | Distrito | Tipo de discapacidad* | | | | | |
|--|--------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| | | Dificultad para oír | Dificultad para ver | Dificultad para caminar o moverse | Dificultad para usar brazos y/o manos | Dificultad para hablar | Dificultad para aprender |
| COMARCA GUNA YALA | Guna Yala | 16.2% | 48.1% | 30.7% | 22.8% | 11.2% | 27.0% |
| COMARCA EMBERA | Cémaco | 25.4% | 50.9% | 31.6% | 20.4% | 17.3% | 41.4% |
| COMARCA EMBERA | Sambú | 26.1% | 52.5% | 37.6% | 31.1% | 16.8% | 36.1% |
| COMARCA EMBERA | Total | 25.5% | 51.1% | 32.5% | 22.0% | 17.2% | 40.6% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Besikó | 28.9% | 49.8% | 34.3% | 26.9% | 21.3% | 37.5% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Mironó | 23.5% | 47.1% | 30.3% | 20.7% | 18.1% | 44.0% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Müna | 27.4% | 48.6% | 33.9% | 24.1% | 16.3% | 42.6% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Nole Diuma | 21.0% | 51.6% | 32.5% | 21.8% | 16.0% | 36.7% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Nurúm | 26.9% | 43.2% | 27.1% | 17.8% | 13.9% | 45.6% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Kankintú | 19.2% | 40.9% | 33.1% | 20.6% | 16.4% | 41.8% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Kusapín | 20.9% | 44.3% | 35.9% | 22.3% | 19.9% | 40.4% |
| COMARCA NGOBE BUGLE | Total | 24.4% | 46.7% | 32.9% | 22.5% | 17.5% | 41.3% |
| * Estimación poblacional 2019 según Censo 2010, INEC | | | | | | | |
| ** Estimación según Censo 2010 | | | | | | | |
| *** Estimación según Mapa de pobreza 2015 | | | | | | | |

Tabla 14: tipo de discapacidad, por comarcas y distritos indígenas, para 2019. Fuente: Ana Sofía Martínez.

De acuerdo con la PENDIS 2006 (ver tabla 13), en la Comarca Ngäbe Buglé la prevalencia de PcD es de 11,935 casos de tipo sensorial (sordos y ciegos), 9,744 casos de discapacidad múltiple, 9,113 casos de discapacidad física, 6,501 de aparatos y sistemas, 4,495 de discapacidad intelectual y 1067 de discapacidad mental.

De acuerdo con el Censo del 2010 (ver tabla 5) de los 4,147 PcD censadas, 1,190 eran PcD física, 957 eran sordos, 942 ciegos, 539 con retraso mental, 386 con problemas mentales y 83 con parálisis cerebral y 50 con discapacidad clasificada como “otros” (alteración temprana de desarrollo, sin diagnóstico definido).

De acuerdo con la proyección a 2019 de las respuestas a la pregunta de “limitaciones de salud”⁷⁸ del censo de 2010 (ver tabla 14), la mayor incidencia actual de discapacidad en la Comarca es aquella de la “dificultad de ver” (incidencia del 46.7%), seguida de aquella de la “dificultad para aprender” (incidencia del 41,3%).

De acuerdo con el ejercicio de la muestra realizado en Llano Sebles, de las 14 PcD identificadas, 5 eran *ningrengo* (epilépticos)⁷⁹, 3 *dogwoi* (que hablan fuerte de noche), 2 *ngediani* (ano cerrado de nacimiento), 1 *olo ngediani* (sordo), 1 *ni ko ogwo drune* (ciego), 1 *kugwe ritdede* (lengua torcida), 1 *nigutani temen* (inválido en el suelo), 1 *ogwo kirire* (bizco) y 1 *ko nigwitdegobitdi* (aquel que olvida, que rompe el tiempo, que se le cansa la mente).

De acuerdo con ese perfil, pareciera, a falta de un censo detallado e intercultural de la discapacidad en la Comarca⁸⁰, aparte de las discapacidades visual e intelectuales, que la atención debería también concentrarse en las condiciones de discapacidad de origen mental en las cuales se concentran las categorías culturales de discapacidad a las que les dan mayor importancia los ngäbe, cuales son aquellas de *ningrengo* (epilépticos), *dogwoi* (que hablan fuerte de noche), *kugwe ritdede* (lengua torcida), *nigutani temen* (inválido en el suelo), y *ko nigwitdegobitdi* (aquel que olvida, que rompe el tiempo, que se le cansa la mente). Las dos primeras de estas categorías fueron el 57% de los casos encontrados en la muestra en Llano Sebles. Por otra parte, la discapacidad física de los niños estaba relacionada con varias de estas categorías mentales.

De acuerdo con las opiniones de las personas que se entrevistaron para averiguar sobre la concepción cultural de la discapacidad entre los ngäbe, existe dos aspectos de importancia para el tratamiento de las PcD en la Comarca, que hay que tener en cuenta: (i) el primero es el tema del aislamiento, ya que existe la costumbre de aislar a las PcD mental. La propuesta de los entrevistados es la de promover esta integración a través de terapias ocupacionales que incluyan tejidos, talla de piedras, de hueso, de maderas, que hacen parte las culturas ngäbe y buglé; y (ii) el segunda es el de la nutrición, en cuanto éste es un elemento fundamental en el cuidado cultural de las PcD.

⁷⁸ De acuerdo con una proyección de la discapacidad por tipo de comarca, elaborada por Ana Sofía Martínez, sobre la proyección de la población al 2019 del INEC, las PcD en la Comarca ya no serían 4,147 (para 2010), sino 12,434 personas (para 2019) y la incidencia de discapacidad sería del 5,7% (de un promedio para el país de 7,8%), que no del 2,7%. Este cálculo se realizó extrapolando la pregunta "Limitaciones de salud" del Censo de 2010, que releva las dificultades que tiene la persona para oír, ver, moverse, hablar y aprender, que no la pregunta "Qué tipo de discapacidad física o mental tiene" (ver tabla 2). De acuerdo con la autora, ese segundo tipo de preguntas subestima la discapacidad; por lo que prefiere es utilizar preguntas sobre limitaciones de salud, mejor alineadas con la denominada *Escala de Washington*.

⁷⁹ Las traducciones entre prénthesis reflejan la identificación en español que los informantes manifestaron, que no necesariamente reflejan un concepto técnico ni una necesaria correspondencia entre la categoría expresada ngäbere de la condición cultural de discapacidad y la traducción manifestada. Por ejemplo, la epilepsia no es tenida de manera segura en la medicina alópata como una discapacidad, pero los ngäbe ciertamente encuentran la categoría cultural del *ningrengo*, como una condición discapacitante.,

⁸⁰ De acuerdo con el Censo de 2010, la mayor prevalencia en la Comarca es de la discapacidad visual, y segundo la intelectual.

Un tercer tema es el de la alta incidencia existente en la Comarca de la violencia contra las mujeres⁸¹, en especial respecto de los impactos psicológicos en las mujeres ngäbe y buglé de los diferentes tipos de violencia en su contra, que amerita la inclusión de una psicóloga especialista en la terapia y cuidado de mujeres víctimas de la violencia doméstica.

Un cuarto es el de la interculturalidad, ya que difícilmente se puede prever el éxito del servicio en la Comarca, sino se aborda desde una perspectiva intercultural, que incluya la comprensión del sistema tradicional de tratamiento y cuidado de las PcD y encuentre sinergias con el manejo alópata de estas personas. Esta perspectiva debe considerar el papel que juegan los sukias, los curanderos y las parteras en el manejo de PcD, en donde sería aconsejable establecer un sistema de referencia y contrarreferencia, que permita a los terapistas del Centro comprender lo que están haciendo los médicos tradicionales y a estos, estar informados de lo que realizan sus contrapartes del Centro. El sistema de medicina tradicional funciona de manera independiente, de tal manera que aquí no se trata de que los terapistas del Centro interfieran en lo que hacen los médicos tradicionales, sino que ambas partes se mantengan informados de las terapias o manejos que cada cual aplica, en un espíritu de buscar sinergias para mejorar el manejo, socialización, autonomía y bienestar de las PcD.

Otra consideración importante es que siempre se va a necesitar en este centro un terapeuta físico y un especialista encargado de estimulación temprana, para atender los casos de *ni kugwe ñakare* (persona que no habla) y de *kugwe ritdede* (lengua torcida).

Por último, están los temas de la comunicación y del trato. Ambos temas son transversales, vale decir, que aplican a todos los especialistas. El primero, hace referencia a la conveniencia de que el servicio ofrecido sea bilingüe. El ideal entonces es que médicos y terapistas sean proficientes en el ngäbere o el buglere. Sin embargo, puede haber dificultades en encontrar los especialistas necesarios, que cumplan con esta condición. En ese orden de ideas, se está recomendando adoptar un programa de profesionalización de terapistas indígenas, de tal manera que la contratación de especialistas monolingües se pueda realizar temporalmente, mientras se capacitan los bilingües, si es que no los hubiere en el mercado de trabajo.

El segundo tema tiene que ver con la necesidad de que los médicos y terapistas que se contraten tengan un conocimiento de la cultura, la medicina tradicional indígena y el manejo cultural de las PcD. Para estos efectos se está proponiendo una capacitación para los profesionales que no sean ngäbe ni buglé, a cargo de la *Asociación de Agentes de Salud Tradicional Natural Ngäbe* (ASASTRAN). Esa capacitación tiene el objetivo de sensibilizar a los especialistas no indígenas, abrirles las puertas a los tratamientos interculturales y maximizar sus esfuerzos para el buen trato a sus pacientes, en un ambiente de tolerancia y reconocimiento proactivo de las diferencias culturales.

Así las cosas, se propone la siguiente tabla de perfiles profesionales para el centro, bajo una perspectiva de atención con adecuación cultural⁸²:

⁸¹ En el año 2017 se registró en la Comarca 143 casos de violencia doméstica, el 5,1% de los casos en el país, el 90% de ellos contra la mujer. Ver nota 50.

⁸² Las áreas de atención del prototipo de Bocas del Toro (y por tanto de su cartera de servicios) son:

- Estimulación Temprana
- Fonoaudiología/Terapia de Lenguaje
- Fisioterapia
- Terapia Ocupacional
- Fisiatría

| Título | Función | Estudios / Experiencia |
|---|--|--|
| Médico general, fisiatra o psicólogo | Coordinador | Experiencia de trabajo en la Comarca Ngäbe Buglé o en otras comarcas indígenas |
| Terapeuta | Terapia ocupacional | Experiencia en terapia ocupacional en comarcas indígenas |
| Médico | Nutricionista | Estudios de nutrición infantil |
| Fisioterapeuta | Terapia física | Con conocimiento y experiencia de toma de moldes para remisión a protesistas u ortonsistas |
| Terapeuta | Estimulación temprana para casos de <i>ni kugwe ñakare</i> (persona que no habla) y de <i>kugwe ritdede</i> (lengua torcida) | Estudios en estimulación temprana. Experiencia en comarcas indígenas. |
| Fonoaudiólogo | Tamizaje auditivo. Exámenes de fonoaudiología. Terapia de lenguaje. | Experiencia de trabajo en comarcas indígenas. De preferencia proficiente en ngábere o buglere. |
| Psicólogo | Atención a casos de discapacidad mental | Experiencia / estudios en atención de casos de mujeres víctimas de violencia |
| Sin título profesional, <i>krägä bianga</i> (médico tradicional) o <i>ngibianga</i> (partera) | Coordinación de atención intercultural. Referencia y contrarreferencia. | Avalad@ por ASASTRAN |
| Sin título profesional, intermediario cultural o guía intercultural. | Encargado del manejo logístico y comunicación entre pacientes y los especialistas. | Avalado por el <i>Comité de Sede</i> |

Tabla 15: propuesta de perfiles profesionales para el Centro REINTEGRA de Buäbti.

Un equipo de esta naturaleza, podría además programar y realizar visitas de campo para prestar asistencia técnica domiciliaria, en especial a aquellas PcD y ancianos cuidadores, quienes poseen alta dificultad para hacerse presentes en el Centro (ver: impacto de dificultad de acceso físico).

c. Conflictos: violencia, gobernanza, *Mama Tadta*, tenencia de la tierra y percepción de inseguridad.

Al momento de la elaboración de este estudio, no se evidenció la existencia de conflictos actuales en la zona de intervención. Sin embargo, sí fue posible apreciar el riesgo del surgimiento de conflictos potenciales, de la siguiente naturaleza: (i) conflictos por violencia; (ii) conflictos de gobernanza; (iii) conflictos por la eventual oposición al proyecto de grupos ortodoxos; y (iv)

Adicional, en el prototipo (Centro Reintegra de Boicas del Toro), hay áreas administrativas, de espera para pacientes, y para equipos de terapia como hidroterapia. Hay consultorios de atención adicionales, como para trabajo social.

conflictos por derechos posesorios o de tenencia; y (v) conflictos por impactos de la percepción de inseguridad.

En cuanto a la **violencia**, existen dos tipos de violencia que impactan a las PcD; (i) la violencia institucional; y (ii) la violencia contra las mujeres.

En cuanto a la *violencia institucional*, con consecuencias de discapacidad mental, los ngäbe y buglé han sido históricamente impactados por la violencia externa (ver Historia). El último evento de esta clase fue el originado en la represión oficial originada en respuesta a las movilizaciones en la carretera panamericana, que se organizaron contra la minería del cobre en la Comarca. De acuerdo con el PNUD, “los Derechos Humanos fueron violados en los últimos años por parte de las instituciones gubernamentales durante las luchas que se llevaron a cabo a finales de los años 2011 y 2012. Así lo afirmaron las mujeres de la etnia ngäbe (que fueron entrevistadas en este estudio), al tiempo que señalaron que fueron ellas las más afectadas por esta represión⁸³”. Este evento, que resultara en varios heridos por perdigones, generó un impacto anímico y mental considerable en la población indígena de la Comarca. Los heridos no fueron a los centros de salud a curarse, sino que regresaron, temerosos, a sus comunidades, donde acudieron a los *sukias* “quienes con rituales de toma de cacao y escuchas de noches enteras (les) curaron y reestablecieron el equilibrio⁸⁴”

Otro aspecto de la violencia institucional es aquel manifestado por las mujeres indígenas de Panamá: “en comarcas y territorios con presencia policial de SENAFRONT, hubo mujeres que expresaron que miembros del ente de seguridad ejercen violencia contra ellas y adolescentes, incluso algunos las dejan embarazadas. Es así como la policía es percibida como un ente de seguridad agresivo para la población, que no cuida ni protege a las mujeres, sobre todo, cuando son víctimas de violencia. En muy pocas ocasiones actúan para impedir que sean agredidas. Las mujeres también denunciaron que en las áreas donde existe autoridad tradicional, los hombres no las respetan. (Taller participativo, Kuerima, comarca Ngäbe Buglé). El aumento del tráfico y consumo de drogas dentro de las comarcas y poblaciones indígenas eleva la inseguridad de las mujeres. Ellas señalaron que la policía no está haciendo su trabajo, ni se investigan los hechos delictivos que se registran en sus territorios, lo que trae como consecuencia el aumento de la violencia que afecta, de manera directa, a las mujeres⁸⁵.”

En conclusión, se puede decir el riesgo de violencia institucional respecto de la construcción de la instalación de las instalaciones de SENADIS y del centro REINTEGRA en Llano Tugrí es baja, pero sí existe un temor respecto de que cualquier controversia que se genere entre las decisiones que pueda tomar la institución y la voluntad de la comunidad o de las autoridades tradicionales de la Comarca, pueda resultar en actos de represión contra la población indígena y en especial contra las mujeres. Esta percepción surge de la experiencia pasada y de la sensación de que el imperio del que goza el gobierno lo puede llevar a actuar sin consideración de las opiniones y voluntad de la población indígena o de sus autoridades tradicionales, con el convencimiento de que “(se) *podría decir que si el gobierno quiere, se pueden hacer las cosas y si no, no*”⁸⁶. Para mitigar esta percepción se sugiere tener el cuidado no sólo de realizar consultas significativas, sino de alinear el diseño y construcción de la obra a los parámetros establecidos en el Plan

⁸³ PNUD. *Situación de las Mujeres Indígenas en Panamá*. Diagnóstico. Panamá, 2016. Pág. 77.

⁸⁴ Ver Nota 56

⁸⁵ PNUD. Op. Cit. Pág. 78

⁸⁶ Declaración de una participante en un taller en Kusapin. PNUD. Op. Cit. Pág. 77

Maestro para la construcción de la capital de la Comarca, que ya han sido previamente concertados entre las autoridades indígenas y el Ministerio de Gobierno.

Sobre el tema de la *violencia contra la mujer*, cuyas lesiones físicas y mentales resultantes genera PcD e impacta el cuidado y atención de otras PcD, existen pocos datos acerca de esta violencia en la Comarca y menos, respecto de su relación con la discapacidad. Las fuentes existentes son las siguientes: (i) los registros de los puestos de salud acerca de casos de violencia contra la mujer; (ii) los registros de la División de Homicidios de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional; (iii) la encuesta ENASSER de 2009; (iv) la consulta sobre seguridad ciudadana que adelantó en 2016 el Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) en la Comarca; y (v) el estudio del PNUD de 2016 sobre la situación de la mujer indígena en Panamá.

En cuanto a los registros de los puestos de salud, en el año 2017 se registró en la Comarca 143 casos de violencia doméstica, el 5,1% de los casos en el país, el 90% de ellos contra la mujer⁸⁷.

Con respecto a los registros de la División de Homicidios de la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional, en 2019 se presentó 1 homicidio en la Comarca Ngäbe – Buglé, de los 105 registrados en ese período en el país, pero en 2020 (hasta el mes de marzo) se presentó 8 homicidios en la Comarca, de los 140 registrados en el país, mientras que en ambos periodos no se presentó ningún homicidio en la Comarca Gunayala y sólo 1, en 2019, en la Comarca Embera – Wounaan. De los 9 homicidios registrados en ambos períodos en la Comarca Ngäbe – Buglé, 4 fueron feminicidios, de los 18 registrados a nivel nacional. Sin embargo, mientras a nivel nacional hubo 22 homicidios de mujeres por afinidad y 8 por otras causas, ninguno de ellos sucedió en la Comarca⁸⁸.

De acuerdo con el PNUD⁸⁹, “la encuesta ENASSER (2009) reveló que la violencia es un problema extendido en toda la República de Panamá. Ésta reflejó que el 19.7% de las mujeres panameñas dijo haber sido víctima de violencia física después de haber cumplido los 12 años de edad. Las provincias con mayor registro son Bocas del Toro (24.6%), Panamá y Colón con 21.7% ambas; y el 16.2% del total de las víctimas son adolescentes entre 15 y 19 años. Los registros en la comarca Emberá fueron de 10.2% y en la Ngäbe Buglé, de 17.0%”. De igual forma, la encuesta expuso un dato preocupante, que el mayor número de mujeres que manifiestan haber sufrido violencia durante el embarazo vive en la provincia de Chiriquí (7.1%), en la comarca Ngäbe Buglé (6.3) y en la provincia de Bocas del Toro (5.7%). En ambas provincias radica gran cantidad de población indígena ngäbe y buglé. En Bocas del Toro también están los territorios del pueblo Naso Tjër-di y Bribri. Por lo tanto, el porcentaje de mujeres indígenas agredidas durante el embarazo podría ser mayor. Aquellas que alguna vez han sufrido violencia sexual, de acuerdo con la encuesta ENASSER, se ubican en Bocas del Toro (9.6%), Ngäbe Buglé (7.1%) y Chiriquí (5.0%). En este aspecto se vuelven a repetir las mismas provincias, lo que lleva a deducir que son las mujeres ngäbes y buglé, de todos los pueblos indígenas, las que sufren mayores niveles de violencia. En tanto, el porcentaje más alto de tolerancia de la violencia se da dentro de las poblaciones indígenas (45.8%)⁹⁰”.

⁸⁷ Ministerio de Salud. *Boletín estadístico: Anuario 2017*. Op. Cit. Cuadros 25, 33 y 18, respectivamente.

⁸⁸ Policía Nacional. Sistema Nacional integrado de Estadísticas criminales. *Pictograma de Feminicidios con datos del Ministerio Público*. Publicación 03.V2.12. Panamá, Marzo de 2020.

⁸⁹ PNUD. Op. Cit. Pág. 76.

⁹⁰ PNUD, Op.Cit. Pág. 78

En un taller de seguridad ciudadana, realizado en la Comarca en 2016, la única propuesta sobre la cual hubo consenso entre los participantes fue la siguiente: “Programas de prevención de violencia dirigidos a niños y niñas de la comarca para generar cambios en los roles de género impartiendo capacitación en las escuelas”⁹¹.

Un aspecto relevado por las mujeres ngäbe consultadas durante el trabajo de campo realizado por el PNUD para su informe sobre la situación de las mujeres indígenas en Panamá de 2016, fue el hecho de que “no hay albergue, ni institución donde las mujeres puedan refugiarse del agresor. Manifiestan que, por ejemplo, cuando se da un caso de violencia contra una mujer en la Comarca Ngäbe Buglé, el alcalde debe llamar y autorizar la entrada de la policía, y si no lo hace, esto no se denuncia”⁹². Tampoco ellas se sienten protegidas por las autoridades tradicionales (a diferencia de los embera, donde a los perpetradores de violencia contra la mujer las autoridades tradicionales les aplican la pena del cepo)

Los resultados del estudio del PNUD mostraron que los tipos de violencia más frecuentes entre las mujeres indígenas de Panamá fueron: la violencia física, la violencia psicológica, la violencia sexual y la violencia patrimonial. En los talleres realizados, se reputó los casos de violencia contra las mujeres a la dependencia económica de las mujeres frente a los hombres; al alcoholismo de los hombres; a la cultura machista existente entre los hombres indígenas⁹³; y a la mencionada falta de protección frente a las mujeres, por parte de las autoridades tradicionales y de la policía nacional.

En conclusión, la violencia física y en especial aquella *contra las mujeres*, es proporcionalmente mayor en la Comarca Ngäbe – Buglé que en las demás comarcas donde se poseen datos desagregados (Comarcas Gunayala y Embera – Wounaan). Es posible que este fenómeno esté relacionado con la baja eficiencia de la jurisdicción indígena en la Comarca, en comparación con la jurisdicción que ejercen las autoridades tradicionales guna y embera – wounaan, que presente varios problemas: (i) cuando se creó la Comarca, existía una buena cantidad de ladinos al interior de los territorios ngäbe y buglé con títulos de propiedad o títulos posesorios, de tal manera que cuando se legisló en la Carta Orgánica sobre el tema jurisdiccional, se creó una doble jurisdicción, con la presencia de jueces de tierra del sistema nacional y de la policía nacional; (ii) el complejo arreglo de la gobernanza de la Comarca, en la que se combinan autoridades tradicionales y congresos electivos o institucionales, con autoridades gubernamentales (gobernador, alcaldes, corregidores y regidores) y se deja por fuera de ese arreglo a las autoridades ancestrales (sukias y jefes de segmentos de parentesco), que normalmente deberían intervenir en los conflictos familiares; y (iii) el hecho de que las autoridades tradicionales locales (vocero de la comunidad y jefe inmediato) se sienten con una jurisdicción limitada frente a los caciques y congresos locales, que normalmente se ubican en lugares lejanos a aquellos donde suceden los hechos. Todo lo anterior conlleva a que existe una indefinición acerca de a qué autoridad corresponde el conocimiento e intervención en casos de conflictos y violencia doméstica y cómo en los distintos casos de violencia contra las mujeres se articula la jurisdicción indígena con el sistema judicial (y policivo) nacional.

⁹¹ Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). *Taller de Consultas a la Ciudadanía en la Comarca Ngöbe-Buglé, Panamá*. Proceso de escucha activa para la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017- 2030. Documento resumen. Panamá, 19 de octubre 2016. Pág. S/N.

⁹² PNUD, Op. Cit. Pág. 80

⁹³ PNUD, Op. Cit. Pág. 80

Respecto de la **gobernanza**, en cuanto al sistema de autoridades tradicionales existe una estructura de congresos y otra de caciques, que no necesariamente se coordinan entre sí y existen problemas de reconocimiento de la gobernanza tradicional.. El período del presidente del Congreso General vence en 2021, pero el del Cacique General venció en 2017. A finales de 2017 se organizó una elección, en la cual no participó el Tribunal Electoral, por lo que la Corte Suprema declaró nula la elección. Sin embargo, el actual presidente del Congreso general reconoce al Cacique electo, mientras que la Cacica anterior, al haberse anulado la elección de su sucesor, sigue fungiendo como cacica.

La nueva elección no ha podido realizarse, por falta de la reforma a la Carta Orgánica de la Comarca, que exigió la Corte Suprema. Para poder realizarla, se hace necesario la conformación de una Comisión Representativa del órgano Ejecutivo para evaluar, conjuntamente con una Comisión del Congreso General, la posible reforma. La Comisión del Órgano Ejecutivo fue integrada en 2019⁹⁴, pero poco se ha avanzado en el tema.

El impacto de este conflicto sobre el Proyecto estriba en el hecho de que, con anterioridad, era la Cacica General, en ejercicio de su poder ejecutivo, dentro de la estructura de las autoridades tradicionales electivas de la Comarca, quien firmaba la cesión de la nuda propiedad colectiva de los terrenos de la Comarca, para efecto de la cesión de áreas para el desarrollo de obras públicas de carácter comarcal. Sin embargo, hoy en día, este papel lo viene realizando el Presidente del Congreso General la Comarca, en virtud de su investidura de representante legal de la Comarca, como en el caso de la reciente autorización para la construcción de la sede de la Gobernación de la Comarca en Llano Tugrí (ver imagen 4).

⁹⁴ Decreto Ejecutivo 65 del 28 de mayo de 2019.



Imagen 4: autorización del Presidente del Congreso General para la construcción de la sede de la Gobernación de la Comarca en Llano Tugrí, en donde se avala la donación de los terrenos para esa obra específica.

Ante la mencionada situación de incertidumbre, se sugiere coordinar con el Viceministerio de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y Justicia, para asegurar que avala la autoridad comarcal que autorice la cesión de los terrenos.

En cuanto al conflicto potencial de oposición a las obras del proyecto por parte de grupo ortodoxos, el **movimiento Mamachí** o *Mama Tadtä* es una corriente religiosa y social, reconocida por la Carta Orgánica de la Comarca, de carácter refundacional, que rechaza la aculturación y persigue la recuperación de las formas de vida tradicionales de la cultura Ngäbe. Posee su propia organización jerárquica y sus cantos y ritos particulares, fungiendo como su vocero un “Papa”. Jugó un papel importante en las movilizaciones que antecedieron la conformación de la Comarca y en aquellas de oposición a la minería, esfuerzos ambos que a la postre resultaron exitosos. En la actualidad tiene mucha fuerza en las comunidades, en las cuales el mensaje de la ortodoxia

cultural, del “retorno a lo nuestro”, genera un atractivo considerable, aparte de la percepción surgida acerca de la robustez del movimiento.



Imagen 5. Residentes de Boca de Balsa protestan contra construcción de la Potabilizadora. Foto de Sandra Alicia Varela para El País. Edición 13 de febrero de 2017.

A inicios de 2017 surgió una movilización de rechazo a la construcción de una potabilizadora de agua en la localidad de Boca de Balsa, en Soloy, Besikö, apoyado por el movimiento *Mamachí*. Las razones que se esgrimieron para esa oposición se centraron en la relación que esa obra podría tener con la construcción de una hidroeléctrica en la zona y el hecho de que, con la potabilizadora, con capacidad para llegar a 20.000 usuarios, se estaría beneficiando a población colona (*latina*) de San Lorenzo, percibida como el sector social que desplazó a los ngäbe de las tierras bajas del río del mismo nombre. En el momento, se ha generado una reacción de otros sectores ngäbe, más relacionados con la estructura de gobierno institucional de la Comarca, que miran al movimiento *Mamachi* como fundamentalista y que reclaman la construcción de la potabilizadora. En consecuencia, las comunidades de esa zona, diferente del área que nos ocupa, viven un ambiente de división y de zozobra.

Hasta el momento, no ha surgido manifestación alguna de oposición del movimiento *Mamachí* al proyecto que nos ocupa. Sin embargo, sí se conoce que en el pasado el movimiento ha manifestado preocupaciones generales acerca de los impactos que las vías modernas puedan traer a la comarca, en aspectos como la seguridad, los cambios en la tenencia de la tierra (gentrificación) y en el manejo cultural del territorio. Para precaver un posible conflicto con este grupo, entender sus preocupaciones y, en el caso en que sea posible, realizar los ajustes necesarios al diseño o a los servicios ofrecidos para obtener su consentimiento, se considera importante incluir a representantes de este movimiento en la consulta significativa que se lleve a cabo en la preparación del proyecto⁹⁵ (ver. Participación).

⁹⁵ Durante el proceso de consulta, no fue posible contactar a representantes del movimiento *Mama Tadta*.

En cuanto al conflicto potencial por la percepción de **seguridad**, en el taller de seguridad ciudadana, realizado en la Comarca en 2016, se obtuvo la siguiente información: “una de las ideas que transmitieron las y los participantes es la relación estrecha que mantienen con los vecinos y vecinas de la comarca. Hasta hace poco esa relación se definía por el sentimiento de confianza interpersonal. Ahora, en cambio, la percepción de inseguridad se ha extendido al conjunto de la población y la sensación de inseguridad está latente. Otra de las ideas expuestas subrayaba que “nadie nos va a cuidar, tenemos que ser nosotros mismos”. Las y los participantes afirmaron que ya no duermen tranquilos y que hay delincuentes que utilizan la comarca para esconderse. “Todos tenemos miedo”, “en la comarca la inseguridad es muy grave, no hay presencia policial de los uniformados, las autoridades tradicionales no son suficientes”, o “la inseguridad está en todos lados, me roban en áreas pobladas y no pobladas”, comentó un joven. Comentaron, además, que “hay personas extrañas vendiendo en la comarca y sin identificación. Necesitamos elementos de identificación”. En reacción a la afirmación anterior, una participante comentó que era fruto del desarrollo: “las carreteras nos traen desarrollo, pero también efectos negativos⁹⁶”. De acuerdo con lo anterior, es plausible presumir que la nueva carretera a Llano Tugrú y el mismo desarrollo del plan de construcción de la nueva capital de la Comarca, generen estos mismos temores acerca de la inseguridad.

d. Marco regulatorio para cesión de terrenos y normas consuetudinarias relativas a la compensación por pérdida de derecho de usufructo sobre la tierra.

El régimen de propiedad de las tierras al interior del territorio de la Comarca Ngäbe – Buglé está regulado por el capítulo II de la Ley 10 de 1990 que creó la Comarca y cuyas normas son las siguientes:

Artículo 9. Las tierras delimitadas mediante esta Ley, constituyen propiedad colectiva de la Comarca Ngöbe (sic) – Buglé, con el objeto de lograr el bienestar cultural, económico y social de su población; por lo tanto, se prohíbe la apropiación privada y enajenación de dichas tierras a cualquier título. Los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad, se realizarán conforme a las normas y prácticas colectivas del pueblo ngöbe – buglé. Se reconocen los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios, certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Las personas que ostenten dichos derechos posesorios, podrán adquirir títulos de propiedad sobre esas tierras.

Parágrafo 1. Sólo tendrán la calidad de posesiones en esas tierras, los predios que aparecen registrados en el inventario respectivo levantado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Parágrafo 2. Los predios no inventariados en el corregimiento de Santa Catalina, distrito de Bocas del Toro, provincia de Bocas del Toro, para la elaboración de esta Ley, podrán ser registrados por la Reforma Agraria en un término no mayor de seis meses, si sus poseedores solicitasen el reconocimiento del derecho posesorio.

