



**PROGRAMA DE INNOVACION AGROPECUARIA SOSTENIBLE
E INCLUYENTE EN PANAMA -PIASI**

PN-L1166

**EVALUACIÓN DE IMPACTOS SOCIOCULTURAL PUEBLOS INDÍGENAS (EISC)
Parte I**

(Documento en Construcción)

**Informe elaborado por Luis José Azcárate
*Consultor Socio Cultural***

Abril 10 de 2021

Contenido

ÍNDICE TABLAS	4
ÍNDICE DE MAPAS	5
SIGLAS Y ACRONIMOS	6
PRESENTACIÓN	9
1. ASPECTOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS - PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ	14
2. REVISIÓN DE LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS CON PUEBLOS INDÍGENAS	20
2.1 LEGISLACIÓN NACIONAL:	20
2.2 LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:	23
3. CARACTERÍSTICAS LEGALES DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS	23
3.1 LAS COMARCAS INDÍGENAS	24
3.2 LAS TIERRAS COLECTIVAS	25
4. INTRODUCCIÓN ASPECTOS ECONÓMICOS PRODUCTIVOS DE LOS PI	29
5. USOS CULTURALES DE LA TIERRA	35
5.1 COMARCA NGÄBE – BUGLÉ – USOS CULTURALES DE LA TIERRA	36
5.2 INDÍGENAS DULE (GUNA) – USOS CULTURALES DE LA TIERRA	39
5.3 COMARCA EMBERÁ-WOUNAAN – USOS CULTURALES DE LA TIERRA	41
6. ORGANIZACIÓN SOCIAL, PARENTESCO, ASENTAMIENTOS EN LAS COMARCAS 43	
7. ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LAS COMARCAS INDÍGENAS	47
8. COMARCA NGÄBE-BUGLÉ – OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS	57
8.1 INTERVENCIONES CON PROYECTOS EN LA CNB	61
9. COMARCA EMBERÁ - WOUNAAN- OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS	67
9.1 INTERVENCIONES CON PROYECTOS EN LA CEW	70
9.2 ASOCIACIONES DE PRODUCTORES	71
10. COMARCA KUNA YALA - OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS	73

10.1 INTERVENCIONES CON PROYECTOS EN GUNAYALA	76
10.2 CORREGIMIENTO DE AILIGANDI	77
10.3 INTERVENCIONES CON PROYECTOS CORREGIMIENTO DE AILIGANDI.....	79
11. COMARCA MADUNGANDÍ – OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS.....	82
BIBLIOGRAFIA.....	87

ÍNDICE TABLAS

Tabla 1	Áreas de Intervención Pueblos Indígenas.....	12
Tabla 2	Población y distribución indígena, 2010.....	15
Tabla 3	Población indígena por pueblo y comarca. 2010.....	15
Tabla 4	Distribución de población por Distrito. Comarca Ngäbe Buglé.....	16
Tabla 5	Población pueblos Ngäbe y Buglé. Distritos y corregimientos del estudio. Provincia de Veraguas.....	16
Tabla 6	Distribución de población por Distrito. Comarca Emberá/Waunaan	17
Tabla 7	Población pueblos Emberá y Wounaan. Distrito de Chepigana. Provincia de Darién. Corregimientos del estudio	17
Tabla 8	Características Legales de los Territorios Indígenas	27
Tabla 9	Regiones, distritos población, cabecera y corregimientos Comarca Ngäbe-Buglé -CNB	57
Tabla 10	Distritos y Corregimientos de la Comarca Emberá	68
Tabla 11	División Político-Administrativa. Comarca Kuna Yala	74
Tabla 12	Comunidades Comarca Kuna de Madugandí	83

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1	República de Panamá. División Provincias y Comarcas	14
Mapa 2	Comarca Ngäbe-Buglé - CNB	57
Mapa 3	Comarca Emberá Waunaan	67
Mapa 4	Comarca Gunayala.....	73
Mapa 5	Comarca Madungandí.....	82

SIGLAS Y ACRONIMOS

AASE	Análisis Ambiental y Social Estratégico
ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Centroamericana
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras ¹
ASMUNG:	Asociación de Mujeres Ngäbe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
CAMIC	Comité Asesor de Mujeres Indígenas (del CONDIPI)
CBMAP	Programa del Corredor Biológico Mesoamericano Panameño
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y El Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CNB	Comarca Ngäbe-Buglè
CNI	Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
CGNB	Congreso General Ngäbe-Buglè
CONDIPI	Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
DIPORP	Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá
DNPI	Dirección Nacional de Política Indígena
DGRPI	Dirección General del Registro de la Propiedad Intelectual
EAS	Estrategia ambiental y social
EIA	Evaluación del impacto ambiental
EIDH	Evaluación del impacto en los derechos humanos
EISC	Evaluación de impacto sociocultural
EISA	Evaluación del impacto social y ambiental
EIS	Evaluación del impacto social
ENV	Encuesta de Niveles de Vida
ESC	Evaluación Sociocultural
ESG	Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEINB	Fundación de Educadores Indígenas Ngäbe-Buglé
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GRAPAS	Granjas con Prácticas de Agricultura Sostenibles
GICI	Gestión Integrada del Conocimiento y la Innovación
IIDKY	Instituto para la Investigación y Desarrollo Kuna Yala
IAIA	Asociación Internacional de Evaluación de Impacto

¹ Alexis Oriel Alvarado Ávila del pueblo indígena Gunadule dirige la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

IDIAP	Instituto de Innovación Agropecuaria
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos
IFI	Institución financiera internacional
IGAS	Informe de gestión ambiental y social
IGTG	Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia.
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá
IPM-C	Índice de Pobreza Multidimensional
IPT	Instituto Profesional y Técnico de Kuna Yala
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas Panamá
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MNDPI	Mesa Nacional de Pueblos Indígenas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMICA	Organización de Mujeres Indígenas y Campesinas
OMIUB	Organización de Mujeres Indígenas Unidas por la Biodiversidad de Panama
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSHA	Administración de Seguridad y Salud Ocupacional del Gobierno de los Estados Unidos
PAPI	Plan de Acción de Pueblos Indígenas
PDIP	Plan De Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panama
PEC	Consultor de Productos y Servicios Externos
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PI	Pueblos Indígenas
PIASI	Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente (PN-L1166)
PIB	Producto Interno Bruto
PCGT	Plan Comunitario de Gestión Territorial
PMIE	Programa del Manejo Integrado de Ecosistemas en Comunidades y Pueblos Indígenas en Centroamérica
PNB	Proyecto Ngäbe-Buglè
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA	Plan Operativo Anual
PROMOSA	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios
PRONAN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
PRONAT	Proyecto de Administración y Regularización de Tierras

PTA	División de Asesoramiento Técnico y Políticas
PTMC	Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
REDD	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SENAPAN	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional
SGAS	Sistema de gestión ambiental y social
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SSAN	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
TDR	Términos De Referencia
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas Sobre Los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPFII	Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas
VMAI	Viceministerio de Asuntos Indígenas ²

² Ausencio Palacio del pueblo indígena Ngäbe es el Viceministro de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno. Ha sido Gobernador de la Comarca Ngöbe-Buglé (2006-2009) y Diputado de la Comarca Ngöbe-Buglé, por el Circuito 12-1 Región Ñokribo, período 2014-2019.

PRESENTACIÓN

Este estudio hace parte de la fase de diseño y formulación del Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente -PIASI, dirigido a mejorar los ingresos agrícolas y la seguridad alimentaria de 10.000 pequeños agricultores familiares en Panamá, siguiendo un enfoque territorial de paisaje en cuencas priorizadas, y con metas pro-género y pro-diversidad. Se trata de contribuir a aumentar la productividad, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de los agricultores familiares, así como su acceso a mercados.

Entre los resultados esperados incluyen la adopción de prácticas de producción innovadoras que sean productivas, ambientalmente sostenibles y resilientes; así como la implementación de modelos de mercado innovadores, para que los agricultores disminuyan sus pérdidas, agreguen valor a sus productos y/o incrementen la captura de valor de sus productos.

El PIASI además se alinea con temas transversales como (i) Equidad de Género y Diversidad, al promover la participación de las mujeres y pueblos indígenas; (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al fomentar la producción sostenible y resiliente; e (iii) Instituciones y Estado de Derecho, al apoyar el fortalecimiento institucional. En Panamá concretamente el proyecto está alineado con el Plan Estratégico de Gobierno; el Plan Estratégico Sectorial 2020-2024 Agropecuario y Rural; y el “Plan Colmena - Panamá Libre de Pobreza y Desigualdad³”.

Para lograr dichos objetivos, se financiarán bienes y servicios estructurados en tres componentes.

- **Componente I. Innovación Productiva**, promueve la adopción de prácticas agropecuarias agroecológicas⁴, financiará: (i) bonos de innovación (combinación de asistencia técnica y apoyo financiero no reembolsable a agricultores familiares); (ii) proyectos de investigación-acción participativa; y (iii) sistematización y gestión del conocimiento, con apoyo de tecnología digital.
- **Componente II. Innovaciones de Mercado**, financiará apoyo técnico, gerencial y/o financiero no reembolsable a grupos de agricultores para fortalecer su asociatividad y servicios a sus miembros como: transporte, almacenaje, procesamiento; inteligencia

³ Consiste en recuperar y fortalecer la acción de gobierno desde las comunidades, priorizando Corregimientos por mayor cantidad de población en condición de pobreza multidimensional. Empodera gobernaciones y juntas técnicas organizando la participación ciudadana para que se constituyan en actores de su propio desarrollo.

⁴ Los objetivos de la Agroecología son la obtención de alimentos de máxima calidad nutritiva y sensorial, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra y la diversidad genética, mediante la utilización óptima de recursos renovables y sin el empleo de productos químicos sintéticos.

de mercado, fomento a circuitos cortos de comercialización y certificaciones innovadoras.

- Componente III. **Fortalecimiento Institucional**, fomentará: (i) la modernización de la gestión en el IDIAP; y (ii) sistemas de información y georreferenciación; entre otros.

Teniendo en cuenta que una gran parte de la población indígena en Panamá es clasificada como pobre bajo estándares internacionales⁵; destacando que los pueblos indígenas de Panamá cuentan con importantes recursos naturales (tierras, bosques, flora, fauna y ríos) reconocidos mediante la figura de comarcas y territorios colectivos indígenas⁶; aceptando que conservan técnicas, conocimientos y el uso de semillas y cultivos que continúan vigentes, con procesos tradicionales de toma de decisiones marcadamente diferentes a los promovidas y que se consideran esenciales para asegurar su seguridad alimentaria y nutricional, usos y costumbres.

El presente estudio está dirigido a asegurar la inclusión de la variable cultural y el enfoque diferencial étnico⁷ en comunidades y pueblos indígenas que hacen parte de la cobertura de proyecto PIASI. El propósito del diagnóstico Sociocultural, no es sólo el de precaver impactos socioculturales, sino el de sentar las bases para asegurar la pertinencia cultural y la participación de autoridades indígenas durante el diseño y formulación del proyecto, lo cual significa, valorar los sistemas tradicionales de cultivos, los conocimientos milenarios agrícolas propios de los pueblos indígenas, la importancia de su sostenibilidad y protección del medio ambiente y la biodiversidad; que además, respondan simultáneamente a la seguridad alimentaria y nutricional, la conservación y rescate de las semillas tradicionales, el fortalecimiento organizativo de los productores, el aumento del valor agregado de la producción primaria, los desafíos de la comercialización y el acceso a los mercados para mejorar sus ingresos y rentabilidad de sus productos, entre otros.

Además, considera el cumplimiento de las siguientes salvaguardias y políticas operativas del BID⁸:

⁵ Según la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) de 2008, mientras que la pobreza afectaba a un 33% de la población panameña, la pobreza en áreas rurales alcanzaba el 60% y la pobreza en áreas indígenas el 96% (Programa de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas – MINGOB). Estas diferencias se mantienen aún si consideramos la pobreza multidimensional (PM): mientras que la incidencia de PM en áreas urbanas y rurales es de 4% y 35% respectivamente, la incidencia de PM en las comarcas indígenas oscila entre 80% para los Emberá-Wounaan y 98% para los Ngäbe-Buglé (PNUD, 2015).

⁶ Áreas geográficas especiales reconocidas para la población indígena de Panamá. La legislación vigente da a las comarcas la capacidad de auto-gobierno y un sistema de Gobierno y Administración dual, pues además del reconocimiento a las autoridades del régimen republicano, se reconoce a las autoridades tradicionales, por otro lado se reconoce un territorio único e integrado y la propiedad colectiva de la tierra.

⁷ La interpretación “diferencial étnico” significa legitimar protocolos u otros procedimientos que respeten y garanticen los derechos a los pueblos indígenas respecto de sus realidades de vida, porque la diversidad cultural de los indígenas implica reconocer sentidos y necesidades diferentes a la generalidad de la sociedad nacional.

⁸ Las salvaguardias son directrices para lograr proyectos ambiental y socialmente sostenibles, que reflejan la evolución del consenso mundial sobre estándares y procesos para mejorar los beneficios y reducir riesgos e impactos; evitan transferencia de costos del proyecto hacia poblaciones afectadas y/o ambiente, lo cual se traduce en resultados positivos y sostenibilidad. El Programa de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente -PIASI en Panamá cuenta con las siguientes Políticas activadas del Banco: OP-102, OP-703 (B.1, B.2, B.3, B.4, B.5, B.6, B.7, B.9, B.10, B.11, B.17), OP-704, OP-761, OP-765.

- Política de Pueblos Indígenas del Banco (OP-765) de 2006, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, evalúa impactos adversos mediante el análisis sociocultural y garantiza negociación de buena fe y/o acuerdo, dependiendo de nivel de impactos.
- Política de cumplimiento de las Salvaguardias Ambientales y Sociales (OP- 703) de 2006;
- Política de Igualdad de Género (OP-761) de 2010, que identifica impactos adversos y riesgos de exclusión debido al género, considera medidas de mitigación segregadas por género y garantiza consulta y participación de una manera sensible a los aspectos de género⁹.
- Normas de Desempeño del IFC (estándar internacional) de 2012.
- Políticas operativas de reasentamiento involuntario (OP-710), de 1998

En general la sistematización de la información que presenta el documento es tomada de la extensiva revisión bibliográfica, cuyos autores son citados y otros aparecen reseñados en la bibliografía.

La Parte I del presente documento corresponde a la **Evaluación de Impactos Sociocultural (EISC)**, presenta la descripción etnográfica actualizada por comarca y pueblo Ngäbe - Buglé, Guna de Madungandí¹⁰ y Gunayala y Emberá – Waunaan, incluye resultados de una revisión de literatura extensiva, complementado con los resultados de las entrevistas a actores clave señalados por las autoridades indígenas, revisión de la normatividad vigente para pueblos indígenas tanto nacional como internacional, resultados de los Censo de población y agropecuario 2010-2011, situación socio-demográfica, temas asociados a la producción y economía tradicional, articulación al mercado, monetización, tenencia de las tierras colectivas, usos culturales, reglas de manejo y acceso a la tierra con enfoque de género, seguridad alimentaria, división del trabajo, sistemas de organización social, parentesco, patrones de asentamiento y viviendas, organización política, identificación de autoridades tradicionales.

En la Parte II y como resultado del Análisis Sociocultural Estratégico, se avanza en la formulación del correspondiente **Plan de Gestión y Sociocultural Estratégico**, siendo clasificada la información, así:

1. Identificación de potenciales impactos, riesgos y conflictos potenciales en temas productivos en las Comarcas y territorios indígenas durante el diseño, ejecución e implementación del proyecto PIASI, siguiendo el siguiente orden:
 - Afectación a la Integridad Territorial
 - Afectación a la sostenibilidad de los Usos Culturales de la Tierra
 - Afectación a la Tenencia de la Tierra
 - Valorización del tema de Género
 - Supervivencia Cultural

⁹ La Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo OP-761 del BID, tiene dos líneas de acción: (i) una acción proactiva, que promueve la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todas las intervenciones del Banco; y (ii) una acción preventiva, que incluye salvaguardias para prevenir o mitigar los impactos negativos por razones de género, como resultado de la acción del Banco a través de sus operaciones.

¹⁰ También se encuentra como Madugandí.

- Afectación Gobernanza Tradicional
 - Generación de Conflictos
 - Cambio en los modos de vida
 - Articulación al mercado
 - Valoración de la Interculturalidad
 - Impactos a la Salud Humana
2. Medidas de prevención y/o mitigación de riesgos de los impactos negativos identificados, a partir del potencial impacto identificado.
 3. Plan de Acción para el diseño de la operación y en la gestión sociocultural (*por construir*).

En la Parte III será formulado el **Plan de Acción de Pueblos Indígenas (PAPI)**, resultado del proceso de información y consulta, debidamente concertado con las autoridades indígenas y en cumplimiento del marco normativo que existe en Panamá con pueblos indígenas; igualmente, se tendrán en cuenta las políticas operativas al respecto sobre Pueblos Indígenas del Banco (*pendiente por construir*).

Alcances de la consultoría

Es importante tener en cuenta las diferencias culturales entre cada pueblo indígena y las características geográficas de los territorios que habitan, son también distintas las necesidades y el tipo de proyecto agrícola que puedan ser diseñado y formulado más adelante. En ese sentido, las áreas de Intervención definidas con los pueblos indígenas y señaladas por la Dirección General del Instituto de Innovación Agropecuaria – IDIAP, mediante Nota No. DG-056-02-21 del 2 de febrero de 2021 y luego ampliada después de varios diálogos con autoridades indígenas durante el mes de marzo, es estimada en un total de 377 comunidades indígenas, consignadas por pueblos y distritos en la siguiente Tabla:

Tabla 1 Áreas de Intervención Pueblos Indígenas

No. Com.	Pueblo indígena	Distrito	Corregimientos/ comunidades
119	Ngäbe Buglé	Mironó	Hato Corotú, Cascabel, Hato Culantro, Hato Jobo, Hato Juli, Hato Pilón, Quebrada de Loro y Salto Dupi.
95	Ngäbe Buglé	Nolé Duimá	Hato Chami, Cerro Iglesias, Jadeberi, Lajero y Susama.
92	Ngäbe, Buglé	Cañazas, Las Palmas, San Francisco y Santa Fe (Veraguas)	San José, San Marcelo, Cerro de Casa, San Martín de Porres, Vigui, San Francisco, Santa Fe, Calovebora y Río Luis.
10	Guna	Guna Yala	Comunidades: Aidirgandi, Ukupa, Irgandi, Ukupseni (Playón Chico), Dad Nakwe Dupbir, Ailigandi, Achudupu y Mammidupu

13	Guna	Madungandí		Comunidades: Aguas Claras (Icandí), Ibedí, Brazo de Piriati, Pintupo, Piria, Río Diablo, Sábalo, Tiguaricua, Puerto Limón, Arquidí, Nargandí y Akua Yala.
8	Emberá Wounaan	Santa Fe de	(Provincia Darién)	Agua Fría, Río Congo, Río Congo Arriba y Santa Fe.
337				

1. ASPECTOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS - PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ

Mapa 1 República de Panamá. División Provincias y Comarcas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC.

Fuente: Dirección de Planificación, Departamento de Registro y Estadística de Salud. En: INEC, Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda 2010, s.f.

De acuerdo con los Censos Nacionales de Población y Vivienda del 2010, el 12.3% de la población panameña, 411.132 personas, se auto reconocen como perteneciente a alguno de los ocho pueblos indígenas: Guna¹¹, Ngäbe, Buglé, Teribe/Naso, Bokota, Emberá, Wounaan y Bri Bri (INEC, s.f)¹².

De los pueblos antes mencionados el Ngäbe cuenta con el mayor número de población, representando el 63.3% del total de la población indígena nacional. Le siguen los pueblos Kuna con el 19.6%, Emberá con el 7.6%, Buglé con el 6.1%, Wounaan con el 1.8%, Naso Tjer Di con el 1%, Bokota con el 0,5% y Bri Bri con el 0,3%.

¹¹ También son conocidos como Kuna, Dule, Tule.

¹² El XI Censo Nacional de Población contabilizó bajo la categoría Otro grupo indígena a las individuos que se auto reconocieron como pertenecientes a algún grupo indígena diferente de los ocho mencionados, provenientes de Centro y Sur América. En este documento no se hace referencia a esta población.

Tabla 2 Población y distribución indígena, 2010

Pueblo Indígena	Urbano	Rural	Total	% total población indígena
Bri-Bri	539	505	1.068	0,2%
Buglé (incl. Bokota)	6.469	20.402	26.871	6,5%
Emberá	10.537	20.747	31.284	7,6%
Guna (Dule)	40.497	40.029	80.526	19,6%
Naso Tjër-Di	965	3.081	4.046	1,0%
Ngäbe	33.493	226.565	260.058	63,2%
Wounaan	1.992	5.287	7.279	1,8%
No declarada			5.967	1,4%
Otros	335	125	460	0,1%
TOTAL	94.851	316.741	417.559	100,0%

Fuente: Construcción propia a partir de XI Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2010. INEC. Procesado con Redatam WebServer.

En lo que se refiere a la ubicación de la población por área geográfica se observa que en el 2000, “18.3% de la población indígena total se encontraba en áreas urbanas siendo los grupos más representativos los Kunas con un 43.7% seguido de los Ngäbe con 29.0% y los Emberá con 11.9%. Diez años después la población indígena urbana aumenta en 5.6 puntos porcentuales, representando los Kunas un 40.6% del total, los Ngäbe 33.6% y los Emberá un 10.6%. En lo que se refiere a los sexos, los hombres indígenas urbanos aumentan en 84.9% y las mujeres prácticamente duplican en el 2010 el peso relativo de 2000. Por su parte la población indígena rural disminuye en el período censal en 6.9 puntos porcentuales respecto del total de la población y el decrecimiento se observa en todos los grupos indígenas excepto el Ngäbe que se mantiene prácticamente igual” (INEC, s.f).

Al 2010, aproximadamente el 47% de la población indígena residía en el área rural del país en alguna de las cinco comarcas indígenas constituidas a la fecha¹³, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Tabla 3 Población indígena por pueblo y comarca. 2010

Comarca	Gun a	Ngäb e	Bugl é	Nas o Tjer Di	Bokot a	Ember á	Wounaa n	Br i Br i	Otro s	Total
Comarca Ngäbe Buglé	117	139.950	9.178	27	434	14	2	59	6.966	156.747
Comarca Kuna Yala	30.308	28	11	6	36	14	3	15	2.688	33.109

¹³ En el año 2020 fue creada la Comarca Naso Tjër Di a través de la Ley 656 de 2020.

Comarca Emberá/Wauna	10	27	3	5	9	7.736	1.614	7	590	10.001
Comarca Kuna de Wargandí	1.799				1	8			106	1.914
Comarca Kuna de Madugandí	3.568		6	1	2	18			676	4.271
Total	35.802	140.005	9.198	39	482	7.790	1.619	81	11.026	206.042

Fuente: Construcción propia a partir de XI Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2010. INEC. Procesado con Redatam WebServer.

Mientras en el país al año 2014 la densidad era de 52.8 habitantes por km² en la comarca Ngäbe Buglé era de 28.3 hab./ km², en la Comarca Kuna Yala era de 17.6 hab./km² y en la Comarca Emberá de 2.6 hab./km² (INEC). A continuación, se presenta la distribución de la población en las dos comarcas del estudio que tienen distritos.

En relación con la Comarca Comarca Ngäbe Buglé es posible afirmar que el mayor porcentaje de la población se ubica en el distrito de Mina, seguido por los de Kankintu y Besikó.

Tabla 4 Distribución de población por Distrito. Comarca Ngäbe Buglé

Distrito	Población	%
Besiko	23.532	15%
Mirono	15.010	10%
Mina	36.075	23%
Nole Duima	14.928	10%
Ñurum	13.172	8%
Kankintu	33.121	21%
Kusapin	20.909	13%
Total	156.747	100%

Fuente: Construcción propia a partir de XI Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2010. INEC. Procesado con Redatam WebServer.

Ahora bien, en la zona identificada del estudio fuera de la comarca en mención, la población de los pueblos Ngäbe y Bugle en los distritos y corregimientos específicos identificados de la Provincia de Veraguas se encuentra que habitan un total de 5.023 personas de ambos pueblos distribuidos como se presenta a continuación:

Tabla 5 Población pueblos Ngäbe y Buglé. Distritos y corregimientos del estudio. Provincia de Veraguas

Corregimiento	Ngäbe	Buglé	Total	%
San José	45	85	130	2,6%

San Marcelo	0	8	8	0,2%
Cerro de Casa	279	18	297	5,9%
San Martín de Porres	319	25	344	6,8%
Vigui	65	0	65	1,3%
San Francisco	10	12	22	0,4%
Santa Fe	75	118	193	3,8%
Calovebora	2 501	507	3 008	59,9%
Rio Luis	88	868	956	19,0%
Total	3 382	1 641	5 023	100,0%

Fuente: Construcción propia a partir de XI Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2010. INEC. Procesado con Redatam WebServer

Por su parte, la población de la Comarca Emberá/Waunaan se distribuye en un 77% en el distrito de Cémaco y la restante en el de Sambú, así.

Tabla 6 Distribución de población por Distrito. Comarca Emberá/Waunaan

Distrito	Población	%
Cémaco	7.715	77%
Sambú	2.286	23%
Total	10.001	100%

Fuente: Construcción propia a partir de XI Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2010. INEC. Procesado con Redatam WebServer.

Adicionalmente, en la Provincia de Darien, distrito de Chepigana, en los corregimientos del estudio la población de los pueblos Emberá y Wounaan alcanza un total de 2.143 personas, distribuidos conforme el cuadro siguiente:

Tabla 7 Población pueblos Emberá y Wounaan. Distrito de Chepigana. Provincia de Darién. Corregimientos del estudio

Corregimiento	Emberá	Wounaan	Total	%
Rio Congo	405	91	496	23%
Agua Fría	208	4	212	10%
Rio Congo Arriba	116	1	117	5%
Santa Fe	579	739	1.318	62%
Total	1.308	835	2.143	100%

Fuente: Construcción propia a partir de XI Censo Nacional de Población y VII de vivienda 2010. INEC. Procesado con Redatam WebServer

En cuanto a la distribución por sexo de la población indígena los hombres representan el 50.9% mientras que las mujeres el 49.1%, semejante al comportamiento nacional, 50,3% y 49,7% respectivamente.

De acuerdo con el Atlas de Desarrollo Humano Local para las áreas indígenas de Panamá el país se encuentra en plena transición demográfica, con expresiones diferenciadas a nivel local. *“Las comarcas Emberá Wounaan, Guna Yala y Ngäbe Buglé pertenecen al grupo de alta dependencia juvenil, en donde el segmento de edades de 0-14 años representó, en el 2015, entre el 38% y 44% y, hacia el 2020, se espera que siga manteniéndose arriba del 35%”*. En particular la Comarca Guna Yala con ocasión de la migración de jóvenes a partir de los 25 años, principalmente de hombre en busca de oportunidades de trabajo se presenta desequilibrio en su pirámide poblacional (PNUD, 2015).

Para el año 2014, la tasa bruta de natalidad en las comarcas indígenas presenta comportamientos disímiles con relación al promedio nacional de 19.2. Es así como mientras en las Comarcas Ngäbe Buglé y la Emberá se encuentran 1.6 y 1.3 veces por encima del promedio nacional, 30.8 y 25.3 respectivamente, la Comarca Kuna presenta una tasa menor que la nacional, 18.4 (INEC).

Por su parte, para este mismo año, la tasa de fecundidad general por cada mil mujeres en edad fértil está en las comarcas indígenas entre 1.2 y 1.7 veces por encima del promedio nacional, 74.2, así: comarca Ngäbe Bugle 128.9, en la Emberá 113.3 y en la Kuna Yala 83.5. Igualmente, la tasa global de fecundidad (Promedio de hijos por mujer) esta entre 1.7 y 1.8 por encima de la tasa nacional, 2.5, siendo de 4.5, 4.1 y 4.2 para las Comarcas Ngäbe Bugle, la Emberá y la Kuna Yala respectivamente (INEC).

Ahora bien, en relación con la tasa bruta de mortalidad por cada 1.000 habitantes, en el 2014 esta fue de 5.0 para el país mientras que en la Comarcas Indígenas presentan tasas un poco superiores al promedio nacional, así: 5.2 en la Ngäbe Buglé, 5.8 en la Emberá Wounaan y 6.7 en Kuna Yala. No obstante, esta relación es significativamente superior cuando se analiza la Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacimientos vivos) que presenta tasas por encima de la nacional, 14.9, de entre 1.8 y 2.0 veces. Para la Comarca Ngäbe Bugle es de 29.5, para la Emberá es de 27.0 y para la Kuna Yala es de 30.3 (INEC).

Por último, al año 2014 la tasa de crecimiento natural por 1.000 habitantes casi duplicaba la tasa nacional de 14.6 en el caso de la Comarca Ngäbe Buglé, 27.6, representaba 1.5 la tasa nacional en el caso de la Comarca Emberá, 22.5 y de 0.8 veces en la Comarca Kuna Yala, 12.3 (INEC).

La disparidad en el acceso a servicios de salud de las zonas rurales dispersas, como es el caso de las Comarcas se evidencia en la esperanza de vida al nacer. Mientras que en el 2020 la esperanza de vida al nacer del país era de 78.67 años, siendo de 81,71 años para las mujeres y de 75.78 años para los hombres, en la Comarcas estas son menores. En la Comarca Ngäbe Buglé este indicador es de 72 años, 74.14 años en el caso de las mujeres y de 69.97 años para los hombres. Por su parte, la Comarca Kuna Yala presenta una cifra de 73.19 años, diferenciada por sexo: 76.46 años para las mujeres y 70.08 años para los hombres. Por último, la Comarca Emberá presenta una esperanza de vida de 72 años, siendo esta de 74.31 para las mujeres y de 69.80 en el caso de los hombres (INEC, s.f.).

La situación socioeconómica actual de las poblaciones indígenas está en parte explicada por las deficiencias en el acceso a servicios básicos, y en particular a agua potable y saneamiento. Es globalmente reconocido que la falta de acceso a servicios mejorados de

APS está relacionada a la prevalencia de enfermedades entéricas y diarreicas (OMS, 2004). De hecho, en las Comarcas Guna Yala y Ngäbe-Buglé la principal causa de defunción en 2010 era diarrea y gastroenteritis de origen infeccioso, a diferencia de las demás provincias donde primaban enfermedades no transmisibles como diabetes, enfermedades cerebrovasculares o enfermedades isquémicas del corazón (Valverde Z, 2013).

De acuerdo con el censo 2010, al analizar el acceso a agua potable se observa que mientras un 99% de la población no indígena utiliza fuentes mejoradas, tan sólo un 72% de la población indígena utiliza este tipo de fuentes, con un 23% dependiendo de manantiales o pozos no protegidos y un 6% de aguas superficiales. Al analizar la cobertura a nivel comarcal, se observa que el acceso a una fuente mejorada de agua potable oscila entre 30% para la Comarca Emberá-Wounaan y 77% para la Comarca Guna Yala, demostrando que existen incluso amplias desigualdades entre los territorios indígenas. Estas diferencias se deben en parte a las características geográficas de los territorios habitados por estos pueblos. Por un lado, la gran mayoría de los indígenas de Guna Yala viven en islas en el mar Caribe y transportan su agua potable mediante tuberías desde tierra firme (i.e. fuentes mejoradas). Por otro lado, los indígenas de Emberá-Wounaan, al habitar cerca de ríos, utilizan estas aguas como fuente de agua potable (i.e. fuentes no mejoradas).

El acceso a los servicios de saneamiento básico es aún menos satisfactorio: un 80% de la población blanca tiene acceso a un servicio sanitario mejorado, tan sólo el 34% de la población indígena tiene acceso a este tipo de servicios. En particular, un 32% de la población indígena practica la defecación al aire libre. Al observar las cifras por provincia o comarca, se observa que ningún hogar en la Comarca Guna Yala tiene acceso a un sanitario mejorado – la gran mayoría defeca al aire libre (47%) o utiliza un sistema de letrina colgante (51%) con descarga directamente al mar. De manera similar, un 56% de los indígenas de la Comarca Ngäbe-Buglé practican la defecación al aire libre, directamente en las fuentes de agua superficiales o en áreas cercanas a éstas. Por el contrario, en la Comarca Emberá-Wounaan, un 36% de los hogares tienen acceso a algún tipo de sanitario mejorado. Esto está potencialmente relacionado a las mejoras en la calidad de las viviendas entre los Emberá y Wounaan desde 2010 (PNUD, 2015).

Si bien para el 2014 Panamá obtuvo un IDH (Índice de Desarrollo Humano) fue de 0.779 (PNUD, 2015), ubicándolo en el grupo de países de desarrollo humano alto, aún enfrenta retos para superar las brechas presentes entre la población indígena y la no indígena¹⁴. Ello se ha hecho evidente en las altas tasas de mortalidad infantil antes señaladas, pero también, como se verá mas adelante en las disparidades que refleja la medición de la pobreza multidimensional.

En cuanto a los logros respecto de la dimensión de educación del IDHP, el cual incluye los indicadores de alfabetismo, asistencia escolar y años de escolaridad, se encuentra que la tasa de alfabetismo al 2014 es superior al 90% en la mayoría de las provincias del país. No obstante, en las comarcas indígenas este indicador está por debajo del 80%, siendo el menor el que presenta la comarca Ngäbe Buglé con 68.6%, seguida de la Emberá Wounaan con 79%, y la de Guna Yala con 74.1%. Por su parte, la asistencia escolar alcanza en la

¹⁴ Para más información al respecto, ver “*La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y las inversiones públicas. IDB-TN-1703*”. <https://publications.iadb.org/es/la-desigualdad-de-panama-su-caracter-territorial-y-el-papel-de-las-inversiones-publicas>

comarca comarca Emberá el promedio nacional de 75% mientras que la comarca Guna Yala está 5.4 puntos por debajo y la Ngäbe Buglé lo hace por 2.5 puntos. *“Los años de escolaridad presentan valores menores a los años para las comarcas (el promedio país es 10), siendo menor para la comarca Ngäbe Buglé con apenas 4.4. Es esta misma comarca la que muestra mayor dificultad para lograr una mayor inserción escolar, principalmente en las edades de 4 y 5 años donde hay 6,460 niños que no asisten a la escuela; y en las edades de 15 a 17 años, donde hay 4, 575 adolescentes fuera del sistema escolar. Esto está vinculado a la menor cobertura a nivel secundario en áreas rurales e indígenas y el ingreso temprano al mercado laboral y el hecho que la ampliación de la educación básica se ha dado en años recientes, por lo que aún no se percibe la acumulación de años de escolaridad”* (PNUD, 2015).

En términos de pobreza, en 2017 el Índice de Pobreza Multidimensional -IPM¹⁵ estableció que el 19.1% de las personas y el 12.2% de los hogares del país se encontraban en pobreza multidimensional. *“En el caso de la pobreza multidimensional, la incidencia fue en Comarca Ngäbe Buglé (93.4%), Comarca Guna Yala (91.4%) y Comarca Emberá Wounaan (70.8%). El promedio de estos tres valores supera en 4.5 veces el valor del promedio nacional, evidenciando también con esta medida la disparidad existente y previamente conocida”* (Mides, MEF, INEC, 2018). Finalmente, es de destacar que la mayor parte de la inversión en territorios indígenas se dirige hacia la inversión social (transferencias monetarias condicionadas, salud y educación), con poca o ninguna inversión en actividades productivas o infraestructura, lo cual obstaculiza el desarrollo económico.

2. REVISIÓN DE LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS CON PUEBLOS INDÍGENAS

El presente estudio que comprende el Análisis Sociocultural Estratégico -AASE y el Plan de Gestión Sociocultural -EISC, tendrá en cuenta el marco legal de los pueblos indígenas de Panamá con respecto a posibles brechas que puedan existir con las políticas operativas de salvaguardias del BID, para ello se presenta la normatividad vigente sobre pueblos indígenas, tanto la nacional como la internacional y también el marco regulatorio apropiado en el cual se enmarquen las políticas de desarrollo productivo.

2.1 Legislación Nacional:

- CONSTITUCIÓN NACIONAL (especialmente los artículos 5, 53, 81, 84, 86, 88, 90, 104, 123 y 127);
- LEY 16 DE 1953. Por la cual se organiza la Comarca de San Blas.
- LEY 37 de 1962, por la que se aprueba el Código Agrario de Panamá.
- LEY 25 DE 1984. Por la cual se les atribuyen los efectos el matrimonio civil a las uniones conyugales celebradas de acuerdo con las costumbres del pueblo kuna.
- LEY 26 DE 1984. Por la cual se prohíbe la importación de copias de Molas y se dictan otras Disposiciones.
- LEY 2 DE 1987. Por la cual se desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las Funciones de los Gobernadores de las Provincias de La República.

¹⁵ Calculado a partir de 5 dimensiones y 17 indicadores. Se considera en pobreza multidimensional las personas u hogares con privaciones en un 30% o más de los indicadores que lo componen de manera simultanea

- LEY No. 2 DE 12 DE ENERO DE 1995 que ratifica el Convenio sobre Biodiversidad Biológica en Panamá, artículo 8: *“Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación...”*
- LEY 24 DE 1996 Por la cual se Crea la Comarca Kuna de Madugandí.
- LEY No. 35 DE MAYO DE 1996 sobre el Régimen de Propiedad Industrial.
- LEY 27 DE 1997. Por la que se establecen a protección, el fomento y desarrollo artesanal.
- LEY NO. 41 DE JUNIO DE 1998 (Ley General de Ambiente) que estableció los principios y derechos mínimos de los pueblos indígenas en materia de recursos naturales y el uso de la biodiversidad;
- LEY 99 DE 1998: Por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas.
- LEY NO. 22 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1983, que crea la comarca Emberá y Wounaan localizados en la Comarca Emberá/Wounaan.
- LEY 20 DE 2000. Del Régimen Especial de Propiedad Intelectual Sobre Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas.
- LEY 34 DE 2000, Que crea la Comarca Kuna de Wargandí.
- LEY 35 DE 2000. Que Crea el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá.
- LEY 25 DE 2007 que creó el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas de Panamá, para organizar ferias a nivel comarcal, nacional e internacional, para promover los productos indígenas, incluyendo el turismo y la medicina tradicional.
- DECRETO EJECUTIVO 414 DE 2008. Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Wargandí.
- DECRETO EJECUTIVO 687 DE 2008. Que implementa y desarrolla la educación bilingüe intercultural en los pueblos y comunidades indígenas de Panamá con especial énfasis en la enseñanza de lectoescritura de la lengua materna y espiritualidad de los pueblos indígenas de Panamá.
- DECRETO EJECUTIVO No. 287 DE 2008, por el cual se crea la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá.
- DECRETO EJECUTIVO N°. 414 DE 22 DE OCTUBRE DE 2008: Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Wargandí.
- LEY 72 DE 2008, Ley de Tierras Colectivas.
- DECRETO EJECUTIVO 123 DE AGOSTO DE 2009 *“Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley General del Ambiente”*, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 155 de 5 de agosto de 2011 y el Decreto Ejecutivo N° 975 de 23 de agosto de 2012, que regula los procesos de evaluación ambiental del país.
- LEY 88 DE 2010 que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural bilingüe.
- LEY 59 DE 2010, que creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), con competencia para definir la política de tierras indígenas o colectivas con la participación y consentimiento de las autoridades indígenas competentes, y mediar en disputas relacionadas con estas; además de recomendar la delimitación de áreas para la titulación de tierras indígenas colectivas.