Artículo 10. La venta de fincas privadas, así como de las mejoras existentes dentro de la Comarca, podrá realizarse siempre que se ofrezca en primera opción a la Comarca Ngöbe-

⁹⁶ Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), *Taller de Consultas a la Ciudadanía en la Comarca Ngöbe-Buglé, Panamá*. Op. Cit. Pág. S/N.

Buglé. Para tales efectos, la oferta deberá dirigirse por escrito al alcalde comarcal que corresponda, quien tendrá hasta noventa días para aceptarla o rechazarla, y noventa días adicionales para formalizar la transacción. De no hacerse uso de este derecho de opción y perfeccionarse la transacción, el oferente estará facultado para vender a terceros, pero por un precio no inferior al ofrecido a la Comarca. En caso de que la propiedad privada sea adquirida por un tercero, este nuevo propietario se comprometerá a cumplir las normas establecidas en la presente Ley. Cualquier título o derecho posesorio obtenido en contra de las disposiciones de esta Ley, será nulo.

Artículo 11. Los derechos posesorios serán transmisibles por causa de muerte, y los herederos deberán seguir trabajando o habitando la tierra para que se les reconozcan tales derechos, mediante procedimiento ante la Reforma Agraria, con traslado al alcalde comarcal y a las autoridades comarcales tradicionales del lugar. La enajenación de los derechos posesorios de los herederos por actos entre vivos, se ajustará al derecho de primera opción a favor de la Comarca, establecido en esta Ley.

Parágrafo. El abandono voluntario y sin apremio o causa justificada del uso de las tierras con derechos posesorios durante un término mayor de dos años, dará lugar a que esas tierras puedan ser reclamadas para que se incorporen al uso colectivo de la Comarca Ngöbe-Buglé. La autoridad tradicional promoverá dicha solicitud ante el alcalde comarcal correspondiente, quien la gestionará ante la Reforma Agraria, la que se resolverá previa investigación con traslado a los afectados. Una vez resuelta dicha reclamación, con concepto favorable, esas tierras se integrarán a la propiedad colectiva de la Comarca Ngöbe-Buglé, previo cumplimiento de los trámites legales. La Carta Orgánica establecerá dicho procedimiento.

Artículo 12. El Estado y las autoridades indígenas garantizarán y respetarán el derecho al uso y usufructo de las tierras privadas, los derechos posesorios indígenas y no indígenas, así como la propiedad colectiva, dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, y promoverán la convivencia pacífica dentro y fuera de esa jurisdicción.

Artículo 13. Toda propiedad bien raíz, adquirida mediante compra, permuta, donación o incorporación, por los municipios comarcales, dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé, se integrará a la propiedad colectiva de esta Comarca, siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley.

Artículo 14. El régimen de uso o usufructo de las tierras destinadas al uso colectivo por los habitantes de la Comarca Ngöbe-Buglé, será reglamentado en la Carta Orgánica, en igualdad de derechos, siguiendo las normas establecidas en la Constitución Política y de acuerdo con las tradiciones del pueblo ngöbe-buglé.

Artículo 15. Las autoridades indígenas tradicionales administrarán, en forma debida, el usufructo de las tierras colectivas, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Carta Orgánica, para el beneficio de todos los moradores de la Comarca Ngöbe-Buglé, dentro de la igualdad de oportunidades.

Artículo 16. El Estado reconocerá los títulos de propiedad y los derechos posesorios de todos los indígenas de la etnia ngöbe-buglé, residentes en el área, que quedan fuera de los límites de la Comarca, establecidos de conformidad con las disposiciones legales vigentes y de acuerdo con el inventario tenencial realizado por la Reforma Agraria, para la elaboración de esta Ley

Con posterioridad, en 1999 se adoptó la Carta Orgánica, que reglamentó algunos aspectos del régimen de propiedad de la Ley 10 de 1990. En principio, se ratifica que la nuda propiedad del territorio de la Comarca es colectiva:

El Art. 2º del Decreto Ejecutivo 199 de 1999, por el cual se adoptó la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe – Buglé, establece que el territorio que comprende la Comarca “es propiedad

colectiva. Está prohibida su apropiación privada a cualquier título. No es embargable ni enajenable por ninguna causa. Toda contravención a esta norma será nula”.

A pesar del carácter colectivo del territorio y de la prohibición de su alienación a cualquier título, se reconocen los derechos de sus habitantes sobre la posesión de los terrenos que ocupan, en especial de manera tradicional (tenencia de la tierra consuetudinaria). Esa posesión, a la que se le suman los “derechos posesorios” (de latinos e indígenas) registrados en la Reforma Agraria antes de la conformación de la Comarca, se rige por las siguientes reglas, que incluyen la posibilidad de traspasar (transmitir) los derechos posesorios. Entre esas normas se incluye a su vez un sistema interno de registro de derechos posesorios y un sistema de protección a los tenedores particulares, cuando la transmisión del derecho sea familiar (Art. 42):

El Art. 20 de la Carta Orgánica establece que “el uso y goce del derecho posesorio será individual y familiar”

El Art. 21 establece que “el derecho posesorio es transmisible de persona a persona, se transmite el uso y goce de la tierra, pero no la propiedad de la misma. Se protege el derecho posesorio de la tierra Ngäbe – Bugle siempre que lo reivindique y demuestre un buen título”

El Art. 23 establece que “la transmisión de un derecho posesorio superficial, es la transmisión del uso, goce y usufructo de la superficie de la tierra, mas no la transmisión de un derecho privado de la tierra, porque este pertenece a la Comarca”.

El Art. 24 reza: “cuando se transmite un derecho posesorio familiarmente y se designe un miembro de la familia como jefe del patrimonio familiar, sobre el derecho posesorio no puede negar el derecho que le asiste a los demás miembros de la familia no designados. La dirección de Reforma Agraria Comarcal, llevará un registro de los derechos posesorios individuales, familiares o colectivos y en cada caso en particular deberá tener un listado de los beneficiarios”

El Art. 26 dice: “los derechos posesorios se pueden transmitir entre vivos por las siguientes causas: en permuta, por donación, por compra-venta o por abandono.

El Art. 42 establece lo siguiente: “Aunque se mantienen los modos tradicionales sobre el uso y goce de los derechos posesorios entre las poblaciones de la Comarca, para verificar su status se establecen los siguientes procedimientos: se aplicará una encuesta a los predios que estén en conflicto. Se dará un resultado objetivo, previo a una evaluación efectiva. Las autoridades comarcales tomarán la decisión que corresponda en cada caso particular”.

Por otra parte, por el hecho de que cuando se conformó la Comarca en 1990 existían una serie de títulos de propiedad (en su mayoría de latinos) y de posesión (inicio de trámites para titulación ante la reforma Agraria, tanto de latinos como de indígenas), que fueran protegidos por la Ley 10 de 1990, sobre este tema la Carta Orgánica estableció las siguientes normas reglamentarias:

Art. 39: “Cuando el propietario de un derecho posesorio emigre por causa de enfermedad, por razón laboral de carácter permanente o de otra naturaleza o imputable al abandono de la propiedad, no perderá su derecho, para lo cual deberá certificar bajo juramento tal circunstancia y la ubicación del bien. Esto lo hará al momento de trasladarse y toda disposición contraria a esta será nula”.

Art. 40: “... La existencia de la propiedad privada (al interior de la Comarca) se deberá comprobar mediante la certificación de la reforma Agraria, si es tierra nacional (al momento de

epedido el título), y el registro de la propiedad del Registro Público; por el municipio si es propiedad Municipal

Por último, la Carta Orgánica reguló el evento, de importancia para este estudio, cuando se hace necesario adjudicar la propiedad de un predio por parte de las autoridades tradicionales de la Comarca al Estado o una de sus instituciones, para efectos de la ejecución de una obra pública. La regulación está contenida en el siguiente artículo:

El Art. 34 establece que “por razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas o privadas de carácter social de otra naturaleza serán aprobados por el Congreso General, los Congresos Regionales y locales según la categoría de espacio necesario para la instalación de la obra. Una vez aprobada, el manejo administrativo estará a cargo de las respectivas autoridades según sea el caso, en coordinación con los directivos de los congresos”.

Ahora, si bien es cierto que la aprobación de la mencionada adjudicación corresponde a las autoridades tradicionales de la Comarca y en nuestro caso en particular, al Congreso General, por tratarse de una obra de carácter comarcal, también lo es que este procedimiento debe proteger el derecho de los titulares del derecho posesorio y de los tenedores que se encuentren al interior del predio, cuando se trate de un patrimonio familiar (Art. 12 de la Ley 10 de 1990, concordado con el Art. 24 de la Carta Orgánica)

Sin embargo, la Carta Orgánica no estableció un procedimiento especial para el reconocimiento de estos derechos, cuando existieren (puede ser que el lote en cuestión no se encuentre ocupado y no pesen sobre él derechos de posesión o tenencia de particulares⁹⁷, caso en el cual la cesión del predio puede ser directa de parte del congreso correspondiente a la entidad que va a ejecutar la obra), en el trámite de la adjudicación de predios para efectos de las obras públicas. En consecuencia, ¿cómo se vienen garantizando esos derechos en la práctica en la Comarca y bajo qué procedimiento?

De acuerdo con el Viceministerio de Asuntos Indígenas⁹⁸, lo que se viene haciendo es que la familia o particular que posee un predio dona o vende el predio en cuestión a la entidad que va a construir la obra, acto que después se lleva a conocimiento de la autoridad tradicional (congreso local, regional o comarcal, de acuerdo con la naturaleza de la obra), para que éste avale la transferencia del predio que ha hecho el privado, que después se registra en la Dirección Comarcal de Reforma Agraria a nombre de la entidad. Lo más normal es que el modo de la transferencia o tradición sea la donación, pero ha habido varios casos en los cuales ha operado la compraventa (de posesiones, entre indígenas ngäbe y buglé). Las familias o personas tienden a donar, más que a vender, por las siguientes razones: (i) poseen más tierra, de tal manera que la cesión de una parte de sus predios no les coloca en situación de vulnerabilidad; (ii) están interesadas por los beneficios que les acarrea la obra pública; (iii) la obra presenta oportunidades de ocupación laboral a la población local, que se tienen como una manera, informal, de compensación; y (iv) normalmente las obras valorizan los predios vecinos.

De acuerdo con el Viceministerio, las cesiones se hacen por compraventa cuando hay personas particulares (hombres, o mujeres que viven fuera del *gwi'ri* de su nacimiento, pero que conservan

⁹⁷ Como en el caso de los derechos de vía preexistentes en los caminos de la Comarca, previos a obras de mejoramiento de las vías, que los ngäbe mantienen libres y donde no se reconoce derechos de particulares.

⁹⁸ Emir Miranda, abogado ngäbe del Viceministerio de Asuntos Indígenas. Conversación personal el 04.20.21

derechos en él) o familias que sienten que al desprenderse la familia (el *gwi'ri*) del lote en cuestión ellos se perjudican, porque les deja poco espacio para trabajar o porque afecta la *nuria* alrededor de su residencia. En estos casos, para tasar los montos a pagar por compensación, se acude a las tablas correspondientes de entidades como en Ministerio de Agricultura, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) o, en un caso, a aquella de la entidad financiadora.

La forma en como se viene operativizando la cesión de lotes en Buäbti o Llano Tugrí a las instituciones, para que ellas instalen sus sedes o servicios en la Comarca, dentro del ordenamiento preliminar de la Ciudad de Buäbti, de acuerdo con lo antecedentes de los trámites realizados por MINSA, MINEDUCA y la Gobernación de la Comarca, es la siguiente: (i) en Buäbti o Llano Tugrí existe un “Comité de Sede” (hoy en día presidido por Jaime Tugrí), organizado para efectos del desarrollo urbanístico de la capital, conformado por representantes del patrilinaje dominante Tugrí del *Gwi'ri* original del lugar, que posee los derechos de posesión familiar consuetudinarios de la localidad.

Este Comité de Sede es el encargado de tramitar la adjudicación de terrenos a la institución que corresponda⁹⁹, para lo cual realiza una visita de campo con testigos, se verifican los linderos y la voluntad del titular del derecho de posesión correspondiente de realizar la donación. “Luego se procede a elaborar la certificación de donación con el corregidor, la cual es firmada por los representantes del Comité de Sede, el donador y el beneficiario (en algunos casos)¹⁰⁰”.

| Nombre | Ha |
|--|--------|
| Benedicto Tugrí | 410,85 |
| Luis Tugrí (Difunto) | 272,91 |
| Máximo Gallardo | 117,36 |
| Oscar Tugrí | 97,74 |
| Julio Tugrí | 55,04 |
| Atanasio Jimenez y Familia | 49,06 |
| Edilma Salinas | 25,24 |
| Juan Tugrí | 19,14 |
| Pablo Tugrí | 15,91 |
| Antonio Jimenez | 11,43 |
| Máximo Tugrí | 8,49 |
| Martina Tugrí | 5,80 |
| Múltiples Propietarios | 5,28 |
| Múltiples Fincas Privadas rosa, Eneida, Elvia, Ermelinda | 2,35 |
| Nicolás Tugrí | 2,18 |
| Jaime Tugrí | 2,13 |
| Florinda Guerra | 2,09 |

Tabla 16. Lista de derechos posesorios de más de 1 Ha. en Buäbti. Fuente PROYECO, 2017

En la tabla de arriba se puede observar que los dos titulares de derechos de posesión con mayor área son Benedicto y Luis Tugrí, que corresponden a la segunda generación del *gwi'ri* original de Buäbdi. El derecho de Luis es menor porque varios de los siguientes titulares lo son por posible herencia Luis Tugrí. Los poseedores de derechos posesorios de menos de una Ha, de acuerdo con el estudio de PROYECO¹⁰¹ son otras 25 personas, posiblemente como resultado de las ventas de la familia extensa Tugrí a inmigrantes que han establecido viviendas, fondas y

⁹⁹ Las resoluciones No. 3 del 18 de febrero de 2013 y No. 5 del 2 de octubre de 2015 del Congreso Local de Müna autorizaron al Comité de Sede de Llano Tugrí a gestionar estas donaciones.

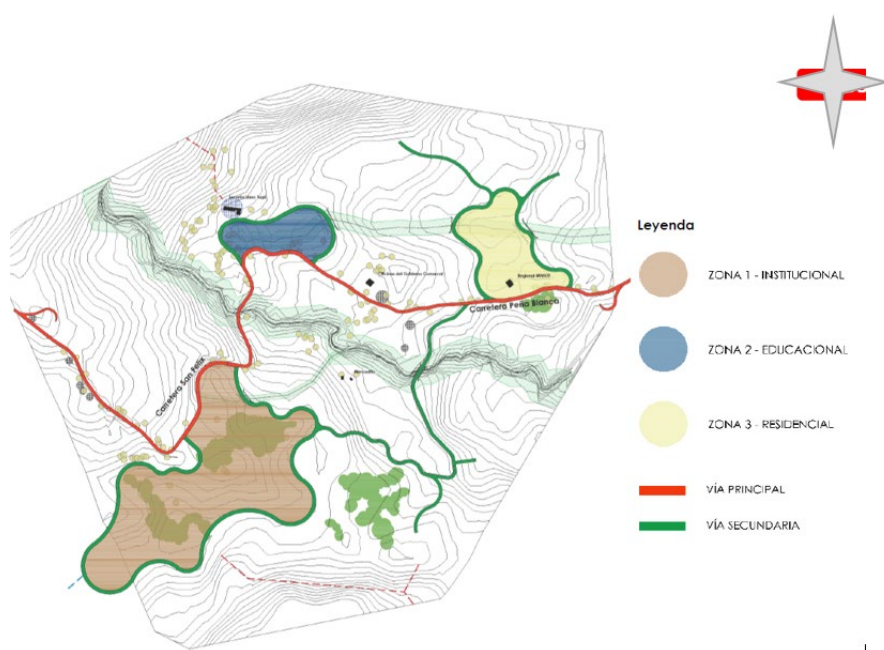
¹⁰⁰ PROYECO. “Estudio Económico, Social y Cultural para un Desarrollo Urbano Inclusivo y Sostenible en Buäbti”. Producto n°2. *Consultoría de Diseño Conceptual Preliminar de la Ciudad Indigenista de Buäbti en la Comarca Ngäbe-Buglé en la República de Panamá*. PNUD-Mingobierno. Panamá, 2017. Pág. 162.

¹⁰¹ PROYECO. Producto No. 2. Op. Cit. Pp 157-158

quioscos en Buäbdi, con posterioridad a la construcción del camino que atraviesa el asentamiento, hoy pavimentado.

Las adjudicaciones para el uso institucional del suelo se están realizando en el “área institucional”¹⁰² del *Diseño Conceptual Preliminar de la Ciudad de Buäbti*¹⁰³ (ver mapa 3 e imagen satelital 3). Este diseño preliminar fue financiado por el PNUD y realizado por la firma PROYECO. En la actualidad se encuentra adjudicada la segunda fase de ordenamiento territorial, que viene siendo ejecutada por la firma Castellana de Ingeniería CASTINSA; y

(ii) una vez que se obtiene esta adjudicación, la institución que recibe la donación la traslada al Congreso General para que éste la valide (ver imagen 4 para el procedimiento seguido en el caso de la instalación de la edificación de la Gobernación de la Comarca). La comunicación del Congreso General validando la donación original del *gwi’ri* perfecciona el contrato de donación.



Mapa 3. Zonificación de la trama urbana del diseño preliminar de la ciudad de Buäbti (Llano Tiugrí). En café, la Zona 1 institucional¹⁰⁴. Fuente: Proyeco. Mingobierno – PNUD, 2017.

Las áreas que han sido donadas para las instituciones hasta el momento han sido pequeñas, de menos de 1 Ha., con la excepción de la escuela de Buäbti (1,64 Ha) y del Mercado de Hato Chamí (1,44 Has, lote 67 del mapa 6), donaciones que fueron realizadas con anterioridad al

¹⁰² El predio donado por Mario Tugrí a SENADIS para la construcción de las obras del proyecto se encuentra ligeramente al noreste del área institucional, por fuera de dicha área. Sin embargo, durante la consulta realizada con Edgar Zurdo, arquitecto de la municipalidad, éste manifestó que “no se identifica ningún problema en que se construya el proyecto algo fuera del área designada para uso institucional”. Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 11.

¹⁰³ Para los proyectos de INADEH (lote 46), ATTT Comarcal (lote 7), MEF (lote 66), Contraloría (lote 19), el Órgano Judicial (lote 76) y la Gobernación de la Comarca (S/I), se negociaron lotes en área institucional del diseño preliminar de la ciudad de Buäbti (Llano Tugrí). MINSA (lote 71) y MIVIOT (lote 72) negociaron lotes en un área diferente, fuera de la zona institucional, en la carretera a Peña Blanca, donde se ha originado congestión vehicular. MIDA (lote 69) y MINEDUCA (lote 35, para el colegio) poseían instalaciones antes de la elaboración del Plan, también fuera de la zona institucional

¹⁰⁴ Esta zona se seleccionó para la parte institucional por su cercanía al lugar sagrado de Cerro Blanco, por ser relativamente escarpada (de difícil construcción para otros actores) y por incluir una amplia área de tierra yerta y baldía (abandonada), dentro de la cual está la cancha de fútbol, sin aparentes derechos posesorios, que aparece marcada en amarillo con el No. 4 como “Área Institucional con resolución en trámite” en el mapa 6 de derechos posesorios en Buäbti. (conversación personal con Gregorio Montecér, funcionario del PNUD asignado al Viceministerio de Asuntos Indígenas para la coordinación del desarrollo territorial de Ciudad Buäbti).

funcionamiento del Comité de Sede, y sobre cuyos antecedentes no encontró PROYECO documentación de adjudicación en su estudio de 2017. En la tabla de abajo se relacionan esas ocupaciones:

| Nombre | Organización | Ha |
|---------------------------|-----------------------|------|
| Corregiduría | Entidad Gubernamental | 0,11 |
| Iglesia Católica | Institución Religiosa | 0,16 |
| Iglesia Evangélica - Roja | Institución Religiosa | 0,17 |
| Iglesia Evangélica | Institución Religiosa | 0,20 |
| Iglesia Bautista | Institución Religiosa | 0,24 |
| MIDA | Entidad Gubernamental | 0,38 |
| TRANSCOBSA (actual) | Cooperativa | 0,38 |
| Mercadito de Hato Chamí | Cooperativa | 1,44 |
| Escuela Buäbtí | Centro Educativo | 1,64 |

Tabla 17. Terrenos de instituciones ocupadas en el 2017 en Buäbtí, sin documentación del proceso de donación.
Fuente: PROYECO.

En la tabla de abajo se encuentran las donaciones a instituciones tramitadas por el Comité de Sitio entre 2012 y 2016, con el nombre del donante con título posesorio y la fecha de la donación:

| Tramitadas - Sin Ocupar | | |
|--|--------------------|----------------------|
| Institución | Donante | Fecha de Resolución |
| ATTT Comarcal | Benedicto Tugrí | 31-jul-12 |
| Contraloría | Benedicto Tugrí | 25-may-12 |
| FICADEN | Luis Tugrí | 09-oct-14 |
| IMA Comarcal | Julio Tugrí | 25-may-12 |
| INADEH | Máximo Tugrí | 21-jul-16 / 2-feb-17 |
| Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) | Nicolas Tugrí | 05-jun-12 |
| IPACOOOP | Joaquín Montero F. | 25-may-12 |
| MEDUCA | Mario Tugrí | 24-may-12 |
| MEF | Máximo Tugrí | 25-may-12 |
| MIDES | Luis Tugrí | 08-ene-12 |
| Órgano Judicial | Máximo Tugrí | 08-abr-15 |
| Universidad UNACHI | Atanacio Jiménez | 13-nov-14 |
| Tramitada - En Uso | | |
| Institución | Donante | Fecha de Resolución |
| Autoridades Tradicionales | Julio Tugrí | 06-dic-12 |
| Gobernación | Nicolas Tugrí | 05-jun-12 |
| MIVIOT | Luis Tugrí | 13-jun-12 |
| Tramitadas - Sin referencia | | |
| Institución | Donante | Fecha de Resolución |
| Asamblea de Dios | Octavio Tugrí | 13-jun-11 |
| ASMUNGLE | Nicolas Tugrí | 13-jun-12 |
| Consejo de Coordinación Comarcal | Nicolas Tugrí | 05-jun-12 |
| Defensoría del Pueblo | Nicolas Tugrí | 05-jun-12 |
| Dirección Política Indígena | Benedicto Tugrí | 30-may-12 |
| IDIAP | Luis Tugrí | 13-jun-12 |
| IFARHU | Benedicto Tugrí | 13-jun-12 |
| MOP | Luis Tugrí | 13-jun-12 |
| PRODEC | Guillermo Jiménez | 25-may-12 |

Tabla 18. Donaciones institucionales tramitadas por el Comité de Sede hasta 2016. En el aparte de “Tramitadas, sin ocupar” está incluida la donación de Mario Tugrí a MEDUCA de un predio, fechada el 24 de mayo de 2012. Fuente: PROYECO, con información del Comité de Sede de Buäbtí

Lo anterior, sumado a la información recabada en las entrevistas realizadas por la consultoría, nos lleva a inferir que los titulares de los derechos posesorios donan, con la expectativa de recibir una compensación monetaria (como en el caso de Mario Tugrí, cuando realizó su primera donación a MEDUCA, del mismo lote que esta institución no usó y que ahora dona a SENADIS),

o por otras razones, entre las cuales, las siguientes: (i) porque son poseedores (o usufructuarios de derecho consuetudinario) de áreas lo suficientemente extensas como para que el área que ceden por donación no implique un desmedro significativo de sus medios de vida; (ii) porque al donar a una institución, se valorizan sus tierras vecinas, como ha venido sucediendo con la venta de lotes a los inmigrantes y comerciantes que, atraídos por la construcción de la nueva capital, se han trasladado a Buäbtí, demandando terrenos. De cierta manera, están convirtiendo su propiedad raíz, de rural a urbana; y (iii) porque la instalación de las instituciones en Buäbtí, y en sus terrenos en particular, genera trabajo, si no para el donante directamente, sí para sus familiares. De esta manera, los puntos ii y iii hacen las veces de una compensación, en valorización de terrenos y oportunidades de trabajo, que se percibe como mejor que una compensación en dinero. Más aún, minimiza el riesgo, en el sentido en que, si cobrasen por la tierra, corren un riesgo grande de que sus lotes no sean los seleccionados por las instituciones, de tal manera que pueden perder los beneficios de la valorización y de las oportunidades de trabajo.

Ahora bien, el conjunto de los derechos posesorios que hemos relacionado no da cuenta de la totalidad de los usufructos del derecho consuetudinario. Al interior de las áreas de extensión considerable de los derechos de posesión de la segunda y tercera generación del *gwi'ri* original de Buäbtí, existen una serie de usos culturales de usufructo tanto de la familia extensa, como de familias nucleares y personas individuales, que no figuran necesariamente como titulares de derechos posesorios y que tienden a ser familiares del titular.

Como hemos explicado en el aparte de la relación entre los usos culturales y la tenencia consuetudinaria de la tierra, los bosques secundarios de agricultura de dosel *ötowo*, que se trabajan en común, pertenecen a las familias extensas.

Pero los usos culturales de la agricultura itinerante (el complejo *cömu / tirate*), pertenece a familias nucleares o personas particulares (hombres y mujeres, que en este segundo caso pueden ser ausentes), lo mismo pasa con el uso cultural de potreros (*migiö*), mientras que el área alrededor de las viviendas tradicionales, donde se siembran ciertas plantas medicinales y alimenticias (*nura*) son de propiedad de las familias nucleares.

En la imagen satelital 3, que corresponde al área designada para las instituciones en la trama urbana del diseño preliminar de la ciudad, se puede apreciar la existencia de todos estos usos culturales.

Cuando se estaba terminando la realización de este estudio, se pudo conocer que un comunero, Mario Tugrí, había cedido un lote de terreno a SENADIS (el No. 65 del catastro de PROYECO de 2016. Ver Mapa 6) para la construcción del Centro Reintegra y eventualmente de la sede de SENADIS. Del análisis realizado por la consultoría respecto del modo de tradición del derecho posesorio y de la posible afectación de derechos consuetudinarios al interior del predio, se detectó lo siguiente: (i) con anterioridad, en 2012, el mismo predio fue donado por Mario Tugrí al Ministerio de Educación (MEDUCA); y (ii) sobre la base del análisis de una imagen satelital al interior del perímetro del predio, que fuera levantado con el apoyo de la oficina de Ingeniería Municipal a nivel local, se pudo apreciar la existencia de áreas del complejo *cömu/tirete* y de un área de bosque secundario *ötowo* en la parte sur del lote.

Respecto del primer punto, durante el proceso de consulta, tanto el Sr. Mario Tugrí como el Comité de Sede manifestaron lo siguiente: (i) que si bien es cierto en 2012 el terreno mencionado había sido cedido por parte del Sr. Mario Tugrí a MEDUCA, esta institución nunca hizo uso ni

mostró interés en usar, dicho predio; (ii) que el predio cedido a SENADIS se había puesto “bajo administración del Comité de Sede hace 9 años (2011)” antes de que se cediera a MEDUCA y que, al no ser usado por esta institución, en consecuencia (por considerarlo vacante y de acuerdo con los usos y costumbres de la autoridad tradicional local), el predio retornó a la administración del Comité de Sede, a la espera de ser cedido a otra institución. El Sr. Mario Tugrí manifestó en la consulta que el terreno había sido cedido a su vez por él en 2011 al Comité de Sede, para uso institucional; (iii) que, de conformidad con lo expresado por el Sr. Julián Caballero, Coordinador del Comité Pro-Desarrollo de SENADIS y facilitador de la consulta en Llano Tugrí, “MEDUCA ha expresado, en varias ocasiones, que no lo utilizará (el predio que le fuera cedido en 2012) porque es muy pequeño¹⁰⁵”. Sin embargo, no está claro que haya habido una manifestación expresa de MEDUCA en este sentido; (iv) que el Sr. Mario Tugrí volvió a ceder el lote (en esta ocasión a SENADIS) como una manera de formalizar la donación, siguiendo la instrucción del Comité de Sede; y (v) que, de todas maneras, ha realizado esta última donación con plena voluntad y cabal conocimiento de su acto.

Respecto del segundo punto, se encontró una contradicción entre lo observado en la imagen satelital 4 (la presencia de usos culturales *cömu/tirete* y *otowö* al interior del predio) y lo declarado por la Sra Felicia Billboard, enlace de SENADIS en la Comarca Ngäbe Buglé, quien fuera contactada posteriormente a la consulta por parte de la consultora ambiental del proyecto, sobre los linderos del predio y la posibilidad de que fuese necesario un proceso de restitución de medios de vida al Sr. Tugrí. Como resultado de esta consulta, “la Sra. Billboard manifestó que en el área donde se realizó el levantamiento topográfico del predio cedido a SENADIS, actividad que se realizó con el apoyo de Ingeniería Municipal a nivel local, no se localiza ningún cultivo u otra actividad económica y tampoco se ubican estructuras que pudiesen ser afectadas por el proyecto”¹⁰⁶. Esta contradicción puede explicarse por dos escenarios: (i) por un error en el levantamiento de los linderos del predio cedido; o (ii) por un error en la apreciación de la Sra. Billboard. De todas maneras, por la falta de la oportunidad de realizar una visita presencial, no fue posible resolver este punto.

Teniendo en cuenta las dos situaciones mencionadas, se recomienda incluir en las condiciones de elegibilidad del proyecto lo siguiente: (i) la presentación de la evidencia de la libertad del predio cedido a SENADIS, para lo cual se sugiere obtener una comunicación de MEDUCA en la que renuncia al uso del predio o una resolución del Comité de Sede, avalada por el Sr. Mario Tugrí, de revocatoria de la donación que se le realizara a MEDUCA en 2012, aduciendo las razones de derecho consuetudinario para realizar dicha revocación; y (ii) la presentación de la evidencia de una evaluación de un tercero acerca de la presencia o no de derechos consuetudinarios sobre las áreas de cultivo itinerante *cömu / tirete* y del bosque *otowö*, que se observan en la imagen satelital 4, al interior del predio; y, en caso de que existieren, la presentación de la evidencia de la debida compensación al poseedor o poseedores consuetudinarios de esas áreas¹⁰⁷.

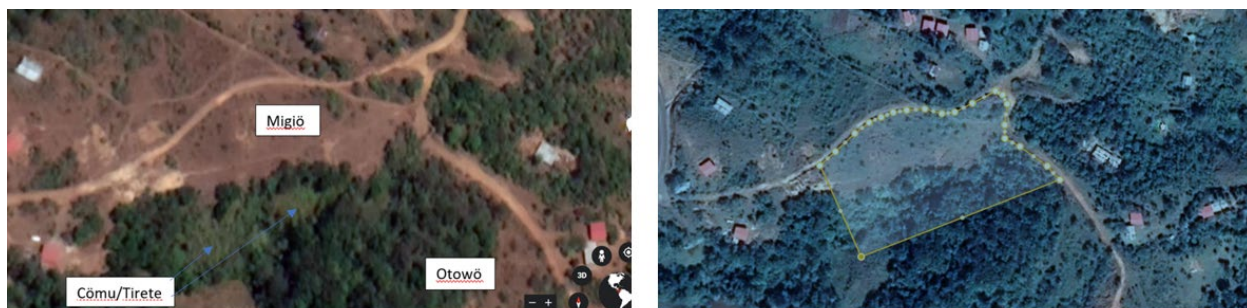
¹⁰⁵ Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 13.

¹⁰⁶ Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 13.

¹⁰⁷ En la consulta el donante del predio, el Sr. Mario Tugrí, manifestó que “mantiene cultivos temporales en el entorno. Sin embargo, no pudo manifestar si estos cultivos se localizan dentro del área de donación” y que “con el MEDUCA hubo un acuerdo de que se le iba a indemnizar, mejorar su vivienda y bienes muebles, pero no se llegó a ejecutar”. Ante esta situación, el donante manifestó que “se debe cumplir con la indemnización que iba a otorgar el MEDUCA”. Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 13.