- LEY 11 DEL 26 DE MARZO DE 2012 que establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la Comarca Ngäbe-Buglé.
- LEY 17 DE 2016, que establece la protección de los conocimientos de la medicina tradicional indígena.
- LEY 37 DE 2016, que establece el marco normativo para la realización de consultas y la aplicación del consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas, para las medidas legislativas y administrativas que puedan afectarles.
- RESOLUCIÓN AG- 1103-2009 de la Autoridad Nacional del Ambiente “*Por la cual se Crea y Regula el Manejo Compartido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)*”, establece en su Art 5º que: “para el caso de las áreas protegidas establecidas total o parcialmente en territorios comarcales, con poblaciones indígenas interesadas en promover el establecimiento de procesos de manejo compartido en coordinación con el Estado, los Convenios correspondientes, deberán fundamentarse en el reconocimiento de sus derechos y en el respeto a sus modelos de gobernabilidad”.
- LEY 37 DEL 2 DE AGOSTO DE 2016 que establece el ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas que afecten sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Establece los principios rectores y de procedimiento del derecho a consulta. Dispone su obligatoriedad para las comarcas, áreas anexas, tierras colectivas y tierras ancestrales.
- LEY 11 del 2016: Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación en Buenas prácticas agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano.
- DECRETO EJECUTIVO NO.203 DE 27 DE JULIO DE 2018 formalizó la conformación del Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNI), instancia de carácter permanente, para asegurar la articulación de las políticas públicas con los pueblos indígenas. En el CNI están representadas las 12 estructuras de gobierno indígena que existen en el país.
- LEY 127 de 3 de marzo de 2020 que dicta medidas para el desarrollo de la agricultura familiar en Panamá¹⁶.
- Resolución N° DM-0612-2019, que viabilizó la titulación de Tierras Colectivas en áreas protegidas y patrimonio forestal del Estado por parte de MIAMBIENTE.
- LEY 656 del 4 de diciembre de 2020 que crea la Comarca Naso Tjër Di.
- Ley No.34 del 6 de julio de 1995 crea formalmente la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar como el ente responsable del programa de alimentación escolar (PACE).
- LEY No. 35 de 1995 se establece el Programa de distribución del vaso de leche, la galleta nutricional y la “cremas enriquecidas” en todos los centros oficiales de educación inicial y primaria del país.
- DECRETO Ejecutivo No. 306 del 20 de noviembre del 2000 que crea la Comisión para el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PRONAN.
- DECRETO Ejecutivo No. 171 del 18 de octubre 2004 que Crea la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (PAN).

¹⁶ Ley reciente en Panamá que reconoce la agricultura familiar como un “modo de vida sostenible, basado en actividades productivas en las que se involucran los miembros de la familia, con el fin de garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional y generar ingresos a sus hogares, fundamentada en la innovación, preservación y conservación del ambiente, la cultura y la tradición y en la transferencia de conocimiento a las siguientes generaciones”.

- LEY 36 de 2009 que crea la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- DECRETO Ejecutivo 984 de 2009 por la cual se reglamenta la Ley 36 de 29 de junio de 2009, que crea la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- LEY 89 de 2012 que incorpora la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional al Ministerio de Desarrollo Social y modifica artículos de la Ley 36 de 2009.

2.2 Legislación Internacional:

- LEY 136 DE ABRIL 30 DE 1943, que aprobó la Convención de Pátzcuaro, que creara el Sistema Indigenista Interamericano (que incluía la obligación de crear institutos indigenistas en los países signatarios para propiciar la integración de las poblaciones indígenas, que es de donde se originan los órganos de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia).
- LEY 49 DE FEBRERO 2 DE 1967, que aprobó la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.
- LEY 13 DE OCTUBRE 27 DE 1976, que aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- LEY 14 DE OCTUBRE 28 DE 1976, que aprobó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- LEY 15 DE OCTUBRE 28 DE 1977, que aprobó la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.
- CONVENIO 169 DE LA OIT DE 1989: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. En su articulado aborda aspectos como los de tierras; contratación y condiciones de empleo; formación profesional, artesanía e industrias rurales; educación y medios de comunicación y contactos y cooperación a través de las fronteras, entre otros. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>
- LEY 21 DE OCTUBRE 22 DE 1992, que aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- DNU DPI del 13 de septiembre de 2013 - Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, de donde deriva el estándar del Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI).
- Política de Pueblos Indígenas (OP-765) de 2006 del BID.
- Política de cumplimiento de las Salvaguardias Ambientales y Sociales (OP- 703) de 2006 del BID.
- Política de Igualdad de Género (OP-761) de 2010 del BID.
- Políticas operativas de Reasentamiento Involuntario (OP-710) de 1998 del BID.
- Normas de Desempeño del IFC (estándar internacional) de 2012.

3. CARACTERÍSTICAS LEGALES DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

3.1 Las Comarcas Indígenas

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Panamá reconocidos bajo las figuras jurídicas de Comarca y Tierras Colectivas, forman parte de la Constitución Política de la República de Panamá, artículo 127: *“El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social”*. Según cálculos hechos por la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)¹⁷ para el año 2015, Panamá había reconocido como territorios indígenas cerca del 25% del territorio nacional lo que representa 15.103 km²¹⁸.

Cada comarca indígena ha sido reconocida mediante Ley aprobada por la Asamblea Nacional de Diputados, siendo cada una de estas leyes reglamentada posteriormente a través de un Decreto que reconoce la Carta Orgánica, estatutos que regulan su administración siguiendo lineamientos tradicionales, usos y costumbres por pueblo. Para los indígenas panameños la institución comarcal no sólo es una forma de garantía de sus tierras, sino además, es un mecanismo para la conservación de prácticas culturales tradicionales que les permite el ejercicio de gobierno propio.

En el siguiente **Recuadro 1**, se presenta un resumen de los principios o elementos en las leyes de creación de las Comarcas que se considera son de gran utilidad para entender la dinámica política y social bajo la cual se rigen estos territorios.

Recuadro 1. Algunos principios clave en la constitución de las Comarcas

- Establecen el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, no incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el derecho jurídico nacional y/o con los derechos humanos de reconocimiento internacional (Art. 127 de la Constitución Política).
- Contemplan los estatutos administrativos que permiten el manejo y control de cada Comarca a través de la Carta Orgánica Administrativa, incluye división política y administrativa, Congreso general, Junta Directiva del Congreso, autoridades tradicionales y administración de justicia, entre otros.
- Reconocen la propiedad colectiva de la tierra no adjudicable, las formas de uso y usufructo de las tierras y modalidades de transmisión de la tierra acuerdo a cada pueblo indígena.
- Reconocen su sistema de gobierno propio con sus autoridades tradicionales e instituciones comarcales (Congresos y Consejos), como organismos de consulta.
- La administración de justicia y resolución de conflictos se ejerce considerando la cultura.

¹⁷ Informe de gestión de octubre de 2015. Hace falta sumar 160.616 hectáreas de los Naso Tjer Di (2020) de los cuales 125.141 has. son del Pila y 21.722 hectáreas son del Bosque Protector Palo Seco.

¹⁸ La superficie de la República de Panamá es de 75.517 km².

- Promueven la protección y seguridad jurídica de los territorios comarcales al establecer sus normas y ejercer la jurisdicción en su territorio (Jurisdicción Especial Indígena).
- Se reconoce la propiedad colectiva de la tierra no adjudicable; las formas de uso y usufructo de las tierras, y modalidades de transmisión; y los derechos posesorios de terceros y de indígenas que hayan quedado fuera de las comarcas.
- El Ministerio de Salud (MINSA) reconoce a la medicina tradicional como un valioso aporte en el cuidado de la salud, creando instancias específicas para su promoción.
- Establecen el derecho al aprovechamiento de los recursos naturales renovables, su protección y conservación ecológica según su tradición, y los correspondientes beneficios e indemnizaciones¹⁹.
- Ordena elaborar un Plan de Manejo y Desarrollo comarcal de acuerdo a su cultura y tradición.

Hasta el momento el Estado panameño ha reconocido a seis (6) pueblos indígenas el derecho colectivo de propiedad de su territorio tradicional y el manejo administrativo sujeto a un régimen especial porque su categorización varía:

- Las Comarcas Ngäbe-Bugle, Guna Yala y Emberá-Wounaan son homologables a las Provincias, donde se concentra al 63 % de la población indígena del país;
- Las Comarcas Guna de Wargandí, Madugandí y Naso Tjer Di que son homologables al Corregimiento.

En este último sentido, es importante destacar que por un fallo de la Corte Suprema de Justicia del 23 de marzo de 2001, las Comarcas indígenas en Panamá deben ser vistas como una organización político-administrativa distinta e independiente a los Distritos y Corregimientos y se rigen de acuerdo a instituciones especiales propias; posteriormente una Resolución de Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia del día 6 de diciembre de 2000, reconoció que los proyectos que pretendan desarrollarse en sus territorios deben contar con el aval y consentimiento de los pueblos indígenas.

3.2 Las Tierras Colectivas

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Panamá bajo la figura jurídica de Tierras Colectivas mediante la Ley 72 de 2008, fue consecuencia de la presión ejercida por familias y comunidades indígenas que se encontraban por fuera de las

¹⁹ En materia ambiental presentan concordancia con las leyes nacionales (en especial la Ley General de Ambiente) y coordinación con el Ministerio de Ambiente.

Comarcas en estado de inseguridad jurídica sobre los territorios tradicionalmente habitados. La aprobación de la Ley de Tierras Colectivas, estableció el reconocimiento de las formas tradicionales de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de tierras, y ordena al órgano ejecutivo, por medio del Ministerio de Gobierno establecer procedimientos para la coordinación entre éstas y las autoridades nacionales electas o designadas (art. 15).

Inicialmente identificaron 46 comunidades que quedaban fuera de las comarcas con una población estimada de 12.500 habitantes²⁰, algunas de ellas organizadas en el Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan -CGTCEW, conformado desde el año 1998, que cuenta con un Cacique General, máxima autoridad y 4 Caciques Regionales, que corresponden a 4 territorialidades en toda la Provincia del Darién: Balsa, Tuira, Jaque y la región de Pusa Drua que incluye las comunidades de la costa y carretera.

Desde entonces la dirigencia de “Tierras Colectivas” se fijó como objetivo alcanzar el reconocimiento territorial, los derechos para el uso, usufructo, administración, derechos de transmisión y cualquier forma de posesión, tenencia o goce, y el aprovechamiento de los recursos naturales, regulada por la costumbre y usos culturales y espirituales donde se encuentran dispersos en comunidades Emberá-Wounaan. Como dicho, las tierras solicitadas se encuentran dispersas territorialmente en la provincia de Darién y unas pocas en las provincias de Panamá y Colón, así: tres comunidades Wounaan de Chiman (Majé, Río Hondo y Río Platanares) localizadas en el litoral pacífico del Distrito de Chepo y en la cuenca del Canal de Panamá (Provincia de Panamá), y tres comunidades Emberá están en el Alto Bayano (Ipetí, Piriati y Majecito), donde fueron reubicados por la construcción de la Hidroeléctrica Bayano; el resto de los territorios colectivos se encuentran en zonas aledañas a los ríos Balsas, Tuira, Jaque, Mogue, Chuleta, Marea, Taimatí, Río Congo, Caña Blanca, Santa Rosa y el área de la carretera Panamá – Metetí, principalmente.

De acuerdo con el mandato de la Ley 59 de 2010, el reconocimiento territorial le corresponde adelantarle a la “Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), creada para unificar las competencias relacionadas a la adjudicación, titulación, administración y disposición de tierras nacionales y algunos bienes patrimoniales, que busca agilizar los trámites y procesos relacionados con la posesión y titulación de la tierra, e identificar y resolver aquellos conflictos potenciales en la tenencia de la tierra.

Luego de la expedición de la Ley 72, los primeros beneficiados han sido las comunidades Wounaan de Puerto Lara y Caña Blanca en la provincia de Darién que en el año 2012 recibieron su título. Posteriormente, en agosto de 2015, la titulación fue otorgada a los Emberá de Alto Bayano. Hasta mediados del año 2019, se habían demarcado 19 territorios, pero sólo 5 de ellos cuentan con resolución de titulación:

- Ipetí (Tierras Colectivas TC Alto Bayano);
- Piriati (TC Alto Bayano);
- Puerto Lara (TC Wounaan);
- Caña Branca (TC Wounaan);
- Arimaé (TC Embera – Wounaan).

²⁰ Programa MINGA del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI:CIID).Canadá.

Los territorios indígenas restantes que ya se encuentran demarcados, están a la espera de resolución de titulación, incluye Chimán (TC Wounaan).

El proceso de reconocimiento y titulación de las tierras colectivas ha sido abordado entonces sobre comunidades específicas debido fundamentalmente a la dispersión de los asentamientos indígenas que no presentan continuidad territorial lo cual influye en la demarcación y titulación, antes que sobre grandes territorios (con excepción de los territorios ancestrales de Dagargunyala (Provincia de Darién) y del pueblo indígena Bri – Bri, localizado en la Provincia de Bocas del Toro, frontera con Costa Rica.

Como la Provincia de Darién, región de alto valor por su rica biodiversidad y servicios ecosistémicos, ha sido afectada negativamente en los últimos 30 años por la expansión descontrolada de la frontera agropecuaria, generando conflictos inter étnicos por la tenencia de la tierra, en noviembre de 2019 el Gobierno vio la necesidad de expedir la Resolución N°. DM-0612-2019 donde establece el criterio jurídico a aplicar por parte del MiAmbiente para determinar la viabilidad del otorgamiento del visto bueno a las solicitudes de adjudicación de tierras colectivas presentadas por comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales reconocidas, cuyos polígonos se encuentren traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del Patrimonio Forestal del Estado. En dicha Resolución, el Gobierno aceptó y reconoció la existencia de 25 territorios indígenas por titular sobre los cuales actualmente están en levantamiento de edictos.

El proceso de reconocimiento y titulación de las tierras colectivas también ha incluido también el reconocimiento de sus autoridades a través de la integración de sus congresos generales en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral Indígena; y a nivel de comunidades, por medio del trámite de avales a las autoridades tradicionales locales y el Consejo de *Nokora / Chi Pornaan*, un organismo de consulta en los asuntos políticos, administrativos, económicos y culturales para los acuerdos adoptados por los Congresos y Caciques.

En la siguiente Tabla 8 se presenta un resumen con las principales características legales para cada uno de los territorios indígenas reconocidos sean comarcas y tierras colectivas hasta el momento en Panamá (comarcas y tierras colectivas).

Tabla 8 Características Legales de los Territorios Indígenas

Pueblo indígena	Ubicación	Tenencia de la Tierra	Categoría político-administrativa	Régimen administrativo y organismo rector
Guna	Comarca Guna Yala	Titulado propiedad colectiva	Provincia	Comarca: Ley 16 de 1953 Carta orgánica y Derecho consuetudinario. Congreso General y Congreso de la Cultura de la Comarca Guna Yala.

Pueblo indígena	Ubicación	Tenencia de la Tierra	Categoría político-administrativa	Régimen administrativo y organismo rector
Emberá – Wounaan	Comarca Emberá – Wounaan	Titulado propiedad colectiva	Provincia	Comarca: Ley 22 de 1983, Decreto Ejecutivo No. 84 de 1999 que adopta la Carta Orgánica Administrativa y Derecho consuetudinario. Congreso General de la Comarca Emberá – Wounaan
Guna	Comarca Guna Madungandí	Titulado propiedad colectiva	Corregimiento	Comarca: Ley 24 de 1996 Decreto Ejecutivo No. 228 de 1998, que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandí y Derecho consuetudinario. Congreso General de la Comarca Madungandí
Ngäbe – Buglé	Comarca Ngäbe - Buglé	Titulado propiedad colectiva	Provincia	Comarca: Ley 10 de 1997 Carta orgánica y Derecho consuetudinario. Congreso General de la Comarca Ngäbe – Buglé
Guna	Comarca Guna Wargandí	Titulado propiedad colectiva	Corregimiento	Comarca: Ley 34 de 2000 Carta orgánica y derecho consuetudinario. Congreso General de la Comarca Guna de Wargandí
Emberá-Wounaan	Tierras Colectivas (45 comunidades)	Territorio tradicional	N.A.	Derecho consuetudinario. Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan
Naso Tjër-Di	12 comunidades	Titulado propiedad colectiva	Corregimiento	Comarca: Derecho consuetudinario. Consejo General del Pueblo Naso Tjër-di – Rey

Pueblo indígena	Ubicación	Tenencia de la Tierra	Categoría político-administrativa	Régimen administrativo y organismo rector
Bribri	6 comunidades aprox.	Territorio tradicional	N.A.	Derecho consuetudinario. Consejo General del Pueblo Bribri. Sukia – Cacique
Guna	Púcuru y Paya 2 comunidades	Territorio tradicional	N.A.	Derecho consuetudinario. Congreso General Guna de Dagarkunyala
Emberá	Comunidades	Territorio tradicional	N.A.	Derecho consuetudinario. Congreso General Emberá
Wounaan	Comunidades Majé Chiman, Río Hondo y Río Platanares (Panamá Este y Darién)	Territorio tradicional	N.A.	Derecho consuetudinario. Congreso Nacional del Pueblo Wounaan
Emberá y Guna	Comunidades Ipetí, Piriati y Majecito	Territorio tradicional	N.A.	Derecho consuetudinario. Congreso General Emberá de Alto Bayano

4. INTRODUCCIÓN ASPECTOS ECONÓMICOS PRODUCTIVOS DE LOS PI

Los pueblos indígenas de Panamá viven en áreas rurales distantes y trabajan principalmente en la economía informal, resultado de su exclusión histórica, presentan bajos niveles de capital humano, acceso limitado a tierras productivas, servicios básicos y mercados financieros e infraestructura de mala calidad. Su actividad económica principal corresponde a la agricultura de subsistencia, siendo los cultivos temporales de acuerdo al área geográfica donde estén ubicados, su base alimenticia, con faenas secundarias de caza, pesca, recolección.

También se encuentran comunidades indígenas que han logrado vincularse a la economía de mercado local, regional, nacional e incluso internacional a través de la comercialización de productos como plátano, café, cacao, ganadería, comercio, artesanía, turismo, aprovechamiento forestal (madera) y la venta de mano de obra, por lo tanto, es una economía multimodal con una débil articulación a la economía de mercado, que conserva vivas sistemas tradicionales como las alianzas familiares de reciprocidad y redistribución, el trueque y actividades y labores agrícolas comunitarias.

El INEC confirma lo anterior en un análisis de las actividades agrícolas ocurridas entre los años 2011 - 2017 cuando dice que representaron el 68.7% de los ingresos para el caso de

la comarca Ngäbe Buglé y el 67.3% para la comarca Emberá/Waunaan, justamente áreas donde se presentan las mayores tasas de pobreza y de inseguridad alimentaria, hecho que explican a partir de brechas de productividad, agravadas por la baja sostenibilidad ambiental y las dificultades de acceso a los mercados.

Las actividades de subsistencia de buena parte de las comunidades indígenas se orientan a garantizar la seguridad alimentaria proveyendo la base para la subsistencia de las comunidades (raíz, tubérculos y granos básicos). El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN ha sido definido por la Organización para la Agricultura y la Alimentación como *“el acceso físico y económico de las personas a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”* (FAO, 2014). La Seguridad Alimentaria busca entonces alcanzar la autonomía de los propios sistemas alimentarios y alternativas de producción, transformación, comercialización o distribución y consumo de alimentos por parte de las comunidades/pueblos indígenas, poniendo la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas públicas y buscando que las comunidades sean parte importante de la solución. Actualmente en Panamá está en ejecución el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2017-2021, que tiene como propósito de *“promover la seguridad alimentaria y nutricional mediante la coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones en materia de alimentación y nutrición que se desarrollan en el país para el disfrute del derecho a la alimentación de toda la población panameña”* (MIDES, 2017)²¹.

En ese sentido es importante señalar que para los pueblos indígenas, el concepto no es de seguridad sino de “soberanía alimentaria”²², parten de reconocer que la comida no es una mercancía, reivindican el apoyo a los modos de vida sostenibles y compatibles con la naturaleza, señalando la importancia de alcanzar el control de la producción de los alimentos desde el nivel local, rechazando las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales, así como, la privatización de los recursos naturales, el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos.

Además, se debe tener en cuenta que los pueblos indígenas en defensa de sus derechos culturales plantean el concepto de *“Balu Wala”* o *“buen vivir / vivir bien”*²³ como paradigma de la vida para vivir bien, que persigue el bienestar colectivo a través de la armonía, el equilibrio y el desarrollo integral, reconociendo a los alimentos como el sustento material y espiritual de la vida.

²¹ Este programa está relacionado con las Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC que consiste en la entrega de Bonos Familiares para la Compra de Alimentos. Cada libreta de bono está compuesta de 20 bonos por un valor de B/. 5.00 cada uno, para un total de B/. 100.00 que se entrega cada dos meses.

²² El término Soberanía Alimentaria surge a finales del siglo pasado desde el movimiento campesino internacional y se llevó a debate público durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996. Desde entonces ha sido adoptado por una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo, la exigencia de reconocer el Derecho Humano a la Alimentación -DHA.

²³ El *Balu Wala* o “buen vivir” para los pueblos indígenas propone un modelo de vida justo que reivindica los derechos colectivos, los derechos individuales y los derechos de la Madre Tierra, de la cual se sienten cuidadores, guardadores y preservadores del agua y de los ecosistemas. Es de conocimiento que los pueblos indígenas cuentan con leyes de origen que velan por el respeto a la madre tierra en sus sistemas de creencias, organizados mediante normas y reglas que rigen en las diversas cosmovisiones, transmitidos oralmente de generación en generación y que son el resultado de conocimientos adquiridos a través de miles de años.

La producción de los pueblos indígenas de Panamá en el **sector agrícola** lo conforman productores de bienes primarios de consumo con modelos de producción bajos en tecnología y sin asistencia técnica, baja capacidad, individual o asociativa para comerciar o para incursionar en la transformación de materias primas y agregar valor agregado a sus productos y acceso a servicios financieros. Por lo general es realizada bajo sistemas diversificados, de manera individual e informal aprovechando la mano de obra familiar, empleando instrumentos rudimentarios, baja tecnología y poca utilización de insumos químicos como abonos, insecticidas, semillas mejoradas, sin procesos de planeación, ni plan de negocios, etc.

No obstante, dentro de la producción indígena se encuentran diversos sistemas de producción como parcelas de frutales permanentes, huertas caseras, parcelas dedicadas a un solo producto como café, plátano, por ejemplo, algo de arroz y banano y también están los rastrojos que son tierras en descanso.

La venta de excedentes de la producción agrícola continúa siendo marginal debido principalmente al aislamiento geográfico que se encuentran las comunidades, en general es llevada a los mercados más cercano una vez cosechada pues no cuentan con condiciones de infraestructura, recursos para transformarlos y obtener un valor agregado por su venta. En los mercados locales además se ven abocados a aceptar las condiciones que imponen por lo general los intermediarios que compran, por ejemplo, el plátano y el ñame directamente en los puertos en la comarca Embera/Waunaan (Ríos Chucunaque y Tuira), imponiendo precios y sacando el mayor provecho.

Tan solo algunos productos como el café y el cacao sufren un proceso de beneficio, primer secado y fermentado respectivamente, en la parcela antes de su venta a intermediarios como es el caso en la comarca Ngäbe, sin embargo, la tecnología aplicada continúa siendo precaria, son proyectos no sostenibles y la realidad es que pocas comunidades cuentan con sistemas de silos, bodegas, secadoras y demás infraestructura.

Por otro lado, cada vez es más evidente que las familias indígenas requieren acceder a la economía de mercado para proveerse de recursos y satisfacer necesidades que antes no tenían como por ejemplo, productos de consumo diario, costos asociados a la educación y la salud, e incluso a la compra de insumos, viéndose enfrentados al reto de alcanzar un reconocimiento productivo dentro de la economía de mercado local o regional principalmente, y que les permita el ingreso de recursos económicos suficientes para asegurar una vida digna y cumplir con las necesidades básicas dentro de sus territorios colectivos sin perder su identidad socio-cultural.

Una manera común de obtener dinero es como asalariados vendiendo su fuerza de trabajo generalmente por fuera de las comarcas y territorios indígenas, ya sea en las zonas rurales, donde se presentan oportunidades de trabajos como mano de obra en actividades agrícolas no especializada, o en zonas urbanas donde suelen desempeñarse en trabajo informales casi siempre sin seguridad social, atención en salud y seguro de desempleo.

Hay ejemplos notables donde cuentan con reconocimiento especializado, caso de Bocas del Toro donde indígenas Ngäbe y Buglé trabajan para grandes empresas agroindustriales exportadoras de banano; también están las empresas que producen café para los mercados mundiales, así como las que producen el arroz, azúcar y carne para el consumo nacional,

empresas que, en muchos casos, dependen de mano de obra indígena, especialmente del pueblo Ngäbe. Otro caso destacado son los recolectores de la cosecha de café en el vecino Costa Rica y en la Provincia de Chiriquí, tal como lo reseña el Plan Estratégico Ngäbe – Bugle: *“la mano de obra asalariada Ngäbe y Buglé se ha dirigido preferentemente a la zona cafetalera del sur de Costa Rica, en búsqueda de mejores tratos por patronos y mejores pagos: un contingente de hasta 20.000 personas emigraron el año 2012 con esta finalidad a Costa Rica”* (Plan Estratégico Ngäbe – Bugle, Óp. Cit. Pag. 10 – 11).

Al respecto del trabajo que realizan los indígenas como asalariados, el Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas de Panamá de la Mesa Nacional de Desarrollo destaca que, *“el ingreso mensual promedio de un hogar indígena alcanza sólo a la mitad de aquél de una familia no indígena. En las zonas indígenas más del 77% de las personas ocupadas tienen ingresos bajos. La mediana de ingreso de la población ocupada ha disminuido de B/.270.00 en el censo del 2000 a B/. 192.00 situación que es preocupante tomando en consideración el alto costo de la vida y específicamente de la canasta básica familiar que ronda los 311.14 mensuales”* (pag. 60).

El Plan continúa mostrando que la situación para las mujeres es mucho mas desventajosa, *“ya que la mediana para las ellas tiene un promedio de B/. 120 mensuales y para los hombres de B/. 200.00 mensuales. Situación que evidencia una doble discriminación por ser indígena y también por ser mujer. Se puede indicar que el 3% de la población ocupada no recibe ingresos, el 28% tiene ingresos menores a B/.100.00, el 25% mantiene ingresos entre B/.100.00 y B/.249.00 mensuales, el 30% entre B/.250.00 y B/.599.00 balboas, el 7% entre B/.600.00 y B/.999.00 y el 0.7 ingresos superiores a los B/.1,000.00 balboas. Esto significa que el 56% de la población no genera- en función del trabajo- los ingresos necesarios para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos”* (pag. 61).

Al respecto un estudio sobre los pueblos indígenas realizado por el MIDES reafirma que *“se mantienen las marcadas diferencias entre los ingresos de la población masculina con respecto a la femenina, los hombres siguen percibiendo más recursos que las mujeres, las cuales son discriminadas doblemente por ser mujer y por ser indígena. Las mujeres que ganan menos de B/. 400.00 balboas representan el 76% del total. Los bajos ingresos y la falta de recursos se refuerzan mutuamente, el bajo nivel de educación impide acceder a empleos mejor pagados, mientras que la falta de crédito o acceso a maquinaria agrícola representa un obstáculo para aumentar la actividad agropecuaria”* MIDES, Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo del 2010.

Otra actividad que permite obtener dinero para las familias indígenas es el turismo étnico de baja tarifa, que han ido desarrollando paulatinamente en las comarcas Gunayala y los Naso Tjër-Di, junto con otras iniciativas en las otras comarcas. El turismo es visto como una actividad que debe ser desarrollada de forma comunitaria, sin atender contra el medio ambiente y contra los principios de la organización social y cultural, siendo también uno de los sectores donde se enfrentan mayores tensiones entre empresarios no indígenas y diferentes organizaciones comunitarias.

Igualmente, las artesanías indígenas representan otra actividad complementaria que permite ingresos para la población indígena, cuentan con reconocimiento en el mercado nacional e internacional, destacándose las molas Guna, la chácara o bolsa, naguas, sombreros y prendas de vestir de las mujeres Ngäbe-Bugle, la cestería y las tallas de

maderas finas como el cocobolo (*Dalbergia retusa*) y la semilla de tagua (*Phytelephas seemannii*), elaboradas por los/as Emberá-Wounaan, y la talla en madera de los Naso Tjër-Di. Las artesanías que llegan a representar una fuente importante de ingresos para algunas familias indígenas, requieren la consolidación de procesos organizativos de los/as artesanos, asistencia técnica para este propósito, así como financiamiento y canales de comercialización directa, dado que hoy día la mayoría de los procesos de comercialización de la producción artesanal es realizada y controlada por intermediarios.

El aprovechamiento del bosque, la extracción de maderas (caoba, cativo y cedro especialmente) adelantados mediante las figuras de derechos individuales de explotación o mediante los permisos comunitarios otorgados por la Autoridad Nacional del Ambiente - ANAM también representan una fuente importante de ingresos especialmente para familias de las comarcas Embera/Waunaan, Guna de Madugandí y Wargandí. Sin embargo, dicha extracción de madera es realizada generalmente por empresas pertenecientes a intermediarios forestales, quienes obtienen la mayor parte de las ganancias e incluso utilizan a los indígenas como fuerza de trabajo.

También la extracción desordenada de otros recursos naturales de las comarcas indígenas, producto de la necesidad de ingresos económicos para las familias indígenas, además de la presión de personas y empresarios externos, representa otra fuente de ingresos, especialmente de recursos naturales renovables como “*especies de fauna terrestre (conejo pintado, venado, pava, etc.) y acuática (tortuga, langosta, caracol, etc.)*, con ella están contribuyendo a la deforestación y depredación de dichos recursos ambientales en sus territorios” (Plan Estratégico Ngäbe- Bugle, Óp. Cit. P 10).

Por otro lado, también es cierto que los pueblos indígenas de Panamá cuentan con un conjunto de recursos sociales, culturales, territoriales, ambientales y jurídicos, entre otros, que les son favorables. Presentan una alta cohesión social y cultural para establecer relaciones estructurantes de su desarrollo, capital humano importante, recursos naturales y ambientales como el agua²⁴, un enorme conocimiento del medio con prácticas agrícolas que utilizan técnicas, usos y costumbres tradicionales milenarias de producción y manejo del ciclo productivo de los cultivos en sistemas agroforestales, sistemas de trabajo comunitario (*junta*²⁵), producción 100% orgánica que puede ser aprovechado para su participación en mercados justos que valoran este tipo de productos tanto nacional como internacionalmente, todo lo cual representan fortalezas que es necesario tener en cuenta en la planificación económica de un proyecto como el PIASI. Es evidente que una adecuada intervención con proyectos pilotos pertinentes culturalmente, que cuenten con enfoque diferencial, dirigidos a apoyar a familias indígenas alrededor de ciertas actividades de producción agrícola, les permitirá conjugar exitosamente bienes, capacidades, fortalezas y crear sinergias que les permita acceder con mayor potencia a los mercados nacionales e internacional.

²⁴ Algunos de los principales ríos de Panamá nacen en territorios comarcales.

²⁵ Según el Plan Integral de Desarrollo Comunitario (PIDCO) - Ecoregión de Bocas del Toto, la “Junta” denominada *Nubare* por los Ngäbe, es en una práctica de la agricultura tradicional que consiste en convocar o invitar a un mayoritario grupo de personas, familias y amigos de la comunidad para las diferentes labores de la agricultura tradicional como limpieza, cultivo y cosechas en la finca de la familia que convoca, de manera tal, que dicha familia adquiere el compromiso de participar en las otras labores que otras familia convoca en un momento dado. Dicha actividad tiene como incentivo la alimentación y productos de la finca (Panamá 2010, pag. 22).

En general los productores indígenas han identificado como las principales barreras a su desarrollo empresarial, el aislamiento geográfico, la falta de infraestructura (camino de producción, centros de acopio), la falta de información acerca del potencial productivo de las comarcas y territorios indígenas, la desorganización de la oferta productiva, la carencia de adecuados sistemas de comercialización pues dependen de los intermediarios para la venta de sus productos, el limitado acceso a servicios financieros (falta de oferta así como limitaciones en la presentación de garantías prendarias u otras), la carencia de asistencia técnica y las pocas habilidades y conocimientos empresariales y comerciales.

Con respecto al acceso a crédito formal o informal, la realidad es que muy pocos hogares indígenas lo alcanzan, incluso aquellos indígenas propietarios de negocios se ven en dificultades para conseguir préstamos y luego para pagar las tasas de interés. Por ejemplo, el Censo Agrícola en Panamá, 2010/11 verifico que sólo 3 de cada 1.000 productores agropecuarios en comarcas indígenas cuentan con acceso a financiamiento en comparación al 24 de cada 1.000 en el resto del país, lo que demuestra la exclusión social de la población indígena y la dificultad que tienen para acceder al crédito productivo bajo los requisitos actuales de la banca. Al parecer, las barreras para que los indígenas puedan acceder a servicios financieros se explican por la falta de líneas y productos financieros con pertinencia cultural, es decir, diseñados pensando en las características específicas que permitan atender a estas comunidades, que sean adecuadas a la naturaleza colectiva y legal de la tenencia de la tierra y la especificidad de la producción indígena.

En próximos capítulos serán tratados con mas detalle y profundidad por comarcas y territorios indígenas priorizados por el Programa PIASI, los potenciales productivos asociados a las actividades agrícolas, las circunstancias entorno a los diferentes procesos de comercialización de sus productos, algunas de las organizaciones y asociaciones de productores, entre otros.

Entre tanto, se dejan algunas de las principales recomendaciones establecidas en la última versión del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá -PDPIP. Dicho Plan se fijo como objetivo principal en el eje económico: *“Reducir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones económicas de los pueblos indígenas de Panamá, mediante el fortalecimiento de sus estructuras productivas y económicas tradicionales, la promoción de la soberanía alimentaria y programas de desarrollo económico específicos, fomentando especialmente el acceso de las mujeres y jóvenes indígenas al sistema económico”* (Panamá, pag, 77).

Entre las metas que las autoridades tradicionales o administrativas, organizaciones locales o iniciativas privadas en los territorios de los pueblos indígenas de Panamá se han fijado, se destacan las siguientes:

- Fortalecen los sistemas socio-económicos de las Comarcas y territorios indígenas desde la cosmovisión de cada pueblo, estableciendo modelos de desarrollo territorial para cada pueblo desde su cultura e identidad propia;
- Revalorización del conocimiento tradicional y el desarrollo humano integral por medio del fortalecimiento de capacidades para proteger y manejar sus culturales y recursos naturales;

- Potenciar los cultivos tradicionales y promocionar la soberanía alimentaria, diversificando con nuevos cultivos que mejoren y aumentan la calidad de la producción;
- Potenciar el acceso de la mujer indígena a actividades productivas y económicas;
- Potenciar el ordenamiento del territorio.
- Promover y fortalecer la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con programas de financiamiento de proyectos amigables con el ambiente.
- Contribuir a la mejora las condiciones de vida de las familias en los territorios indígenas, a través de medios que faciliten a las familias, el acceso a oportunidades de inversión social, económica y productiva.
- Promover la conformación de alianzas estratégicas con entidades locales, nacionales y regionales que facilitan servicios de apoyo para el desarrollo de capacidades de gestión y de acceso a recursos técnicos y financieros.
- Gestionar e impulsar el desarrollo, transformación, comercialización de productos y subproductos agroforestales provenientes de las comunidades.

5. USOS CULTURALES DE LA TIERRA²⁶

Es reconocido que en los territorios indígenas existe una gran riqueza de recursos naturales diversos que incluye bosques, playas y los ecosistemas mejor preservados de Panamá. Los pueblos indígenas son conscientes de esto y por ello siempre han buscado alcanzar la autonomía territorial frente al Estado, este ha sido uno de los principales objetivos del movimiento indígena panameño en los últimos 30 años, lo ha sido como tema central en diferentes debates tales como la oposición de la población de los Ngäbe – Buglé a la minería en Cerro Colorado, la oposición en Gunayala a la inversión externa en turismo, la oposición del Movimiento Mama Tadtá entre los Ngäbe al modelo de explotación ganadera extensiva, la oposición de Madugandí, Alto Bayano, Tierras Colectivas y comarca Embera/Waunaan y la Comarca Gunayala a la entrada de colonos a sus territorios.

Legalmente, los territorios indígenas son comunitarios y las diferentes formas de posesión se rigen por el “derecho consuetudinario”, que corresponde a un conjunto de normas, prácticas y creencias aceptadas y de obligatorio cumplimiento en sus comunidades; son normas jurídicas que aunque no están escritas, forman parte intrínseca de los sistemas sociales y económicos y de la forma de vida de los pueblos indígenas y sus comunidades.

²⁶ El Análisis del Uso Cultural de la Tierra, CLAN por el acrónimo en inglés *Cultural Land Use Analysis*, es una metodología que, como su nombre lo indica, permite identificar los patrones de uso cultural de la tierra, a través de trabajo de campo y de análisis de imágenes, la elaboración de una base de datos para un Sistema de Información Geográfica –SIG y la modelación geográfica de atributos y su análisis con referencia a la base de datos elaborada.

Para los no indígenas la tierra es vista como un medio para obtener riquezas, para los pueblos indígenas la tierra es la Madre, que ofrece alimentos para la supervivencia de sus hijos (seres humanos, flora y fauna), o sea, es un medio de subsistencia.

Es así como, para mantener la sostenibilidad y asegurar la provisión de la seguridad alimentaria de sus comunidades en sus territorios, cada pueblo indígena cuenta, por un lado, con el mandato establecido en su derecho consuetudinario y por otro, la normatividad vigente en la legislación nacional panameña para cada comarca, establecida también en las cartas orgánicas.

A continuación, se presenta por pueblo y comarca un breve compendio de algunos de los avances sobre los modelos y reglas de tenencia y uso cultural de la tierra, resultados de diferentes investigadores adelantados en los últimos años.