Imagen satelital 3: zona 1 institucional del diseño preliminar de Buäbti (Llano Tugrí), indicando usos culturales
Fuente: elaboración propia sobre google maps



Imagenes satelitales 4: usos culturales observados en imagen actual de Google Earth vs alinderación del predio 65, donado a SENADIS por Mario Tugrí, realizada por la Ingeniería Municipal.

COMARCA NGABÉ BUGLÉ

Corregiduría de Peñas Blancas.



CERTIFICACIÓN DE DONACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN BUABTI

Siendo a las diez de la mañana el día cinco (5) de junio de 2012, el señor BENEDICTO TUGRÍ VILLAGRA, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.4-248-70, con domicilio en la comunidad de Buabti, Corregimiento de Peñas Blancas, en adelante el donante, y, EDGORDO VILLAGRA varón, panameño, mayor de edad con cédula de identidad personal No. 8-209-483 Director DE LA Contraloría comarcal, con domicilio en San Félix, corregimiento de San Félix, en adelante el donatario; suscriben este contrato de donación de conformidad con los artículos 20 y 45 de la Ley 10 de 1997 y el 4º del Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, de acuerdo a las siguientes cláusulas:

PRIMERO: El donante declara ser el poseedor legítimo de un predio ubicado en la comunidad de Buabti, Corregimiento de Peñas Blancas, y ha decidido donar parte de ese predio para instalar las oficinas del I.F.A.R.H.U. con los linderos que se describen así: Iniciando en la parte norte, desde el camino que conduce hacia salitre, y baja del lado oeste al palo de guayabo, y sigue a otro palo de guayabo, dobla hacia el lado sur al caminito, de allí sigue recto a encontrarse a una mata de nance bejuquillo, de allí dobla hacia el este directo a la carretera hasta encontrarse con el punto inicial, midiendo aproximadamente 20 mts2.

SEGUNDO: El donatario, acepta la donación descrita, para instalar las oficinas al servicio de los estudiantes de la Comarca.

TERCERO: El donatario, _Contraloría General, realizará todos los demás trámites legales de traspaso, y contará con todo el apoyo de las personas que han intervenido en este acto de entrega.

CUARTO: El predio donado, ha sido entregado y recibido a satisfacción en la fecha de suscripción del contrato, ante la presencia del Presidente del Comité pro sede central señor Marciano Jiménez, cédula No.4-251-506, y el Secretario señor Jaime Tugrí, cédula No. 4-806-1583.

El Corregidor en uso de sus facultades legales, hace constar la validez de este contrato, y da fe del contenido y los participantes en el mismo.

Como constancia se firman por los que han intervenido, a los cinco (5) días del mes de junio de 2012, y se expiden cuatro copias originales para los interesados.

BENEDICTO TUGRÍ V.

Donante

Julian Macho
JULIAN MACHO TUGRÍ

Corregidor céd. No. 4-215-826

Jaime Tugrí
JAIME TUGRÍ MIRANDA

Por Representación de la
Contraloría
Edgordo Villagra 8-209-483

Donatario

Marciano Jiménez
MARCIANO JIMÉNEZ

Presidente del Comité

Mario Tugrí
MARIO TUGRÍ



Imagen 6. Ejemplo de una certificación de donación

e. Gobernanza y mecanismos de toma de decisión y solución de conflictos

La Comarca Ngäbe – Buglé es una entidad político-administrativa autónoma, que no se superpone con otras divisiones a nivel provincial del país. Dicho de otra manera, es una comarca del nivel provincial, que posee sus propias regiones, distritos y corregimientos (ver mapas 4 y 5).

La gobernanza al interior de la Comarca es compleja. Por una parte, conviven en paralelo dos sistemas de autoridad (tradicional y administrativa), que surgen del marco legal que rige la comarca (Ley de Creación y Carta Orgánica administrativa).

Por la otra, existen autoridades ancestrales (*sukias*, jefes familiares), que no están incluidos en este arreglo de gobernanza. Y, por último, existen actores sociales, de carácter religioso (movimiento *Mamachí* e iglesias protestantes) que son relevantes a la hora de la toma de decisiones de las comunidades.

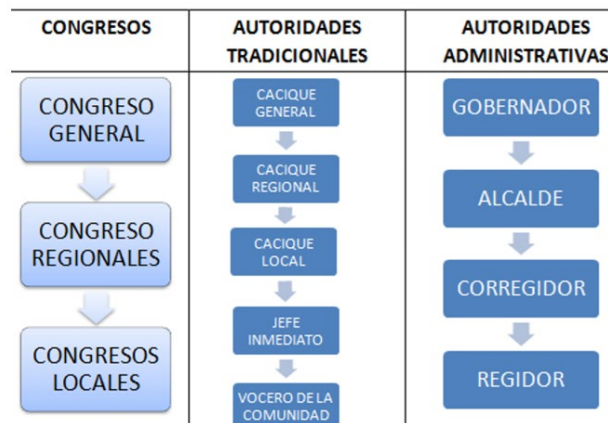


Gráfico 2: composición y estructura de las autoridades legales de la Comarca. Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé de 2013

Con respecto a las **autoridades tradicionales**, la Ley 10 de 1997 establece un sistema de congresos como “órganos de expresión y decisión” de la Comarca, a nivel general, regional y local (distrital) y un sistema de autoridades tradicionales, paralelas a los congresos, con funciones de representación indígena (Cacique General a nivel de la Comarca, Cacique Regional, a nivel de cada una de las tres regiones y Cacique Local, a nivel de cada distrito). No hay congresos de corregimiento ni de comunidad, pero sí autoridades tradicionales representativas a esos niveles, que son los jefes inmediatos (a nivel de corregimiento) y los voceros de comunidad (a nivel de las comunidades cognáticas patrilocales o aldeas *Gwi’ri*).

Tanto los congresos, como las autoridades de ley, son electivos, razón por la cual no concuerdan con las autoridades ancestrales, cuyo estatus no surge de procesos de selección, como es el caso de los sacerdotes *sukia* (que lo son por aptitud innata y entrenamiento), o los jefes familiares de los grupos cognáticos (que lo son por parentesco, prestigio y por edad).

Los congresos están conformados por un número amplio de representantes, que, dada la intrincada geografía de la provincia, genera dificultades para que logren reunirse. De acuerdo

con la Carta Orgánica expedida en 1999¹⁰⁸, el Congreso General lo conforman 5 delegados elegidos por cada corregimiento. Siendo setenta los corregimientos de la Comarca, este congreso está conformado por 350 miembros, que se localizan en regiones remotas y que no disponen de presupuesto ni facilidades para reunirse (se supone que cuatro veces al año). Parecida situación viven los congresos regionales, constituidos por 10 delegados por corregimiento, de tal manera que el congreso de la Región Kähriri, donde se localiza el área de intervención, lo conforman 210 delegados. A su vez, los congresos locales los conforman 15 delegados por corregimiento, con lo cual el Congreso Local de Müna, con 12 corregimientos, está integrado por 180 delegados, que deberían reunirse una vez al mes¹⁰⁹. Los congresos, a su vez, generan tensiones con los caciques. Adicionalmente, existe influencia de los partidos políticos nacionales en las elecciones de congresos y caciques, e imperan las divisiones¹¹⁰.

Parte de esta estructura tradicional la conforma también el cuerpo de seguridad de la Comarca, los *Buko days*, que en 2013 no se encontraba reglamentada ni institucionalizada, por lo cual “no está garantizada la seguridad comarcal en materia de vigilancia, disciplina, prevención y persecución de delitos¹¹¹”.

Con respecto a la construcción de la capital de la Comarca em Buäbti o Llano Tugrí, las dos autoridades con mayor legitimidad a nivel comarcal en el distrito de Müna son el Presidente del Congreso General Demesio Cases y la cacica Silvia Carrera. A pesar de sus diferencias, estas autoridades han venido participando en las coordinaciones con el Ministerio de Gobierno y Justicia (Oficina de Planeación) y con el PNUD, que llevaron a la financiación del Diseño Preliminar de la Capital; y dando su anuencia a los diferentes pasos de este proceso¹¹².

En la actualidad el PNUD ha contratado a la firma española Castellana de Ingeniería (CASTINSA) para llevar a cabo, como segundo paso, los estudios necesarios para el ordenamiento territorial del área donde se construirá la Capital. Se esperan resultados finales de esta consultoría para fines del 2020, momento en el cual, una vez puesto a consideración de las autoridades tradicionales de la Comarca, se dará tránsito al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), para tramitar su aprobación oficial.

La coordinación del desarrollo de la ciudad capital de Buäbti se viene realizando con el *Comité de Sede*, que es conformado por los jefes familiares del grupo de parentesco cognático del *gwi'ri* original de Buäbti, donde el patrilineaje dominante es el Tugri. En conjunto, este grupo de parentesco controla la casi totalidad de los derechos consuetudinarios de tenencia de la Tierra. El Congreso local ha designado al *Comité de Sede* autoridad tradicional para estos efectos, transfiriéndole esas competencias. El *Comité de Sede* interviene en el trámite de las cesiones de tierra, PNUD, los contratistas y el ministerio de Gobierno consultan con el Comité todo lo relativo a las normativas del desarrollo de la ciudad y las instituciones consultan con el Comité los diseños arquitectónicos de sus sedes y la estructura y función de sus servicios.

¹⁰⁸ En: Tribunal Electoral. *Elecciones 2010 Comarca Ngäbe-Buglé*. Panamá, 24 de octubre 2010, pág. 7.

¹⁰⁹ El modelo de la organización por congresos tiene su origen en la Comarca Guna – Yala. Antes los ngäbe realizaban asambleas multitudinarias, donde tomaban sus decisiones más estratégicas.

¹¹⁰ En el momento existen dos disidencias del Congreso General (por contradicciones internas frente al tema de la minería) y el presidente del Congreso General Demesio Cases destituyó a la cacica Silvia Carrera. Se celebraron elecciones de caciques el 14 de enero de 2017, que fueron anuladas, por lo que la Silvia Carrera sigue fungiendo de Cacica General. Sin embargo, un grupo disidente reconoce como Cacique General al electo en 2017.

¹¹¹ Comarca Ngäbe -Buglé. *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé*. Op. Cit. Pág. 103.

¹¹² Gregorio Montecer. PNUD. Conversación personal. 4.19.20

En cuanto a las **autoridades administrativas**, su función es la de representar al Gobierno de Panamá en la Comarca, a nivel general (gobernador), distrital (alcalde) y de corregimiento (corregidor y regidores). Sin embargo, como consecuencia de la debilidad de las autoridades tradicionales en lo local, corregidores y regidores aparecen como una competencia a los congresos, en principio porque poseen presupuesto, apoyo político y acceso directo a los servicios sectoriales, pero también porque, por esas mismas razones, existe la tendencia entre los comuneros de preferir acudir a las autoridades administrativas, para tratar temas que involucren a la institucionalidad pública sectorial. Sin embargo, ante la ambivalencia de la gobernanza de estas dos estructuras, es claro que “las autoridades tradicionales, a través de los congresos (son) quienes tienen el poder de decisión en la jurisdicción comarcal”¹¹³.

En términos de los modelos de gobernabilidad indígena que existen en Latinoamérica, Panamá posee un arreglo de descentralización imperfecta. Por una parte, con la figura de las comarcas, tiene el modelo más avanzado de conformación de entidades político-administrativas indígenas de la región. Sin embargo, por la otra, las competencias que transfiere a las autoridades tradicionales de la comarca, no se acompañan de recursos (sólo se paga sueldos a los caciques). En consecuencia, se trata de una gobernanza con competencias, pero sin recursos. Lo cual, sumado a la falta de comunicación y de coordinación y a la “poca armonía” entre las autoridades tradicionales e institucionales, ha llevado a que a veces se caracterice la Comarca con la expresión de “ingobernable”¹¹⁴.

Por otra parte, existe una difícil relación con los servicios públicos sectoriales, que son los que canalizan la inversión, dada la disparidad entre competencias y recursos del sistema de gobernabilidad de la Comarca, ya que ellos no articulan sus ejercicios de planeación y la definición de sus metas de inversión con la Comarca. El resultado de este sistema es la fuerte brecha existente entre la inversión per cápita de recursos públicos en la población de las cinco comarcas del país, versus la inversión per cápita de recursos públicos en la población no indígena a nivel nacional, que es de 1 a 2,4. Adicionalmente, para facilitar esta coordinación, se espera que con el tiempo todos los servicios instalen oficinas regionales en la capital de la Comarca, en Llano Tugrí.

Aparte de estos dos sistemas legales de autoridades para la gobernanza de la Comarca, existen autoridades ancestrales, que son importantes en la toma de decisiones y en el manejo de la tenencia de la tierra. Los primeros son los sacerdotes sukia, “el que conoce”, que se ocupan de manejar la relación entre el mundo material y el espiritual, poseen el conocimiento mítico, que se expresa en los cantos rituales y en las tomas de cacao y ejercen funciones pedagógicas acerca de la Ley de Origen de la cultura ngäbe¹¹⁵. Los segundos, son los jefes familiares de los patrilinajes dominantes de los grupos locales cognáticos *gwi’ri*, quienes manejan las tierras comunales de los grupos locales. El *Comité de Sede* que se ha instalado en Buäbti, liderado por el patrilinaje Tugrí, es un buen ejemplo de un arreglo de participación del grupo local *gwi’ri* en la toma de decisiones respecto del diseño de la ciudad, de su ordenamiento territorial y de la cesión de predios a las instituciones para la instalación de sus sedes y servicios.

Por último, se encuentra el ya comentado movimiento religioso *Mamachí* o *Mama Tata*, de gran influencia en la zona, que ejerce un papel de garantes de la integridad cultural ngäbe. El cuido de esa integridad es una función que recae legalmente sobre los congresos regionales, pero que

¹¹³ Tribunal Electoral. Op. cit. Pág. 11.

¹¹⁴ Comarca Ngäbe -Buglé. *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé*. Op. Cit. Pág. 102.

¹¹⁵ Ver: Quintero, Blas. *Emografía Ngäbe*. Informe final. BID, Panamá. 2017.

en la práctica la ejerce igualmente el movimiento *Mamachí*. Por coincidencia, ambos actores (los congresos y el movimiento *Mamachi*) perciben como amenaza “la imposición de proyectos que no están consensuados con las comunidades y las autoridades”¹¹⁶, el “deterioro cultural” y la “adopción de prácticas culturales foráneas”¹¹⁷.

¹¹⁶ Comarca Ngäbe -Buglé. *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé*. Op. Cit. Pág. 28.

¹¹⁷ *Ibidem*, pág. 51.

III. Identificación y mitigación de impactos sociales y culturales

Este capítulo comprende: (i) la identificación de la población afectada; (ii) la identificación de los impactos y riesgos socioculturales del proyecto, bajo el supuesto hipotético que la sede de SENADIS y el Centro REINTEGRA se van a ubicar en la ciudad de Buäbti o Llano Tugrí; (iii) la valoración de los riesgos identificados a través de una matriz de Leopold; (iv) la valoración de los impactos del proyecto (v) la presentación de una matriz con la identificación de las medidas de prevención de riesgos propuestas; (vi) la presentación de una matriz con la identificación de las medidas de mitigación del proyecto; (vii) la formulación de un Plan de Gestión para asegurar la implementación de las medidas de prevención de riesgos y mitigatorias de impactos que se proponen; y (viii) la presentación de una lista de exclusión para viabilizar socioculturalmente el proyecto, teniendo en cuenta que al momento de escribir este estudio no se conoce la ubicación de la intervención que se planea, de tal manera que pueda servir para orientar al ejecutor, aún en el caso en el que la ubicación no vaya a corresponder a aquella de la Ciudad de Buäbti.

a. Identificación de la población afectada

La intervención planeada afecta a dos poblaciones diferentes. En cuanto a la construcción de las facilidades, la población afectada es aquella de la localidad de Buäbti (Llano Tugrí). En cuanto a la prestación del servicio tanto del Centro REINTEGRA, como de la eventual sede de SENADIS, la población que se espera beneficiar es la totalidad de la población de la Comarca Ngäbe Buglé.

La población de Buäbti en el censo de 2010 era de 420 personas, la mayoría de entre ellas, pertenecientes al *gwi'ri* original de Buäbti. En 2016 el MIVIOT calculó la población en 868 habitantes, un aumento poblacional de más del 50% que corresponde a la población que ha migrado a Biuäbti, atraída por las oportunidades de la construcción de la Capital, incluyendo la barriada de Techos de Esperanza, cuya construcción ha iniciado el MIVIOT.

La población de la Comarca Ngäbe – Buglé en el censo de 2010 era de 139,950 personas, de los cuales 89,2% eran ngäbe, 6,3% buglé y 4,5% mestizos (*latinos*) o afrodescendientes. Para 2019, el INEC ha estimado la población de la Comarca en 219,302 personas.

b. Identificación de Impactos y riesgos socioculturales

a. Territorio

i. Riesgo de impertinencia cultural de localización

Llano Tugri, conocido en lengua ngäbere como Buäbti, es una localidad en la cuenca alta del río Tabasará. El distrito de Muna está contenido en dicha cuenca. Buäbti se localiza en las faldas de la gran cordillera, al pie de varios cerros del mesozoico conformados por rocas ígneas de antiguos derrames volcánicos basálticos. El principal cerro es el de Peña Blanca, que posee una significación cultural especial para los ngäbe, por ser el lugar donde anidaba el espíritu *nido*, generador de vientos huracanados y devorador de seres humanos. Nido y su compañera *nindia* fueron vencidos por un *sukia*, lo que permitió amansar el territorio de la cara del Pacífico de la Comarca, para hacerla habitable por los hombres, que la colonizarían llegando desde el Atlántico. Fue el carácter mítico del lugar, sumado a su localización en el centro de la Comarca y a la nutrida población del distrito de Muna (41,975 personas para 2019, según proyección del INEC) lo que llevara a que en 1990 se designara a Buäbti en la Ley de creación de la Comarca como el lugar propicio para construir su capital.

En palabras de uno de los miembros de la Comisión de Cultura de la Sede de Buäbti, el mito reza como sigue: “Hubo una vez en que todos los pueblos que venían de Bocas del Toro por el camino para ubicarse en la tierra Chiricana y otros para otros fines. Para ese entonces había un fuerte viento que iniciaba o tomaba su curso desde Tolai a Cerro Blanco, de Tolai a Cerro Cucurucho, que hacía levantar por el aire a todas las personas que llegaba a la cima del Cerro Tolai y llevarla a los dos cerros para ser devorada y esto siempre sucedía. Los causantes de este hecho eran: *Nido*, un demonio que vivía en el Cerro Blanco (Peña Blanca) y *Nindia*, que vivía en el Cerro Cucurucho. Para esto (los) sobrenaturales que utilizaban el viento como trampa para atrapar a los humanos y llevarlos a un *ribo* (orificio dentro de una roca). Para ese entonces no había quién detuviera este desastre. Luego se busca la forma y contacta a unos señores de Bocas del Toro eran “Sukia” (adivino). Los “Sukia” eran de la familia que “Medo”, uno de ellos eran el bien y otro el mal. El mal eran los que vivían en los Cerros y el bien los que vivían en Bocas del Toro y fueron los que enviaron una comisión (un ser humano convertido en Colibrí) a inspeccionar los hechos cometidos por *Nido* y *Ninda*. Cuando esta comisión llegó al local y vio muchas clases de pieles en el hogar de *Nido* y preguntó quién estaba cazando y dijo que *Ninda*, al igual la pregunta a *Ninda* y respondió que *Nido* (las pieles eran de los humanos que devoraban). Luego de haber hecho la pregunta ambos, entonces preguntó a qué hora estaban dormidos y ambos acusándose que se dormían a las 12:00 p.m. Fue en ese momento que el ser humano convertido en colibrí vino y puyó en los ojos a ambos (*Nido* y *Ninda*) y así murieron ambos”¹¹⁸.

¹¹⁸ PROYECO. Producto No.2. Op. Cit. Pág. 285



Imagen 7: Buäbtí, al fondo Cerro Blanco y Cerro Peña Blanca. Fuente: Proyeco 2017.

Aparte de los cerros, en Buäbtí se encuentra una serie de hitos de especial significación cultural, como son un petroglifo, cuevas y 19 tumbas marcadas con círculos de piedras blancas, que se denominan “tumbas de los abuelos”. A lo anterior hay que sumar otros sitios que consideran patrimonio cultural de uso actual de los ngäbe, como el lugar donde se celebran las balserías.

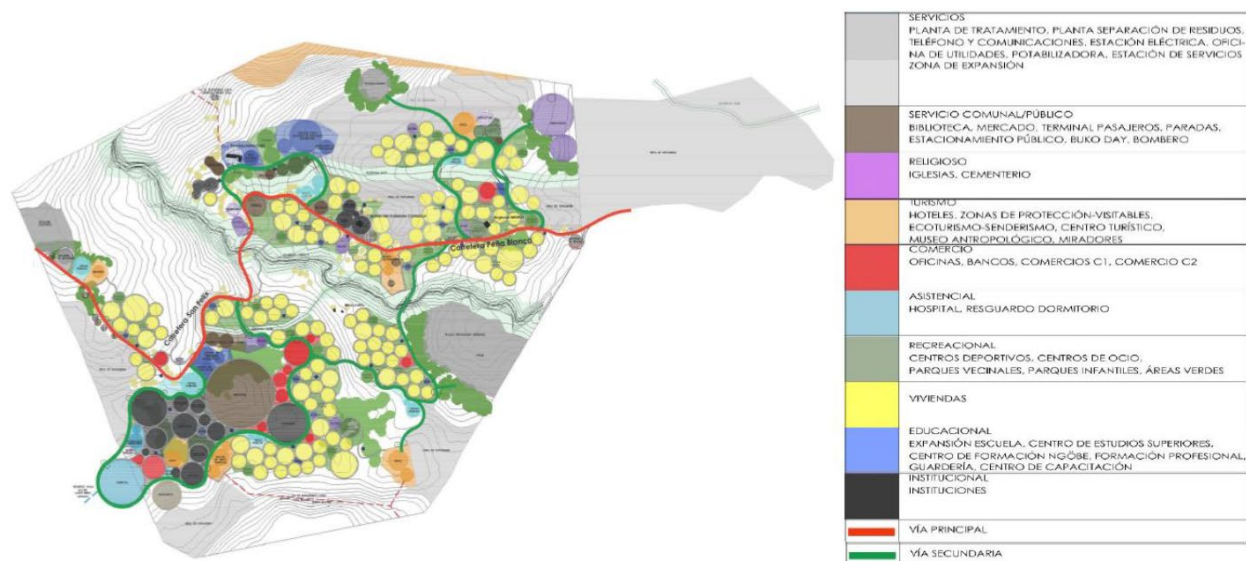


Imagen 8: Petroglifo y sitio para práctica de Balsería en Buäbtí. Fuente: Proyeco, 2017

Si bien es cierto, en un comienzo, una serie de instituciones comenzaron a pasarse a Llano Tugrí en forma desordenada, hoy en día la capital cuenta con un diseño preliminar¹¹⁹ financiado por el

¹¹⁹ Ver: PROYECO. Resumen Ejecutivo: Diseño conceptual preliminar de la Ciudad Indigenista de Buäbtí. PNUD-Mingobierno. Panamá, 2017

PNUD por encargo del Ministerio de Gobierno, que fuera concluido en 2017. En el momento, se adelanta una segunda consultoría para la formulación del ordenamiento territorial de la ciudad.



Mapa 4: trama urbana del diseño preliminar de la capital de Búabti. Fuente: Proyecco, 2017.



Imagen 9: Panorámica del diseño preliminar de la Capital de Buäbti. Fuente: Proyecco 2017

El diseño preliminar de la capital de Buäbti ha sido realizada bajo principios de respeto a las “costumbres y tradiciones de los ngäbe¹²⁰”, con un foco en la mejora de la calidad de vida de los pobladores y en potenciar la riqueza paisajística del lugar. Aunque la consultoría del ordenamiento territorial, donde se espera, para el desarrollo de la infraestructura del Estado,

¹²⁰ PROYECO. Resumen Ejecutivo. Op. Cit. Pág. 2.

contar con “pliegos que sean la base para las licitaciones y que marquen los lineamientos que se deben seguir para el desarrollo de la Ciudad de Buäbtí”¹²¹, aún no ha arrojado resultados finales, el diseño preliminar cuenta con una trama urbana (ver mapa 4) ya definida, que ha sido consultada con los pobladores, el Comité de Sede y las autoridades tradicionales electivas, tanto a nivel local como comarcal y que excluye cualquier superposición sobre áreas de patrimonio o significación cultural¹²².

Dicha trama tiene definida un área institucional, la Zona 1, donde deberán construir las instituciones sus sedes o facilidades de servicio. Aunque habría sido lo más conveniente que la ubicación de la sede de SENADIS y del Centro REINTEGRA se localizara en esa zona, el lote 65 que Mario Tugrí le ha cedido al SENADIS no se encuentra dentro del perímetro de dicha zona, pero sí es vecino de la Zona 1, dentro de un área que no posee en el momento otra dedicación específica (no se encuentra en la zona 2 ni en la zona 3), sino en un área intermedia que bien se puede considerar una extensión del área institucional hacia su noreste. Contribuye a este argumento lo siguiente: (i) el hecho de que el Comité de Sede participó en la identificación del lote 65 para ser cedido a SENADIS sin que hubiese ninguna manifestación de impertinencia de ro de ;ala localización de las obras a ser construidas por SENADIS dentro de la trama urbana de Buäbtí; y (ii) la manifestación expresa de Edgar Zurdo, arquitecto de la municipalidad, durante la fase de consulta, en donde expresó que “no se identifica ningún problema en que se construya el proyecto algo fuera del área designada para uso institucional”. De esta forma, ambas autoridades locales, tanto la tradicional (Comité de Sede), como la gubernamental (Municipio), se han manifestado tácita y expresamente acerca de su aceptación a la localización de las obras en el mencionado lote 65. Adicionalmente, por el hecho de la vecindad del lote 65 con la Zona 1, su localización no afecta negativamente ni áreas de significación cultural, ni las facilidades de acceso y circulación planificadas en el ordenamiento territorial preliminar de la ciudad de Buäbtí.

Quizá quedaría por sugerirse que la autoridades locales soliciten a la empresa a cargo del diseño actual del ordenamiento territorial definitivo, que amplíe la Zona1 para incluir este y otros lotes contiguos sobre los cuales ya ha tomado el Comité de Sede la decisión de cederlos a las instituciones.

De todas maneras, teniendo en cuenta que la cesión del lote 65 aún no se encuentra perfeccionada, faltando la evidencia de la libertad del predio que, como dicho anteriormente, se espera que se obtenga con la renuncia de la donación por parte de MEDUCA de la cesión que se le hiciera del mismo lote en 2012, o a través de un resolución del Comité de Sede anulando dicha cesión original, existe el riesgo de que SENADIS pueda decidir cambiar de lote y que el nuevo lote se negocie por fuera del perímetro del Diseño Perimetral de la Ciudad (como ya fue el caso de las instalaciones del Ministerio de Agricultura), o en las zonas 2 o 3, impactando el esfuerzo de coordinación realizado entre el Ministerio de Gobierno, las autoridades tradicionales y la comunidad, para contar con un ordenamiento territorial con pertinencia cultural y con facilidades de acceso y circulación adecuadas.

¹²¹ PROYECO. Resumen Ejecutivo. Op. Cit. Pág. 7.

¹²² Excepto los restos arqueológicos que se pudieren encontrar al excavar para construir, evento en el cual se debe aplicar el protocolo de rescate correspondiente, incorporado en el PGAS del Programa.

ii. Impacto de dificultad de acceso físico

Durante la realización de este estudio, se entrevistó telefónicamente de manera individual, a manera de un grupo focal, a 4 docentes, uno de los cuales tenía como familiar a una PcD y otro, trabajaba en su escuela con PcD; a 2 estudiantes universitarios; a 3 familiares de PcD, a una funcionaria pública; y a una funcionaria del sector salud (Ver anexo 2: resumen de entrevistas de acceso). Las condiciones con las cuales están familiarizadas estos entrevistados son: deficiencia motriz por amputación, deficiencia motriz nula, distrofia muscular de Becker, DIFA, síndrome de Down, estrabismo y otras deficiencias físicas o cognitivas no identificadas, pero que en ngäbere se clasifican como *bren*, enfermas.

La totalidad de los entrevistados estuvo de acuerdo con la instalación del Centro REINTEGRA en Buäbti y tres de entre ellos mencionaron la conveniencia de que se instale también una sede de SENADIS. En palabras de uno de los estudiantes universitarios: “Sé que las certificaciones de SENADIS son muy lentas y tediosas. Creo que tener una sede oficial en la comarca ayudaría a la población discapacitada y también ayudaría (a) agilizar los trámites”.

Sin embargo, los entrevistados mencionaron los siguientes impactos, en términos del acceso físico, que la población ngäbe y buglé enfrentaría respecto de la planeada intervención: (i) cobertura limitada, ya que sólo una parte de la población total beneficiaria tendría acceso adecuado a las instalaciones; (ii) dificultades de movilización física; y (iii) costo del pasaje. Adicionalmente, se mencionó dos riesgos relativos al acceso al servicio, que son los de (i) operatividad del servicio; y (ii) atención interrumpida.

En términos de **cobertura**, el distrito de Müna, donde se encuentra Buäbti, es el segundo distrito más poblado de la Comarca (después de Kankintú, en la región Ño Kribo) y en el momento existe una red de carreteras (ver mapa 5), que comunica directamente y con transporte regular a Buäbti con los distritos de Munä, con una población estimada por el INEC para 2019 de 41,975; Nole Duima, con población estimada por INEC de 17,815 para 2019; y Mironó, con una población estimada por INEC de 19,476 para este mismo año, que equivale a una cobertura de 79,266 personas, de las 219,302 personas que el INEC estimó como población total de la Comarca para 2019.



Mapa 5. Ubicación de Buäbti (punto verde) y sus vías de acceso con carreteras de asfalto (líneas rojas) y carreteras de tierra y piedra (líneas negras) desde San Félix (punto azul) y Tolé (punto gris).

De acuerdo con lo anterior, quedarían seis distritos sin conexión directa a Buäbti, de los cuales sus habitantes tendrían que salir de la Comarca, pasar por Veraguas, Chiriquí o Bocas del Toro y luego volver a entrar ya sea por San Félix o por Tolé. Aunque Buäbti está ubicado en un lugar accesible para una gran población, no lo es para la mayoría de los habitantes de la Comarca Ngäbe Bugle, incluso hay corregimientos dentro del distrito de Munä que no tienen conexión directa con Buäbti (Cerro Puerco, por ejemplo).

Respecto de la **movilidad**, se puede observar que a pesar de que hay servicios de transportes compuestos por busitos¹²³ y pick ups con asiento para pasajeros, estos vehículos no cuentan con las adecuaciones para transportar a pasajeros con necesidades especiales, sobre todo los pick up. Adicional a este inconveniente, se suma los momentos cuando los vehículos llevan todos los puestos ocupados, lo cual reduce las oportunidades para que las personas con movilidad reducida o nula puedan tomar un transporte.

¹²³ De acuerdo con PROYECO, para 2016 “en toda la Comarca el servicio de transporte público es ofrecido por Transporte Comarcal Ngäbe-Buglé S.A. (TRANSCONBSA). En la actualidad, existe una ruta regular de transporte que se dirige de San Félix a Buäbtí y viceversa a un costo de B/. 4.50, ésta es la más frecuentada. Además, cuentan con una ruta, regular dependiente de la demanda, de Buäbtí a Peña Blanca y otra irregular de Buäbtí a Tolé vía camino de tierra, la cual pasa por Peña Blanca y Chichica. El servicio de transporte hacia Tolé dependerá de las condiciones físicas en que se encuentre el camino de tierra entre Buäbtí y Chichica”. PROYECO. Producto 2. Op. Cit. Pág. 158

Al momento de las entrevistas, las personas comentaron que una de las preocupaciones principales sobre la construcción de Senadis y un Centro Reintegra en Buäbti, sería el desplazamiento de los pacientes. Aunque en la actualidad, algunas de estas personas tienen que desplazarse en esas mismas condiciones a Centros Reintegra como el de David en Chiriquí, por ejemplo. Se observó el caso de dos personas adultas con discapacidad motora que por vivir en zonas apartadas no asisten a los tratamientos. En el pasado, para poder asistir a las citas, tuvieron que contratar un vehículo que los iban buscar y dejar hasta sus casas, pero por falta de dinero para pagar estos vehículos privados, no continuaron con el tratamiento.