5.1 Comarca Ngäbe – Buglé – Usos Culturales de la Tierra

La integridad territorial quedó asegurada en virtud de la Ley 10 de 1997 de constitución de la Comarca que establece la propiedad colectiva protegida, la otra es a través del derecho consuetudinario de los Ngäbe reconocido también en el Art. 9 de la Ley 10: “*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*”. En este último sentido, el sistema a través del cual se accede a la diversidad de usos culturales de la tierra es conocido como *complementariedad vertical*, expresado de la siguiente manera:

- A nivel de las microcuencas, dentro de un mismo piso térmico, donde cada familia extensa localizada en una aldea o sitio poblado, controla un conjunto de usos culturales (sitios de caza, árboles maderables y frutales, cultivos permanentes, cultivos rotativos, potreros y zonas de vivienda), que se localizan en bloques contiguos que van, perpendicularmente, desde las quebradas o los ríos, a los filos o divorcios de las aguas.
- En los traspatios y bosques intervenidos, se cultiva una biodiversidad de plantas, que se escalonan en el mismo sitio en diferentes capas de altura o dosel: árboles maderables altos, árboles frutales (cacao, café, plátano, aguacate) de tamaño medio y cultivos bajos (arroz, otoi, maíz).
- A nivel de otros pisos térmicos (en especial el alto, con bosques primarios para caza y el litoral, con lugares marino – costeros para pesca y recolección de mariscos), a través de las alianzas matrimoniales del *etabali* y la *koba* y del sistema de herencia paralela, donde las mujeres mantienen propiedad en sus lugares de origen.

En ese sentido, el Programa PIMIIE en el año 2010 adelantó una investigación con los Ngäbe - Buglé de la vertiente Pacífica, identificando las siguientes categorías de uso cultural de la tierra:

- *Cosenda*, bosque primario, lugar de caza y de recolección de plantas medicinales;

- *Otowö*, bosque intervenido, que es el área de agricultura de dosel, donde se establecen los árboles frutales y cultivos permanentes como el café y el cacao;
- *Tirete*, sembradío con cultivos itinerantes, rotativos o de barbecho para la siembra de granos como el frijol y gramíneas como maíz y arroz;
- *cömú*, rastrojo, terrenos en descanso; v) *nura*, huerto mixto en las vegas o riberas de ríos o quebradas, donde se construyen las casas de habitación del *gwi-ri* (hogar).

Los Ngäbe - Buglé de la vertiente del Atlántico, en Ñö Kribo, distinguen las siguientes áreas:

- *käi* zona para pesca;
- *muntia mrete*, área para caza;
- *muntia jate*, zona de manglares;
- *deketa*, área de bosques;
- *miguiö*, potrero para la cría de vacunos y mantenimiento de caballos²⁷.

La mayoría de la población se localiza en la zona media de la cordillera, donde los territorios comprenden agricultura rotativa de barbecho de roza y quema o pudrición, vivienda y traspacio con cultivos biodiversos, potrero y bosques intervenidos. Sin embargo, no todos los territorios cuentan con esas características, es ahí donde el sistema de alianzas matrimoniales *koba* permite crear redes que, a través de la herencia paralela de las mujeres, amplían la diversidad de uso culturales disponibles para las familias nucleares. Al respecto dice el investigador Perafán comenta: *“La Comarca, por su alta población y su dependencia en la agricultura de roza y quema, ha ido perdiendo en ciertas zonas la capacidad de sostener el complejo cömu / tirete, por lo que también se busca el acceso a ese uso cultural en la construcción de las redes de alianza matrimonial”* (Etnografía Ngäbe, 2018, pag 33).

Generalmente estos sitios son controlados por los segmentos de parentesco dominantes de los asentamientos que casi siempre corresponden a las primeras familias que ocuparon la zona, lo que hacen que controlen las mejores tierras y mantengan el derecho de preferencia, que entre los Ngäbe y Buglé corresponde a los patrilinajes localizados en asentamientos cognáticos virilocales (*gwi-ri*).

La sostenibilidad del complejo de agricultura itinerante más común o de barbecho (descanso - rastrojo) y siembra, categoría donde provienen las gramíneas y los granos, que se pueden almacenar, depende del número de años (frecuencia) que la tierra se deje en descanso. En la Comarca Ngäbe – Buglé, según el estudio mencionado va de 6 a 9 años y mínima de 4 a 5 años, esto puede tener efectos en el tiempo cuando los rastrojos no se dejan crecer suficiente tiempo, el terreno tiende a pastificarse, con el consecuente efecto de transformación del bosque secundario en praderas. 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”* (Ibíd.).

²⁷ Ver: Fundación Cultural nábe – Buklé. Mapeo Comunitario Mapeo Comunitario de Punta Alegre, Punta Sirain, Punta Valiente, Guacamayo, Cayo Paloma y Tobobe. Informe PIDCO Ngäbe - Buklé. Programa MIIIE. GEF-BID-BM. Kusapin, 2010.

En ese sentido, es reconocido que el crecimiento de la población Ngäbe ha derivado en el desgaste agrológico de las tierras altas, de los bosques primarios que son de propiedad de familias extensas y que con el tiempo se terminan convirtiendo en áreas de barbecho y áreas de producción agrícola, hecho que genera conflictos por la tenencia de las tierras debido a que si se afecta un bosque para establecer cultivos de barbecho o agricultura itinerante, luego va a reclamar ese terreno como suyo, a pesar que sobre él concurrían previamente derechos radiales. Esta situación unida a la demanda de fuerza de trabajo, desde la Provincia de Bocas del Toro, la búsqueda de nuevas tierras, fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida, ha conducido a incentivar la migración de familias Ngäbe en los últimos años hacia las tierras bajas y el archipiélago, tema del cual se hablará más adelante.

Pero no solamente la densidad de población ha contribuido al desgaste de las tierras sino también ciertas políticas agropecuarias que, a través de programas de subsidio a la compra de granos, o el fomento a la ganadería incentivan el desgaste. Al respecto, el investigador Carlos Perafán dice: *“El área más afectada por este fenómeno en la Comarca Ngäbe – Buglé ha sido la región de Kädriiri, que es la más cercana al avance de la frontera pecuaria de Veraguas y donde se ha presentado la mayor pérdida territorial, en especial Buglé. De hecho, al momento de la creación de la Comarca, Kädriiri quedó fragmentado por dicho avance”* (Análisis Sociocultural, C. Perafán, 2019, pag. 56).

Con respecto a la relación con los derechos consuetudinarios del pueblo Ngäbe, el investigador Perafán dice que *“En general, la naturaleza de las reglas de acceso (derechos de acceso y uso de la tierra o sus recursos o tenencia de la tierra consuetudinaria) es diferente para las zonas bravas (donde están las casas de los animales y de ciertos espíritus), que para las mansas (zonas de producción, trabajadas por el hombre)”* (Ibíd.). En ese sentido se reconocen diferentes categorías de uso cultural al interior del bosque, con reglas de acceso y manejo específicas. Se reconoce que 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.

Adicionalmente a las categorías ya mencionadas, también se reconocen como zonas restringidas o sagradas los montes altos, que se denominan por toponímicos, utilizados hoy en día por los *mamachí* para sus ritualidades; *Röka*, cementerios; y *Ño kiare*, nacimientos; y *dobrö ukwen*, casa de los minerales. También se distinguen como sagrados los petroglifos (que los Ngäbe imputan a sus antepasados). Por último, se distinguen las casas de canto, las iglesias cristianas, católicas y *mamachí*, las casas de parteras y curanderos y las casas de pesca en el litoral Atlántico.

Finalmente, los diferentes estudios revisados permiten afirmar que en la Comarca Ngäbe - Buglé también se *“han introducido figuras de derecho civil occidental 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 ante una jurisdicción oficial que es excluyentes de las autoridades tradicionales para resolver los conflictos de tierra, es 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) Intensificación de los conflictos por límites. Según el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglé de 2013, existe una cierta *“vulnerabilidad de las fronteras territoriales de la comarca y áreas anexas por invasiones y apropiación ilegal de tierras”*. Afirman que la integralidad de los derechos consuetudinarios sobre la tierra se mantiene, a pesar del *“desconocimiento de las autoridades nacionales acerca de la naturaleza de esos derechos y por su injerencia a partir de modelos de propiedad y tenencia exógenos”*. Finalmente, 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). Un estudio del MIDA realizado en el año 2006 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”*.

(ii) El surgimiento, en los años 60, del movimiento Mama Tadtá, que impulsó el alejamiento del modo de vida de los colonos y que, como medida específica, ordenó el levantamiento de los alambrados que habían sido establecidos por las familias indígenas, en un ejercicio de apropiación perimetral del territorio.

5.2 Indígenas Dule (Guna) – Usos Culturales de la Tierra

El sistema normativo Dule se caracteriza por un código de patrones de comportamiento de inspiración teológica, referido a la mitología a través de la práctica cotidiana de los cantos, en los cuales se expresan los “camino de los grandes” (*Babigala*) como modelo de actuación ante las diferentes situaciones de la vida práctica²⁸. Tener en cuenta que según los investigadores, tradicionalmente era la mujer Guna la heredera de la tierra, lleva a su esposo a trabajar la tierra de sus ancestros.

En la comarca Guna de **Madungandí** el sistema de propiedad sobre la tierra define diferentes categorías de uso cultural de la tierra, a saber: tierra comarcal que pertenece a la comarca y es administrada por el Congreso General a través de los Caciques Generales; la tierra comunal, que pertenece a la comunidad y es administrada por las autoridades locales; la tierra de grupo, que son tierras trabajadas por una organización comunitaria y son administradas por un grupo de personas; la tierra familiar, que son tierras que pertenecen a una familia y son administradas por un miembro de la familia; las tierras individuales, que son tierras trabajadas por un Guna y administrada directamente por dicha persona y las tierras sagradas, que son tierras que forman parte de la espiritualidad Guna (cementeros, reservorios biológicos y otros).

Para la comarca Guna de **Gunayala** tendremos en cuenta en adelante los resultados encontrados por el investigador C. Perafán en diferentes estudios realizados entre comunidades Guna de Panamá y Colombia.

La tierra firme en su conjunto es llamada *nappa* estableciendo diferencias entre tierras de montaña *yala*, de las tierras bajas, *neipa*. El territorio continental comprende, a su vez, una dicotomía inicial, que separa lo salvaje, lo no intervenido, el bosque (*sapur*); de lo manso,

²⁸ Perafán, Carlos. *Sistemas jurídicos Paez, Wayúu, Kogi y Tule*. Instituto Colombiano de Antropología. Bogotá, 1995. Pp. 237-238.

lo intervenido por el hombre, que toma la denominación de “*nainu*” que semánticamente, significa “tierra propia” o parcela de siembra.

En cuanto al bosque *sapur*, en él se diferencia la categoría *neg serret* (bosque primario, que puede ser intervenido, para crear nuevas fincas *nainu*, también se identifica la categoría de *galu o kalu que corresponde a bosques vírgenes que aún subsisten*, bosques sagrados con ecosistema muy particular.

Los sitios sagrados²⁹ tanto en el fondo del mar como en la tierra y copa de árboles. En Guna, estos lugares son conocidos como “*biria*”, “*galu*”, “*kalu*” “*gana*” y “*gachi*”. Los “*galu*” y “*biria*” son sitios sagrados o santuarios donde se refugian los espíritus de plantas y animales, mientras que “*gana*” y “*gachi*” son los lugares donde abundan determinadas especies de plantas o animales. “*Los sitios galu pueden entenderse como bosques sagrados, pero de ellos se puede “sacar el alimento” -caza, recolección-, aunque no tumban los árboles; lo que se expresa con la fórmula de “cómo vas a ir contra lo que te da el alimento”*. Se consideran como recursos explotables en estos bosques “*las plantas para botánica, ... los pájaros, los monos y las guaguas*. Dentro de los *galu nueti*, se encuentran los sitios conocidos como “*casas de los animales*”, *que son sus lugares de apareamiento y de alimentación, en especial lagunas y salares, que se entienden como lugares de protección*”³⁰.

En la comarca de Gunayala lo que predomina es la agricultura de dosel o agricultura permanente de los *nainu* Guna, con dimensiones muy superiores a la agricultura de dosel de otros pueblos indígenas. Son emprendimientos más colectivos, conformados generalmente por familias nucleares (matrilinajes) que trabajan áreas de cultivo colectivamente con tamaños que pueden ir entre 20 a 40 hectáreas.

En el año 2001 el investigador Castillo para describir la agricultura de “*nainu*”, como alternativa para el manejo de bosques en la comarca Kuna Yala, realizó entrevistas a productores o agricultores encontrando diferentes sistemas agrícolas denominados “*nainu*”, así: “*sistema bosque-cultivos temporales-barbecho, o cultivo en tierra de laderas, sistema agricultura-agrobosque agricultura o huertos familiares, huertos ribereños de «puki» (Ipomea sp.) o huertos aluviales (sedimentos) a orilla de los ríos, huertos en islas coralinas, agricultura con árboles en linderos de “nainu”, y las diferentes combinaciones de cultivos anuales, perennes y arbóreas en un “nainu”. Las combinaciones más comunes son “masi” (Musa spp) + “ogob” (Cocos nucífera) y “masi” + “niigla” (Cecropia spp). Los cultivos mixtos son muy comunes, entre ellos se destacan “oros” (Oriza sativa) + “masi” + “oba” (Zea mays). Además, mencionaron productos forestales maderables del bosque para construcción de chozas (casa) y cayucos principalmente y, productos forestales no maderables, tales como uso en medicina-botánica, artesanía y alimento*”³¹.

²⁹ Los sitios sagrados de los pueblos indígenas constituyen una herramienta para la defensa del territorio, la formación de médicos tradicionales, mayores, adultos y niños, y la protección de los bosques y de los nacimientos del agua.

³⁰ Abadio Green, citado por Perafán, Carlos. *Sistemas jurídicos Paez, Wayúu, Kogi y Tule*. Op. Cit. Pág. 245.

³¹ Castillo, Geodisio. *La Agricultura de “nainu” entre los Kunas de Panamá: Una Alternativa para el Manejo de Bosques Naturales*. Panamá 2001. El objetivo de este trabajo realizada para el Corregimiento de Narganá, consistía en obtener información general sobre el uso de la tierra, particularmente en la producción forestal y

Otros investigadores distinguen dos tipos de *nainu*:

- *Nainu nuchucua*, que es la finca fresca, de 4 a 10 años de antigüedad, cuando los cultivos permanentes se encuentran en el zenit de su producción y la finca está siendo permanentemente atendida (limpieza, cuidado de árboles);
- *Nainu jere*, que es la finca de 30- 40 años, de baja productividad, que ya nadie cuida, son fincas generacionales y que están prontas a ser rozadas y dejarlas descansar por unos 6 años, para rozarlas nuevamente y establecer nuevos cultivos.

Además, reconocen varias categorías de uso cultural, específicas: Por una parte, el *yolep*, que son las fértiles vegas de los ríos, de clase agrológica III, suelos negros donde se siembra maíz y tubérculos como el otoi, el ñampi y la yuca.

Los espacios marino-costeros que se perciben como lugares de pesca y recolección, complementarios a las actividades de caza y recolección de la parte continental del territorio de la Comarca. Reconocen los siguientes:

- *diwar kaka*, la orilla de los ríos, donde las mujeres, durante su actividad de lavado de ropa, recolectan diversos frutos;
- *imbaba*, el espacio dentro de los ríos, donde se pesca especies de agua dulce;
- *aily*, los manglares y cativales de los deltas de los ríos, donde se recolecta mariscos;
- *kaganua*, el espacio marino cerca de las islas, donde se captura “variedad” de peces de superficie;
- *willa*, el fondo del mar, que se localiza mar adentro, donde se encuentra la pesca de profundidad;
- *aqqua*, arrecifes coralinos submarinos, de especial importancia para la actividad de la captura de langosta (*Panulirus argus* que se realiza a profundidades de 10-20 metros por buceo a pulmón libre.

5.3 Comarca Emberá-Wounaan – Usos Culturales de la Tierra

Con un área de 4.383,6 Km² la comarca fue constituida por la Ley No. 22 de 1983 y luego mediante el Decreto Ejecutivo No. 84 de 1999 se reconoció la Carta Orgánica que otorga la autonomía administrativa a los organismos tradicionales, quienes actúan conjuntamente con las entidades públicas para su desarrollo. La Comarca está dividida en dos territorios (distritos) separados dentro de la Provincia de Darién: I) *Cémaco*, con una extensión territorial de 2,800 km² desde el Río Chiatí al norte hasta el Río Capetí al sur, y entre el Río Chucunaque al oeste y los límites con la Comarca de Guna Yala. Protege a 28 comunidades y su sede tradicional es El Salto; ii) *Sambú*, que protege a 12 comunidades y se extiende a lo largo del Río Sambú con una extensión territorial de 1.299 km² en los corregimientos de Río Sábalo y Jingurudó.

agroforestal Kuna y estudiar la medida en que el desarrollo de sistemas agroforestales podría mitigar el avance de la agricultura de tala y quema a los bosques existentes en el área de estudio.

Con asentamientos en la mayoría de los casos rivereños, practican la agricultura de subsistencia de forma itinerante con la tradicional técnica de roza y quema de parcelas usada en sistemas de selva tropical húmeda, bajo modelos diversificados donde cultivan plátano, maíz, caña de azúcar, ñame, arroz, ñampí, aguacate, otoi, principalmente. Alrededor de las casas más conocidas como tambos, siembran frutales diversos y plantas medicinales entre los que se menciona papaya, guama, badea, cacao, caimito, árbol de pan, pixvae y cítricos.

Las parcelas cultivadas alcanzan promedios de 1 y media a 3 hectáreas por unidad familiar y se localizan preferentemente en las vegas de los ríos³². Suelen mantener un cultivo principal en más o menos la mitad de la superficie cultivada que les permite la generación de ingresos, y en el resto de la superficie siembran para la subsistencia otoi, ñame, maíz, yuca, arroz, etc. Todas las semillas son nativas y se adquieren en las parcelas de los productores o se compran a otros productores de la Comarca.

Aunque aún se encuentran en algunas comunidades prácticas tradicionales como la celebración de “Juntas” mecanismo de reciprocidad comunitaria para el intercambio de mano de obra en la preparación y la limpieza de terrenos, es aceptado que en los últimos años ha habido una disminución en las actividades productivas tradicionales (agricultura, pesca y caza), lo cual es explicado a partir de factores internos tales como el crecimiento poblacional en las comunidades, cambios culturales, migración, los subsidios de transferencia monetarias condicionadas y nuevas formas de producción a partir de grupos solidarios y asociados para el trabajo, familiar o comunitario, todo lo cual ha conducido al aumento de necesidades que han de cubrirse con otras fuentes de ingreso monetario.

Por otro lado, la autoridad indígena Rogelio Cansarí afirma que, en su cosmovisión, cuando ellos interactúan con el medio en el que viven, aprecian dos realidades. Por una parte, la selva física, *Ejua-ne*, que es el hábitat donde cazan, pescan, siembran y recolectan los materiales para construir sus casas; y las plantas medicinales que les sirven para curar las enfermedades. Por la otra, ante sus ojos se despliega un mundo espiritual, conformado por una mitad arriba (*Unta-re*), donde habita el creador (*Ankoré*); y una abajo (*Eda-re*), donde habitan una serie de espíritus y fuerzas, entre ellas *Antumía* (la fuerza del río) y los seres *Wanda* (que habitan en lo alto de los árboles). (Cansarí, Rogelio. Etnografía Embera. Óp. Cit. Pp. 4-6).

De acuerdo con el estudio “Dinámica sociodemográfica del Darién (Potlatch, 1999)”, los usos culturales tradicionales identificados en el territorio Drúa de los Embera, incluyen una serie de categorías donde distinguen, entre otros los siguientes:

- eyá bocorro, bosque sagrado donde habitan espíritus Wanda;
- meá tumua, las casas que pertenecen a los animales;
- amrá de, salados, lugares de alimento y apareamiento de animales;
- oí, que es un bosque que puede ser usado por los humanos;
- keduabia hidabú, bosque de recolección de plantas medicinales, cuyo acceso se restringe a los especialistas botánicos;
- katumá, donde se obtienen hojas y bejucos para la construcción de las casas;

³² La Comarca Emberá-Wounaan posee un gran potencial hídrico. por su interior nacen o pasan los ríos más largos de Panamá, incluyendo el Chucunaque, Tuira y Pavarandó, entre otros.