Hay que tener también en cuenta que una buena parte de las personas con discapacidad no viven a orilla de la carretera principal, sino en comunidades apartadas, dada la trama en forma de cangrejo de las vías en la Comarca, en donde los caminos discurren por los filos que nacen de la cordillera Central y se extienden hacia el Atlántico y el Pacífico, mientras que las comunidades *gwi'ri* poseen sus asentamientos primarios en el fondo de los ríos y quebradas, distantes entre media y una hora de camino de las carreteras. Aunque, como en el caso de la migración a Buäbti, crecientemente los ngäbe construyen asentamientos secundarios a lo largo de los caminos, para mejorar el acceso a escuelas y servicios del Estado (Ver Anexo 2, descripción de rutas a Buäbti).

En cuanto al costo del pasaje que deberán pagar tanto los pacientes como sus acompañantes, se tiene que, por ejemplo, el pasaje desde San Félix hasta Buäbti es de B/.4.50 por persona; en tanto que el pasaje de Tolé a Buäbti es de B/. 6.00 por persona. A esto se suma otros gastos como la alimentación. Los entrevistados manifestaron que estos costos están por encima de las capacidades de muchas de las familias de PcD, en especial si se tiene en cuenta de que deben trasladarse no una, sino repetidas veces al Centro para continuar con el tratamiento. Esta situación se torna más crítica para las personas que tengan que viajar de los distritos que no posean comunicación directa con Buäbti, los que se ven obligados a realizar escalas.

Respecto de estos impactos, los entrevistados plantearon las siguientes medidas mitigatorias: (i) instalar la facilidad de un vehículo especial que pueda transportar a los pacientes y familiares hasta la sede en Buäbti, estudiando las rutas más apropiadas, ojalá a partir de un censo de discapacitados físicos y de retardo mental que son las PcD que puede tratar el Centro REINTEGRA; (ii) la creación de subsedes o centros regionales, en aquellas regiones donde, en la actualidad, las PcD no reciben ningún tratamiento debido a la lejanía de los centros de rehabilitación en David, Santiago o Changuinola; (iii) agregar, tanto al diseño del Centro REINTEGRA en Buäbti, como al de los eventuales centros regionales, estructuras para pernoctar tanto los pacientes como sus familiares, lo que no sólo ahorraría costo a las PcD y a sus familias, sino que abriría la oportunidad de programar citas continuas para la rehabilitación, lo que redundaría en un posible ahorro a todos los costos asociados con la rehabilitación, incluidos los institucionales; y por último (iv) considerar un modelo descentralizado, autónomo o una extensión del Centro REINTEGRA, que provea una atención personalizada en el hogar, con un grupo o equipo de trabajo de profesionales que apoye a los familiares encargados del cuidado de las PcD (ver: tipología *emic* ngäbe de discapacidades).

Aparte de los aspectos mencionados del impacto de dificultad de acceso, los entrevistados identificaron los siguientes riesgos: (i) que el centro REINTEGRA no cuente con los equipos, el personal especializado para las terapias y el presupuesto necesario, para prestar un servicio adecuado. La preocupación surge de la experiencia existente en la Comarca de centros de salud, con funcionamiento a cargo del MINSA, que también operaría el Centro REINTEGRA, sin personal, equipos ni medicinas; y que (ii) no haya continuidad en las terapias.

Las medidas mitigatorias propuestas por los entrevistados para estos riesgos son: (i) que se asegure el presupuesto de funcionamiento del Centro REINTEGRA; y (ii) se repite la necesidad de contar con un modelo de extensión complementario del Centro, de apoyo técnico a los familiares para la atención domiciliaria de las PcD.

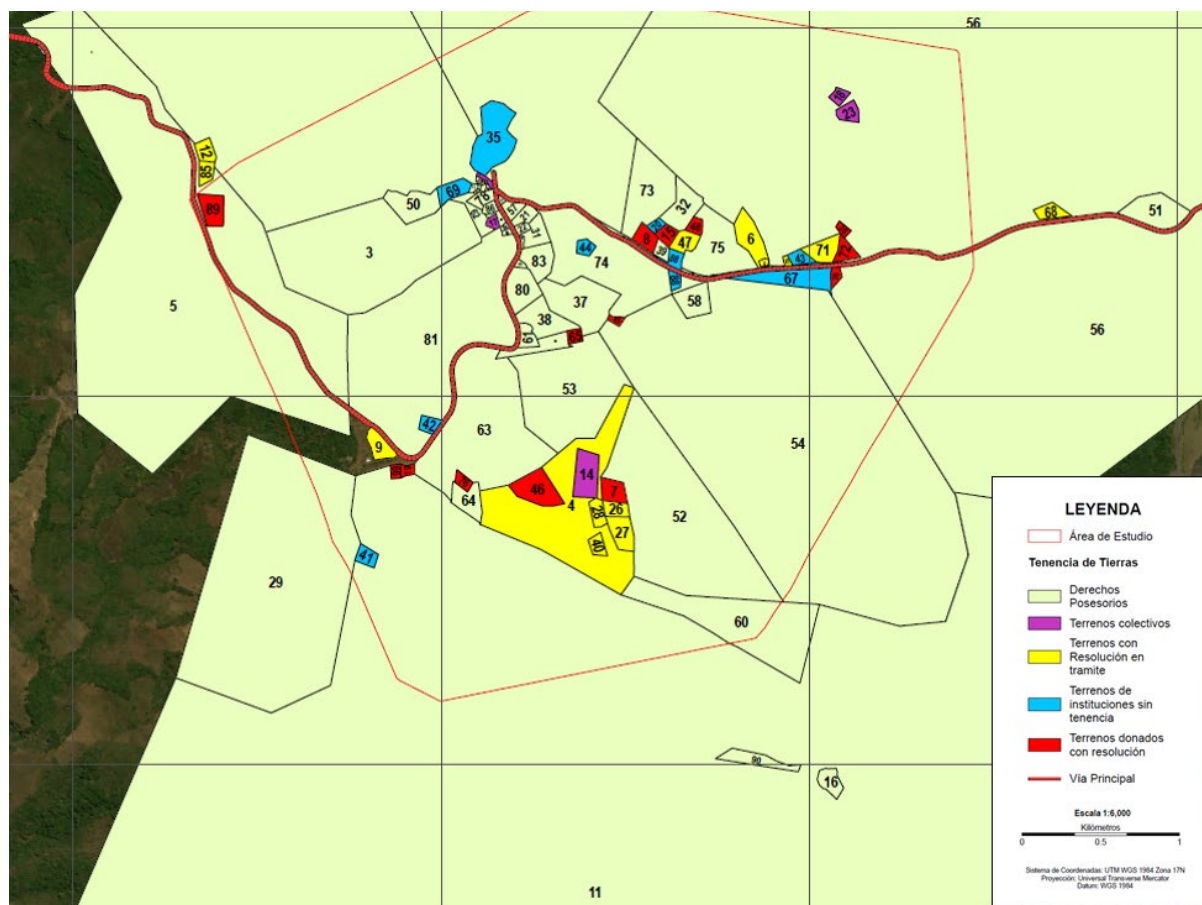
b. Patrimonio

i. Riesgo de pérdida de usufructos

En el plano de abajo se aprecia la distribución de los derechos posesorios (fincas) en el área que comprende el diseño preliminar de la Ciudad de Buäbtí¹²⁴, que fuera levantado por PROYECO a pesar de las dificultades que encontraron¹²⁵.

¹²⁴ Levantamiento realizado por PROYECO. Producto 2. Op. Cit. Anexos. Plano 08. *Mapa de tenencia de tierras del área de estudio, Poblado de Buäbtí, Corregimiento de Dikó, del Distrito de Müna, Comarca Ngäbe-Buglé*. Febrero de 2017.

¹²⁵ “Al momento de realizar el levantamiento de las fincas de Buäbtí, se observa un alto nivel de informalidad en la tenencia de la tierra, elevados niveles de concentración de la propiedad (micro-parcelación), baja capacidad técnica y operativa de las entidades encargadas de los procesos de adjudicación y catastro, y diversos problemas e indefiniciones en el marco jurídico de los derechos de propiedad”. Proyec. Producto 2. Op. Cit. Pág. 170.



Mapa 6: derechos posesorios en Buäbti. La línea perimetral roja define la alinderación de la ciudad planeada. Al centro el mapa y al noroeste de la Zona 1, se encuentra el lote 65 (en rojo), materia de la donación a SENADIS. Fuente, Proyeco, 2017. Los titulares de la posesión de los lotes se encuentran en el cuadro del anexo 4, en donde el lote 65 aparecía, para esa época, a nombre de MEDUCA.

Como se puede observar en este mapa, comparándolo con el mapa 3 de la trama urbana del diseño provisional de la Ciudad de Buäbti, la Zona 1 Institucional corresponde principalmente a los siguientes predios (fincas): (i) derecho posesorio 11 de Benedicto Tugrí; (ii) derecho posesorio 63 de Máximo Tugrí; y (iii) y el lote 4, que es la zona yerta o abandonada, que aparece en el plano como “terreno con resolución en trámite” y como “área institucional” sin que se especifique si existe algún derecho posesorio sobre esa área (donación original del difunto Luis Tugrí¹²⁶, padre de Máximo Tugrí?).

Dentro de dicha área existen las siguientes cesiones a instituciones: Lote 46, a INADEH, donado por Máximo Tugrí; lote 7 a la ATTT comunal, donado por Benedicto Tugrí; lote 66 al MEF, donado por Máximo Tugrí; lote 59 a la Contraloría, donado por Benedicto Tugrí; lote 76 al órgano judicial, donado por Máximo Tugrí. Se ha separado el lote 40 para un helipuerto y el 14 de la cancha de fútbol preexistente que aparece como “terreno comunal”. Adicionalmente, Máximo Tugrí “y familia” se ha reservado el lote 64, donde en la imagen satelital 3 se puede apreciar que se trata

¹²⁶ De acuerdo con Carlos Blandón, Luis Tugrí habría realizado, años atrás, con posterioridad a la conformación de la Comarca -Ley 10 de 1990-, una donación a las instituciones.

de una *nura* de familia extensa (3 construcciones). Por último, figuran los lotes 26, 27 y 28 que aparecen como “donaciones no asignadas”, sin información acerca de quién los habría donado.

De acuerdo con Gregorio Montecer del PNUD¹²⁷, el mapa 6 de “fincas” es un documento aproximado, al no existir una delimitación exacta de los lotes. Los “derechos posesorios” se deben entender más que como derechos formales, como las “responsabilidades” sobre la tierra área de posesión de la familia extensa (*gwi-ri* cognático) original, que se han ido asignando, generación tras generación, por parte de la familia (el patrilineaje dominante) Tugrí.

Con el *Comité de Sede*, que es el órgano creado por la autoridad tradicional local para encargarse de la regularización de las cesiones a las instituciones, se hace un esfuerzo por fomentar la formalización de los derechos posesorios (derechos consuetudinarios familiares), a través de la definición de sus límites y de su registro en la Dirección de Reforma Agraria del MIDA y por el cumplimiento de lo ordenado por el Art. 34 de la Carta Orgánica (la autorización de la cesión interna, por parte de la autoridad tradicional, en este caso el Congreso General, por tratarse, como dicho, de la Capital de la Comarca).

Como se puede observar, estas “fincas”, que se busca convertir en “derechos posesorios”, corresponden a las “responsabilidades” de las familias extensas (como las de Benedicto y Máximo Tugrí, que son de dos generaciones diferentes), que a su interior incluyen otros derechos posesorios consuetudinarios: aquellos de las familias nucleares y hombres y mujeres individuales.

Por la comparación de la imagen satelital 3, con el mapa de fincas 6, puede inferirse, por ejemplo, que al interior del derecho posesorio de Benedicto Tugrí (Finca 11) existe áreas de agricultura de barbecho (*cömu / tirete*), que no necesariamente pertenecen a Benedicto; lo mismo que en el caso de la finca 53 de Máximo Tugrí. Esto no sucede en el lote 4, que no posee usos culturales aparentes que puedan indicar la existencia de derechos consuetudinarios de familias nucleares o personas individuales.

Localizado por fuera de la Zona 1, pero en su vecindad, dentro de un área intermedia del Ordenamiento Territorial Preliminar de la Ciudad de Buäbti, que no aparece clasificada como zona 1, 2 o 3, se encuentra el lote 65, que fuera materia de la reciente donación del Sr. Mario Tugri a SENADIS, para la construcción de las obras materia de este estudio.

Dadas las limitaciones de este estudio, que por falta del trabajo de campo no ha permitido auscultar el detalle de estos derechos consuetudinarios, en especial aquellos del predio 65, se puede prever la posibilidad de que exista un impacto de pérdida de usufructo en cabeza de la o las personas que puedan detentar derechos consuetudinarios dentro del lote 65, en especial en las áreas de usos culturales *cömu/tirete* y *otowö* que se observan al sur de la demarcación del lote (ver imágenes satelitales 4).

Por la información parcial que poseemos, producto de las consultas, al menos el usufructo de las áreas *cömu/tirete* sería del mismo donante, Mario Tugri.

Ahora, un punto adicional es el siguiente: por la experiencia de lo que ha venido sucediendo en Buäbti, los derechos posesorios son cedidos por la familia extensa, sin compensación aparente

¹²⁷ Conversación personal el 24.04.20

a las familias nucleares y a las personas cuyos derechos consuetudinarios y medios de subsistencia puedan ser impactados negativamente.

Este parecería ser el caso de la donación del lote 65 por parte de Mario Tugrí, bajo el mandato del Comité de Sede (en cuento familia extensa *gwi-ri*), que ya hemos comentado en el aparte II.e. del *Marco Regulatorio para Cesión de Terrenos*. Sin embargo, durante la consulta con el Sr. Mario Tugrí, él manifestó que cuando cedió por primera vez el lote a MEDUCA en 2012, existía un acuerdo de que se le iba a indemnizar, mejorar su vivienda y se le iba a dotar de bienes muebles, acuerdo que, de conformidad con lo manifestado por el donante, no se cumplió. El Sr. Mario Tugrí manifestó, además, que si bien el ya “no tiene derechos sobre el predio”, “se debe cumplir con la indemnización que iba a otorgar el MEDUCA”¹²⁸. Lo anterior es una manifestación clara del donante, quien tiene la expectativa de que se le compense por la cesión del lote, en los términos del acuerdo original con MEDUCA.

En consecuencia, se recomienda que SENADIS se ponga en comunicación con el Sr. Mario Tugrí, para negociar con él la compensación correspondiente, por la afectación a su modo de vida, correspondiente a la pérdida de áreas para los usos consuetudinarios *miguiö* (pastoreo), *cömu/tirete* (agricultura itinerante) y *otowö* (bosque secundario), que se observan dentro del lote 65 (ver imágenes satelitales 4). Se sugiere que para esta negociación, se tenga en cuenta el acuerdo original de 2012 entre MEDUCA y el Sr. Mario Tugrí.

c. Identidad Cultural

i. Riesgo de impertinencia cultural del diseño arquitectónico

La pertinencia cultural del diseño preliminar de la capital de Buäbti se basó en dos aspectos: (i) en cuanto a la localización, la trama urbana y la zonificación respetan los sitios de significación cultural, los lugares de uso colectivo (sitio para las balserías, cancha de fútbol, iglesias de varias denominaciones, etc.) y la localización de las viviendas actuales, mientras potencia el paisaje cultural (la Zona 1 Institucional mira a los cerros blancos sagrados) y que las vías vehiculares y peatonales siguen varios patrones de diseño, como son las representaciones de la serpiente y las formas circulares y en arco iris de los techos y chaquiras, que son típicos de la estética ngäbe (ver: riesgo de no alinearse al ordenamiento territorial de Buäbti); y (ii) en una serie de parámetros recomendados para el diseño de las construcciones a ser desarrolladas en la capital.

¹²⁸ Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 13.

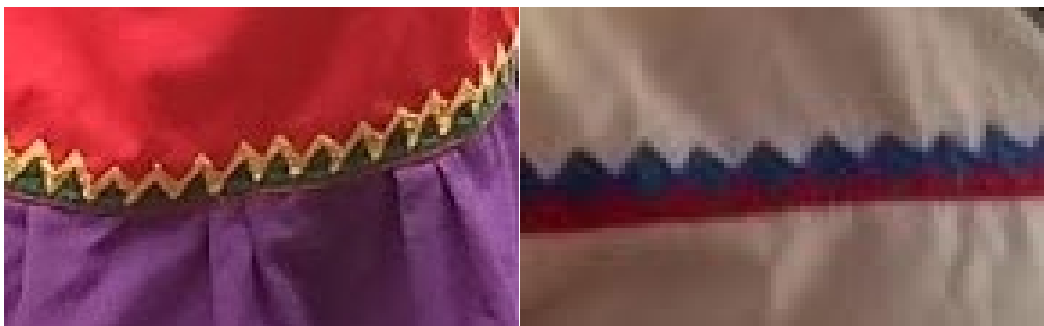


Imagen 10. Iconografía de sierpes ngäbe

Las Guías de Etnoingeniería del Banco¹²⁹ establecen varios principios tendientes a mejorar la pertinencia cultural de los diseños de pequeña infraestructura en territorios de pueblos indígenas y de otras culturas: ellos son: (i) participación previa en el diseño; (ii) localización; (iii) dirección; (iv) funcionalidad; (v) respeto a la estética propia; (vi) utilización de materiales locales; y (vii) acuerdos sociales para la gestión o mantenimiento de la obra.

En el caso del diseño preliminar de Buäbti, la localización se ha resuelto con el acuerdo sobre la trama urbana y la zonificación y la dirección¹³⁰, con el parámetro de que las fachadas de las sedes de las instituciones miran hacia el cerro mítico de Peña Blanca y a los lugares donde se encuentran las cuevas que hacen de puertas de comunicación con el mundo sobrenatural ngäbe. Ambos arreglos fueron con las autoridades tradicionales locales, en la figura de los Comités de Sede y de Cultura de Buäbti.

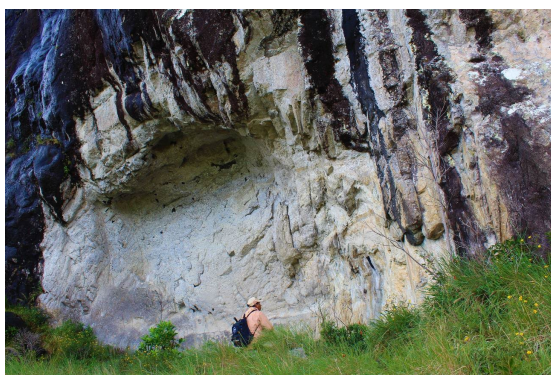


Imagen 11: cueva del Cerro de Peña Blanca. Fuente: Proyeco, 2017.

Con relación a los diseños de las diferentes infraestructuras, los diseñadores provisionales de Buäbti, conjuntamente con el Ministerio de Gobierno vienen recomendando lo siguiente: (i) que los diseños arquitectónicos y su funcionalidad sean consultados con el Comité de Sede (con la

¹²⁹ Banco Interamericano de Desarrollo. *Guías de Etnoingeniería*. Washington, 2005

¹³⁰ Durante la consulta con el Comité de Sede, se recomendó, adicionalmente, que para efectos de la ubicación de las edificaciones, se tenga en cuenta la dirección de los vientos. Ver: Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 11.

participación del Comité de Cultura); y (ii) que el diseño arquitectónico incorpore elementos estilísticos de la estética ngäbe.

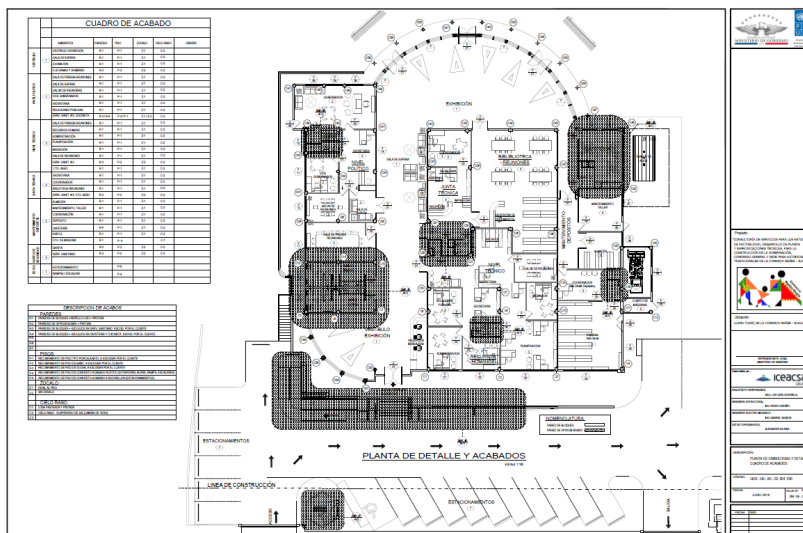
Sobre este último punto, los encargados del diseño provisional de Buäbti encararon el hecho de que era muy difícil obligar a las instituciones a construir con materiales locales¹³¹ y cambiar los parámetros ya establecidos de sus diseños estándar¹³² (ver plano 3 para el prototipo del diseño arquitectónico del Centro REINTEGRA). La manera como resolvieron las anteriores limitaciones fue la de aceptar que las instituciones mantuviesen sus diseños, pero sugerir que agregaran elementos de la estética ngäbe a esos diseños preestablecidos, en especial la incorporación de techos semi circulares.

Un ejemplo del ejercicio propuesto fue aquél del diseño de la Gobernación de la Comarca, que es el primero en acotarse a los parámetros mencionados. En este caso, se mantuvo el diseño y materiales estándar del Gobierno para este tipo de construcciones, pero se le agregó varios elementos que incorporaron las formas circulares de los techos de las viviendas ngäbe, que se agregaron en el área de entrada del edificio y en un salón de exhibiciones (ver planos 1 y 2). La forma tradicional de los techos de las viviendas ngäbe, se imitan en de esas dos partes de la construcción, con cubierta de shingle sobre capa impermeabilizada y estructura de acero.

Para los efectos de la funcionalidad, se convino con el Comité de Sede que se le agregaría un módulo a este diseño para el asiento de las autoridades tradicionales de la Comarca, que se encuentra en diseño. Los consultados manifestaron la inconveniencia que existiere una sede para las autoridades administrativas (nacionales) de la Comarca y no para las tradicionales, lo que fuera aceptado por el Ministerio de Gobierno. Se convino, además, que ambas construcciones se alinearían, una al lado de la otra.

¹³¹ En Panamá existen limitaciones para la construcción con madera, en especial en las regulaciones de los bomberos sobre prevención de incendios, aunque estas se pudieron superar en las obras de etnoingeniería planeadas dentro del *Programa de Inclusión Financiera Indígena* (PN-L1157), pero sólo para pequeñas obras de los mismos indígenas y dentro de sus comarcas.

¹³² Uno de los problemas clásicos de la etnoingeniería es aquel del cálculo de cantidad de obra para efectos de la contratación y supervisión de las construcciones por la dificultad de *itemización*. Los modelos estándares son preferidos por las instituciones porque en ellos se puede saber con exactitud la descripción y cantidad de insumos a ser incorporados (ladrillos o bloques, tornillos, bultos de cemento, metros cúbicos de arena, etc.). Sin embargo, Panamá ha sido criticada en el pasado por la extrema estandarización de sus obras (escuelas, puestos de salud), sin consideración de las diferencias climáticas y mucho menos de la pertinencia cultural.



Plano 1: Planta de la Gobernación de la Comarca en Buäbti. Fuente: Mingobierno



Plano 2: Detalles de elevación de la Gobernación de la Comarca en Buäbti. Fuente: Mingobierno

Esta clase de diseño contrasta con aquel del proyecto de Techos de Esperanza de Buäbti, que tiene previsto construir un total de 204 viviendas, de las cuales 60 ya estaban construidas y entregadas a sus beneficiarios en 2016¹³³. Se trata de la importación de un modelo de dotación de viviendas urbanas para población pobre que el MIVIOT está llevando a las comarcas indígenas, sin mayor adecuación cultural de los diseños. En la investigación de campo PROYECO en 2016 se encontró que algunas de las tumbas identificadas fueron afectadas por las construcciones de este Programa¹³⁴. “Los baños de las viviendas de Techos de Esperanza se encuentran en desuso por parte de la comunidad de Buäbtí, debido a que están conectados

¹³³ PROYECO. Producto 1. Op. Cit. Pág. 364.

¹³⁴ PROYECO. Producto 2. Op. Cit. Pág. 63.

a un tanque séptico que no tiene mantenimiento, ni opciones de vaciado¹³⁵. En la preparación del componente de etnoingeniería del Proyecto de Inclusión Financiera Indígena (PN-L1157) se encontró que los embera y wounaan, una vez se terminaba el proyecto de Techos de Esperanza, los beneficiarios construían una casa tradicional al lado, donde cocinaban, dormían y llevaban a cabo su vida social¹³⁶. Las casas de Techos de Esperanza las utilizaban de depósito y usaban sus baños. Algo coherente con lo observado en proyectos similares en Chiapas, México y en Páez, Colombia, calificados como proyectos de proletarización de la vivienda indígena. De acuerdo con PROYECO, “el Proyecto de Techos de Esperanza que está dotando de bienestar social y activando la economía de la zona, pero que no es cónsono con la idea de organización familiar, ni con las costumbres, economía y tradiciones de sus habitantes ni con la integración de la arquitectura en los espacios naturales por lo que el proyecto no está teniendo éxito. Además, no comulga con la idea de “Ciudad con identidad” que queremos para la Ciudad de Buäbtí”¹³⁷.



Imagen 12. Viviendas Tradicionales-Techos de Esperanza. Modificación del paisaje¹³⁸.
Fuente: Proyecco, 2017.

Para mitigar este riesgo, se sugiere que el diseño arquitectónico, conservando el modelo prototipo de la institución (Centro REINTEGRA de Changuinola en Bocas del Toro, ver: plano 3), se adecue a los parámetros del diseño preliminar de la ciudad de Buäbtí y a las Guías de Etnoingeniería del Banco, a través de las siguientes medidas: (i) que el diseño arquitectónico se consulte con el Comité de Sede de Buäbtí; (ii) que se considere la incorporación de elementos estéticos de la cultura ngäbe, a la manera del ejemplo del diseño arquitectónico de la Gobernación de la Comarca; y (iii) que se considere, en términos de la funcionalidad del diseño; la construcción de una casa de paso anexa, para facilitar que pacientes y sus acompañantes,

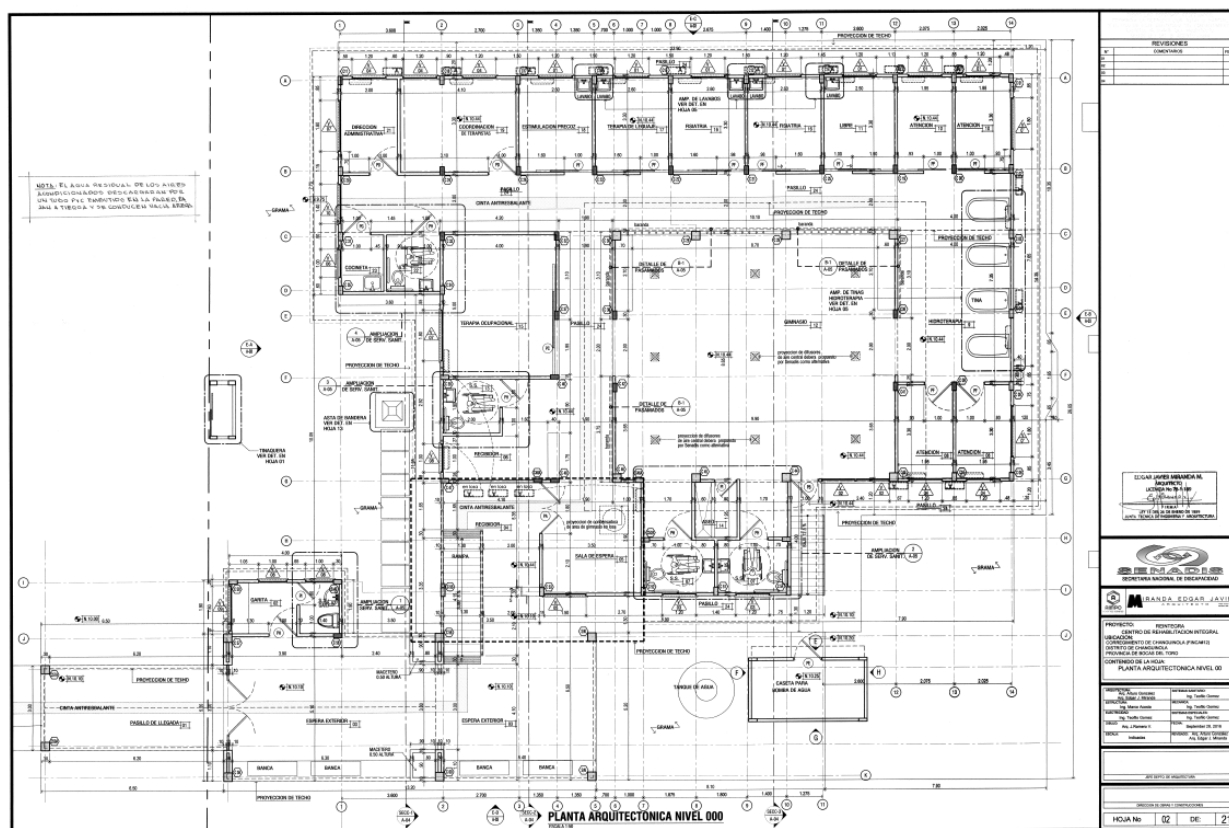
¹³⁵ PROYECO. Producto 1. Op. Cit. Pág. 140.

¹³⁶ Perafán, Carlos. *Análisis Sociocultural. Programa de Inclusión Financiera y Emprendariado Indígena*. Washington, 2019. Pp. 18-19

¹³⁷ PROYECO. Producto 2. Op. Cit. Pág. 212.

¹³⁸ Título original de la imagen. PROYECO. Producto 1. Op. Cit. Pág. 143.

pernocten en ella durante las sesiones de terapia. Esta casa podría diseñarse a la manera de las casas tradicionales ngäbe¹³⁹.



Plano 3: prototipo de diseño arquitectónico (Centro REINTEGRA de Changuinola, Bocas del Toro)

ii. Impacto por inadecuación cultural del modelo de atención

Tomando en consideración la forma cultural del cuidado de las PcD que ha sido descrito en el aparte de *Tipología y manejo emic ngäbe de discapacidades*, destacan las siguientes situaciones: (i) la dificultad de transportar a las PcD desde los asentamientos tradicionales *gwi-ri* hasta la carretera, por estar estos asentamientos distantes entre media y una hora de los caminos carreteables, lo que explica el bajo número de niños con discapacidad que asisten a las escuelas (ver gráfico 4). En la Comarca Ngäbe – Buglé, de acuerdo con la PENDIS de 2006, 1,774 PcD de entre 5 y 29 años asisten a la escuela, vs. 3,151 PcD que no lo hacen, el porcentaje más alto de PcD de las entidades territoriales político administrativa del país¹⁴⁰; (ii) el hecho de que en buena parte de los casos, las personas a cargo del cuidado de estas PcD son personas mayores;

¹³⁹ Estas tres recomendaciones fueron ratificadas por el Comité de Sede en la consulta respectiva. Ver: Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 11 y 12.

¹⁴⁰ Ministerio de Economía y Finanzas. “Gráfica de Población de Discapacidad de 5 a 29 años, por asistencia escolar”. *Atlas Social*. Panamá, 2010.

y (iii) el hecho adicional que estas personas con dificultad de movilización, que no asisten a la escuela y sus cuidadores, no hablan en su gran mayoría español, sino ngäbere y bugabere.

Tomando en cuenta lo anterior, se tiene como consecuencia que, mientras la construcción planeada del Centro REINTEGRA en Buäbtí va a conllevar una mejora substancial de la disponibilidad de servicios a las PcD de la Comarca, este servicio no es culturalmente pertinente para un grupo importante de las PcD en su área de influencia, lo que impactaría negativamente a 3,151 PcD, que corresponden al 63,98% de todas las PcD entre 5 y 29 años, de acuerdo con la PENDIS de 2006, a lo que habría que agregar un número indeterminado de PcD en esa misma condición, de 30 años de edad en adelante¹⁴¹.

A lo anterior hay que agregar los siguientes impactos potenciales para la atención en el Centro REINTEGRA: (i) la dificultad de comunicación que puedan tener los terapistas físicos y los encargados de estimulación temprana, con los pacientes y familiares que no sean fluentes en el manejo del idioma español; y (ii) la dificultad en el trato que se puede colegir de terapistas que no estén familiarizados con las culturas ngäbe y buglé y que posean reservas dirimentes frente a las prácticas de la medicina tradicional de estos pueblos y al manejo cultural de las PcD. En especial respecto de la necesidad de que sus cuidadores estén debidamente informados de los diagnósticos y tratamientos a los que los pacientes sean sometidos, de tal manera que pueda operativizarse una relación de remisión y contrarremisión¹⁴² que permita sustentar un manejo intercultural de los pacientes.

Para estos impactos se sugiere las siguientes medidas mitigatorias. Para la inclusión de las personas con las dificultades descritas para obtener tratamiento en el Centro REINTEGRA de Buäbtí (o, de hecho, en cualquier centro regional), se recomienda la adopción de un modelo de atención en casa, que podría funcionar como un programa anexo al Centro y que consistiría en un cuerpo de terapeutas que pueda desplazarse a las viviendas de las PcD que se clasifiquen en ese grupo, para prestar asistencia técnica a los cuidadores de esas PcD.

En cuanto a los impactos potenciales negativos descritos del servicio en el Centro REINTEGRA se recomienda lo siguiente: (i) incluir en los perfiles de los profesionales a cargo del Centro que ellos sean proficientes en las lenguas ngäbere o buglere y que acrediten un entrenamiento en cultura y medicina tradicional ngäbe – buglé (incluyendo el manejo cultural de PcD; y (ii) incorporar a la planta de personal del Centro a un indígena ngäbe o buglé que asuma el papel de intermediario cultural, encargado del acomodamiento de los pacientes y familiares, de explicarles las reglas para el manejo de las facilidades del servicio y de servir de canal de comunicación entre los terapistas y las PcD y/o sus familiares y cuidadores.

Para efectos del entrenamiento en cultura, medicina tradicional y manejo cultural de las PcD se sugiere contactar a la Asociación de Agentes de Salud Tradicional Ngäbe (ASASTRAN) para acordar con ellos la prestación de ese servicio¹⁴³.

¹⁴¹ Esta indeterminación fue la razón por la cual varias de las personas ngäbe entrevistadas para este estudio manifestaron la necesidad de realizar un censo de PcD en la Comarca Ngäbe – Buglé. (Ver Anexo 2).

¹⁴² La remisión y contrarremisión son instrumentos básicos en la medicina intercultural

¹⁴³ A pesar de que en la consulta con el Comité de Sede se manifestó que ASASTRAN no operaba en Llano Tugrí, esta asociación tiene amplia presencia en la Comarca. Poseen centros de capacitación en las tres regiones de la Comarca (Pueblo Nuevo, Kuerima y en Cerro Sombrero) y un pequeño hospital que el MINSA ha estado ocupando con pacientes en observación por COVID-19. Cuentan también con áreas para cultivos y laboratorio.

Consultado ASASTRAN sobre su eventual participación en estas actividades, Silvia Salina, presidenta de la Asociación, manifestó que el rol de ASASTRAN es el de “beneficiar a la Comarca, por lo que apoyan el proyecto. Consideran que como parte de la coordinación para su participación en el proyecto debe hacerse una planificación de fechas de trabajo y fechas de las capacitaciones ...: Además, ASASTRAN ofreció hacer una selección de personal técnico para que se incorpore a este proceso. Manifiestan estar dispuestos a capacitar al personal latino en aspectos de interculturalidad, la medicina tradicional y atención tradicional a PcD. Sin embargo, hicieron referencia a la necesidad de recursos para continuar su labor, debido a que, aunque tienen personal suficiente, no cuentan con fondos para su gestión, lo cual consideran su debilidad. Al respecto ASASTRAN aclaró que el MINSA no ha concretado la renovación del Convenio (que se realiza anualmente) y la organización espera que se realice para el 2021. El convenio realizado en 2016 nunca se hizo efectivo (se firmó en 2 ocasiones y no se les entregó el fondo de B/900,000.00-equivalente a B/300,000.00 por año). Este fondo sirve para pago de incentivos económicos a las parteras, médicos tradicionales y personal de ASASTRAN (farmacia, laboratorio y cultivos). En el presupuesto se incluyen capacitaciones, mantenimiento, adquisición de artefacto, pago de servicios, entre otros¹⁴⁴”.

En consecuencia, se recomienda estudiar la posibilidad de que se incorpore, dentro del Proyecto, un apoyo económico a ASASTRAN para la gestión de las capacitaciones relacionadas con la atención a las PcD.

Respecto de la proficiencia en la lengua originaria, si no es posible contratar terapeutas con esta característica, se recomienda abrir un concurso para un programa de capacitación profesional de personas que hablen estas lenguas para que, en el futuro, asuman esas funciones. Mientras esas personas se capacitan, se podría dar una excepción, por un tiempo prudencial, a especialistas que no hablen estas lenguas, quienes deberán actuar, mientras tanto, de manera coordinada con el intermediario cultural para sobreponerse a su deficiencia lingüística.

iii. Riesgo de oposición

La posible oposición a la construcción del Centro REINTEGRA podría potencialmente surgir de la población local o del movimiento religioso Mama Tadtá.

Se considera que el riesgo de oposición a la obra es bajo. Respecto de la población local por las siguientes razones: (i) las autoridades tradicionales comarcales y locales han sido debidamente consultadas (en el último caso a través del órgano creado para coordinar el desarrollo de la Ciudad, que es el Comité de Sede), sobre el diseño provisional de la Ciudad de Buäbti, que incluye una zona institucional y en este momento está siendo consultada por parte del Ministerio de Gobierno (y la empresa consultora CASTINSA) para la definición definitiva de su ordenamiento territorial. Asumiendo que las instalaciones propuestas se localizan en la zona correspondiente, no se espera oposición alguna de su parte; (ii) el Comité de Sede¹⁴⁵; el

¹⁴⁴ Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit. Pág. 10 y 11.

¹⁴⁵ En la consulta con el Comité de Sede se resaltaron los siguientes puntos, entre otros: (i) los participantes aceptan la instalación de SENADIS y el Centro Reintegra en Ciudad Buäbti; (ii) los participantes consideran importante construir la Casa de Paso para atender a las personas de otros lugares de la Comarca que requieran atención; (iii) los participantes están de acuerdo en que se incluya la atención domiciliaria a las personas con discapacidad; y (iv) los participantes avalan las medidas del PGAS y las recomendaciones socioculturales del estudio. Ver: Landau, Amelia. *Informe*

presidente del Congreso Ngäbe – Buglé, Demesio Case; y el presidente interino del Congreso Ngäbe – Buglé, Raimundo Palacios, en desarrollo del proceso de consulta significativa propuesto por este estudio, han sido consultados sobre el proyecto y han manifestado su consentimiento (CPLI) acerca de las obras y el modelo de atención intercultural propuestos; y (ii) se espera que el ejecutor realice, con el Comité de Sede, la consulta recomendada del diseño arquitectónico de la intervención y que incluya en ese diseño la casa de paso que se ha propuesto en esta consultoría.

En cuanto al movimiento religioso Mama Tadta, durante el desarrollo de este estudio no fue posible contactar a ninguno de sus representantes, pero no se espera que haya oposición a la instalación de la sede de SENADIS y/o el Centro REINTEGRA en la Comarca, por las siguientes razones: (i) el movimiento se encuentra disperso, funcionando por distritos, más o menos independientes y el movimiento a nivel distrital en Müna está enterado de los planes de construcción de la Capital; y (ii) el Gobierno viene ejecutando una partida de B./ 68,500.00 para la construcción de la Sede de Mama Tata en el corregimiento de Santo Dupí, en el Distrito de Mironó, en la Comarca. Se espera que el Movimiento, al momento de ser consultado, opine sobre el modelo de atención, pero no que se oponga a la construcción o construcción propuestas.

Para precaver estos riesgos se recomienda: (i) la consulta con el Comité de Sede del diseño arquitectónico de la intervención; y (ii) la incorporación del Movimiento Mama Tadta en las labores de socialización del modelo de atención en la Comarca, durante la fase de ejecución.

iv. Riesgo de falta de información

Un riesgo adicional es el de falta de información. La población de la Comarca no conoce los servicios que ofrecen los centros REINTEGRA, ni la sede de SENADIS.

En las entrevistas realizadas, una persona entrevistada, refiriéndose a la posibilidad de la construcción del Centro en Buäbti, manifestó “mi hermana [menor de edad] ... padece de Síndrome de Down. Para esto, pienso yo que debe haber una institución que la atienda, pero a ella nunca la han atendido, ella no habla, solo hace gestos y balbuceo, pero coordinación cognitiva para descifrar palabras, ella no lo puede hacer. Entonces, mi papá no fue a la escuela, mi mamá, tampoco; entonces, pienso yo que es muy importante que se llegue a crear una institución así en la Comarca que pueda rehabilitar a las personas ya que como humanos todos tenemos derecho siempre y cuando haya oportunidades”.

Es muy importante que la población sea informada, en sus propias lenguas y de manera adecuada, qué servicios se van a ofrecer en estas instalaciones, qué tipo de discapacidades se va a atender y cuales otras no.

Los riesgos que se pueden prever son dos: (i) que no haya la suficiente demanda para los servicios ofrecidos; y (ii) que se presenten al Centro personas con discapacidades que no pueden ser atendidas.

En consecuencia, se sugiere que SENADIS en coordinación con MINSA, planeen y ejecuten una campaña de socialización de los servicios que se van a ofrecer en las facilidades a ser construidas y que la información sea traducida al ngäbere y al buglere. Se sugiere, además, que se haga uso de una serie de emisoras que existen en la Comarca, ya que el medio de preferencia de estos pueblos para obtener información es el radiofónico. Para estos efectos el SENADIS puede coordinar con el Congreso General de la Comarca, que posee la información acerca de la red de emisoras existentes en la Comarca, que emiten programas en las lenguas nativas.

c. Matriz de valoración de riesgos socioculturales asociados al Proyecto

Para valorar los diferentes riesgos sociales y culturales identificados, hemos utilizado una Matriz de Leopold¹⁴⁶, la cual se presenta en el siguiente cuadro:

La fórmula para la ponderación de los riesgos es: [(magnitud x importancia) + Reversibilidad + Duración].

El valor más alto posible por riesgo es de 16 y el más bajo es 3. La media es 6,5. Los riesgos se consideran altos en el rango de 11 a 16. Moderados en el rango de 7 a 10; y bajos de 3 a 6.

| Matriz de valoración de riesgos sociales y culturales | | | | | | | | | | | |
|---|--|--|-------------------------|-------------|----------------|----------|---------|------|--------|------------|-------|
| Clase | Tipología | Riesgo | Criterios de valoración | | | | | | | | Total |
| | | | Magnitud | Importancia | Reversibilidad | Duración | Certeza | Tipo | Tiempo | Relevancia | |
| Territorio | Impertinencia cultural de la localización | Falta de alineación con el ordenamiento territorial de la Ciudad de Buäbti | 2 | 3 | 3 | 4 | D | D | C | A | 13 |
| Patrimonio | Pérdida de usufructos | Afectación a derechos consuetudinarios de la tierra | 1 | 2 | 1 | 4 | D | D | C | A | 7 |
| Identidad cultural | Impertinencia cultural del diseño arquitectónico | Falta de Participación | 2 | 3 | 1 | 4 | D | D | C | A | 11 |
| | | Falta de pertenencia Estética | 2 | 2 | 2 | 4 | D | D | C | M | 10 |
| | | Funcionalidad incompleta | 3 | 3 | 1 | 4 | D | D | C | A | 14 |
| | Oposición | Oposición local | 1 | 3 | 1 | 2 | D | Sn | M | B | 6 |
| | | Oposición del movimiento Mama Tadtä | 1 | 3 | 3 | 4 | D | Sn | L | B | 10 |
| | Falta de información | Desinformación sobre alcances y limitaciones del servicio | 2 | 3 | 1 | 2 | P | In | C | A | 9 |
| | | Impertinencia lingüística | 2 | 3 | 1 | 2 | P | In | C | A | 9 |
| Promedio valoración | | | | | | | | | | | 9.9 |

¹⁴⁶ Ver: Leopold, Luna B.; Clarke, Frank E.; Hanshaw, Bruce B.; Balsley, James R. *A Procedure for Evaluating Environmental Impact*. Geological Survey Circular 645. Washington: U.S. Geological Survey. 1971.

| | | | | | | | | |
|-----------------------|------------------|----|---|----------|---|---|-----------------|---|
| Naturaleza | Positivo | + | Magnitud (intensidad) | Baja | 1 | Importancia | Sin importancia | 0 |
| | Negativo | - | | Moderada | 2 | | Menor | 1 |
| | No significativo | n | | Alta | 3 | | Moderada | 2 |
| | Previsible | x | | | | | Importante | 3 |
| Reversibilidad | Reversible | 1 | Duración (temporal) | Fugaz | 1 | Certeza | Cierto | c |
| | Irreversible | 2 | | Temporal | 2 | | Probable | p |
| | Irrecuperable | 3 | | Pertinaz | 4 | | Improbable | i |
| | | | | | | | Desconocido | d |
| Tipo | Directo | D | Tiempo en aparecer (plazo) | Corto | C | Relevancia para el monitoreo | Baja | ↓ |
| | Indirecto | In | | Mediano | M | | Media | ⇒ |
| | Acumulativo | Ac | | Largo | L | | Alta | ↑ |
| | Sinérgico | Sn | | | | | | |

Matriz 1: valoración de riesgos socioculturales de la construcción del Centro REINTEGRA y/o la sede de SENADIS en Buäbti

La conclusión de este análisis es que el promedio de los riesgos identificados ha sido valorado en la magnitud moderada-alta (9,9), por lo que habrá de aplicarse la salvaguardia b) del Capítulo IV de la política OP 765 del Banco, que reza: “en los casos en que se identifiquen impactos adversos potenciales, el Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto incluya el diseño y la implementación de las medidas necesarias para minimizarlos o evitarlos, inclusive procesos de consulta y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados, medidas de mitigación, monitoreo y compensación justa”. Hay que tener en cuenta que, si se conociere la ubicación definitiva, el diseño del modelo de atención, y el modelo de atención del o los centros planificados, la mayoría de estos riesgos habría que haberlos valorado como impactos. Como al momento no se conoce esos detalles, se tratan como riesgos.

La excepción son los riesgos de localización de la obra, en donde la posibilidad de que ella se localice en un lote que no se alinie con el ordenamiento territorial de la Ciudad de Buäbti (en la eventualidad en la que se cambie de lote, por la dificultad de obtener la libertad del lote 65 donado por Mario Tugrí) ha sido valorado en 13; y aquellos de la pertinencia cultural del diseño arquitectónico, en donde el riesgo de funcionalidad (que no se incluya en el diseño una casa de paso para que pernocten los pacientes y sus acompañantes) ha sido valorado en 14 (el riesgo con valor más alto del análisis), y el riesgo de que el diseño arquitectónico no se consulte con el *Comité de Sede* ha sido valorado en 11, todas estas valoraciones del nivel alto, a lo que hay que sumar el riesgo de la falta de inclusión de elementos estéticos ngäbe en ese diseño, que se ha valorado en 10, en el rango moderado-alto. Para los mencionados riesgos de valoración alta, puede considerarse activa la salvaguardia c) del capítulo IV de la OP 765, que a su vez reza: “En el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos o grupos indígenas involucrados, el Banco requerirá y verificará, además, que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos adversos para respaldar, a juicio del Banco, la viabilidad sociocultural de la operación”.

En consecuencia, para los riesgos relacionados con la pertinencia cultural del diseño arquitectónico, consistentes en potencial falta de participación y de funcionalidad, se requiere que el ejecutor presente evidencia de que: (i) ha obtenido la libertad del predio 65 donado por Mario Tugrí, bien a través de la renuncia de MEDUCA a la donación que se le hiciera de este lote 65 en 2012 o a través de una resolución del Comité de Sede en el cual se anule dicha donación

inicial. Este requerimiento podrá incluirse como condición de elegibilidad del préstamo. En el caso en que SENADIS decida cambiar de lote, deberá presentar la evidencia de que el nuevo lote se localiza, al menos, dentro del perímetro urbano de la Ciudad de Buäbti; (ii) que ha consultado el diseño arquitectónico en sus aspectos estéticos y de funcionalidad, con el *Comité de Sede* o, en el evento en que este diseño no esté listo, que ha programado una reunión cierta con este Comité para consultarlo; y (iii) que ha elaborado pliegos de licitación para el diseño, culturalmente adecuado, tomando en cuenta las Guías de Etnoingeniería del Banco, de la casa de paso correspondiente.

Para los demás riesgos, donde aplica el literal b) del capítulo IV de las salvaguardias de la OP 765, se ha diseñado el Plan de Consulta Significativa y una lista de excepciones, que se presentan más adelante.

d. Matriz de valoración de potenciales impactos socioculturales

Para valorar los diferentes impactos negativos sociales y culturales identificados, continuamos a utilizar una Matriz de Leopold, la cual se presenta en el siguiente cuadro.

La fórmula para la ponderación de los impactos es: [(magnitud x importancia) + Reversibilidad + Duración].

El valor más alto posible por impacto es de 16 y el más bajo es 3. La media es 6,5. Los riesgos se consideran altos en el rango de 11 a 16. Medios en el rango de 7 a 10 y bajos de 3 a 6.

| Matriz de Valoración de Impactos sociales y culturales potencialmente negativos | | | | | | | | | | | | |
|---|--|----------------------------|-------------------------|----------|-------------|----------------|----------|---------|------|--------|------------|-------|
| Clase | Tipología | Impacto | Criterios de Valoración | | | | | | | | | TOTAL |
| | | | Naturaleza | Magnitud | Importancia | Reversibilidad | Duración | Certeza | Tipo | Tiempo | Relevancia | |
| Territorio | Dificultad de acceso físico | Movilidad restringida | - | 2 | 3 | 1 | 2 | C | D | C | A | -9 |
| | | Altos costos del pasaje | - | 2 | 3 | 1 | 2 | C | In | C | M | -9 |
| Identidad Cultural | Inadecuación cultural del modelo de atención | Cobertura limitada | | 3 | 3 | 1 | 4 | C | D | C | A | -14 |
| | | Dificultad de comunicación | | 2 | 2 | 1 | 4 | C | In | C | A | -9 |
| | | Trato inadecuado | | 1 | 2 | 1 | 2 | P | In | M | A | -5 |
| Promedio valoración de impactos relacionados con la intervención (-46 / 5) = | | | | | | | | | | | | -9.2 |

| | | | | | | | | |
|-----------------------|------------------|----|---|----------|---|---|-----------------|---|
| Naturaleza | Positivo | + | Magnitud (intensidad) | Baja | 1 | Importancia | Sin importancia | 0 |
| | Negativo | - | | Moderada | 2 | | Menor | 1 |
| | No significativo | n | | Alta | 3 | | Moderada | 2 |
| | Previsible | x | | | | | Importante | 3 |
| Reversibilidad | Reversible | 1 | Duración (temporal) | Fugaz | 1 | Certeza | Cierto | c |
| | Irreversible | 2 | | Temporal | 2 | | Probable | p |
| | Irrecuperable | 3 | | Pertinaz | 4 | | Improbable | i |
| | | | | | | | Desconocido | d |
| Tipo | Directo | D | Tiempo en aparecer (plazo) | Corto | C | Relevancia para el monitoreo | Baja | ↓ |
| | Indirecto | In | | Mediano | M | | Media | ⇒ |
| | Acumulativo | Ac | | Largo | L | | Alta | ↑ |
| | Sinérgico | Sn | | | | | | |

Matriz 2: valoración de impactos socioculturales de la construcción del Centro REINTEGRA y/o la sede de SENADIS en Buäbti

A falta de conocer la ubicación y el diseño definitivos del modelo específico de atención para Buäbti, esta valoración de impactos relacionados con el proyecto se realizó sobre aquellos tipos de impacto sobre los cuales se tiene certeza. Estos son, la localización de la intervención en Ciudad Buäbti y el estándar de servicios ofrecido en el prototipo del Centro REINTEGRA de Changuinola, Bocas del Toro.

La conclusión de este análisis de esos impactos es que, en general, los impactos negativos identificados son moderados-altos (-9,2), por lo que habrá de aplicarse la salvaguardia b) del Capítulo IV de la política OP 765 del Banco, que reza: “en los casos en que se identifiquen impactos adversos potenciales, el Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto incluya el diseño y la implementación de las medidas necesarias para minimizarlos o evitarlos, inclusive procesos de consulta y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados, medidas de mitigación, monitoreo y compensación justa”.

La única excepción es el impacto de cobertura limitada, cuya magnitud ha sido calificada como alta (-14) (3,151 PcD entre 5 y 29 no asisten a la escuela, que es el 63% de las PcD en ese rango de edad, por la distancia entre los *gwi’ri* y la carretera, la edad de los cuidadores y el aislamiento cultural, por lo que se presume que buena parte de estos casos no van a llegar al Centro que se planea instalar).

Para este impacto, puede considerarse activa la salvaguardia c) del capítulo IV de la OP 765, que a su vez reza: “En el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos o grupos indígenas involucrados, el Banco requerirá y verificará, además, que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos adversos para respaldar, a juicio del Banco, la viabilidad sociocultural de la operación”. La medida correspondiente es aquella de: “en coordinación con MINSA y ASASTRAN, diseñar e implementar un modelo complementario de atención intercultural domiciliaria”, con un posible plan piloto en la comunidad de Sebles. La evidencia del cumplimiento de esta salvaguardia sería la presentación del diseño del Plan, debidamente coordinado MINSA. Se esperaría obtener recursos de PN-L1160 para su implementación.

En consecuencia, para el impacto mencionado se requiere que el ejecutor presente la evidencia de que está incluyendo en su planificación institucional (dada la coordinación entre SENADIS y MINSA, la evidencia que puede ser una ayuda memoria en donde se comprometan a incorporar el modelo de asistencia técnica domiciliaria en sus planes y presupuestos) un modelo de atención domiciliaria que podría funcionar de manera independiente como un servicio de extensión del Centro.

Para los demás impactos, donde aplica el literal b) del capítulo IV de las salvaguardias de la OP 765, se ha diseñado el Plan de Consulta que se presenta al final de este estudio, en el capítulo de Participación.

Por último, debe anotarse que en el Anexo 1 se presenta una valoración de impactos *upstream*, como parte de un ejercicio de planeación estratégica del conjunto de las intervenciones conducentes a la construcción de la Ciudad de Buäbti, íntimamente relacionados con la intervención materia de este estudio, pero cuyos impactos no están directamente relacionados con la construcción de la sede de SENADIS ni con aquella del Centro REINTEGRA.

e. Matriz de medidas de prevención de riesgos

Se presenta a continuación una matriz resumen con la identificación de los riesgos socioculturales identificados, las medidas para su prevención recomendadas y los entes responsables de implementarlas.

| Matriz de medidas de prevención de riesgos | | | | |
|---|--|---|---|----------------------------------|
| Clase | Tipología | Riesgo | Medidas de Prevención | Ente a cargo |
| Territorio | Impertinencia cultural de la localización | Falta de alineación con el ordenamiento territorial de la Ciudad de Buäbti | Obtener la libertad del predio 65 donado por Mario Tugrí o, en caso de cambio de lote, localizar las obras dentro del perímetro urbano del Diseño Preliminar de la Ciudad de Buäbti | SENADIS – Comité de Sede |
| Patrimonio | Pérdida de usufructos | Afectación a derechos consuetudinarios de la tierra por cambio de uso de la tierra del lote adquirido | Compensar derechos consuetudinarios de la tierra eventualmente afectados, incluyendo derechos de mujeres ausentes, si los hubiere. Si se mantiene el lote 65, negociar las compensaciones pertinentes con el Sr. Mario Tugrí. | SENADIS – Comité de Sede – ANATI |
| Identidad Cultural | Impertinencia cultural del diseño arquitectónico | Falta de Participación | Consultar el diseño arquitectónico y su funcionalidad con el Comité de Sede | SENADIS – Comité de Sede |
| | | Falta de pertenencia Estética | Incorporar elementos de la estética ngäbe al diseño arquitectónico | SENADIS – Comité de Sede |
| | | Funcionalidad incompleta | Incorporar una casa de paso al proyecto | SENADIS – Comité de Sede |
| | Oposición | Oposición local | Consultar el diseño arquitectónico y el modelo de servicios con el Comité Local | SENADIS – MINSA – Comité de Sede |
| | | Oposición del movimiento Mama Tadtä | Incorporar a representantes del Movimiento Mama Tadtä en el proceso de socialización del modelo de servicios del Proyecto. | SENADIS |
| | Falta de información | | Desarrollo de un plan de socialización de la información sobre la oferta de | SENADIS – MINSA |

| | | | | |
|--|--|---|--|----------------------------|
| | | Desinformación sobre alcances y limitaciones del servicio | servicios de la sede de SENADIS y/o el Centro REINTEGRA | |
| | | | Contratación de emisoras locales de la Comarca Ngäbe – Buglé para transmitir | SENADIS – Congreso General |
| | | Impertinencia lingüística | Traducir los módulos de socialización / información al ngäbere y buglere | SENADIS – MINGOBIERNO |

Matriz 3: medidas de prevención de riesgos socioculturales de la intervención en Buäbti

f. Matriz de medidas de mitigación de impactos

Se presenta a continuación una matriz con la identificación de los impactos socioculturales identificados, las medidas mitigatorias recomendadas y los entes responsables de implementarlas.

| Matriz de medidas de mitigación de impactos | | | | |
|---|--|----------------------------|--|----------------------------|
| Clase | Tipología | Impacto | Medidas de Mitigación | Ente a cargo |
| Territorio | Dificultad de acceso físico | Movilidad restringida | Modelo de atención intercultural domiciliaria, considerando un aporte económico a ASASTRAN | SENADIS - MINSA - ASASTRAN |
| | | | Adquisición de vehículo adaptado al transporte de PcD | SENADIS |
| | | Altos costos del pasaje | Construcción de una casa de paso contigua al Centro REINTEGRA en Buäbti (misma que en Riesgos) | SENADIS |
| | | | Establecimiento de rutas en la red de caminos de acceso directo con el vehículo adaptado al transporte de PcD para recoger a los pacientes | SENADIS |
| Identidad Cultural | Inadecuación cultural del modelo de atención | Cobertura limitada | Modelo de atención intercultural domiciliaria, considerando un aporte económico a ASASTRAN | SENADIS – MINSA – ASASTRAN |
| | | | Piloto de atención intercultural domiciliaria en la comunidad de Sebles | SENADIS – MINSA – ASASTRAN |
| | | Dificultad de comunicación | Perfiles profesionales con proficiencia en ngäbere y buglere | SENADIS – MINSA |
| | | | Plan de profesionalización de terapistas físicos y de estimulación temprana ngäbe y buglé | SENADIS – MINSA |
| | | Trato inadecuado | Incorporación en la planta del Centro REINTEGRA de un perfil de mediador intercultural proficiente en ngäbere o buglere | SENADIS – MINSA |
| | | | Perfiles profesionales con capacitación intercultural, considerando un aporte económico a ASASTRAN. | SENADIS – MINSA – ASASTRAN |

Matriz 4: medidas de mitigación de impactos socioculturales relacionados con la intervención.

g. Plan de gestión sociocultural complementario

El Plan de Gestión Complementario para la prevención de riesgos y la mitigación de impactos sociales y culturales de la obra materia de este estudio lo conforma el conjunto de medidas de mitigación que se deben implementar para asegurar la viabilidad social y cultural del proyecto.

Por último, también hace parte del Plan de Gestión Complementario, un Plan de Consulta Significativa con las autoridades tradicionales a nivel comarcal (Congreso General) y la comunidad local, representada por el Comité de Sede, para socializar los hallazgos de este estudio y para consultar a estos actores acerca de su disponibilidad para implementar las medidas de mitigación de los impactos socioculturales indirectos que se proponen en este estudio.

Como se puede ver en el texto de este estudio complementario, la responsabilidad de la ejecución de las medidas de mitigación identificadas ha sido asignadas a diferentes actores y con diferentes grados de obligatoriedad.

Estos actores son: (i) SENADIS, con 10 medidas de prevención de riesgos que se reflejan en la *Lista de Exclusión*, y 8 medidas de mitigación de impactos potenciales, 1 de ellas obligatoria (impacto de cobertura limitada); (ii) MINSA, que en virtud de su coordinación con SENADIS, tendría que participar de 2 medidas de prevención de riesgos y en 6 de mitigación de impactos potenciales; (iii) MINGOBIERNO, con 1 medida de prevención de riesgos; (iv) el Comité de Sede, con 6 medidas de prevención de riesgos; (v) el Congreso General, con 1 medida de prevención de riesgos; y (vi) ASASTRAN, con 3 medidas de mitigación de impactos relacionados con la intervención

Con el propósito de exponer el Plan de Gestión Complementario hemos listado sus medidas clasificándolos por las entidades responsables de su implementación.

SENADIS:

Los compromisos que adquiere el ejecutor para la prevención de riesgos son:

1. En coordinación con el Comité de Sede, la localización de las obras dentro del perímetro del Diseño Preliminar de la Ciudad de Buäbti.
2. En coordinación con el Comité de Sede y ANATI, la compensación de derechos consuetudinarios de la tierra eventualmente afectados, incluyendo derechos de mujeres ausentes, si los hubiere. En el caso en que se mantenga el lote 65, negociar las compensaciones respectivas con el Sr. Mario Tugrí.
3. Consultar con el Comité de Sede el diseño arquitectónico y su funcionalidad
4. Incorporar una casa de paso al proyecto, consultando su diseño con el Comité de Sede y coordinar su financiación con cargo a PN-L1160.
5. Incorporar elementos de la estética ngäbe al diseño arquitectónico, en coordinación con el Comité de Sede
6. En coordinación con MINSA, consultar el modelo de servicios del Centro con el Comité Local
7. Incorporar a representantes del Movimiento Mama Tadta en la socialización del modelo de gestión.

8. En coordinación con MINSA, desarrollar un plan de socialización de la información sobre la oferta de servicios de la sede de SENADIS y/o el Centro REINTEGRA y coordinar con el BID su financiación
9. Con la ayuda del Congreso General, contratar emisoras locales de la Comarca Ngäbe – Buglé para transmitir los módulos de socialización en lenguas originarias.
10. Con el apoyo de MINGOBIERNO, traducir los módulos de socialización / información al ngäbere y buglere.