- antá, donde se obtiene el cocobolo (marfil vegetal) y fibras para la artesanía;
- enjua bia juntuabu, que es el área, acotada, de explotación forestal;
- ejú'a bia, que es la parte del bosque de reserva para aumentar el área de cultivos;
- pea be uda, que es la tierra recién sembrada en maíz;
- ejú'a uda que es el rastrojo en descanso;
- neu, tierra inundable para siembra de arroz;
- doo nara bara, madres viejas, donde se siembra el plátano;
- ejú'a untab, tierra alta para yuca y también para maíz;
- es, la categoría para la casa;
- cachirúa, categoría para la tierra que no se debe cultivar.

Por ser baja la calidad de las tierras en las que habitan los pueblos Embera – Wounaan, son suelos tipo II a IV, para garantizar la sostenibilidad de los usos culturales los Embera, señalan reglas como las siguientes:

- Una tiene que, con la baja frecuencia de la rotación de la agricultura itinerante de barbecho, práctica de mayor importancia para la seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, para el río Chucunaque, es aceptado que la rotación se presenta por períodos de tres años, lo cual significa que un productor, si quiere sembrar media hectárea, le basta tener acceso a dos hectáreas para que su rotación sea sostenible;
- Con relación al manejo de los bosques relacionados arriba, distinguen entre zonas de protección y de producción, diferenciando clases específicas de uso.

Este ultimo tema amerita especial atención por el incremento de la tala intensiva especialmente en el área de Cémaco como consecuencia de los permisos comunitarios otorgados a las comunidades que se han centrado en la extracción de la madera de mayor valor. Los lugares de extracción no se han restringido a la categoría *enjua bia juntuabu*, sino que han afectado otras categorías, culturales, como las protegidas, las de insumos para artesanías, plantas medicinales o construcción de vivienda, comprometiendo su sostenibilidad, razón por la cual, el Congreso General de la Comarca Embera - Wounaan ha intentado recuperar el manejo cultural del bosque a partir de medidas regulatorias y a través de incentivos que parece ser no han funcionado como se esperaba.

6. ORGANIZACIÓN SOCIAL, PARENTESCO, ASENTAMIENTOS EN LAS COMARCAS

Entender las diversas estructuras y formas de los sistemas de parentesco y sus implicaciones entre las familias y comunidades indígenas es importante para el Programa PIASI, porque es justamente en los segmentos de parentesco (grupos de parentesco) donde se toman las decisiones de temas asociados al proyecto como la tenencia y uso de la tierra, la asignación y división de los trabajos, las alianzas sociales y familiares al interior de las comunidades. Los segmentos sociales constituyen las unidades de la organización social a través de los cuales operan estas sociedades, pueden tener cobertura en los asentamientos locales, comunidades vecinas establecidas a lo largo de una cuenca, de un río o incluso del territorio comarcal. Se considera que los segmentos sociales son los que posibilitan los consensos básicos, aquellos basados en los componentes de control social primario de las sociedades tradicionales. Están conformados por los segmentos de

parentesco y de alianzas matrimoniales, y representados por personas que por lo general destacadas (notables), reconocidas y aceptados como autoridades tradicionales segmentarías, ya sea por su antigüedad, credibilidad, sabiduría y respeto; pueden ser hombres y/o mujeres.

A continuación, en el **Recuadro 2**, se sistematiza y describe la Organización Social, los sistemas de parentesco y algunas generalidades relacionadas con los sistemas de asentamiento y de las viviendas en los territorios comarcales que están correlacionados para el presente estudio.

patrilineales

Recuadro 2. Organización Social, características geográficas de los asentamientos y viviendas en las comarcas.

Comarca Ngäbe-Buglé

Los Ngäbe y Buglé son cognáticos de tendencia patrilineal, con doble filiación recesiva, viven por lo general de forma dispersa en pequeñas comunidades (gwi-ri) de 5 a 8 viviendas ocupadas por familias generalmente emparentadas entre sí que constituyen la familia extensa, hecho que ha empezado a cambiar en los últimos con la tendencia a nuclearse en pequeños poblados como segundas casas para las familias, lo que les permite acceder a servicios públicos, en especial la escuela y cercanía a vías de comunicación importantes, pero donde sólo permanecen estacionalmente.

Las unidades residenciales (grupos locales) virilocales³³, conocidas en Panamá como “centros poblados”, y por los Ngäbe como gwi-ri (hogar), constituyen comunidades (caseríos) de familias extensas cognáticas³⁴, con presencia de uno o varios grupos de parentesco unilineal, en donde se destacan los segmentos dominantes (generalmente los patrilineajes³⁵ fundadores), quienes, por lo general, controlan la tenencia de la tierra de las áreas comunales (ver usos culturales de la tierra). Estos grupos locales gwi-ri se reflejan geográficamente en territorios-bloque continuos, unos de los otros, a la manera de tajadas de un pastel, que se alinean entre los divorcios de las aguas y las quebradas, distanciados en promedio unos dos kilómetros el uno del otro, o entre el mar y las montañas, en el caso del litoral caribe.

Con relación a la división del trabajo, los hombres tradicionalmente se dedican a la agricultura itinerante, la caza, tala y el cuidado del ganado, mientras que las mujeres se encargan de cosechar los frutos de los lugares de agricultura de dosel; la pesca es de ambos sexos. Existe la institución koba, donde el marido queda obligado a aportar trabajo a los parientes de su esposa.

³³ Costumbre de vivir con la familia del esposo.

³⁴ Corresponde a una forma de parentesco calculada a partir de un ancestro masculino o femenino, o un sistema de parentesco bilateral cuyas relaciones se remontan a través de un padre o una madre.

³⁵ Grupo de filiación unilineal en el que todos los miembros se consideran descendientes, por línea masculina, de un antepasado real o ficticio.

De esta forma el patrón de asentamiento más común que han observado los investigadores entre los Ngäbe combina por un lado, la forma tradicional gwi-ri de asentamientos cognáticos locales y dispersos que por lo general se sitúan en las riberas de ríos y quebradas (donde tienen acceso a suelos de calidad II, y que les permiten establecer sus cultivos Nura; y por otro, se ubican a lo largo de los caminos existentes o al borde del litoral, por la facilidad logística para acceder a escuelas y otros servicios, los que ha generado el crecimiento de poblados donde se destaca la residencia neolocal³⁶. De esta forma, muchas familias han negociado terrenos cercanos a la escuela para trasladarse a esos lugares, mientras los hijos se encuentran estudiando, de tal manera que pueden proveerles los alimentos, sin incurrir en costos monetarios mayores. Mientras la vivienda tradicional es de techo de paja, las viviendas neolocal es de tablas de madera. Una ventaja adicional de la residencia neolocal es la visibilidad que se obtiene, a través de la cual se facilita el acceso a programas de actual subsidio de viviendas del Ministerio de Vivienda.

Según datos del Censo Nacional de 2010, aunque la mayoría de los hogares viven en viviendas individuales permanentes (37%) o semi-permanentes (51%), la mayoría de estas viviendas tienen paredes de palma, paja, caña, etc. (41%) (INEC, 2010).

Se destaca también que entre las familias indígenas de las regiones de Nedrini y Ködri, hay una tendencia a construir una mayor cantidad de viviendas pequeñas, todas forradas a manera de ranchos redondos. Por el contrario, en la región de Nö Kribo se observan viviendas más amplias, cimentadas sobre pilotes (llamados tambos) y con paredes más altas, también forradas a manera de rancho rectangular.

Comarcas Guna

Según el antropólogo Jorge Morales, presentan un sistema de parentesco de filiación bilineal, con residencia uxormatrilocal (el esposo pasa a vivir a la residencia de la madre de la esposa)³⁷, es decir, doble filiación. Lo primero quiere decir que los hombres miran su descendencia por la línea paterna, de hombre a hombre; y las mujeres miran la suya por la línea materna, de mujer a mujer. Una consecuencia de ello es la tendencia a asociación bilateral. Los hombres interactúan más entre ellos y lo mismo las mujeres, por lo que hombres y mujeres funcionan como grupos aparte en la cotidianidad.

Lo anterior, explica también los sistemas de la herencia paralela, es decir, los hombres heredan a los hombres y las mujeres a las mujeres, sin embargo, no conservan la identidad de los linajes paralelos ni la trazabilidad de la ascendencia unilineal (para cada grupo de filiación). Al parecer es un sistema que trazan la ascendencia de uno en uno (hija a madre, a abuela, a bisabuela, a nona, etc.), es decir, siempre va haber una sola persona como antecesor o antecesora lo que les permite llevar una memoria histórica de los antepasados con gran antigüedad.

³⁶ Una residencia neolocal es un tipo de residencia después del matrimonio cuando una pareja recién casada vive separadamente del hogar del esposo y de la esposa.

³⁷ Morales Gómez, Jorge. *Los indios guna*. En: *Geografía Humana de Colombia. Región del Pacífico*. Tomo IX. ICCH. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Bogotá. 1992.

Con relación a la división del trabajo, para las mujeres Guna el problema es conseguir hombres para trabajar sus tierras, debido a que, aunque controlan la mayoría de las tierras, ellas no se dedican a las labores de la agricultura, sino mas que todo los hombres (padres y hermanos) y cuando se casan, sus maridos. Sin embargo, con el auge de las migraciones de los hombres hacia la ciudad y el auge del turismo en Gunayala, la disponibilidad de los hombres para trabajar en las labores de la agricultura en tierra firme ha disminuido. Las mujeres preparan los alimentos, cuidan de los niños y se involucran en labores de zurcido de las molas y de comercio. También se encargan de conseguir agua, de lavar la ropa en los ríos y realizan actividades de pesca en las orillas de los ríos y de las islas y de recolección de mariscos en los manglares.

Los Guna viven en poblados y su patrón de asentamiento nucleado es el resultado del trasiego que realizaron, a manera de una diáspora, al escapar a la colonización española. Su retirada por las selvas del Tapón del Darién a mediados del S. XVI, los obligó a concentrarse y a centralizar sus jefaturas (típico de los pueblos en proceso de aislamiento, escapando al contacto). En la Comarca Guna Yala predominan las viviendas de tipo tradicional con espacios amplios y rectangulares, construidas con los recursos maderables del territorio. Por lo general, se construyen dos viviendas juntas con áreas bien definidas: una es asignada como la cocina y otra es utilizada como dormitorio por toda la familia. Estas viviendas tienen aleros hasta el suelo y el techo es de paja y hojas de platanillo, mientras que las paredes se construyen con palos amarrados con bejucos. Los Guna también han construido un número significativo de viviendas de bloque y hasta de dos plantas.

Las comunidades locales Guna presentan un promedio entre 500 y 1000 personas y están bien organizadas alrededor de sus congresos locales y bajo la tutele de sus líderes saglagan. Actualmente se reconoce una sobrecarga demográfica sobre las islas de Gunayala que ha provocado un importante éxodo hacia los centros urbanos como la ciudad de Panamá y Colón en la búsqueda de fuentes trabajo y de satisfacer las necesidades básicas de las familias.

Comarca Emberá - Wounaan

La estructura social (estructuras familiares) es patrilineal, está basada en familias extensas, grupos de parentela con autonomía, con regla de residencia uxorivirilocal, que tradicionalmente consistía en que la esposa se va a vivir al terreno del padre de su marido. El patrón de asentamiento es disperso, cercano a ríos y fuentes de agua, con unidades locales conformadas por familias extensas con un patrilineaje dominante, que es el linaje originario que conformó la comunidad local, a la que, al pasar el tiempo, se le suman los hermanos de las esposas de los hijos. En la práctica los grupos locales de parientes y vecinos son los que constituyen la organización social que les permite realizar actividades sociales comunitarias como los trabajos colectivos (juntas), rituales y celebraciones.

La población Embera y Wounaan vivía en estas comunidades segmentadas a lo largo de los ríos. Su dinámica de fusión generaba, en el tiempo, un fenómeno de expansión territorial. A partir de los años 50', impulsados por la necesidad de nuclearse para recibir servicios públicos y buscar la conformación y reconocimiento de su comarca, tanto

Wounaan como Embera empezaron a asentarse en comunidades locales, con un promedio de 35 familias nucleares.

Con relación a la división del trabajo, los hombres Emberá realizan las actividades de caza y la agricultura itinerante, mientras que las mujeres se encargan de la cosecha, de la carga de los alimentos y el agua, el procesamiento de los alimentos y cuidado de los niños.

Hay que destacar que son una sociedad con mucha influencia shamánica, en donde son comunes los conflictos por las llamadas guerras entre jaibaná³⁸, de allí que cada patrilineaje cuenta con al menos un jaibaná aliado, para su seguridad; en ocasiones los jefes familiares coinciden con los jaibaná. La combinación de ambos factores hace que su dinámica socio-demográfica se caracterice por segmentaciones continuas, de asentamientos que entran en conflicto y un grupo de sus miembros se separa, fundando un nuevo asentamiento patrilineal, en ciclos de 20-30 años, dinámica de sobrevivencia que los convierte en pueblos con una alta capacidad de expansión territorial.

La mayoría de las viviendas de los Emberá-Wounaan se caracterizan por ser “tambos tradicionales”, que pueden ser estructuras circulares, rectangulares y abiertas levantadas del piso sobre pilotes con techo de paja, sin embargo, en los últimos años en aquellas comunidades menos tradicionales y mas cercanas a centros urbanos, las viviendas se asemejan a la de los latinos (colonos).

7. ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LAS COMARCAS INDÍGENAS

El modelo de comarcas y tierras colectivas indígenas de Panamá proporciona un alto nivel de institucionalidad y representación, y constituye una experiencia pionera de territorialidad indígena en América Latina. *“La comarca es una división política especial del territorio panameño, regida de acuerdo a la ley que la crea y a las normas, costumbres o cosmovisión del/los pueblo(s) indígena(s) que lo habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo a sus valores espirituales, sociales, económicos y culturales, jurídicas y políticas, cuya autoridad máxima es el Congreso General Indígena o Consejo Indígena, cuyo representante es el cacique o autoridad tradicional elegido por ellos de acuerdo a su tradición”* (Castillo Díaz, 2007).

Cada Comarca es establecida mediante una Ley aprobada por la Asamblea Nacional de Diputados y cada una de estas Leyes es reglamentada a través de un Decreto que reconoce o adopta su Carta Orgánica o estatuto donde se establecen los procedimientos especiales para su administración. Actualmente y de acuerdo con el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 23 de marzo de 2001, las Comarcas tienen una organización político-administrativa distinta e independiente a la de los Distritos y Corregimientos.

De acuerdo con la Ley de Comarcas, los derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales se ejercen a través de las estructuras tradicionales de administración, como lo son los Congresos Generales. En esencia, la Ley establece el derecho a la libre

³⁸ Chamanes que manejan los *jaí*, que son las fuerzas que les dan el poder de transformarse en animales.

determinación. La propia Constitución Nacional expresa la intención de impulsar el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos indígenas, a través de sus gobiernos tradicionales que se rigen de acuerdo a instituciones especiales propias.

En el año 2008 el gobierno de Panamá reconoció a través de la Ley 72 las formas tradicionales de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de tierras, determinando en el artículo 15, que el Ministerio de Gobierno y Justicia establecerá los procedimientos para la coordinación entre estas y las autoridades nacionales electas o designadas.

Cada comarca y territorio colectivo cuenta con sistemas propios de elección de sus autoridades y líderes tradicionales, los cuales pueden ser Caciques Generales, Regionales y Locales, y Congresos Generales, Regionales y Locales. Por ejemplo, para la Comarca Guna Yala, las autoridades tradicionales son los *Sailagan Dummagan* o Caciques Generales y Locales, y se les reconoce como las máximas autoridades del Congreso General y Local. En otras comarcas existe también la figura de Presidente del Congreso, que complica y duplica la función del Cacique General – esto ha generado divisiones internas o conflictos en algunos de los territorios indígenas de Panamá.

Los nombramientos de las autoridades tradicionales siguen los lineamientos de la Carta Orgánica para cada una de las comarcas. Por ejemplo, los representantes del Congreso Ngäbe-Buglé se eligen a nivel de corregimiento (un delegado por cada 50 habitantes) cada 5 años, mientras que el cambio de la Directiva del Congreso Regional se realiza cada 4 años, y el del Congreso Local cada 3 años.

Además, se encuentran organizados en el nivel nacional en el Consejo Nacional Indígena (CNI), conformado mediante el Decreto Ejecutivo No. 203 aprobado el 27 de julio de 2018, instancia de carácter permanente, para asegurar la articulación de las políticas públicas con los pueblos indígenas. En el CNI están representadas las 12 estructuras de gobierno indígena que existen en el país (comarcas y tierras colectivas) para coordinar con el Gobierno la ejecución del Plan de Desarrollo Indígena de los Pueblos de Panamá -PIDPIP. Además, se conformó el Comité de Mujeres para asegurar participación de las mujeres indígenas. Los 12 Congresos y Consejos, representados por las máximas autoridades tradicionales de los pueblos originarios de Panamá, son:

1. Congreso General Comarca Ngäbe -Buglé;
2. Congreso General Comarca Guna Yala;
3. Congreso General Comarca Emberá Wounaan;
4. Congreso General Comarca Kuna de Madungandí;
5. Congreso General Comarca Kuna de Wargandí;
6. Congreso General Tierras Colectivas Emberá y Wounaan;
7. Consejo General Pueblo Naso Tjer-di;
8. Congreso Nacional Pueblo Wounaan;
9. Congreso General Emberá de Alto Bayano;
10. Congreso General Kuna de Dagargunyala;
11. Congreso General Buglé;
12. Consejo General Pueblo Bri Bri.

También es necesario señalar que existe la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá – COONAPIP fue creada en 1991, para promover la unidad y el fortalecimiento de las estructuras organizativas, garantizar el reconocimiento de los derechos territoriales a los congresos y consejos y apoyar a todos los organismos políticos tradicionales de los pueblos indígenas de Panamá. Tiene el compromiso de trabajar por la mejora de las condiciones sociales, culturales, espirituales, ambientales y económicas de cada uno de los territorios indígenas, desde su cosmovisión, como pueblos con identidad propia.

El actual Presidente es Marcelo Guerra del pueblo Ngäbe quien se ha fijado como objetivos impulsar un proceso de unidad nacional de los pueblos Indígenas de Panamá, fortaleciendo la institucionalidad de COONAPIP, a partir de la consolidación de los Congresos y Consejos Generales y Regionales

Por otro lado, la relación que existe hoy día entre las autoridades indígenas y las autoridades gubernamentales es muy variable: predomina la falta de coordinación entre Diputados, Alcaldes y Representantes de Corregimientos y las autoridades tradicionales de los Congresos Generales Indígenas. En términos fiscales, las instituciones estatales en cada comarca son, en general, las encargadas de canalizar los recursos que brinde del gobierno central para los programas de desarrollo. Aunque esto se debe realizar mediante un proceso de consulta con las autoridades tradicionales, éste no siempre se ha realizado, lo cual puede influir sobre la capacidad de ejecución de los recursos a nivel comarcal. Sin embargo, mediante la Ley de Descentralización, y al igual que el resto de los distritos no indígenas, se le ha dado la oportunidad a los distritos y comunidades para priorizar proyectos según sus necesidades.