Los compromisos que adquiere el ejecutor para la mitigación de impactos potenciales son, en su orden:

11. Valorar la posibilidad de adquirir un vehículo adaptado al transporte de PcD, a ser financiado por PN-L1160
12. En caso de que el proyecto decida financiar la adquisición de un vehículo adaptado al transporte de PcD: establecimiento de rutas en la red de caminos de acceso directo, para recoger a los pacientes
13. En coordinación con MINSA y ASASTRAN, diseñar e implementar un modelo complementario de atención intercultural domiciliaria (se repite en los impactos de movilidad restringida y de cobertura limitada)
14. Considerar probar el anterior modelo, en coordinación con MINSA, con un piloto de atención intercultural domiciliaria en la comunidad de Sebles
15. En coordinación con MINSA, incluir en los perfiles profesionales del Centro la condición de la proficiencia en ngäbere y buglere. Esta condición tendría excepciones, si no se encuentra en el mercado de trabajo profesionales que la cumplan y mientras se lleva a cabo el proceso de profesionalización de terapeutas indígenas.
16. Considerar el diseño de un plan para profesionalización de terapeutas físicos y de estimulación temprana ngäbe y buglé, en coordinación con MINSA.
17. En coordinación con MINSA, incorporar en la planta del Centro REINTEGRA un perfil de mediador intercultural proficiente en ngäbere o buglere
18. En coordinación con MINSA, incluir en los perfiles profesionales del Centro la obligación de que cuenten con capacitación intercultural, capacitación a ser convenida con ASASTRAN

MINSA:

La participación que tendría MINSA en los compromisos para la prevención de riesgos, en virtud de su coordinación con SENADIS, es la siguiente:

1. Consultar el modelo de servicios del Centro con el Comité Local
2. Desarrollar un plan de socialización de la información sobre la oferta de servicios del Centro REINTEGRA

La participación que tendría MINSA en los compromisos para la mitigación de impactos, en virtud de su coordinación con SENADIS, son:

3. En coordinación con ASASTRAN, diseñar e implementar un modelo complementario de atención intercultural domiciliaria (se repite en los impactos de movilidad restringida y de

cobertura limitada), incluyendo la adopción de un protocolo de atención intercultural de PcD¹⁴⁷.

4. Considerar implementar un piloto de atención intercultural domiciliaria en la comunidad de Sebles
5. Incluir en los perfiles profesionales del Centro la condición de la proficiencia en ngäbere y buglere. Esta condición tendría excepciones, si no se encuentra en el mercado de trabajo profesionales que la cumplan y mientras se lleva a cabo el proceso de profesionalización de terapistas indígenas
6. Diseñar un plan para profesionalización de terapistas físicos y de estimulación temprana ngäbe y buglé
7. Incorporar en la planta del Centro REINTEGRA, un perfil de mediador intercultural proficiente en ngäbere o buglere
8. Incluir en los perfiles profesionales del Centro la obligación de que cuenten con capacitación intercultural, capacitación a ser convenida con ASASTRAN

MINGOBIERNO

El compromiso que se espera que adquiera MINGOBIERNO para la prevención de riesgos es:

1. Apoyar al ejecutor en la traducción de los módulos de socialización / información al ngäbere y buglere

COMITÉ DE SEDE

Los compromisos que se espera adquiera el Comité de Sede para la prevención de riesgos son, en su orden:

1. Coordinar con SENADIS la localización de las obras dentro del perímetro del Diseño Preliminar de la Ciudad de Buäbti
2. Ser consultado por SENADIS acerca de la cesión del lote, el diseño arquitectónico y el modelo de servicios
3. Ser consultado por SENADIS acerca la compensación de derechos consuetudinarios de la tierra eventualmente afectados por la obra, incluyendo derechos de mujeres ausentes, si los hubiere y en el caso en que se mantenga el lote 65, ser consultado acerca de la justa compensación por la pérdida de medios de vida del Sr. Mario Tugrí.
4. Ser consultado por parte de SENADIS para el diseño arquitectónico y su funcionalidad
5. Sugerir a SENADIS la incorporación de elementos de la estética ngäbe al diseño arquitectónico de las obras a ser realizadas
6. Opinar sobre el diseño de la casa de paso

CONGRESO GENERAL

El compromiso que se espera adquiera el Congreso General para la prevención de riesgos es:

¹⁴⁷ Con recursos de la preparación del crédito, el Banco ha contratado la elaboración de una propuesta indígena de protocolo intercultural para la atención de las PcD, para ser consultado posteriormente con MINSA.

1. Facilitar a SENADIS la identificación de emisoras locales de la Comarca Ngäbe – Buglé y sus contactos, para que puedan ser contratadas para transmitir en lenguas originarias, los módulos del plan de socialización de los servicios del Centro REINTEGRA y de la Sede de SENADIS.

ASASTRAN

Los compromisos que se espera adquiera el ASASTRAN para la mitigación de riesgos del Programa son:

1. Bajo encargo de SENADIS, llevar a cabo la capacitación intercultural de los profesionales no indígenas que vayan a trabajar en el Centro REINTEGRA
2. Participar en la discusión, con SENADIS y el MINSA, del Modelo de atención intercultural domiciliaria a PcD
3. Participar en la ejecución del piloto de atención intercultural domiciliaria en la comunidad de Sebles

De manera adicional, para efectos del monitoreo, se sugiere la conformación de un comité de monitoreo participativo, que se espera lo integren el Comité de Sede y ASASTRAN. En este documento no se especifica ni la composición, ni el reglamento ni la financiación de este comité, ya que este detalle va a depender, por una parte, del resultado de las consultas; y por la otra, del diálogo entre el equipo de proyecto del Banco y el ejecutor, respecto de los recursos financieros que eventualmente puedan ser puestos a disposición de este comité, para su funcionamiento.

h. Matriz de Exclusión

Se agrega la presente lista de exclusión para prevención de riesgos, para orientación del ejecutor, respecto de la futura ubicación, diseño arquitectónico definitivo, servicios de la Sede de SENADIS y del Centro REINTEGRA y plan de socialización

| Tipo de riesgo / impacto | Proyecto/ actividad / servicio | Medida de exclusión |
|--|--|---|
| Impertinencia cultural de la localización | Adquisición del lote | Inelegibilidad de lote por fuera del perímetro urbano del diseño preliminar de Ciudad Buäbti |
| Pérdida de usufructo | Adquisición de lote | Lote no debe afectar derechos consuetudinarios de <i>cömu</i> , <i>tirete</i> , <i>migueo</i> y <i>nura</i> de familia nuclear / personas particulares. Si los afecta, debe compensarse |
| Impertinencia cultural del diseño arquitectónico | Diseño arquitectónico | Diseño no puede aprobarse sin haber sido consultado con el Comité de Sitio |
| Impertinencia cultural del diseño arquitectónico | Diseño arquitectónico | Diseño no puede aprobarse si no incluye casa de paso anexa. |
| Falta de información | Servicios del Centro REINTEGRA / sede de SENADIS | Servicios no pueden iniciarse sin antes haber iniciado la ejecución de un plan de socialización sobre la oferta de |

| | | |
|----------------------|-----------------------|--|
| | | servicios de la sede de SENADIS y/o el Centro REINTEGRA |
| Falta de Información | Plan de socialización | Plan de socialización no puede iniciarse sin haber traducido los módulos a ngäbere y buglere |

Matriz 5: Lista de exclusión para prevención de riesgos del proyecto en la Comarca Ngäbe -Buglé

IV. Participación

Para efectos de dar cumplimiento a las Política Operativa de Pueblos Indígenas OP-765, en este capítulo se presenta un plan de consulta significativa; incluyendo una propuesta para obtener la evidencia del consentimiento de la intervención en la Comarca Ngäbe – Buglé.

a. Plan de consulta significativa y obtención del consentimiento

De acuerdo con la Política de Pueblos Indígenas del Banco (OP-765) cuando se trate de “actividades y operaciones que no estén enfocadas específicamente en los pueblos indígenas, pero que puedan afectarlos positivamente, el Banco promoverá y apoyará a que los países prestatarios o proponentes de proyectos respectivos lleven a cabo los ajustes apropiados para atender las necesidades y oportunidades de desarrollo de los pueblos indígenas. Esto incluye medidas complementarias que sean técnicamente factibles para: ... (ii) implementar procesos socioculturalmente apropiados y efectivos de consulta con dichos pueblos;... (iv) adaptar servicios y otras actividades para facilitar el acceso de los beneficiarios indígenas, incluyendo tratamiento equitativo y, siempre que sea factible, adecuación de procedimientos y criterios, y programas de capacitación y compensación de factores de exclusión; y (v) diseñar las medidas y actividades complementarias mediante negociaciones de buena fe con las comunidades indígenas afectadas”.

Para efectos de la socialización de los hallazgos de este estudio, en términos de la identificación de riesgos e impactos sociales y culturales y del Plan de Gestión diseñado para prevenir y mitigar esos efectos; y además para consultar la posibilidad de que las autoridades comarcales se responsabilicen en la implementación de algunas medidas de mitigación de impactos socio-culturales, se propone la realización de cuatro consultas separadas.

El presente proyecto ha sido clasificado como de categoría “B”, que exige una sola consulta. Sin embargo, nos encontramos ante una situación excepcional, por las medidas restrictivas para la prevención de los contagios del virus Covid19. Situación que impide reunir a todas las partes interesadas en una sola consulta.

La propuesta es la de reunir a cuatro actores sociales independientes, que a juicio de esta consultoría podrían, en su conjunto, garantizar una consulta representativa. (i) el primer actor social es el *Comité de Sede de Buäbtí*, que representa a los beneficiarios locales del proyecto; (ii) el segundo actor social es el *Congreso General de la Comarca Ngäbe - Buglé*, en representación de las autoridades tradicionales de la Comarca, cuya población de PcD, en su totalidad, es la beneficiaria del servicio planeado¹⁴⁸; (iii) el tercer actor es la *Asociación de Agentes de Salud Tradicional Natural Ngäbe* (ASASTRAN), que representa a los tenedores del conocimiento tradicional en salud y en el manejo cultural de las PcD; y (iv) un cuarto actor social, que no pudo ser contactado durante la elaboración de este estudio es el Movimiento *Mama Tadtä*. El interés de contactarlos estriba en la necesidad de asegurarse acerca de su posición frente a

¹⁴⁸ Como existe un conflicto acerca de la presidencia del Congreso General, por la anulación de la pasada elección por parte del tribunal electoral, se propone incluir en la consulta tanto al Presidente del Congreso anterior, Demesio Case, quien sigue siendo oficialmente reconocido como su presidente y el Presidente Interino, Raymundo Palacio.

la intervención, en términos de conocer si se oponen o no al proyecto y, en el primer caso, si están en capacidad de proponer ajustes al proyecto que permitan su aceptación.

Con la debida coordinación, es posible reunir al menos a dos de los principales directivos de cada uno de esos órganos, para realizar teleconferencias con ellos. Estas consultas deben ser conjuntas, tanto para el análisis de impactos y riesgos ambientales, como socioculturales.

Para la preparación de estas reuniones se requiere remitir con al menos dos semanas de antelación los dos documentos (EIA de la o las obras y el presente estudio de impactos socioculturales) a los cuatro actores sociales a ser citados para consultas independientes.

El objetivo de estas consultas es asegurarse que se cuenta con la opinión de todos estos órganos, se escuchan sus preocupaciones y que todos ellos conocen la identificación de impactos potenciales y las medidas mitigatorias a ser implementadas y manifiestan su posición frente al consentimiento de la obra y a las medidas de prevención de riesgos y de mitigación de sus posibles impactos, para precaver a su vez posibles conflictos futuros durante la construcción de la obra.

La idea de este proceso es cumplir con el estándar de la Salvaguardia IV-b) de la OP 765, teniendo en cuenta que los riesgos e impactos identificados (con la excepción de los impactos significativos tratados arriba) no son especialmente significativos, que dice: “en los casos en que se identifiquen impactos adversos potenciales, el Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto incluya el diseño y la implementación de las medidas necesarias para minimizarlos o evitarlos, inclusive procesos de consulta y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados, medidas de mitigación, monitoreo y compensación justa”.

Las consultas tienen por objeto lo siguiente: (i) socializar los hallazgos y propuestas del EIA y del presente estudio complementario; (ii) recabar las opiniones de los consultados acerca de los riesgos e impactos identificados y de las medidas de prevención y mitigatorias propuestas; (iii) auscultar si los órganos consultados están dispuestos a asumir responsabilidades para la prevención de riesgos y mitigación de impactos socioculturales, de acuerdo al Plan de Gestión Sociocultural contenido en este estudio; y (iv) obtener el consentimiento para el desarrollo de la obra.

La agenda que se propone para esta reunión es: (i) una presentación de los hallazgos en términos de la identificación de los impactos encontrados y de las medidas de mitigación propuestas; (ii) una explicación del Plan de Gestión que se propone implementar; (iii) A continuación, se debe manifestar la participación que se espera de los órganos consultados para la mitigación de impactos socioculturales; (iv) un espacio para recabar las opiniones de los consultados acerca de los riesgos e impactos y de las medidas de prevención y mitigación identificadas; (v) otro espacio para escuchar acerca de la disposición de estos órganos a manifestar su consentimiento a la construcción del Centro y/o de la Sede de SENADIS en Buäbti y eventualmente bajo qué condiciones. En caso en que alguno de estos órganos se vea en incapacidad para manifestar, a nombre de sus asociados, dicho consentimiento, se deberá acordar un tiempo prudencial para que realicen consultas al interior de sus organizaciones y puedan manifestar libremente si consienten o no adelantar las obras propuestas. En el caso en que los órganos manifiesten su consentimiento, se deberá acordar la forma electrónica a través de la cual se haga llegar la manifestación de dicho consentimiento.

El tiempo estimado para cada reunión se estima entre una y tres horas de teleconferencia.

Con posterioridad a la redacción de este plan, entre el 16 de junio y el 10 de julio de 2020, se realizó la consulta significativa. Los actores identificados en este plan fueron consultados. En el caso del Comité de Sede, fu posible realizar una reunión presencial a la que asistieron 25 de sus miembros. Adicionalmente, se incluyó otros actores, como el arquitecto municipal, un representante del Jefe de Sitio, la presidenta de la Coordinadora de Mujeres Ngäbe – Buglé, un familiar de persona con discapacidad y el donante del predio, Mario Tugrí. Para este último caso, se incorporó un cuestionario especial. El resultado de esta consulta fue: (i) la manifestación de todos los consultados de su consentimiento previo libre informado (CPLI) para la realización del proyecto; y (ii) su aceptación de todas las recomendaciones de este estudio¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Ver el informe de consulta, que hace parte del Análisis Ambiental y Social (AAS) y del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) del Programa, en: Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*. Op. Cit.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. *Guías de Etnoingeniería*. Washington, 2005

Bourgois, Philippe. "Conjugated Oppression: Class and Ethnicity among Guaymí and Kuna Banana Workers". En: *American Ethnologist*. Vol. 15, No. 2. Pág. 330. Mayo, 1988.

Bletzer, K.V. "Fleering hysteria (chakore) among Ngawbere of north-western Panama. Preliminary analysis and comparison with similar illness phenomena in othersettings", en *Medical Anthropology*, 9 (4), Bedford Hills, 1985.

Comarca Ngäbe – Buglé. *Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé 2014-2029*

Fundación Cultural Ngäbe Buklé. *Plan Indígena De Desarrollo Comunitario (PIDCO) eco Región Bocas – Panamá*. Programa de Manejo Integrado de Ecosistemas Indígenas de Centroamérica. GEF-BID. San José, 2009.

Grupo GEMAS. *Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad en la República de Panamá* (EPCD). Panamá, 2006

Grupo GEMAS. *Atlas de Discapacidad*. Panamá, 2006

Grupo Para El Desarrollo Empresarial (GRUDEM). *Plan Estratégico De Desarrollo De La Comarca Ngäbe-Buglé*. Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca Ngäbe Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños. FIS FIDA-CAF. Panamá, junio de 2008.

Harris, José. *Geología de Panamá*. 2012, en: <https://www.scribd.com/doc/105268571/Geologia-de-Panama-06>.

Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE). *Compendio Estadístico 2017*. Panamá, 2017

Landau, Amelia. *Informe de Consulta Pública Provincias de Darién, Veraguas y Comarca Ngäbe – Buglé*, Programa de Inclusión de personas con Discapacidad. Aálisis Ambiental y Social (AAS) y Plan de Gestión Ambiental y Social. BID. Panamá, 15 de Julio de 2020.

Leopold, Luna B.; Clarke, Frank E.; Hanshaw, Bruce B.; Balsley, James R. *A Procedure for Evaluating Environmental Impact*. Geological Survey Circular 645. Washington: U.S. Geological Survey. 1971

Marín Araya, Giselle. *La Población de Bocas Del Toro y la Comarca Ngöbe-Buglé hasta Inicios del Siglo XIX*. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 30(1-2): 119-162, 2004,

MIDA, *Plan de Desarrollo de la Comarca Ngäbe – Buglé*. Panamá, 2006.

Ministerio de Economía y Finanzas. *Atlas Social de Panamá: Situación de las personas con Discapacidad*. Panamá, 2010

Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). *Taller de Consultas a la Ciudadanía en la Comarca Ngöbe-Buglé, Panamá*. Proceso de escucha activa

para la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017- 2030. Documento resumen. Panamá, 19 de octubre 2016.

Ministerio de Salud (MINSa). *Listado de instalaciones de Salud Año 2018*.

Ministerio de Salud. Dirección de Planificación. Departamento de Registros y Estadísticas de Salud. *Anuario Estadístico 2017*. Panamá, 2017.

Nessim, Helí y Perafán, Carlos. *Consulta comunitaria: el caso de Darién*. BID. Washington, 2001.

Perafán, Carlos. *Rehabilitación y Mejoramiento de la Vía Cieneguilla – Camaron Arriba / Alto Potrero en el Distrito de Besikö, Comarca Ngäbe – Buglé. Estudio Complementario de Impacto Sociocultural*. BID. Washington, 2018

Perafán, Carlos y Pabón, María. *Traslado de Gardi Sugdub a Tierra Firme. Estudio de Impacto Sociocultural. Informe de consultoría*. BID. Panamá, 2018

Perafán, Carlos. *Análisis Sociocultural. Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena de Panamá*. Washington, 2019

PNUD. *Situación de las Mujeres Indígenas en Panamá*. Diagnóstico. Panamá, 2016

Pointet, Abram y otros. *Cultural Land Use Analysis – CLAN*. École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) – BID. Washington, 2004

Policía Nacional. Sistema Nacional integrado de Estadísticas criminales. *Pictograma de Femicidios con datos del Ministerio Público*. Publicación 03.V2.12. Panamá, Marzo de 2020.

PROYECO. “Diagnóstico General de la Situación para un Desarrollo Urbano de Buäbtí”. Producto nº1. *Consultoría de Diseño Conceptual Preliminar de la Ciudad Indigenista de Buäbtí en la Comarca Ngäbe-Buglé en la República de Panamá*. PNUD-Mingobierno. Panamá, 2017.

PROYECO. “Estudio Económico, Social y Cultural para un Desarrollo Urbano Inclusivo y Sostenible en Buäbtí”. Producto nº2. *Consultoría de Diseño Conceptual Preliminar de la Ciudad Indigenista de Buäbtí en la Comarca Ngäbe-Buglé en la República de Panamá*. PNUD-Mingobierno. Panamá, 2017.

PROYECO. Resumen Ejecutivo: *Diseño conceptual preliminar de la Ciudad Indigenista de Buäbtí*. PNUD-Mingobierno. Panamá, 2017

Proyecto Agroforestal ANAM/GTZ. *Plan Estratégico de Desarrollo de la Comarca Ngäbe-Buglé*. Panamá, 2001, que contara con el aval del Congreso General Ngäbe-Buglé

Sarsaneda, Jorge y Quintero, Blas. *Ni kwatda ngäbe angwane ni brugwä ngäbe kánonda. Buscando la piel y el corazón ngäbe*. Investigación sobre pautas de crianza entre los ngäbe y sus consecuencias para la salud y educación. Unicef. 2018

Quintero, Blas. *Etnografía Ngäbe*. Informe final. BID. Panamá, 2017

Quintero B., Sarsaneda J., Saracho H. (2012) *El cacao y los colibríes. Ley 11. Comentarios*. Acción Cultural Ngäbe (ACUN). Panamá.

Tribunal Electoral. *Elecciones 2010 Comarca Ngäbe-Buglé*. Panamá, 24 de octubre 2010,

Young, P. *Etdabali. Un viaje al corazón del pueblo Ngäbe*. Ed. Acción Cultural Ngäbe, 1993

Anexo 1. Análisis estratégico de impactos socioculturales *upstream* de la construcción de la ciudad de Buäbti

A continuación se presenta el análisis estratégico de la construcción de la Ciudad de Buäbti, con la identificación de impactos potenciales socioculturales, su valoración, una matriz de medidas mitigatorias sugeridas y un plan de gestión para ponerlas en práctica.

A. Identificación de Impactos y riesgos socioculturales

a. Territorio

i. Afectación a los Usos Culturales de la Tierra

La ocupación de la parte alta de la cuenca en la que se encuentra el grupo cognático del *gwi'ri* de Buäbtu¹⁵⁰ pareciera obedecer al modelo de ocupación por parte de familias extensas de bloques por microcuencas, con dominio filo – río – filo, que se alinean de manera contigua, para escalonarse en un sistema de complementariedad vertical, entre unos y otros.

A Buäbti corresponde el piso superior de esa cadena. Cada bloque posee, como puede observarse un conjunto similar de usos culturales. Ese conjunto está compuesto por los siguientes usos: *otowö* (bosque intervenido de agricultura de dosel), el complejo *cömu / tirete* (agricultura rotativa de barbecho de roza y quema o pudrición¹⁵¹), *nura* (vivienda y traspatio con cultivos biodiversos) y *migiö* (potrero). La diferencia en la verticalidad está en lo siguiente: (i) que a diferentes pisos térmicos corresponden diferentes productos y distinto tiempo de cosecha; y (ii) que los bloques altos tienen acceso al uso cultural *cosenda*, que son los bosques de caza y recolección y que los más bajos tienen acceso a la pesca y recolección de mariscos (principalmente en la vertiente atlántica, pero también en la pacífica donde los ngäbe tienen acceso, aunque restringido, a ciertos esteros del Golfo de Chiriquí, donde vierte sus aguas la totalidad de la cuenca que conforma el distrito de Müna).

Es el conjunto de estos usos culturales y la complementariedad vertical entre los asentamientos localizados en bloques alineados en diferentes pisos térmicos que garantizan la seguridad alimentaria de los ngäbe, dentro de un sistema tradicional de economía no monetaria (ETI), regido por formas de reciprocidad para el intercambio de productos y de trabajo.

Mientras por observación de imágenes satelitales de la zona¹⁵² se puede decir que en Buäbti se mantiene el conjunto del complejo de los usos culturales ngäbe (aunque no necesariamente su sostenibilidad, ver más abajo), por las limitaciones de este estudio, donde faltó el trabajo de campo, no está claro si el *gwi'ri* de Buäbti tiene acceso al uso cultural *cosenda*. Sería difícil que así no fuere, por su proximidad a la Cordillera Central y sus bosques, al encontrarse el asentamiento en sus estribaciones y al no existir otra población hacia arriba. Sin embargo, en los

¹⁵⁰ Cuenca Tabasará, con las subcuencas de los ríos Vigüí, Cuvibora y Río Rey

¹⁵¹ Una vez rozado el barbecho, los ngäbe tienden más a dejar pudrir lo rozado, que a quemarlo.

¹⁵² Ver la metodología CLAN en: Pointet, Abram y otros. *Cultural Land Use Analysis – CLAN*. École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) – BID. Washington, 2004

estudios citados de PRODECO no se menciona las palabras caza o cacería sino para referirse a los mitos, que son todos de cacería entre espíritus, fuerzas y seres humanos¹⁵³.

Para la sostenibilidad del complejo de usos culturales ngäbe, es de particular importancia el sistema de agricultura de barbecho *cömu* (rastrojo) / *tirete* (siembra), categoría donde provienen las gramíneas y los granos, que se pueden almacenar. Esa sostenibilidad depende de un factor, que es la frecuencia del barbecho. En un sistema de ese tipo, antes de sembrar se roza el rastrojo maduro y se le quema o deja pudrir, para que sirva de abono a las semillas que se plantan. Una vez realizada la cosecha, se deja en barbecho (*fallow*) el sitio, hasta que el rastrojo crezca a un tamaño que asegure la renovación del suelo. Al número de años que se deja en barbecho el área, se le denomina frecuencia.

El truco es no cortar el rastrojo hasta que se renueve el suelo. Todo pueblo conoce esta frecuencia óptima, que varía según la pendiente y la calidad de los suelos. Si esa regla se observa, se mantiene la productividad. Si se disminuye la frecuencia, la productividad baja. Y si la disminución es abrupta o es constante en el tiempo, ya no crece el rastrojo, que es reemplazado por gramíneas (pajas y pastos de sabana). A ese fenómeno extremo se le denomina pastificación.

Panamá posee varios ejemplos de dicho proceso, que ha determinado los paisajes culturales actuales de sabana de provincias como Los Santos, Veraguas, Coclé y Chiriquí (bajo). El fenómeno ha sido bien estudiado en su dinámica socio-cultural, de cambio de usos culturales, a lo largo de la cuenca del río Chucunaque (ver mapa 6) en la carretera a Bayano a Yaviza en el Darién¹⁵⁴. En el caso de la Comarca, en la región sur-este de Kadriril, que comprende al distrito de Múna, se puede observar amplias áreas similarmente deforestadas (ver imagen satelital 4)¹⁵⁵.

Los ngäbe miden el tiempo óptimo para cortar el rastrojo no en años, sino en florecencia de algunos árboles, como el balso (*Ochroma pyramidale*) y el guarumo (*Cerecropsia peltata*), que florecen a los 6 o más años. En general, en todas las tierras del piso térmico premontano de la cuenca pacífica de la Comarca, la frecuencia óptima ha disminuido, aunque hay diferencias. En la región de Kadriri la frecuencia pasó el límite de la pastificación, que se estima por debajo de 4, especialmente en la zona de Cerro Tolica, mientras que en Besikö, el barbecho todavía es sostenible, por eso la diferencia en cobertura vegetal que se observa en la imagen satelital 4.

¹⁵³ Aparte del mencionado mito de *Nido y Ninda*, está aquel de la lucha entre el cacique *Urracá* (*Dürin-Krünä*), que era originario de la vertiente atlántica y había ido a visitar a su suegro en Cerro Rararte, y la familia *Medóbódre*, que había cazado el alma de varios de sus parientes agnáticos; y el mito de la serpiente *Megata*, que todas las tardes, con una caravana de músicos, hacía un viaje de Cerro Blanco al lago de Dikwa, devorando a todos los cazadores que se encontrara n el camino. El Cacique Urracá organizó una partida de cazadores, que convenció a *Megata* de abandonar el lugar y partir hacia el Golfo de Chiriquí. Dejó a sus hijos en los cerros, que son la brisa, la creciente del río cuando llueve y otras fuerzas de la naturaleza. Mitos recopilados en: Prodeco. Producto 2. Op. Cit. Pp. 37-39.

¹⁵⁴ Ver: Nessim, Helí y Perafán, Carlos. *Consulta comunitaria: el caso de Darién*. Washington, 2001.

¹⁵⁵ De acuerdo con Blas Quintero, la causa de la disminución de la frecuencia del barbecho en Kadriri habría sido el aumento de población, cuya consecuencia es la disminución de terreno disponible para mantener las rotaciones en una frecuencia óptima. Conversación personal, 19 de febrero de 2018.

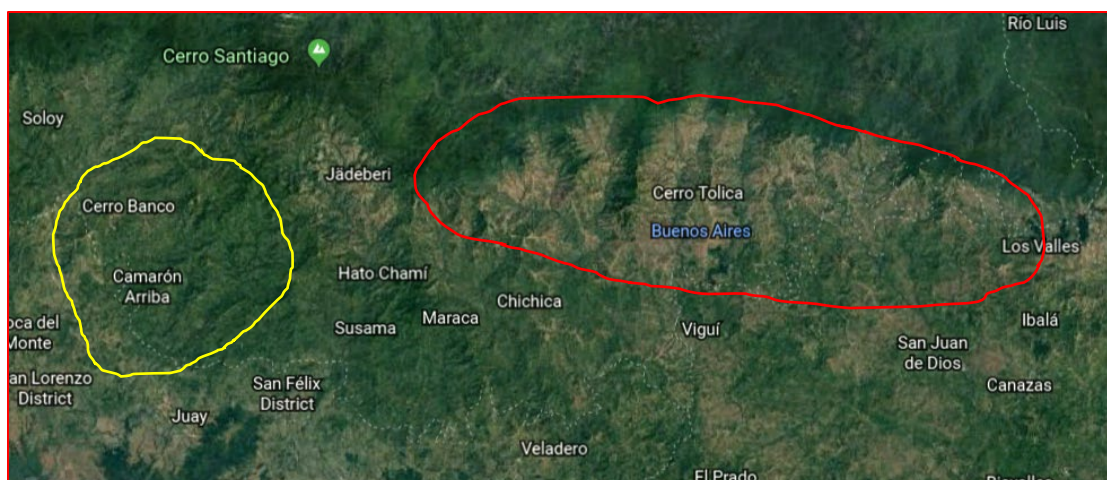


Imagen satelital 4: áreas pastificadas de Kadri (en rojo) vs. las más sostenibles de Besikö (en amarillo). Fuente: imagen Google.

El riesgo de la construcción de la Capital en Büabti sobre los usos culturales es que, con el proceso de monetarización de la economía local, generado por el aumento de ingresos a la población local vía trabajo asalariado en las construcciones, ventas de terrenos a migrantes ngäbe y buglé, arriendo de habitaciones a los funcionarios públicos y establecimiento de negocios (fondas, quioscos de comida y emprendimientos turísticos), a lo que hay que sumar el cambio de uso de suelo por la construcción de la Capital¹⁵⁶ y por el modelo propuesto de adopción de granjas de agricultura permanente¹⁵⁷, se produzcan los siguientes impactos: (i) que se genere un proceso de deforestación permanente (sobre las áreas *otowö*), impulsado por el incremento de la actividad ganadera, por la tendencia existente entre los ngäbe a invertir el ahorro en ganado mayor; y (ii) la posibilidad que se aumente el área de las siembras *tirete*, por el incentivo de obtención de mejores precios en el mercado de productos que hoy en día son de subsistencia, por el aumento de la demanda de los nuevos pobladores, de tal manera que se termine disminuyendo la frecuencia actual del barbecho, lo que a su vez va a disminuir la productividad de los suelos y a mediano plazo a sustituir el rastrojo por pradera. La pastificación es uno de los principales retos actuales que enfrenta la Comarca, con las graves consecuencias observadas en la región sur-oriental de la Comarca, que la transformación económica en marcha en Buäbti no pareciera sino contribuir a aumentarla.

En síntesis, nos encontramos ante un proceso de creciente monetarización de la economía, con una transformación paulatina de una economía tradicional no monetaria a una economía de mercado, con la consecuencia de la pérdida de la seguridad alimentaria, acompañada de una estratificación social, que seguramente enriquecerá a los titulares de los derechos posesorios, pero que afectará a la población más vulnerable (mujeres, ancianos, PcD)¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Como se puede observar en las imágenes satelitales 2 y 3 una buena parte del área a ser construida está actualmente ocupada por usos culturales de agricultura de dosel *otowö* y agricultura itinerante *cömu / tirete*

¹⁵⁷ El diseño preliminar de la Ciudad de Buäbti incluye la adopción de un *modelo de desarrollo sostenible e inclusivo*, que en su eje 1 de producción agrícola sugiere el fomento de un modelo centrado en la producción para el mercado que incluye la introducción de “nuevas técnicas de fertilización”, la diversificación de la “producción rural con otros productos de mayor valor agregado”, “invernaderos o sistemas hidropónicos”, “procesamiento de alimentos”, el desarrollo de cooperativas y establecer usos de la tierra atendiendo a la productividad, además de actividades de capacitación y asistencia técnica. PROYECO. Producto No.2. Op. Cit. Pp. 178 y 268

¹⁵⁸ Que va a requerir dinero para obtener los medios de subsistencia, que antes los adquirirían por reciprocidad, a menos que opere un efecto de *drip down economics*, si es que se mantiene la solidaridad de las familias extensas. Algo posible, pero no probable,

Las medidas mitigatorias sugeridas por la consultoría para estos dos posibles impactos son las siguientes: (i) para la pérdida de bosque por el aumento de la actividad ganadera, se sugiere promover la regulación consuetudinaria de las áreas *otowö* como bosques bajo protección, incluyendo su demarcación. Los responsables para implementar esta medida deberán ser el Comité de Sede y la autoridad tradicional electiva local, con el apoyo de la autoridad ambiental; y (ii) para la disminución de la frecuencia del barbecho del complejo *cömu / Tirete*, se sugiere que el Comité de Sede y el Congreso Local adopten un programa de regulación de derecho consuetudinario para la protección de la seguridad alimentaria, donde se establezca una regla del tiempo que se deba dejar en barbecho (*cömu*) las áreas *tirete* que se sigan sembrando con este uso cultural, exceptuando aquellos que se conviertan a un modelo de granjas de agricultura permanente tecnificadas, como las propuestas en el diseño preliminar de la Capital.

En ambos casos estamos hablando que las medidas mitigatorias propuestas serían responsabilidad de las autoridades de parentesco (Comité de Sede) y el Congreso Local.

b. Patrimonio

i. Menoscabo de derechos sobre la tierra de mujeres ausentes

En la lista de titulares de derechos de posesión relevada por PRODECO en 2016¹⁵⁹, puede observarse que casi todos los titulares son hombres. De los 17 derechos posesorios de más de 1 Ha., sólo aparecen tres mujeres (Edilma Sánchez, con 25,24 Has.; Martina Tugrí, con 5,80 Has.; y Florinda guerra, con 2,09 Has.). De los 25 derechos posesorios de menos de 1 Ha. Se registran 6 mujeres. Por sus apellidos, la mayoría posibles compradoras inmigradas a Buäbti.

Entre los ngäbe, la regla de residencia es uxorivirilocal, o sea que la novia se va a vivir a la tierra del padre del novio. En un arreglo de este tipo, se supone que la novia, al trasladar su residencia, pasa a usufructar la tierra que le corresponde al marido en su nueva residencia, en cuanto derecho de la nueva familia nuclear que contribuye a formar. Sin embargo, existe en este pueblo un rezago de una estructura de parentesco antigua de la tradición cultural Chibcha, que es el sistema de descendencia paralela. Este sistema, que conservan los guna, ha ido derivando entre los gnäbe en un sistema cognático con patrilineajes dominantes¹⁶⁰. Sin embargo, al estar mudando a un sistema patrilineal, entre los ngäbe aún se conserva (parcialmente) una de las características de ese sistema de parentesco, que es la herencia paralela, en donde las mujeres

¹⁵⁹ En la tabla 9 de este estudio se incluyó los derechos posesorios de más de 1Ha. La lista completa se encuentra en la tabla 30, “terrenos de uso colectivo” en: PRODECO. Producto 2. Op. Cit. Pág. 157-158. La tabla registró “42 fincas con derecho posesorio, encontrándose múltiples fincas con dimensiones menores a 0.05 hectáreas, las cuales se registraron como (Fincas con Múltiples Propietarios). En cuanto a temas de diseño estas áreas no son de interés puesto que son áreas actualmente ocupadas”. Ibidem, Pág. 157.

¹⁶⁰ No todos los sistemas de doble descendencia que se han transformado han derivado en patrilineajes. Entre los pueblos Chibcha vecinos bri-bri y cabécar, el sistema de descendencia es ahora matrilineal. Estos dos pueblos mantienen la herencia paralela. En el caso guna, que mantiene un sistema de descendencia paralela, la preeminencia en los derechos sobre la tierra la tienen las mujeres. A contrario sensu de los Ngäbe, la regla de residencia guna es viriuxorilocal, en donde los novios se van a vivir a la tierra (isla, en Gunayala) de sus suegros. Al mudarse, pierden los derechos sobre la tierra que poseían en tierra firme, que pasa a sus hermanas.

que se mudan a la tierra de los padres de sus maridos, conservan ciertos derechos sobre la tierra en su lugar de origen.

El hecho de que siga existiendo herencia paralela, en un sistema que tiende a priorizar la línea de descendencia patrilineal, se debe a un solo factor: los ngäbe tienden a conformar alianzas entre grupos locales lejanos, a través de intercambios matrimoniales, para maximizar su acceso a tierras de diferentes pisos térmicos (complementariedad vertical) y de recursos (bosques de caza, lugares de pesca, que son escasos). En medio de estas negociaciones entre segmentos de parentesco, siempre va a ser una ventaja que el grupo de la novia asegure al grupo del novio la posibilidad de que la nueva familia que se forma pueda acceder a las tierras del padre o de los hermanos de la novia, que esta deja atrás al momento de trasladarse a su nueva residencia.

Ahora, estamos hablando de derechos de mujeres ausentes. Contra la visibilidad (y eventualmente, el mantenimiento) de ese derecho, en lugares como Buäbti, conspiran dos factores: (i) los derechos consuetudinarios no son los derechos formales. Los “derechos de posesión” son una formalidad y es lo más lógico que, en una sociedad patrilineal, quienes los obtengan sean los hombres, antes que las mujeres. Sin embargo, muchos de esos títulos son como una sombrilla de protección para las tierras de una familia extensa, a cuyo interior hay varios derechos consuetudinarios. En Buäbti tenemos derechos de 400 y 200 Ha. Es de presumir que a su interior pueda haber derechos de hermanas ausentes. Si esta clase de derechos existe o no en Buäbti, sólo lo podríamos saber con un estudio de campo, que no ha sido posible realizar en desarrollo de esta consultoría; y

(ii) una pregunta válida de hacer es la siguiente: si en Buäbti estamos observando que, con el paso a las nuevas generaciones, los “derechos posesorios” se van subdividiendo, ¿por qué no aparecerían entonces allí los derechos de las mujeres ausentes? Están, aparentemente, sólo los derechos de las mujeres que se casan dentro de la comunidad (pocas) o que son solteras. A quienes establecen su residencia fuera de su comunidad de origen, les queda difícil formalizar el derecho de posesión, por un incentivo perverso de las normas de la Comarca. En la Ley 10 (parágrafo del Art. 11, concordado con el Art. 39 de la Carta Orgánica, que trató de hacer una excepción a la regla de ese artículo, pero no incluyó en ella el tema de la herencia paralela), se castiga a las personas que abandonan los predios o emigren, con la pérdida del derecho¹⁶¹. Existiendo esta norma, es un riesgo para las mujeres que viven fuera de la comunidad titular (con derecho posesorio) su lote de terreno en su comunidad de origen, siendo mucho más conveniente que su derecho esté resguardado por la “s sombrilla” del título de su padre o de sus hermanos.

En Buäbti, se puede apreciar cierto afán por “formalizar” los derechos posesorios, impulsado en buena parte por las autoridades administrativas¹⁶², para poder regularizar legalmente las cesiones de terrenos a las instituciones, de tal manera que sea posible que ellas asienten sus sedes y servicios en la capital planeada. Ello, en el ambiente de los patrulinajes actuales y de las

¹⁶¹ Esta norma estaba pensada para los derechos posesorios preexistentes al momento de la conformación de la Comarca (1990), que eran un paso previo para la obtención de un título de propiedad individual, contrario al actual carácter colectivo de la tierra en la Comarca. La mayoría de estos “derechos”, que era la simple inscripción de una solicitud de trámite del derecho de propiedad privada ante la oficina de la Reforma Agraria del MIDA, eran de latinos asentados al interior de los territorios ngäbe y buglé.

¹⁶² En la imagen 6 se puede apreciar que el corregidos (autoridad administrativa -del gobierno central- a nivel local en la Comarca) ha desarrollado un *blue print* para las donaciones. Allí, basta una declaración del supuesto propietario para presumir su “derecho posesorio” (aunque el Comité de Sede, que funge de autoridad tradicional en Buäbti para estos efectos, realiza inspecciones de campo para asegurar la existencia del derecho consuetudinario de posesión familiar).

normas restrictivas de la Comarca, contribuye ciertamente poco a que se mantenga en el tiempo estos derechos de las mujeres ausentes.

Esta situación, que no es imputable a la intervención de SENADIS pero si un hipotético hallazgo del presente estudio, se constituye en un posible riesgo que impacta los derechos sobre la tierra de las mujeres, cuya vulnerabilidad habrá que analizar en más profundidad durante las entrevistas con los actores de la Comarca.

En caso de que de esas conversaciones resultare la existencia de estos derechos en Buäbtí, habría que entrar a discutir la posibilidad de adoptar medidas para mitigar la mencionada vulnerabilidad. En principio, sería interesante explorar: (i) alternativas para visibilizar e incorporar en el proceso de formalización de los derechos posesorios, los derechos que les corresponden a las mujeres ausentes; y (ii) la posibilidad, a través de las autoridades tradicionales locales, de promover un ajuste a la Carta Orgánica para proteger el derecho de las mujeres ausentes.

ii. Gentrificación

De acuerdo con PROYECO, para el 2016 “en la comunidad de Buäbtí no existen mercados públicos como tal, ni tiendas, ni supermercados. Solo hay presencia de kioscos (16) que venden víveres y algunos productos, aunque en muy pocas cantidades de los que se cultivan en la zona, a precios del mercado de la región (Chiriquí). Estos kioscos del lugar son muy precarios y con muy poca oferta. Además, Llano Tugrí cuenta con la presencia de cinco (5) fondas que tanto pobladores como visitantes utilizan para comer”¹⁶³.

A pesar de la precariedad descrita, la anterior anotación demuestra una importante tendencia en la economía del lugar: aquella de que la economía tradicional no monetaria va poco a poco perdiendo preeminencia, en la medida en que se va desarrollando la ciudad, frente a la monetarización de la economía tradicional. Al anterior proceso, se suma las ventas de terrenos a los migrantes que se han estado localizando a lo largo de la vía, lo que ha generado un cambio del patrón de asentamiento de los *gwi'ri* dispersos, a una concentración de población a lo largo de las vías. A ello también contribuye la construcción de la barriada de Techos de Esperanza, que adelanta MIVIOT en la zona, donde no sólo la población local sino los inmigrantes, han encontrado oportunidades de empleo.

De acuerdo con PROYECO¹⁶⁴, donde el 10.9% de la población no lleva viviendo en la Ciudad más de un año y el 39.1% lleva viviendo menos de 4 años, “la población de Buäbtí, según el último censo 2010, fue de 420 habitantes. Sin embargo, contrastando los datos del último censo nacional con datos recientes del Departamento Social de Techos de Esperanza del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la población aumentó aproximadamente en un 50% en estos últimos seis años, siendo actualmente de 868 habitantes, si bien es cierto que los resultados de la investigación de campo (PROYECO, 2016) arrojan un total de 660 personas en la Comunidad

¹⁶³ PROYECO, “Diagnóstico General de la Situación para un Desarrollo Urbano de Buäbtí”. Producto n°1. *Consultoría de Diseño Conceptual Preliminar de la Ciudad Indigenista de Buäbtí en la Comarca Ngäbe-Buglé en la República de Panamá*. PNUD-Mingobierno. Panamá, 2017. Pág. 161.

¹⁶⁴ PROYECO, Producto 2. Op. Cit. Pág. 68

de Buäbtí, en donde el 54.8% (362) pertenece al sexo masculino y el 45.3% (298) al sexo femenino”.

El aumento de población observado no puede explicarse por el crecimiento biológico de la población original de Buäbtí, sino por la inmigración. No está claro, por otra parte, si dicha contabilidad tiene en cuenta los funcionarios públicos que se trasladan temporalmente para prestar sus servicios en Buäbtí¹⁶⁵.

Una observación de PROYECO acerca del crecimiento actual es la siguiente: “más del 80% de hogares con una residencia no mayor de 4 años se concentran en la entrada del poblado y los alrededores de la escuela, sectores donde hay mayor número de viviendas de Techos Esperanza y Servicio Eléctrico instalado, mientras que el 53% de los hogares con más de 4 años de residencia se encuentran establecidos en el sector de la Piquera, sector más alejado donde el servicio eléctrico lo poseen pocas viviendas”¹⁶⁶. Ello nos muestra que es la población migrante, no la original de Buäbtí, la que más se está beneficiando del desarrollo ocasionado por el crecimiento del lugar.

Los datos anteriores hay que correlacionarlos con las proyecciones del mismo PROYECO, una vez se lleve adelante la construcción de la capital en Buäbtí, que se visualizan en la siguiente tabla¹⁶⁷:

| Escenario | Población total en Buäbtí en 2030 | Familias/viviendas totales | Población total en Buäbtí en 2050 | Familias/viviendas totales |
|------------|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| A la baja | 6.816 | 1.033 | 12221 | 1852 |
| Intermedio | 13.631 | 2.066 | 24442 | 3703 |
| Al alza | 25.357 | 3.842 | 45889 | 6953 |

Tabla 18. Proyección de población y vivienda en Buäbtí a 2030 y 2050, calculado a 6.6 habitantes por vivienda.

Fuente: Proyeco, 2017

De acuerdo con esta proyección, Buäbtí estaría, en 10 años, en el escenario a la baja, experimentando un crecimiento del 1,000%. Tomando en cuenta un crecimiento de esa naturaleza, es previsible que se pueda presentar un fenómeno de gentrificación (en el escenario al alza el crecimiento sería de más del 4,000%).

La gentrificación es uno de los impactos más comunes que afectan a los pueblos indígenas¹⁶⁸. Consiste en que cuando sus tierras adquieren valor comercial, ellas son adquiridas por terceros, con lo cual a largo plazo opera un fenómeno de desplazamiento de los ocupantes originarios de esas tierras.

¹⁶⁵ Este patrón, según observaciones del movimiento de los profesores no autóctonos en la Comarca, es que estos funcionarios sólo pernoctan en la Comarca entre los días hábiles. Una buena parte de los profesores llega los lunes por la tarde para iniciar clases los martes o dejan de trabajar los viernes. Ver: Perafán, Carlos. *Rehabilitación y Mejoramiento de la Vía Cieneguilla – Camaron Arriba / Alto Potrero en el Distrito de Besikö, Comarca Ngäbe – Buglé. Estudio Complementario de Impacto Socio-Cultural*. BID. Washington, 2018. Pág. 29.

¹⁶⁶ PROYECO. Producto 2. Op. Cit. Pág. 80

¹⁶⁷ PROYECO. Producto 2. Op. Cit. Pág. 149.

¹⁶⁸ Existen múltiples ejemplos de este fenómeno entre los pueblos indígenas, de los cuales mencionamos dos: la rivera Maya en México y El Valle Sagrado de los Incas en Cusco, Perú. La gentrificación se concentra en áreas periurbanas, buenos suelos y zonas cercanas a los centros económicos.

En el caso de la población original de Buäbti, ella no está recibiendo compensación por la tradición de lotes a las instituciones. Ahora, si bien es cierto que la ventaja que poseen es que se les valoriza su otra tierra, y que las ventas que realizan (entre indígenas) les generan un ingreso, ese proceso corresponde a una valorización inicial. Pasado el tiempo, esas tierras van a adquirir un valor suplementario del cual la población originaria no se va a beneficiar.

Por otra parte, con un crecimiento como el proyectado, va a haber una oportunidad de prestación de servicios (construcción de viviendas y hoteles para alquilar a los funcionarios, tiendas, supermercados, peluquerías, transporte, fotocopadoras, restaurantes, ferreterías y provisión de servicios diversos) frente a la cual la población local no posee el capital (ni el acceso a financiación) necesario para instalar esos negocios, ni la capacidad para prestar dichos servicios. A ello se suma el aumento del costo para vivir en la capital.

En consecuencia, el escenario más plausible es el de que opere un fenómeno de gentrificación, en donde la población local vaya perdiendo el dominio de la tierra que, sumado al aumento del costo, en razón a que la economía de esta población es de subsistencia, termine desplazándolos¹⁶⁹.

Hay que tener en cuenta que con el cambio de uso del suelo esta población va a perder buena parte de los usos culturales del suelo que les garantiza su seguridad alimentaria y que el aumento del empleo no especializado va a ser sólo temporal, ya que se va a limitar a la fase de construcción.

En conclusión, se puede estimar que estamos ante un impacto futuro de magnitud considerable.

Ante un impacto de esta magnitud, la medida clásica de mitigación, que es la de asegurar que se complete el catastro de derechos posesorios gnäbe, familiares e individuales, contemplados en el art. 24 de la Carta Orgánica de 1999 y a cargo de la Dirección Comarcal de Reforma Agraria (que ya está en marcha, aunque, como hemos visto, sólo para los derechos de las familias extensas), que mejore la posición de los poseedores actuales, frente a cualquier negociación futura de sus predios, no parece que vaya a ser suficiente.

Ante esta situación valdría la pena explorar tres medidas adicionales: (i) ampliar el ordenamiento territorial por fuera del límite de la ciudad planeada, para la demarcación de un área intangible, dedicada al mantenimiento (y mejoramiento) de los usos culturales, incluyendo un área de asentamiento de viviendas sólo para la población local; (ii) adoptar, por parte de las instituciones, planes de capacitación a mediano plazo para que la población local pueda acceder a empleo especializado. Esta medida requeriría la definición de cupos de discriminación positiva para esta población, y (iii) la adopción de facilidades financieras y de asistencia técnica en la formulación de planes de negocio enfocados en la población local, para permitir que ella pueda jugar un papel emprendedor en el montaje de los negocios privados de prestación de servicios que va a requerir la capital en su proceso de desarrollo.

iii. Percepción de inseguridad

¹⁶⁹ De acuerdo con el Censo de población y vivienda del año 2000, el distrito de Müna, junto con el de Besikö, son los de mayor expulsión de indígenas ngäbe para el trabajo estacional en las bananeras en Bocas del Toro y el corte de café en Chiriquí, aparte de otras actividades agrícolas de hortalizas que se realizan en la región de Volcán en Chiriquí.

Al 2016 no había en Buäbti presencia de Policía Nacional o Central, sólo de Policía Comarcal o *Buko Day*. Sin embargo, estos últimos no cuentan con instalaciones ni son remunerados.¹⁷⁰

De acuerdo con el taller de seguridad ciudadana, organizado en la Comarca en 2016 por parte del MINSEG, existe una amplia percepción de inseguridad en la Comarca Ngäbe – Buglé, que incluye los siguientes elementos: (i) la percepción del aumento de robos, tanto en áreas pobladas como en áreas de asentamiento disperso; (ii) la idea de que la Comarca se ha convertido en un santuario para delincuentes, que la usan para esconderse; (iii) el aumento del miedo, que no “deja dormir tranquilo”. En términos de los elementos que generan la inseguridad, se piensa que “las carreteras nos traen desarrollo, pero también efectos negativos” y se duda de las personas que llegan a las comunidades, especialmente los vendedores, que se presume puedan dedicarse a malas prácticas, por lo que “necesitamos elementos de identificación”, ya que se teme por los jóvenes: “en las comunidades hay muchos jóvenes que no hacen nada y hay que evitar que caigan en prácticas malas”.

De acuerdo con los resultados de la consulta, “una de las ideas que transmitieron las y los participantes es la relación estrecha que mantienen con los vecinos y vecinas de la Comarca. Hasta hace poco esa relación se definía por el sentimiento de confianza interpersonal. Ahora, en cambio, la percepción de inseguridad se ha extendido al conjunto de la población y la sensación de inseguridad está latente”¹⁷¹.

Lo anterior indica que los procesos de desarrollo que están viviendo las comunidades tradicionales de la Comarca, sea por la construcción de una carretera o más aún aquella de una ciudad, vienen acompañados de un temor a la llegada de personas extrañas y al cambio de sus modos tradicionales de vida que les genera una percepción de inseguridad.

No ayuda a esta situación el hecho de que la presencia de la policía nacional contribuye a la percepción de inseguridad, en el sentido en que genera temor, por las experiencias de la represión a sus movilizaciones, que han experimentado los ngäbe y buglé, en especial en 2011 y 2012 (ver violencia institucional). Este temor es aún más marcado entre las mujeres, que han experimentado, por una parte, abusos y por la otra, indiferencia e ineficacia por parte de la policía nacional frente a la violencia doméstica y a la presencia del narcotráfico¹⁷²

Es evidente que, a pesar de estos temores frente a la policía nacional, su presencia va a ser de rigor para el mantenimiento del orden en una ciudad con el crecimiento que se avizora. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que la preferencia de los ngäbe y buglé es la de utilizar sus propios medios para combatir la inseguridad, en el sentido en que “nadie nos va a cuidar, tenemos que ser nosotros mismos”¹⁷³. La institución comarcal para el mantenimiento del orden interno es aquella de la policía comarcal, conocida como *Buko Day*.

A pesar de la desconfianza ante la policía nacional, que tiene dividida la comarca en materia de opinión, se reconoce su necesidad. Sin embargo, el principal problema que se identificó en la consulta de MINSEG en la Comarca, fue el de la coordinación entre las autoridades tradicionales y las gubernamentales, un fenómeno que en esa consulta llevó a un participante a declarar que

¹⁷⁰ PROYECO. Producto 1. Op. Cit., Pág. 364.

¹⁷¹ Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG), Oficina de Seguridad Integral (OSEGI). *Taller de Consultas a la Ciudadanía en la Comarca Ngöbe-Buglé, Panamá*. Op. Cit. Pág. S/N.

¹⁷² Ver nota 64 acerca de los resultados en este tema en el estudio del PNUD de: *Situación de las Mujeres Indígenas en Panamá*. Op. Cit. Pág. 78.

¹⁷³ MINSEG. Op. Cit., Pág. S/N.

hay “división entre las autoridades comarcales y gubernamentales, pero los afectados somos los miembros de la comunidad”¹⁷⁴, un aspecto que trasciende la acción policiva y se refiere también a la falta de coordinación entre la jurisdicción indígena y el sistema nacional de justicia, incluyendo sus actores administrativos del nivel local (caciques locales y corregidores).

A pesar que este no es un tema de competencia de SENADIS, por su importancia para la población local, se sugieren a las instancias competentes las siguientes medidas: (i) capacitación a la policía nacional, en especial sobre derechos humanos, derechos colectivos de los pueblos indígenas, cultura ngäbe y buglé, marco regulatorio de la Comarca y violencia contra la mujer; (ii) fortalecimiento de la policía comarcal, incluyendo la construcción de una sede en Buäbti para los *Buko Day* y equipamiento de esta fuerza, en especial radios de comunicación; (iii) el desarrollo de un protocolo de articulación entre la policía comarcal y la nacional y entre las autoridades tradicionales (en materia de sus funciones jurisdiccionales) y el corregidor y los jueces nacionales, en especial en materia de violencia contra las mujeres y de seguridad ciudadana. Este protocolo se esperaría que fuera parte de una serie de acuerdos entre el Gobierno y sus instituciones y las autoridades tradicionales de Buäbti, para garantizar la gestión, mantenimiento y sostenibilidad física y social de la nueva ciudad.

c. Identidad Cultural

i. Impacto de la violencia contra las mujeres en PcD

De acuerdo con el diagnóstico de violencia contra la mujer en el capítulo sobre conflictos, esa violencia posee dos correlatos respecto a las PcD: (i) la violencia física a la que están sometidas las mujeres ngäbe y buglé genera discapacidad física; y la psicológica, discapacidad mental; y (ii) la violencia contra las mujeres impacta el cuidado de las PcD

Dos hallazgos relevantes en los documentos revisados por esta consultoría, respecto del tema de la violencia contra la mujer en la Comarca Ngäbe Bugle son: (i) la alta incidencia existente en la Comarca de violencia contra la mujer; (ii) el alto nivel de impunidad existente respecto de los casos de violencia contra la mujer, que ha sido caracterizada por: baja atención de las autoridades ejecutivas administrativas (nacionales) y tradicionales y de los órganos policivos (nacionales y comarcales) a las denuncias de las mujeres de maltrato y violencia, en todas sus modalidades; ineficaz coordinación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional para dar rápida y adecuada atención a los casos que llegan a conocimiento de las autoridades tradicionales y los jueces nacionales; (iii) la inexistencia de lugares seguros para la protección de las mujeres que se sienten amenazadas por sus perseguidores; y (iv) la ausencia de programas de capacitación, en especial a las autoridades administrativas y tradicionales, acerca de este fenómeno y de su debida atención.

Aquí no se trata de mitigar un impacto generado por la intervención propuesta, sino de una oportunidad para utilizar los servicios de SENADIS y el Centro REINTEGRA para contribuir a

¹⁷⁴ MINSEG. Op. Cit.. Pág. S/N.

mejorar la situación de las mujeres que enfrentan violencia en la Comarca, para lo cual se sugiere lo siguiente: (i) incluir en los perfiles profesionales del Centro a una persona especialista en terapia de discapacidad mental por violencia contra la mujer, para poder ofrecer este servicio; (ii) coordinar acciones con el Instituto Nacional de la Mujer (INM) para incorporar en los servicios del Centro módulos de capacitación a las autoridades administrativas y tradicionales de la Comarca acerca de la violencia contra las mujeres, el papel de las autoridades para la prevención de actos de violencia, los procedimientos para la atención a las denuncias de violencia contra las mujeres, la disponibilidad de albergues de protección y los procedimientos para la remisión de las víctimas y la cadena de custodia; y (iii) incorporar en el protocolo de articulación entre las jurisdicciones indígena y el sistema judicial nacional (que se ha propuesto arriba para el tema de seguridad), un capítulo sobre la atención a la violencia contra las mujeres.

B. Matriz de medidas de mitigación de impactos

Se presenta a continuación una matriz con la identificación de los impactos socioculturales identificados, las medidas mitigatorias recomendadas y los entes responsables de implementarlas.

| Matriz de medidas de mitigación de impactos | | | | |
|--|--|--|--|--|
| Clase | Tipología | Impacto | Medidas de Mitigación | Ente a cargo |
| Territorio | Afectación a los usos culturales de la tierra (upstream) | Perdida de bosques secundarios (õtowo) | Demarcación y declaración de los õtowo como áreas protegidas (de derecho consuetudinario) | Congreso Local – Comité de Sede – Mingobierno |
| | | Pastificación de áreas de agricultura itinerante (cõmu / tirete) | Regulación de frecuencia de la agricultura itinerante (al menos 4 años de descanso) | Congreso Local |
| Patrimonio | Menoscabo de derechos sobre la tierra de mujeres ausentes (upstream) | Invisibilización de derechos de mujeres ausentes | Inclusión de derechos de mujeres ausentes en la formalización de derechos posesorios | Comité de Sede – Corregidor de Peña Blanca - Dirección Comarcal de Reforma Agraria |
| | Gentrificación (upstream) | Pérdida de medios de vida | Demarcación de una zona de protección para las práctica del cõmu / tirete, fuera de los límites de la Ciudad de Buãbtì | Congreso Local – Comité de Sede – Mingobierno |
| | | Empleo restringido | Adopción de un programa de capacitación de la población local para oficios especializados | Comité de Sede - Congreso General - Mingobierno |
| | | Exclusión de oportunidades de negocio | Elaboración de un portafolio de proyectos para las oportunidades de negocio con el desarrollo de la Ciudad Buãbtì, | Comité de Sede - Congreso General - Mingobierno |
| | Percepción de inseguridad (upstream) | Falta de confianza a la policía nacional | Capacitación a policía nacional en derechos humanos, legislación indígena y cultura ngãbe y buglé | Mingobierno |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | Debilidad de policía comarcal | Construcción de sede y dotación de equipo de comunicaciones a la policía <i>Buko Day</i> | Comité de Sede - Congreso General - Mingobierno |
| | | Miedo | Elaboración de un protocolo de articulación entre la policía nacional y <i>Buko Day</i> para la seguridad de la ciudad de Buäbti | DNSC de la Policía – nacional – Congreso General |
| | Violencia contra las mujeres en PcD (upstream) | Discapacidad mental por violencia contra la mujer | Incorporación de un perfil profesional de psicóloga especializada en tratamiento de la discapacidad mental en mujeres víctimas de violencia | SENADIS – MINSA – INM |
| | | Impunidad | Diseño y adopción de un protocolo de articulación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional para la judicialización de perpetradores de violencia contra las mujeres en la Comarca | Mingobierno – Congreso General – INM |

Matriz 4: medidas de mitigación de impactos socioculturales relacionados con la intervención y con la construcción de la Ciudad de Buäbti.

C. Plan de gestión sociocultural

El Plan de Gestión sugerido para la mitigación de impactos sociales y culturales de la construcción de la Ciudad de Buäbti (impactos *upstream*), lo conforma el conjunto de medidas de mitigación que se deben implementar para asegurar la viabilidad social y cultural de la construcción de la ciudad.

La responsabilidad de la ejecución de las medidas de mitigación sugeridas recaerá sobre diferentes actores institucionales.

Estos actores son: (i) MINGOBIERNO, con 6 medidas de mitigación de impactos potenciales; (ii) el Comité de Sede, con 6 medidas de mitigación de impactos potenciales; (iii) el Congreso General, con 5 medidas de mitigación de impactos potenciales; (iv) el Congreso Local, con 3 medidas de mitigación de impactos potenciales; (v) el Instituto Nacional de la Mujer (INM) en 1 medida de mitigación de impacto potencial; (vi) la Policía Nacional (DNSC) en una medida de mitigación de impacto potencial; (vii) el Corregidor, con 1 medida de mitigación de impacto potencial; y (viii) la Dirección Comarcal de Reforma Agraria, con 1 una medida de mitigación de impacto potencial.

A continuación, hemos listado las medidas sugeridas para este Plan de Gestión, agrupándolas por las entidades responsables de su implementación.