Actualmente, en las Comarcas y territorios tradicionales hacen presencia autoridades oficiales ya sean designadas por el Ejecutivo, como es el caso de los Gobernadores y Directores Regionales Comarcales y aquellos que son de elección popular, caso de los Honorables Representantes de Corregimiento, Alcaldes y Diputados u otros, de acuerdo con su categoría dentro del sistema político-administrativo nacional. Igualmente, en los pueblos y comunidades a los que no se les ha reconocido propiedad sobre su hábitat geográfico de apego colectivo, se mantienen estructuras de organización socio-política coherentes con su tradición.

Actualmente el Gobernador de la comarca de Gunayala es Alexis Alvarado, reconocida autoridad indígena y quien por muchos años ha estado al frente de estudios, investigaciones y defensa de los derechos de los pueblos indígenas de Panamá.

El Gobierno de Panamá hace presencia con personal local en las comarcas Gunayala, Ngäbe-Buglé y Emberá-Wounaan, donde hay instaladas 13 direcciones pertenecientes al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), Salud, Educación, Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre otros.

Al revisar las figuras jurídicas de Comarca y Tierras Colectivas, se observa que cuentan con principios con **enfoque diferencial** que es un método de análisis, actuación y evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de los

pueblos étnicos desde una perspectiva de equidad y diversidad³⁹. A continuación, se relacionan algunos de los principios mas destacados:

El **Recuadro 3** a continuación se resume la Organización Política para cada uno de los pueblos indígenas considerados en el presente estudio.

Recuadro 3. Organización Política de las Comarcas indígenas del estudio

Comarca Ngäbe-Buglé

La Comarca Ngäbe-Buglé comprende un territorio de 6.994 km² que representa el 9% del territorio de Panamá. Fue constituida mediante la Ley 10 de 1997 y es una división política especial conformada por tres grandes regiones, 7 distritos y 57 corregimientos extendidos en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Su organización y funcionamiento están sujetos a la Constitución Política, la Ley y la Carta Orgánica.

La Ley 10 de 1997 conformó la Comarca Ngäbe – Buglé, que comprende tres regiones (Ñö Kribo, Nidri y Kädriri) y siete distritos y cuyas tierras constituyen propiedad colectiva de la Comarca Ngäbe-Buglé (art. 9)". El territorio comarcal es habitado en un 92% por pobladores de origen Ngäbe, 5% Buglé⁴⁰ y 3% de otros grupos. Los distritos con mayor población son Müna, donde se concentra el 25% de la población, Kankintú (18%) y Besiko (15%).

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999 se adoptó su Carta Orgánica, que crea comisiones permanentes de educación y cultura, recursos naturales, presupuesto, salud, obras públicas, vivienda, transporte, turismo derechos de autor, derechos humanos, laboral, producción y mercadeo, legal e internacional. Con posterioridad se expidió el Decreto Ejecutivo No 537 de 2010 modificando la Carta Orgánica, que regula el complejo proceso de elección de sus congresos y caciques, generales, regionales y locales, jefes inmediatos y voceros de las comunidades, así como las funciones de las autoridades administrativas (gobernador, alcaldes, corregidores y regidores). Por otra parte, eligen por votación popular 3 Diputados, 7 alcaldes por distrito, 58 Representantes de Corregimientos, y 57 Corregidores) y el ejecutivo nombra al Gobernador de Comarca.

El Congreso General es el máximo organismo de expresión y decisión étnica y cultural dentro de la Comarca, según se decreta en el Art. 17 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997 y la Carta Orgánica Administrativa. (Decreto Ejecutivo No. 194 de 25 de agosto de 1999). Existen además tres Congresos Regionales, en cuyas plenarias se eligen y destituyen a los Caciques Regionales. A nivel distrital existe el Congreso Local que elige y destituye al Cacique Local, y a nivel de corregimiento se encuentra la figura de Jefe Inmediato, elegido por el Cacique Local. Cada comunidad elige además a un Vocero Comunitario.

Entonces no existen congresos a nivel de los asentamientos, sino que los “congresos locales” son de los corregimientos. En un ambiente de esa naturaleza, cuando se planifica

³⁹ El enfoque diferencial se expresa en el reconocimiento de comportamientos con características particulares, actitudes y prácticas diferenciadas, formas de ser y de hacer que distinguen a los indígenas de otras poblaciones en Panamá y que le dan una visión y forma de aprehensión del mundo y su realidad, particular.

⁴⁰ Anteriormente, también llamados Guaymies.

una obra que va a beneficiar o impactar a un número plural de estas unidades familiares, y a falta de una estructura local que los represente, nadie va a tener confianza en la representación de ninguna autoridad, por lo que las reuniones de consulta de los Ngäbe suelen ser masivas y las “comunitarias” se resuelven en asambleas generales. La iniciativa la tiene siempre un cacique regional y sólo en su ausencia el aval de estas decisiones lo puede dar un jefe inmediato de una localidad secundaria o un vocero de comunidad, de la nura (lugar donde se encuentran las viviendas del grupo de parentesco gwi-ri), donde se localiza la obra.

Los guías espirituales llamados zukia Ngäbe, que manejan los cantos de la ley de origen y son los especialistas en el manejo de los cantos curativos, son hombres, pero las mujeres poseen un canon de cantos de arrullo y de enseñanza infantil para transferir el conocimiento tradicional.

Comarca Guna Yala

Desde 1938 se reconocieron derechos territoriales al pueblo Guna de la costa del Caribe, a raíz de las reivindicaciones que dieron lugar a la Revolución Tule de 1925. Ese reconocimiento bajo la figura de Comarca es considerado un hito en la historia indígena de Latinoamérica. Inicialmente fue creada por la Ley No. 2 del 16 de septiembre de 1938 con el nombre de “Comarca de San Blas”, luego mediante la Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953 se organiza la Comarca de San Blas y después la Ley No. 99 del 23 de diciembre de 1998 pasó a llamarse “Comarca Kuna Yala”, siendo además declarada reserva indígena por Ley No. 20 del 31 de enero de 1957.

Con una extensión geográfica de 3.206 Km², está conformada por una franja continental entre la cordillera del Darién y el mar Caribe y por 365 islas del archipiélago de San Blas, 41 de las cuales están habitadas, el resto de la población se localizan en 7 asentamientos en tierra firme. Según el Censo de 2010, son 30.308 Guna que constituyen el 37.6% de los 80.526 Guna que viven en Panamá.

La Comarca Gunayala cuenta con la Ley Fundamental de la Comarca Guna Yala, aprobada por las comunidades en 1953 y que aún no ha sido ratificada por el Estado. Sin embargo, las autoridades Guna la aplican en su territorio de facto, y de alguna manera las instituciones del gobierno panameño la reconocen. La Ley Fundamental Guna señala en su Capítulo 2, de Gobierno y Administración y en su artículo 3, que la Comarca Gunayala constituye una división política, cuya organización, administración y funcionamiento estarán sujetos a régimen especial, establecido en esta Ley y en el Estatuto de la Comarca. El artículo 4, señala que es regida por sus autoridades propias: i) Congreso General de la Cultura Guna; ii) Congreso General Guna; iii) Saila Dummagan; iv) Congreso Local; v) Saila de la Comunidad.

El Congreso General Guna (Onmaked Summakaled) es el máximo organismo político-administrativo de deliberación y decisión de la Comarca y está conformado por los Congresos Locales de las 49 comunidades, cada una de ellas representada por un Saila. Se celebra dos veces al año y es convocado y presidido por los tres Sahílas Dummat (Caciques Generales), que además son los representantes oficiales ante el Estado panameño. Al respecto el investigador Guna Heraclio Herrera dice: “El capital físico, más importante de las comunidades, es el Onmaked Nega. Un lugar sobresaliente y círculo

de espiritualidad kuna. En donde se imparten tanto sistema político propio como sistema socio-cultural y de la ideología indígena de relación entre “gungidule” (persona) y la Madre Tierra en una sinergia y armonía”⁴¹.

Los tres Caciques Generales son elegidos mediante un complejo proceso político-religioso con la participación de los dos Congresos Generales Guna, quienes se constituyen en garantes de la transparencia del ejercicio del sufragio, ya sea por aclamación o votación en el seno de las comunidades. Los actuales caciques y su comunidad de origen, son:

- Rengifo Navas Revilla de la comunidad de Ustupu, Sailadummad del Congreso General Guna
- Inocencio Martínez Balboa de la comunidad de Mandi Ubigandub, Sailadummad del Congreso General Guna
- Aníbal Sánchez Vásquez de la comunidad de Aswemullu Anachucuna, Sailadummad del Congreso General Guna.

Todos los Caciques surgen del Congreso General de la Cultura (Onmaked Dummad Namakaled), o “Congreso de los Sabios Kuna”, creado en 1971, que según el artículo 7 de la Ley Fundamental es el máximo organismo de expresión religiosa, de protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico-cultural de los Guna, son los responsables de la defensa y divulgación de la cultura de los Kuna y no se involucran en política siendo dirigidos por los sailas Dummagán de la tradición Guna. La permanencia de Sagladummagan (caciques) en el cargo son de 5 años, reelegibles. Hasta hace poco, la salida dependía de su gestión que era evaluado por la asamblea cada cierto tiempo, su condición física o de salud, o cualquier falta que se considere grave que amerite su destitución, o Sagladummad por su cuenta renuncie al cargo.

El Congreso General de la Cultura (Onmaked Namakaled) y el Congreso General Guna (Onmaked Summakaled), están por encima de todas las organizaciones Guna, instituciones gubernamentales y privadas, pero actúan consultando y coordinando con ellas. Por lo tanto, cualquier organismo que desea negociar o realizar convenios o proyectos en la Comarca Gunayala, debe hacerlo con alguna de esas dos instancias teniendo en cuenta la competencia de cada uno. El Congreso General Guna además, dirige el Instituto para el Desarrollo Integral de Kuna Yala, que es el cuerpo técnico conformado por profesionales Kuna de diferentes ramas del saber.

Esta Comarca en realidad es una confederación de gobiernos autónomos: cada comunidad Guna cuenta con un Congreso Local, siendo el lugar de debate de los problemas y a su vez, el espacio donde se manifiesta la fe de la comunidad. En cada comunidad existe un Reglamento Interno particular por medio del cual determinan y gravan impuestos locales, establecen sanciones penales o pecuniarias. Las decisiones de las comunidades locales no se toman en asambleas generales, sino por parte del Congreso Local, en cabeza de sus saglagan. El sistema funciona como una democracia representativa. Sin embargo, el contacto entre los saglagan y sus comunidades es permanente, a través de sus reuniones diarias con hombres y mujeres. Adicionalmente,

⁴¹ Heraclio López Hernández. Plan Comunitario de Gestión Territorial de las comunidades del Corregimiento de Ailigandi, Comarca Kuna Yala, Eco Región Darién – Kuna Yala. Panamá. 2010, pag. 45.

los congresos locales cuentan con comisiones de diferentes temas y con el apoyo de comités técnicos de intelectuales, estudiados en Panamá. De esta manera, cuando se consulta y se obtiene una respuesta por parte de la saglatura, se puede dar por seguro que el tema en cuestión ha sido ampliamente discutido con los miembros de la comunidad, a través de las reuniones nocturnas para escuchar los cantos de los saglagan, del diálogo con los comités y del análisis de los asesores técnicos. Más aún, las saglaturas se encuentran bajo el monitoreo del CGG, que puede destituir saglagan si encuentra que se es desviando de los reglamentos y usos y costumbres guna en la toma de decisiones.

Para sus funciones administrativas, los congresos locales actúan así: i) crean una comisión para discutir cómo regular el tema; es común que se le asigne posteriormente funciones de ejecución a dicha comisión; ii) establecen un reglamento, generalmente con el apoyo de los intelectuales de la comunidad, que se consensua con los hombres y las mujeres en las reuniones periódicas del congreso local; y iii) el reglamento se concreta en multas para aquellas personas que infrinjan los supuestos de conducta sancionables que se establezcan en el reglamento.

Los guías espirituales llamados saglagan, que manejan los cantos de la ley de origen y son los especialistas en el manejo de los cantos curativos, son hombres, pero las mujeres poseen un canon de cantos de arrullo y de enseñanza infantil para transferir el conocimiento tradicional.

En el sector de Ailigandi existen diferentes comisiones de trabajo en cada una de las comunidades: Comisión de igar (trochas o caminos de producción), Comisión de Acueducto Rural, Comisión de inna (Celebraciones festiva), Comisión de Producción Agroforestal, etc.), son comisiones que coadyuvan el desarrollo social-cultural-económico y ambiental, gerenciado por el saila y su equipo.

El Gobierno Nacional, por su parte, nombra la figura de Intendente (Gobernador) como representante de la Comarca y aunque predomina la estructura tradicional indígena sobre las estructuras estatales, se mantiene una estrecha coordinación entre las dos estructuras. Geopolíticamente se encuentran cuatro corregimientos: Narganá, Ailigandi, Tubuala y Puerto Obaldía, cada uno con un representante. También se reconocen dos circuitos electorales el 10 – 1 y el 10 – 2; con derecho a elegir a un Diputado de origen Guna en cada circuito electoral. En este sentido hay que resaltar que en circuito electoral 10-1 se incluye la comarca Guna de Madugandí y en el 10-2 la comarca Guna de Wargandí.

Comarca Emberá-Wounaan

Constituida como comarca por la Ley No. 22 de 1983 y una superficie total de 4.383 km², en su art. 2º establece que sus tierras son patrimonio para el uso colectivo de los grupos indígenas Emberá y Wounaan para usarlos en actividades agropecuarias e industriales, prohibiéndose su enajenación. La Ley crea dos distritos: Cémaco, con una extensión territorial de 2,800 km² desde el Río Chiatí al norte hasta el Río Capetí al sur, y entre el Río Chucunaque al oeste y los límites con la Comarca de Guna Yala. Protege a 28 comunidades y su sede tradicional es El Salto y el distrito de Sambú, que protege a 12

comunidades y se extiende a lo largo del Río Sambú con una extensión territorial de 1.299 km² en los corregimientos de Río Sábalo y Jingurudó.

Establece un Congreso General, dos regionales y congresos locales para la toma de decisiones y un congreso de nokora (plural de noko, jefe familiar de comunidad) como órgano consultivo de los congresos. Establece también la elección de caciques general y regionales como autoridades tradicionales; y el Decreto Ejecutivo (DE) 84 de 1999 adoptó su Carta Orgánica, que es un instrumento que describe en detalle la organización de la administración de la Comarca, que adopta direcciones temáticas tradicionales para la administración de la Comarca, e incluye la presencia de autoridades administrativas (gobernador elegido por el Ejecutivo y alcaldes de elección popular) a cargo de las labores de administración pública con recursos estatales. Los órganos administrativos tradicionales que se crean para apoyar a los Congresos son las direcciones de Planificación, Finanzas, Recursos Naturales, Cultura y Educación, Familia y Salud. Asigna a los caciques y jefes familiares y locales Nokora (Emberá) y Chi Poor (wounaan) funciones de administración de justicia de forma o procedimiento tradicional de solución de conflictos, paralelo a la justicia ordinaria (arts., 118-120).

El Congreso General Emberá-Wounaan (CGEW) es el máximo organismo de decisión y expresión de los pueblos Emberá y Wounaan, e integra a los distritos de Cémaco y Sambú. El CGEW está integrado por los delegados escogidos por cada Congreso Local, y tiene la potestad de aprobar los proyectos de exploración, explotación e inversión que se vayan a realizar en la Comarca. El CGEW tiene también la potestad de resolver los conflictos que se originen entre las comunidades, autoridades tradicionales y las autoridades gubernamentales dentro de la Comarca.

En conjunto representan aproximadamente el 9.23 % del total de la población indígena del país, según el Censo de 2010 (7.49% Embera y 1.74 los Wounaan. Cada región cuenta con su propio Cacique y Congreso Regional, los cuales se dividen a su vez en Congresos Locales. El Cacique General es la primera autoridad, y lo acompañan los Caciques Regionales. A nivel local, las comunidades son representadas a partir del Consejo Nokó, que tiene la labor de motivar a la comunidad para que en las asambleas comunitarias se discutan los diferentes problemas que competen a la región. Le corresponde también organizar los trabajos en equipo, y también actúa como mediador en disputas o peleas familiares, de parejas o vecinales, además de liderar la comunicación entre su comunidad y las autoridades locales del Gobierno Nacional.

Existe además el Consejo de Nokora / Chi Pornaan, un organismo de consulta en los asuntos políticos, administrativos, económicos y culturales para los acuerdos adoptados por los Congresos y Caciques. Por medio de este organismo se priorizan los proyectos para la Comarca, que son luego enviados para discusión en la plenaria del Congreso General.

Un organismo que ha cobrado mayor relevancia, en las dos últimas décadas, debido a las continuas confrontaciones entre las autoridades por la legitimación de poderes, ha sido el Consejo de Nokora/Chi Pornaan. En este consejo participan todos los dirigentes de las comunidades. Según las normas, es un organismo de consulta de los congresos y de los caciques de la comarca. También es un ente a donde se someten a su consideración los planes, programas y proyectos que deban ejecutarse en la Comarca y

de las medidas que deban adoptarse por situaciones de urgencias notorias. Durante la plenaria de este consejo las autoridades solo tienen derecho a voz. Hoy, por ausencia de cohesión en los liderazgos de las autoridades, han asumido el papel de conciliador o resolución de conflictos que se originan entre las comunidades, autoridades tradicionales y las autoridades gubernamentales dentro de la Comarca. Este organismo a la vista de los Emberá es respetable y de mucha jerarquía. Los dirigentes son acompañados por los Zarras; son los policías tradicionales a disposición del Nokó para el mantener el orden en la comunidad.

En cuanto a las autoridades estatales, el distrito de Cémaco tiene derecho a elegir 1 Alcalde, 3 Representantes de Corregimiento y 2 Concejales, mientras que el distrito de Sambú elige a 1 Alcalde, 2 Representantes de Corregimiento y 3 Concejales. Con la creación de la Comarca, se creó también un régimen especial que permite la designación de un Gobernador Comarcal en representación el gobierno nacional y demás estamentos contemplados en el ordenamiento nacional.

Los funcionarios de entidades y agencias del gobierno que están presentes en la Comarca se reúnen en El Consejo de Coordinación, el cual es un organismo presidido por el Gobernador comarcal. En este consejo se discute, analiza y evalúa las actividades y proyectos ejecutados por las instituciones gubernamentales, para lo cual cuenta con una Junta Técnica. Tanto el Consejo de Coordinación como las entidades del gobierno, si así amerita, presentan sus informes al Congreso General o Congreso Regional.

Otro organismo que funciona a nivel de los distritos comarcales es el Consejo Municipal Comarcal, el cual es la organización política municipal integrado por los representantes de corregimientos del Distrito, y es presidido por el/la Alcalde Comarcal.

A partir de 2004, el gobernador comarcal está siendo nombrado directamente por el Órgano Ejecutivo, en flagrante violación de lo que ordena la Ley comarcal. Esto ha generado algunos conflictos de interés entre las autoridades tradicionales y el gobierno nacional. Pero aquí lo que más ha imperado son los intereses de los partidos políticos en poder.

Lo que más abre la brecha de ingobernabilidad, es la asignación de un presupuesto de funcionamiento bajo la administración del gobernador y la disponibilidad de resolver ciertos problemas comunales con el respaldo de las instituciones de gobierno. Por eso, a la vista del Emberá común, la figura del gobernador se coloca en el mismo o en nivel superior jerárquico del Cacique General de la comarca.