MINGOBIERNO

Los compromisos que se sugiere a MINGOBIERNO, para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti son:

2. En coordinación con el Congreso local y el Comité de Sede, incluir en el Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Buäbti, la demarcación y declaración de los *ötowo* como áreas protegidas (de derecho consuetudinario)
3. A solicitud del Comité de Sede y del Congreso General, tramitar la adopción de un programa de capacitación de la población local para oficios especializados en Buäbti,
4. A solicitud del Comité de Sede y del Congreso General, tramitar la elaboración de un portafolio de proyectos de empresariado indígena local sobre las oportunidades que surjan con el desarrollo de la Ciudad Buäbti, en Buäbti.
5. A solicitud del Comité de Sede y del Congreso General, tramitar la construcción de sede y dotación de equipo de comunicaciones a la policía *Buko Day*, en Buäbti.
6. Juntamente con el Congreso General, desarrollar y adoptar un protocolo de articulación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional, para la judicialización de perpetradores de violencia contra las mujeres en la Comarca
7. Coordinar un programa de capacitación a policía nacional en derechos humanos, legislación indígena y cultura ngäbe y buglé

COMITÉ DE SEDE

Los compromisos que se sugiere adquiriera el Comité de Sede para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti son, en su orden:

7. Tramitar la declaración de área protegida de derecho consuetudinario de los *ötowo* existentes en la zona, ante el Congreso Local y participar en su demarcación.
8. Promover ante el Corregidor y la Dirección Comarcal de Reforma Agraria, la inclusión de los derechos de las mujeres ausentes en la formalización de derechos posesorios
9. En coordinación con Mingobierno y el Congreso Local, promover y demarcar una zona de protección para la práctica del *cömu / tirete*, fuera de los límites de la Ciudad de Buäbti
10. Solicitar al Mingobierno, a través del Congreso General, la financiación de un programa de capacitación de la población local para oficios especializados
11. Solicitar al Mingobierno, a través del Congreso General, la financiación, la elaboración de un portafolio de proyectos para las oportunidades de negocio que surjan con el desarrollo de la Ciudad Buäbti,
12. Solicitar conjuntamente con el Congreso General, al Mingobierno, la financiación de la construcción de sede y dotación de equipo de comunicaciones a la policía *Buko Day*

CONGRESO GENERAL

Los compromisos que se sugiere adquiriera el Congreso General para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti son, en su orden:

2. Solicitar al Mingobierno, por iniciativa del Comité de Sede, la financiación un programa de capacitación de la población local para oficios especializados

3. Solicitar al Mingobierno, por iniciativa del Comité de Sede, apoyo para la elaboración de un portafolio de proyectos para las oportunidades de negocio que surjan con el desarrollo de la Ciudad Buäbti,
4. Solicitar al Mingobierno, conjuntamente con el Comité de Sede, apoyo para la construcción de sede y dotación de equipo de comunicaciones a la policía *Buko Day*
5. Coordinar con la DNSC de la Policía nacional, la elaboración de un protocolo de articulación entre la policía nacional y Buko Day para la seguridad de la ciudad de Buäbti
6. Conjuntamente con el Ministerio de Gobierno y Justicia, elaborar el diseño y adoptar un protocolo de articulación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional para la judicialización de perpetradores de violencia contra las mujeres en la Comarca

CONGRESO LOCAL

Los compromisos que se sugiere adquiera el Congreso Local para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti son, en su orden:

1. Declarar los ötowo de Buäbti como áreas protegidas de derecho consuetudinario (se permite su explotación tradicional, pero no su deforestación ni su cesión) y tramitar ante Mingobierno su incorporación en el Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Buäbti
2. Regular la frecuencia de la agricultura itinerante (al menos 4 años de descanso)
3. Demarcar una zona de protección para las práctica del cömu / tirete, fuera de los límites de la Ciudad de Buäbti

INM

El compromiso que se sugiere adquiera el INM para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti es:

1. Apoyar al MINSA en la incorporación en la planta del Centro Integra de un perfil profesional de psicóloga especializada en tratamiento de la discapacidad mental en mujeres víctimas de violencia.
2. Apoyar técnicamente a Mingobierno y al Congreso General en el diseño de un protocolo de articulación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional para la judicialización de perpetradores de violencia contra las mujeres en la Comarca

DNSC

El compromiso que se sugiere adquiera la DNSC de la Policía Nacional para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti es:

1. Coordinar con el Congreso General la elaboración de un protocolo de articulación entre la policía nacional y *Buko Day* para la seguridad de la ciudad de Buäbti

CORREGIDOR DE PEÑA BLANCA

El compromiso que se sugiere adquiriera el Corregidor para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti es:

1. Coordinar con el Comité de Sede y la Dirección Comarcal de la Reforma Agraria, la inclusión de derechos de mujeres ausentes en la formalización de derechos posesorios.

DIRECCIÓN COMARCAL DE REFORMA AGRARIA

El compromiso que se sugiere adquiriera la Dirección Comarcal de Reforma Agraria, para la mitigación de impactos de la construcción de Ciudad Buäbti es:

1. Coordinar con el Comité de Sede y el Corregidor, la inclusión de derechos de mujeres ausentes en la formalización de derechos posesorios.

Anexo 2. Descripción de rutas directas para acceder a Buäbti

A Buäbti se puede llegar directamente por dos vías asfaltadas desde la provincia de Chiriquí: subiendo por San Félix o subiendo por Tolé.



Foto 1. Buäbti y la carretera asfaltada que viene desde Tolé.

La accesibilidad es una de las ventajas que presenta la construcción de estas infraestructuras en Buäbti. Sin embargo, relucen algunas preocupaciones referentes al desplazamiento que tendrían que realizar los pacientes y sus familiares. Para analizar esta situación, se describen las dos vías principales para llegar a Buäbti y los poblados por donde pasa y sus principales conexiones.

Vía asfaltada San Félix – Buäbti (Llano Tugrí).

Distrito de San Félix, provincia de Chiriquí.

La vía sale desde el pueblo de San Félix, donde se encuentra el Hospital Regional del Oriente Chiricano el cual pertenece a la jurisdicción de la Comarca Ngäbe Bugle. En este pueblo también se encuentra la sede Regional del Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales pertenecen a la Comarca Ngäbe Bugle. Este poblado cuenta con una sede del Banco Nacional, cooperativas, cajeros automáticos y centros comerciales. Existe una terminal de transporte hacia distintas comunidades de Chiriquí, las ciudades de David y Panamá y poblados de la comarca Ngäbe Bugle.

Distrito de Nole Duima, Comarca Ngäbe Bugle.

Ya al entrar a la Comarca Ngäbe Bugle, la carretera pasa por el distrito de Nole Duima, donde están asentadas grandes comunidades como: Guabo, Oma, Boca del Monte y Chamí, esta última cuenta con un Centro Materno Infantil. Todas estas comunidades tienen centros educativos. También pasa por la localidad de Cerro Flores 1 y Cerro Flores 2.

Distrito de Munä, Comarca Ngäbe Bugle.

Luego se pasa al distrito de Munä, ahí se encuentra asentada el poblado de Congo, el cual se compone de viviendas diseminadas a orilla de la carretera.

Distrito de Kankintu, Comarca Ngäbe Bugle.

En esta vía asfaltada, desde el norte se puede llegar desde el asentamiento de Hacha que es el lugar de llegada de pobladores de comunidades de la región Nö Kribo, específicamente de las comunidades de Tolote y Piedra Roja.

Distrito de Mirono, Comarca Ngäbe Bugle.

Esta vía asfaltada también tiene un ramal hasta el poblado de Sabanitas al cual llegan los pobladores de la cercana comunidad de Kuerima. En Sabanita se encuentra la sede de la Dirección Regional de Educación de la Comarca Ngäbe Bugle y la sede del Consejo de Coordinación Comarcal.

La vía que sale desde San Félix, está conectada con otra carretera asfaltada que pasa por comunidades como Julí, Pílon y llega hasta Cerro Otoe del distrito de Mirono, a esta vía se conecta la carretera que llega hasta Guayabal de Mirono.

Vía Tolé – Buäbti (Llano Tugrí).

Distrito de Tolé, provincia de Chiriquí.

En este pueblo parte la vía hacia el norte. Desde Tolé hasta Cerro Sombrero la carretera está deteriorada pero transitable. En el poblado de Tolé se localiza un Centro de Salud, Caja de Ahorros, cajero automático, centros comerciales, centros educativos y la terminal de transporte con salidas hacia otros pueblos de Tolé, también para San Félix, David, Santiago de Veraguas y la ciudad de Panamá; en esta terminal salen diversas rutas hacia la Comarca Ngäbe Bugle.

Distrito de Munä, Comarca Ngäbe Bugle.

Al subir hacia el norte se pasa por los siguientes corregimientos de Munä que están a orillas de la vía.

Corregimiento de Alto Caballero:

- En este corregimiento se pasa por la comunidad de Buenos Aires.
- Comunidad de Alto Caballero que cuenta con un centro educativo y sede universitaria de la Universidad Autónoma de Chiriquí, UNACHI.
- Cerro Sombrero donde se localiza un Centro de Salud. A esta comunidad llegan los pobladores de otras comunidades como Guayabal de Kikari, Quebrada Arena del corregimiento de Umani.

- Comunidad de Quebrada Pita.

A partir de Cerro Sombrero y hasta Buäbti, la carretera está recién asfaltada.

Corregimiento de Kikari:

- Comunidad de Alto Saldaña que cuenta con un Centro Educativo y Escuela Nocturna.
- Comunidad de Cerro Mosquito que cuenta con un Centro Educativo. A esta comunidad llegan los moradores de Cerro Ñame y otros lugares.

Corregimiento de Chichica:

La comunidad de Chichica es la cabecera del distrito de Munä y una de los poblados más grandes del distrito. Se cuenta con un Centro de Salud, Alcaldía del Distrito, Tribunal Electoral, centros educativos, iglesias evangélicas y católica, sede de la Universidad Especializada de las Américas, UDELAS. En esta comunidad llega la carretera de tierra que conecta con otros corregimientos como Dikeri y Cerro Caña. En Dikeri se encuentran comunidades como Lajita y Cerro Algodón que es sede del Juzgado Municipal. En Cerro Caña se encuentran las comunidades de Cerro Caña, Las Trancas y Meregilda. Hay una carretera de tierra que llega hasta Llano Culebra de Tolé, desde ahí la calle es asfaltada hasta Tolé.

Corregimiento de Peña Blanca.

- Comunidad de Cerro Miel. En esta comunidad llega una carretera de tierra desde la comunidad de Llano Ñopo. Llano Ñopo pertenece al corregimiento de Roka, aquí se encuentra un Centro de Salud, centros educativos, sede universitaria de la Universidad Autónoma de Chiriquí, Unachi. Esta comunidad es el centro de llegada de los moradores de la cuenca alta del río Tabasará. Actualmente se está construyendo un puente vehicular sobre el río Tabasará que conectará Llano Ñopo con diversas comunidades de los corregimientos de Sitio Prado, Mreni, Nibra y Bakama las cuales tienen servicios de transporte hasta Viguí en Chiriquí.
- Comunidad de Peña Blanca. Esta comunidad cuenta con instalación de salud, Centro Educativo y es el lugar de llegada de los pobladores de otras comunidades como Rubti, Cerro Venado, Guayabal y de la comunidad de Trinchera del Corregimiento de Kankintu de la Región Ñö Kribo.
- Buäbti. Es la capital de la comarca Ngäbe Bugle. Cuenta con una instalación de salud, la cual no funciona. Tiene un Centro Educativo. Se encuentra la sede del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. Hay presencia de iglesias evangélicas y católica. Con residentes de mayoría 121gäbe, recientemente se ha visto un aumento de la población por la llegada de ngäbes de otros corregimientos los cuales han comprado terreno para construir sus viviendas. Los carros de transporte que suben por Tolé llegan hasta la Escuela, mientras que los que suben desde San Félix llegan hasta un poco más delante de la instalación de salud. La comunidad cuenta con servicios de electricidad, pero sin señal de celular, excepto en las zonas más altas.



Mapa 1. Ubicación de Buäbti (punto verde) y sus vías de acceso con carreteras de asfalto (líneas rojas) y carreteras de tierra y piedra (líneas negras) desde San Félix (punto azul) y Tolé (punto gris).

En estas dos vías, se asientan diferentes comunidades, así como viviendas dispersas a orilla de la carretera, las cuales tienen conexión directa con Buäbti, a su vez accesible desde la Carretera Panamericana en la Provincia de Chiriquí. La mayoría de las comunidades incluidas en esta descripción cuentan con servicios de transporte público los cuales implicaría un desplazamiento directo hasta Buäbti; no obstante, relucen algunos inconvenientes sobre todo para las personas con deficiencia motriz. Esta descripción de las vías que conducen a Buäbti nos da indicios sobre la situación que tendrían que pasar las personas con discapacidad y su movilidad para llegar a la Sede de Senadis y al Centro Reintegra en Buäbti.

Anexo 3: Resumen de entrevistas de acceso

Extracto de entrevistas realizadas con personas ngäbe por parte de Daniel Peñol Flores, en el mes de abril de 2020.

Entrevista 1, docente.

“A mi juicio, es muy favorable la construcción de esa institución [Senadis] y el centro Reintegra. Es más, todas las instituciones deberían estar en la cabecera de un lugar o donde hay más población de personas con estas necesidades especiales. También es oportuno, construir centros de dependencia por región y cabecera para responder con mayor rapidez a la población necesitada. Por otra parte, he tenido contacto con personas que tienen discapacidad física e intelectual que limitan la comunicación y el desplazamiento.

He percibido en algunas comunidades que se discriminan a estas personas [con discapacidad] quizá porque tienen algunas dificultades, pero muchos son responsables y tienen el compromiso con la comunidad de cooperar y trabajar en equipo. También, a estas personas muchas veces lo INTEGRAMOS en el hogar, pero no lo incluimos como una persona productiva en la sociedad. En hora buena, es necesario construir la sede de esta institución en la capital [de la Comarca] para generar cambios significativos para las personas que lo necesitan y así a la Comarca también. Con esta iniciativa se puede motivar a la comunidad en general a apoyar la diversidad”.

Entrevista 2, docente.

“Me parece una excelente idea, pero, para hacer ese tipo de construcción debe haber un censo que muestre donde está el mayor número de personas con discapacidad. Si se va a construir algo, es para aprovecharlo y no solo para decir que en la Comarca hay un Centro Reintegra. Llano Tugrí está en una zona muy alejada y el tema del pasaje sería uno de los principales problemas. De construirse allá, ¿cuáles son las facilidades que les ofrecerán a estas personas con discapacidad?”.

Entrevista 3, docente.

“Estoy de acuerdo con la construcción y también creo que en un futuro nosotros debemos plantear la posibilidad de que todas las instituciones regionales comarcales tengan su sede en Llano Tugrí. Evidentemente una de las grandes dificultades o los grandes obstáculos sería la distancia que representa Llano Tugrí en función de las comunidades comarcales. Haciendo referencia al Senadis como tal, yo pienso que sería positivo y sería muy bueno porque sobre todo en educación [Meduca] tú llegas a lidiar con personas con discapacidad, llegas a trabajar con esas personas pero en Meduca no te capacitan para esa intervención, tú vas aprendiendo al golpe, al tratar a los niños, a tratar de enseñarles en función de su capacidad de aprendizaje, entre otras cosas. Entonces yo pienso que sería positivo no solo el Senadis, sino que el Centro Reintegra me parece excelente puesto que así hacemos parte a los Ngäbe de este tipo de acceso a ayuda con respecto a los niños que tienen discapacidad o algún tipo de condición. De hecho en mi familia tenemos un niño con capacidades especiales y para nosotros sería muy importante”.

Entrevista 4, docente.

“He tenido experiencia con niños con dificultades en el aprendizaje y otros con discapacidades y necesitan ayuda. Muchos padres no tienen los recursos para suplir las necesidades de sus hijos”.

Entrevista 5, estudiante universitario.

“Estas instalaciones son convenientes y benefician por la rapidez y evita el desplazamiento para solicitar apoyos o certificaciones. Sé que las certificaciones de Senadis son muy lentas y tediosas. Creo que tener una sede oficial en la comarca ayudaría a la población discapacitada y también ayudaría agilizar los trámites”.

Entrevista 6, estudiante universitario.

“Creo que sería importante llevar el proyecto ya que algunos de nuestros hermanos y hermanas no cuentan con el recurso económico; por lo cual este proyecto ayudaría mucho para que los pacientes puedan recibir sus tratamientos además Buäbti es un lugar accesible. La desventaja del lugar es en cuanto a las condiciones climáticas, el frío y la brisa”.

Entrevista 7, familiar de persona con discapacidad.

“Considero yo que construir un lugar que beneficie a personas con problemas de discapacidad, ayuda bastante. Te puedo hablar de una experiencia, de un familiar, ella desde la Comarca tenía que viajar a Santiago, entonces eso acarrea gasto y tiempo. Si lo construyeran en Buäbti, no sé si beneficia de manera general a toda la Comarca, pero sí yo creo que beneficia a las comunidades cercanas a Buäbti, y eso está bien, es bueno que se haga. Sería mejor si se implementa por regiones, una sede por cada región para que se ayude a las personas con esos problemas en distintas partes de la Comarca. Pero sí es una buena idea porque va beneficiar a muchas personas que yo sé que tienen gastos cuando van a David, a Santiago o hasta Panamá. Sería algo bueno para la Comarca”.

Entrevista 8, familiar de persona con discapacidad.

“Considero que la construcción en Buäbti sería algo satisfactorio para la población de la Comarca porque he visto situaciones complicadas en la Comarca, personas con deficiencia motriz, algunos que están en sillas de rueda, que permanecen sentados, que no pueden caminar; otros como retardo mental o de lento aprendizaje. Entonces pienso que la sede de esas instituciones en la Comarca sería muy ventajoso para la población ya que se podría reintegrar a los muchachos con distintas deficiencias físicas o cognitivas. Muchas veces, los padres no tienen la capacidad de lidiar con los hijos que sufren de esos problemas; por eso pienso yo que sería ventajoso porque en esas instituciones pueden haber personal especializado o con conocimientos para que puedan atender a los pacientes. Pienso yo que es ventajoso de esa manera, ya que los padres ven que los hijos pueden tener posibilidades de salir de ese problema y así adquirir habilidades. En caso de las comunidades aledañas, incluso hasta en mi familia yo he visto niños que tienen dificultades y mi hermana [menor de edad] que padece de Síndrome de Down. Para esto, pienso yo que debe haber una institución que la atienda, pero a ella nunca la han atendido, ella no habla, solo hace gestos y balbuceo, pero coordinación cognitiva para descifrar palabras, ella no lo puede

hacer. Entonces, mi papá no fue a la escuela, mi mamá, tampoco; entonces, pienso yo que es muy importante que se llegue a crear una institución así en la Comarca que pueda rehabilitar a las personas ya que como humanos todos tenemos derecho siempre y cuando haya oportunidades. Pero en este caso no hay oportunidad, actualmente no hay una institución en la Comarca, son áreas muy vulnerables, por eso hay personas que se quedan sin atención y sin derechos. Entonces pienso yo que es muy ventajosa. Pero también, viéndolo por otra parte, puede haber desventaja si hay que generar un gasto económico para que los pacientes puedan asistir a las citas”.

Entrevista 9, familiar de persona con discapacidad.

“El centro Reintegra en Buäbti me parece un buen proyecto y Buäbti me parece muy accesible. Si hablamos de carretera, Buäbti es muy accesible, muy céntrico para la Comarca. Yo he tenido contacto con personas con discapacidad, algunos de nacimiento, otros por accidente. Incluso tengo una hermana que tiene discapacidad física, ella sufre de Distrofia Muscular de Becker. Y así tengo varios familiares también que están en esas situaciones, amistades también y conozco a varios niños, personas adultas y jóvenes que también pasan por esa situación muy difícil y he hablado con ellos y me gusta tratar con ellos. Así que sí he tenido contacto con ellos y me parece muy bueno el proyecto. La desventaja es que en las familias de esos niños, como los niños tienen esa dificultad, los niños son subestimados, no les prestan la debida atención y muchos de ellos no van a la escuela. Muchas veces pensamos que una persona con discapacidad no puede contribuir a la sociedad y eso trae como consecuencia que los familiares de esos niños no los apoyan para salir, para desplazarse. Pero sí hay otras personas con discapacidad que cuentan con la ayuda de su familia y me parece muy bien la sede en Buäbti pero también habría que ver si en Buäbti hay personas con discapacidad, porque por ejemplo acá [en otra comunidad de Munä] hay más de cinco personas con problemas tanto de discapacidad física como niños que no comprenden bien las clases en la escuela. Pienso que a las personas que no pueden desplazarse hasta un punto céntrico como Buäbti, se les puede dar una atención personalizada en el hogar, con un grupo o equipo de trabajo se podría ayudarlos. También se debería conseguir un transporte para llevar a estas personas hasta un lugar céntrico para que puedan recibir algún apoyo, todo lo que se le pueda brindar a esa persona con discapacidad”.

Entrevista 10, funcionaria.

Buäbti es una localidad muy alejada de la región Ñö Kribo, conozco a personas que se atienden en Bocas del Toro. Para los de Ñö Kribo lo más manejable es que se sigan atendiendo en Bocas del Toro o en David. Pero siempre me he preguntado ¿cómo nuestra gente sobrelleva esas situaciones? ¿Qué atención se les da a las personas con discapacidad que están en la Comarca? Yo no sé si existe algún censo, si existe alguna estadística, antes de construir algo para atender una necesidad es importante que existan esas cifras. Ahora, lastimosamente con el tema de los censos, ese tema de la discapacidad está incluido ahí, pero como está suspendido [por la pandemia], las cifras no están actualizadas, pero siempre he tenido esa inquietud. Lo digo porque en las ciudades, muchas personas no le dan seguimiento a los pacientes porque los médicos al momento de diagnosticarles no les atienden dándoles las posibles soluciones para que el niño evolucione mejor, te lo digo porque hay personas que me han comentado eso, cuando le hacen los diagnósticos sobre alguna discapacidad, algunas veces los médicos dicen que ya no hay solución. Entonces yo pienso que lo que se vaya a construir debe incluir el concienciar para que

las personas no oculten a sus familiares con discapacidad. Adicional a cualquier infraestructura hay que tener cifras como las personas pueden comprender que esos problemas se pueden atender. Ahora, es un gasto grandísimo salir de la Comarca, un esfuerzo enorme, así que si van a construir alguna infraestructura, yo pienso que deben crear extensiones. Que si bien es cierto, que no pueden tener personal permanente porque podría generar un gasto muy grande o no se puede sostener eso, que por lo menos esos especialistas o esos terapeutas vayan cada cierto tiempo, es mejor porque se abarcaría a más personas con necesidades y no que toda esta población tenga que trasladarse ya que es muy caro, aparte si la persona no camine y su familiar lo tenga que cargar. Solamente las personas que viven en la Comarca, conocen las penurias, a veces hasta salir en mal tiempo, si se va hacer un edificio o una sede, siento que deben poner extensiones en otras partes de la geografía de la Comarca para que sean accesibles y se cubran las necesidades sin que sean los pacientes los que tengan que hacer ese sacrificio. La atención temprana en los primeros años de vida es determinante. Una solución sería incluir en el proyecto, una extensión de Reintegra en la zona de Cricamola [región Ñö Kribo]”.

Entrevista 11, funcionaria de salud.

“Toda infraestructura se hace con un objetivo. Primero que todo, hay que saber que debemos de construir infraestructura con presupuesto y con profesionales para atender a la población, de acuerdo a eso se debe tomar la decisión de construir. Porque se han construido infraestructuras que solo se construyen y quedan sin funcionamiento y solo quedan de monumento. Como parte del sistema de salud, he tenido contacto con personas discapacitadas, yo trabajo en la parte comunitaria, y en las veces que me ha correspondido visitar las comunidades he visto a personas discapacitadas pero que hasta ahora llevan su seguimiento en sus casas o los que tienen la capacidad de llegar a la atención, van pues a David o donde les quede más accesible; algunas veces perdiendo sus citas, otras veces asistiendo. Discapacitados hay y muchos ni siquiera llegan a ninguna instalación de salud o a ninguna sala de Reintegra. Es importante saber el objetivo de la construcción de estos centros y si cuenta con presupuesto y personal capacitado para asumir las responsabilidades para que pueda ser funcional”.

Anexo 4. Cuadro de fincas de Buäbti

| Fincas | |
|----------|--|
| No. Ref. | Propietarios |
| 1 | Acceso al MDA, MVI y otras fincas |
| 2 | ANATI |
| 3 | Antonio Jimenez |
| 4 | Area Institucional |
| 5 | Atanasio Jimenez y Familia |
| 6 | ATP Autoridad de Turismo |
| 7 | ATTT Comarcal |
| 8 | Autoridades Tradicionales |
| 9 | Banco Nacional |
| 10 | BDA |
| 11 | Benedicto Tugri |
| 12 | BukoDay |
| 13 | Caja de Ahorro |
| 14 | Cancha de Fútbol |
| 15 | Gobernación |
| 16 | Catalino Salinas |
| 17 | Cementerio No 1 |
| 18 | Cementerio No 2 |
| 19 | Contraloría |
| 20 | Corregiduría |
| 21 | Cresencia Prado |
| 22 | Cristobalina Pinto |
| 23 | Cuadro de Balsería |
| 24 | Dionisio Miranda |
| 25 | Domingo Tugri |
| 26 | Donación No Asignada |
| 27 | Donación No Asignada |
| 28 | Donación No Asignada |
| 29 | Edilma Salinas |
| 30 | Eliecer Cedeño |
| 31 | Eliosondro Salinas |
| 32 | Emerita Tugri |
| 33 | Enrique Sanchez |
| 34 | Erasmio y Familia |
| 35 | Escuela Buabti |
| 36 | FICADEN |
| 37 | Florinda Guerra |
| 38 | Florinda Guerra e Hijos |
| 39 | Genaro Palacios |
| 40 | Helipuerto |
| 41 | Iglesia Bautista |
| 42 | Iglesia Católica |
| 43 | Iglesia Evangélica |
| 44 | Iglesia Evangélica - Roja |
| 45 | IMA Comarcal |
| 46 | INADEH |
| 47 | Instituto de Artesanías |
| 48 | Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) |
| 49 | IPACOOOP |
| 50 | Jaime Tugri |
| 51 | Jaime Tugri |
| 52 | Juan Tugri |
| 53 | Juan Tugri |
| 54 | Julio Tugri |
| 55 | Luis Santos |
| 56 | Luis Tugri (Difunto) |
| 57 | Marciano Jimenez |
| 58 | Maria Tugri |
| 59 | Mario Tugri |
| 60 | Martina Tugri |
| 61 | Martires Santos Guerra |
| 62 | Máximo Gallardo |
| 63 | Máximo Tugri |
| 64 | Maximo Tugri y Familia |
| 65 | MEDUCA |
| 66 | MEF |
| 67 | Mercadito de Hato Chamí |
| 68 | MAmbiente |
| 69 | MDA |
| 70 | MDES |
| 71 | MINSA |
| 72 | MMOT |
| 73 | Múltiples Fincas Privadas rosa,Eneida,Ema,Ermelinda |
| 74 | Múltiples Propietarios |
| 75 | Nicolás Tugri |
| 76 | Órgano Judicial |
| 77 | Orlando Camarena |
| 78 | Oscar Tugri |
| 79 | Oscar Tugri |
| 80 | Pablo Tugri |
| 81 | Pablo Tugri |
| 82 | Patronato de Nutrición (actual)- ONG |
| 83 | Prof. Ramon Santos & Familia |
| 84 | Profesor Danilo Reyes |
| 85 | PRONADEL |
| 86 | Ruben Gonzáles (Rest. Gonzáles y Florez) |
| 87 | Samuel Abrego |
| 88 | TRANSCOBSA (actual) |
| 89 | Universidad UNACHI |
| 90 | Venesio Tugri Villagra |
| 91 | Yesenia Caballero |

Anexo 5: Consultas realizadas en los Centros REINTEGRA, 2017¹⁷⁵

Cuadro N° 48a TOTAL DE CONSULTAS REALIZADAS, EN LOS CENTROS REINTEGRA DE LA REPUBLICA DE PANAMA
SEGÚN REGION DE SALUD, TIPO DE PACIENTE Y SEXO; SEGÚN SERVICIO
AÑO: 2017

| Servicios | Total | Colon | | | | | Chiriqui | | | | | Herrera | | | | | Veraguas | | | | |
|---------------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. |
| Total | 114787 | 5881 | 2809 | 4382 | 4308 | 8690 | 9153 | 4756 | 7871 | 6038 | 13909 | 67 | 2 | 29 | 40 | 69 | 4115 | 1460 | 2633 | 2942 | 5575 |
| Médicas | 13165 | 214 | 545 | 458 | 301 | 759 | 1246 | 833 | 1212 | 867 | 2079 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 |
| Fisiatria | 7868 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 409 | 251 | 359 | 301 | 660 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Medicina General | 1991 | 214 | 545 | 458 | 301 | 759 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pediatria | 2040 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 837 | 582 | 853 | 566 | 1419 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Psiquiatria | 988 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Oftalmología | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Urgencia General /Oftalmología | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Odontología | 3123 | 28 | 317 | 154 | 191 | 345 | 417 | 263 | 387 | 293 | 680 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Enfermería | 6945 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Técnicas | 91554 | 5639 | 1947 | 3770 | 3816 | 7586 | 7490 | 3660 | 6272 | 4878 | 11150 | 67 | 2 | 29 | 40 | 69 | 4113 | 1459 | 2631 | 2941 | 5572 |
| Estimulación Precoz | 2044 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1001 | 601 | 934 | 668 | 1602 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fisioterapia | 56766 | 4871 | 1685 | 3452 | 3104 | 6556 | 3210 | 2081 | 3206 | 2085 | 5291 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2307 | 1010 | 1675 | 1642 | 3317 |
| Fono - Audiología | 4437 | 316 | 249 | 38 | 527 | 565 | 491 | 291 | 43 | 739 | 782 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 537 | 197 | 20 | 714 | 734 |
| Nutrición | 1155 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 39 | 24 | 36 | 27 | 63 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Psicología | 5954 | 452 | 13 | 280 | 185 | 465 | 1819 | 184 | 1200 | 803 | 2003 | 67 | 2 | 29 | 40 | 69 | 526 | 249 | 505 | 270 | 775 |
| Terapia Ocupacional | 15074 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 930 | 479 | 853 | 556 | 1409 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 743 | 3 | 431 | 315 | 746 |
| Terapia de la Voz y Lenguaje | 3482 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terapia Respiratoria | 934 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Trabajo Social | 604 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Laboratorio de Ortesis | 1104 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Departamento de Registros y Estadística de Salud.

Cuadro N° 48b TOTAL DE CONSULTAS REALIZADAS, EN LOS CENTROS REINTEGRA DE LA REPUBLICA DE PANAMA
SEGÚN REGION DE SALUD, TIPO DE PACIENTE Y SEXO; SEGÚN SERVICIO
AÑO: 2017

| Servicios | Coclé | | | | | Los Santos | | | | | Darién | | | | | Panamá | | | | |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. | Aseg. | No Aseg. | Masc. | Fem. | Cons. |
| Total | 2000 | 2153 | 1691 | 2462 | 4153 | 3494 | 1055 | 1990 | 2559 | 4549 | 712 | 812 | 934 | 590 | 1524 | 59296 | 16418 | 35029 | 40685 | 75714 |
| Médicas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7757 | 2567 | 4640 | 5684 | 10324 |
| Fisiatria | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5382 | 1826 | 3236 | 3972 | 7208 |
| Medicina General | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1027 | 205 | 443 | 789 | 1232 |
| Medicina Neurología | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 179 | 96 | 165 | 110 | 275 |
| Pediatria | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 405 | 216 | 354 | 267 | 621 |
| Psiquiatria | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 764 | 224 | 442 | 546 | 988 |
| Odontología | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1480 | 618 | 1066 | 1032 | 2098 |
| Enfermería | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5677 | 1268 | 2919 | 4026 | 6945 |
| Técnicas | 2000 | 2153 | 1691 | 2462 | 4153 | 3494 | 1055 | 1990 | 2559 | 4549 | 712 | 812 | 934 | 590 | 1524 | 44382 | 11965 | 26404 | 29943 | 56347 |
| Estimulación Precoz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 89 | 353 | 297 | 145 | 442 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fisioterapia | 1228 | 1693 | 1587 | 1334 | 2921 | 1232 | 305 | 711 | 826 | 1537 | 604 | 411 | 587 | 428 | 1015 | 28935 | 7194 | 16549 | 19580 | 36129 |
| Fono - Audiología | 772 | 460 | 104 | 1128 | 1232 | 831 | 251 | 240 | 842 | 1082 | 14 | 28 | 34 | 8 | 42 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nutrición | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 782 | 310 | 390 | 702 | 1092 |
| Psicología | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 876 | 382 | 590 | 668 | 1258 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1075 | 309 | 714 | 670 | 1384 |
| Terapia Ocupacional | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 555 | 117 | 440 | 223 | 672 | 5 | 20 | 16 | 9 | 25 | 9692 | 2530 | 5847 | 6375 | 12222 |
| Terapia de la Voz y Lenguaje | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2370 | 1112 | 1866 | 1616 | 3482 |
| Terapia Respiratoria | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 805 | 129 | 444 | 490 | 934 |
| Laboratorio de Ortesis | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 723 | 381 | 594 | 510 | 1104 |

Fuente: Departamento de Registros y Estadística de Salud.

¹⁷⁵ Ministerio de Salud. Dirección de Planificación. Departamento de Registros y Estadísticas de Salud. *Anuario Estadístico 2017*. Panamá, 2017