Comarca Guna de Madungandí

Fue constituida mediante la Ley No. 24 de 12 enero de 1996, representa una división política especial con la cabecera en Akua Yala (Puente Bayano). Su funcionamiento, administración y organización está sujeta a la Constitución Política de la República, al régimen especial de la Ley y a la Carta Orgánica aprobada por el Decreto Ejecutivo N°. 228 de 3 de diciembre de 1998 que fue publicada en la Gaceta Oficial N°. 23.687, de 8 de diciembre de 1998.

Su sistema de organización política y administrativa esta regentada por el Congreso General Kuna de Madugandí (Onmaquet Dumad), que es el máximo organismo tradicional administrativo de deliberación, consulta, decisión y cohesión interna, es considerada una institución fundamental de desarrollo democrático, que se encuentra en proceso de consolidación. Los Caciques Generales son los máximos representantes de la Comarca ante el gobierno y los organismos nacionales e internacionales. Actualmente ejerce como Primer Cacique el señor Placido Espinoza. Se divide en dos Congresos Regionales, de tierra firme y el sector del Lago Bayano. La estructura orgánica y funcional del Congreso General en la Comarca Madungandi es constituida por una Asamblea de autoridades de cada comunidad, dirigida por una Junta Directiva representado por un Presidente, Vicepresidente y el Secretario. El Congreso es administrado por las autoridades tradicionales llamadas sahilas; también están los voceros de las comunidades, que son los que interpretan los cantos tradicionales, y por uno o dos delegados designados por las comunidades ante el Congreso.

El **Congreso Tradicional** (*ONMAQUET DUMAD PABSE COLED*), según la Carta Orgánica está conformado por los Sáhilas Tradicionales, es el organismo de expresión religiosa de protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico y costumbres del pueblo Kuna de Madungandi. Dentro de sus funciones se encuentra escoger y ratificar a los Sáhilas-Dummagan (Caciques) y demás autoridades del Congreso.

El **Congreso Regional** (*ONMAQUET DANALED*), organismo tradicional de decisión y expresión que tiene como función primordial, resolver y discutir los problemas internos de las comunidades y presentarlas al Congreso General. Lo conforman comunidades de la Comarca, cuenta con una junta directiva que le corresponde la solución de los problemas que se presenten a nivel regional. Lo integran 2 sahilas y un vocero por cada comunidad.

El **Congreso Local** (*ONMAQUET NEGCUEBURGAD*), organismo de administración local cuyas decisiones son de estricto cumplimiento para las autoridades y miembros de cada comunidad. Lo integran: i) El Sáhila Administrador primero y el segundo Sáhila Administrador; ii) El vocero (*Argangan*) quien se destaca por su capacidad tradicional para interpretar y explicar los cantos y ritos religiosos. Es designado por el Sáhila Administrativo y deben integrar la delegación ante los Congresos Regionales y Generales para explicar y dar informes conjuntamente con los Sáhilas de sus respectivas comunidades; y iii) El Sualibet primero y el sualibet segundo. El ámbito de influencia de este Congreso se restringe a la comunidad misma. Los asuntos que allí se tramitan solo incumben a los miembros de la misma, sin embargo, cuando aspectos del orden local no logran ser resueltos adecuadamente dentro de este o tienen un impacto más amplio, se recurre al Congreso Regional. En todos los casos los Congresos cuentan con un Estatuto que debe ser propuesto internamente pero validado por el nivel superior.

Fuente: Tribunal Electoral (2010), otros y propia.

8. COMARCA NGÄBE-BUGLÉ – OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS

Mapa 2 Comarca Ngäbe-Buglé - CNB



Fuente: <https://www.google.com/search?q=mapa+comarca+gnobe&tbm=isch&ved=2ahUKEwJj->

Comprende un territorio de 6.994 Km² habitado en un 92% por pobladores de origen Ngäbe, 5% Buglé y 3% de otros grupos. De acuerdo con el Censo de 2010, la población indígena que vive dentro de la Comarca es de 149.983 con una densidad de 23 habitantes por Km². La Comarca está “conformada por tres grandes regiones extendidas sobre parte de la porción continental e insular del país”⁴². Estas regiones que se caracterizan por tener áreas de difícil acceso, sin caminos de penetración y que en ocasiones no cuentan con servicios de agua potable, red de luz eléctrica y teléfono, se dividen en 7 distritos y 57 corregimientos comarcales, como se muestra en el siguiente **Cuadro 12**.

Tabla 9 Regiones, distritos población, cabecera y corregimientos Comarca Ngäbe-Buglé -CNB

⁴² Artículo 1 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas.

Región	Distritos	Población	Cabecera	N ^a Corre gimie ntos	Corregimientos
Nidrini (Chiriquí)	Besiko	16.843	Soloy	8	Soloy , Boca de Balsa, Camarón Arriba, Cerro Banco, Cerro de Patena, Emplanada de Chorchá, Nämnoni, Niba
	Mironó	10.419	Hato Pilon	8	Hato Pilon, Cascabel, Hato Corotú, Hato Culantro, Hato Jobo, Hato Julí, Quebrada de Loro, Salto Dupí
	Nole Düima	9.294	Cerro Iglesias	5	Cerro Iglesias, Hato Chamí, Jadaberi, Lajero, Susama
Kädriri (Veraguas)	Müna	28.330	Chichica	12	Chichica, Alto Caballero, Bakama, Cerro Caña, Cerro Puerco, Krüa, Maraca, Nibra, Peña Blanca, Roka, Sitio Prado, Ümani
	Nole Düima	9.294	Cerro Iglesias	5	Cerro Iglesias, Hato Chamí, Jadaberi, Lajero, Susama
	Ñürün	10.833	Buenos Aires	9	Buenos Aires, Agua de Salud, Alto de Jesús, Cerro Pelado, El Bale, El Paredón, El Piro, Guayabito, Güibale
Ñö Kribo (Bocas del Toro)	Kankintú	19.670	Bisira	9	Bisira, Büri, Guariviara, Guoroni, Kankintú, Mününi, Piedra Roja, Tuwai, Man Creek
	Kusapin	14.691	Kusapin	7	Kusapin, Bahía Azul, Calovébora o Santa Catalina, Loma Yuca, Río Chiriquí, Tobobe, Valle Bonito
		110.080		58	

* En paréntesis la Provincia a la que pertenecía la región antes de la creación de la Comarca

Fuente: <http://www.ngobebuglepanama.com/>

Según un informe del Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglè, la “*población crece a una tasa de 3.6 por ciento anual, mayor a la del país que es de 1.84 por ciento anual. La densidad poblacional es de 23 hab/Km², mientras que para el país esta es de 45.6 hab/Km². La población de la comarca es joven, siendo el porcentaje de edad menor de 15 años del 51.72 %. La población menor de 18 años representa el 58.5 por ciento, muy por debajo del promedio nacional. El porcentaje de analfabetismo es de un 30.82 por ciento, contrastando con el nacional que es de 5.5 %*” (CGNB, 2015).

Fuera de la comarca el Censo 2010 identificó 78.819 Ngäbe en la provincia de Bocas del Toro y 37.092 en la provincia de Chiriquí, hecho que se explica inicialmente por su vinculación histórica a la economía del mercado como mano de obra asalariada en la recolección de café y banano en las áreas cafetaleras de Costa Rica y Chiriquí y en la zona bananera de Bocas del Toro⁴³. En Chiriquí, se trata de una población que se articula como mano de obra asalariada al trabajo en las fincas cafetaleras y de cultivos hortícolas (Boquete, Cerro Punta, Río Sereno y Volcán), también en la zafra de la caña de azúcar, en labores asociadas a los cultivos de hortalizas y banano de las provincias de Chiriquí y Veraguas, Son personas y familias procedente de las áreas de San Félix, San Lorenzo, Tolé y Remedios. En la Provincia de Bocas del Toro, la población Ngäbe se articula principalmente a las labores relacionadas con el cultivo y cosecha del banano de exportación, llegando a alcanzar en los distritos de Changuinola casi el 50%, en Bocas del Toro el 73% y Chiriquí Grande y 85% del total de mano de obra asalariada. También se identifica desplazamiento hacia las provincias de Veraguas, Panamá y Colón, en donde se vinculan en trabajo de construcción en las ciudades y en fincas ganaderas en las áreas rurales.

Lo anterior también se explica por los problemas asociados a la tenencia de la tierra no regulada, el difícil acceso a tierras para algunos grupos, hechos que producen tensiones sociales a la que se suman décadas de intervenciones de desarrollo asistencial y paternalista, que podrían estar afectando la confianza e iniciativas, dificultando la autogestión y autodeterminación de su propio desarrollo. Entonces cualquier intervención debe poner atención al “trabajo estacional o temporal” que realizan los Ngäbe, porque se estima que entre 20.000 y 30.000 personas emigran anualmente en forma temporal de la Comarca (entre 2 y 6 meses), Este abandono parcial limita la capacidad de atención de sus propios cultivos seguramente con efectos sobre la calidad y cantidad de la producción.

La **agricultura** de subsistencia es la principal actividad económica en la CNB, cultivan granos básicos, musáceas, y raíces y tubérculos, los cuales son manejados en su gran mayoría bajo sistemas agroforestales. La actividad agrícola familiar se basa en una agricultura de tipo migratoria, donde la tala y la quema son elementos indispensables y generalizados en las áreas socoladas para la preparación del terreno con los siguientes pasos: socuela, quema, limpieza, siembra, deshierbe, cosecha y descanso o barbecho⁴⁴.

Según un informe de la ANAM-GTZ, el sustento de vida del pueblo Ngäbe-Buglè “*se basa en la agricultura familiar tradicional, su condición de vida ha empeorado drásticamente a causa de la progresiva deforestación y de la degradación de sus suelos; ambos debidos, a la práctica de la agricultura de roza y quema, y al aprovechamiento inapropiados de los recursos naturales. Esta situación hoy día ha contribuido a que las bases naturales de su vida empeoren críticamente. Los Ngäbe-Buglè actuales no manejan el suelo para controlar la fertilidad, sino que reaccionan a los cambios naturales de ésta por medio de su desplazamiento espacial horizontal, en una agricultura itinerante*” (Pag. 43, 2003).

⁴³ En Costa Rica, los Ngäbe se han consolidado territorialmente, incluso se les ha delimitado 5 reservas en el sector sur-oriental de ese país: Coto Brus, Abrojos Montezuma, Burica y Osa. Tomado de: Velásquez, Julia; Runk, Mónica; Blas, Mauri; y otros. Pueblos indígenas en Panamá: una bibliografía. Compilación. Acción Cultural Ngäbe. 2011, pág. 18.

⁴⁴ También llamado rastrojo, son parcelas de varios años de uso continuo, cubiertas de vegetación variada.

Las técnicas de producción utilizadas continúan siendo muy rudimentarias, usando como herramientas machete y coa básicamente, la siembra de los granos es realizada a chuzo sin control técnico, realizada desde mediados de abril al inicio de las lluvias hasta el mes de junio en las áreas más bajas. La producción por hectárea es considerada por debajo de la mitad de la producción a nivel nacional pues depende únicamente de la fertilidad que aporta el suelo, el cual disminuye cada año, razón por la cual el productor debe migrar a otra parcela cada 2 ó 3 años.

En este último sentido, un documento de evaluación de un proyecto del FIDA refiere que *“el hábitat de los Ngäbe-Bugle está en riesgo dado que el sistema tradicional de producción, sustentado en prácticas como la roza y quema y rotación de parcelas y cultivos, ha dejado de ser sostenible por la mayor presión demográfica que inhibe la posibilidad de dejar en barbecho la tierra el tiempo suficiente para evitar su agotamiento”*⁴⁵. Pero también destacan que el incremento de las actividades extractivas de recursos renovables como árboles maderables, fauna y especies acuáticas comestibles, está contribuyendo a la deforestación y depredación de los recursos ambientales especialmente en el área comarcal de Ño Kribo.

Los cultivos de mayor importancia económica son el café, el plátano, el banano y el cacao. Cultivan también con tecnologías rudimentarias arroz, maíz, **tubérculos plátano**, yuca, frijol, guandú, ñame baboso, ñame diamante y otoo principalmente, siendo los cultivos de frijol y maíz de gran importancia en el consumo familiar; en el caso del maíz se estima que el 50% de la producción se destina al consumo y el restante 50% para la venta, mientras que en el cultivo del frijol-poroto, se destina el 20% para consumo de las familias de la comarca, 20% para semillas y el 60% para la venta.

Según el documento Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Comarca Ngäbe-Bugle, *“la dieta familiar se compone principalmente de arroz (*Oryza sativa*), maíz (*Zea mays*), frijoles (*Vigna spp.*), yuca (*Manihot esculenta*), ñame (*Dioscorea alata*), ñampí (*Colocasia esculenta*) y café (*Coffea spp.*), que son productos que se siembran en pequeñas parcelas, con plantas bastantes débiles y muy bajos rendimientos. Otros alimentos cuyo consumo depende de la temporada del año, son el bodá (*Chamaedorea tepejilote*), el membrillo (*Cydonia oblonga*) y frutales como guineo (*Musa paradisiaca*), mango (*Mangifera indica*), naranja (*Citrus sinensis*), aguacate (*Persea americana*), pixbae (*Bactris gasipae*), cacao (*Theobroma cacao*) y marañón (*Anacardium occidentale*)”* PANAMÁ Escalamiento de la agricultura agroecológica para aumentar la producción de alimentos” (González, G. Santamaría G. y Rojas J. Panamá, 2019).

Si bien la producción de los Ngäbe-Bugle ha sido principalmente de subsistencia su vinculación al mercado ha aumentado en los últimos años principalmente a través de productos como el café, el cacao, pesca, arroz y recientemente con la ganadería, hortalizas y frutas como la piña. Igualmente, con las artesanías y la venta de mano de obra como ya se ha dicho.

Con relación específica a la producción de café en la CNB en zonas de altura aptas para la producción de café Arábica y donde se estima que producen mas del 60% de la producción nacional, presentan al mismo tiempo los niveles más altos de pobreza en el país. Al respecto la CT PN-T1261: Recuperación económica post-COVID para productores

⁴⁵ Impacto en la reducción de la pobreza rural. Cuatro experiencias ilustrativas. FIDA-PREVAL. 2004.

indígenas de Café, afirma lo siguiente: *“Carecen del conocimiento, infraestructuras y equipos necesarios para producir, transformar y almacenar un producto de calidad y por lo tanto obtener precios favorables. Tampoco tienen las habilidades de negocio para participar de manera equitativa y justa en el mercado nacional e internacional. En las zonas de baja altura donde se produce el café Robusta, uno de los principales problemas es la ausencia de infraestructuras para el pilado y reducción de humedad del café cerca de las comunidades indígenas, dado que impide la agregación de valor a nivel local y eleva los costos de transporte y, consecuentemente, reduce el precio que se paga a los productores. Se han identificado unas comunidades indígenas productoras de café Arábica y Robusta que, con apoyo para asistencia técnica y materiales, pueden mejorar su precio de venta”* (Panamá, pag. 3, 2020).

Particularmente, en la CNB fueron identificados un estimado de 500 productores por núcleo familiar (8 personas), con un *“promedio 16 ha de tierra, de los cuales dedican 4.96 a cultivos y el resto a otras actividades como la ganadería y bosque de protección. La superficie del cultivo de café es en promedio de 2.38 ha. La producción promedio de café en pergamino seco por productor es de 104 kg y un rango de 8 a 464 kg. El 91% de los productores no usa fertilizante y el 96% no usa plaguicidas. El 74% de los productores consideran que la afectación del cultivo de café por plagas y enfermedades es alta. Se ha registrado infestación de broca del café en cafetales hasta de 29% con una tendencia a incrementarse si no se toman las medidas apropiadas”* (Palacio, pag. 383, 2014).

Concretamente, las actividades productivas con potencial comerciable con las que se encuentran comprometidas las organizaciones que trabajan dentro de la comarca, son particularmente las regiones de Nidrini y Kädrii donde predominan los cultivos de café, hortalizas y las artesanías, y la región Nö Kribo con los cultivos de café, cacao, arroz, piña, la pesca y las artesanías.

En síntesis y según los resultados del Censo Nacional del 2010, los ingresos recibidos por las familias Ngäbes provienen fundamentalmente de la venta de café, guandú, aves de corral, puercos, maíz, poroto, arroz, artesanías (chácaras, vestidos, sombreros) y los servicios ofrecidos como jornaleros. La mediana de ingresos mensuales estaba por el orden de los US\$58.00.

8.1 Intervenciones con proyectos en la CNB

En los últimos años 30 años se han adelantado diferentes proyectos dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, algunos de ellos han servido para sentar las bases para el desarrollo en la Comarca: Proyectos asociados a la Pobreza Rural y Recursos Naturales Renovables, Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngäbe-Buglé (PNB), Proyecto Agroforestal Ngäbe (PAN), Corredor Biológico Mesoamericano (CBMAP), Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMOSA), mas recientemente, el Plan Colmena *“Panamá libre de pobreza y desigualdad, la sexta frontera”*; el proyecto de **Cohesión Social e Inclusión Productiva y las Escuelas Campos del MIDES – FAO**, todos proyectos y estudios impulsados por las autoridades indígenas comarcales, el MIDA el Instituto de Innovación Agropecuaria -IDIAP, organismos de cooperación internacional como la FAO, FIDA y ONGs relevantes que trabajan en el sector indígena.

Todos estos proyectos recogen lecciones aprendidas, buenas prácticas agrícolas -BPA, enfoques innovadores, diversos modelos productivos basados en principios agroecológicos que apoyan la producción sostenible y muestran oportunidades potenciales para tener en cuenta en la formulación del diseño del Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente (PIASI)⁴⁶.

Es indudable que muchos de esos proyectos y otros no mencionados, establecieron en el campo productivo las bases de nuevas experiencias y procesos dirigidos promover avances en la producción y manejo de los recursos naturales, capacitación en agroforestería, agricultura orgánica, sostenibilidad del medio ambiente, impulso a la organización comunitaria para la producción a través de la conformación de cooperativas, asociaciones y pequeños negocios (algunos de los cuales serán mencionados más adelante). A continuación, se presentan algunos de los resultados alcanzados por diferentes proyectos en la CNB.

La ejecución del Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe Buglé -PNB, que fue un proyecto orientado a la demanda y el apoyo a las organizaciones existentes y su formalización, que impulso el fortalecimiento organizativo de la población y generó mayores posibilidades de sostenibilidad, permita sacar algunas lecciones aprendidas. Entre las actividades que se propuso el PNB por un lado, estaba el mejoramiento de los ingresos familiares basado en la producción agropecuaria en un medio agro-ecológico con restricciones, por otro lado, la constitución de un Fondo de Capitalización para el financiamiento de las actividades productivas, que sería administrado por las organizaciones de base de los beneficiarios, sin tradición organizativa ni capacidad administrativa y gerencial. Según la evaluación del proyecto realizada por el FIDA, los limitados resultados alcanzados en ambos aspectos indican que durante la ejecución se debió poner más énfasis en el análisis y ajuste de ambas líneas de acción, para mejorar sus efectos e impactos; pese a lo anterior, reconocen una mejora de la autosuficiencia alimentaria de las familias, basada en nuevas actividades productivas.

El PNB promovió también la realización de Diagnósticos Rurales Participativos y de Planes de Desarrollo Comunitario quinquenales, que sirvieron como guía para la definición de los planes anuales comunitarios, a partir de los cuales se estructuraron los POA del proyecto, haciéndose evidente que algunas instituciones públicas no contaban con capacidad de brindar servicios adecuados a la población indígena, no conocían el enfoque diferencia étnico y el trabajo con pertinencia cultural, en otras palabras, no conocían los sistemas de producción predominantes, ni disponían de una propuesta tecnológico-productiva adecuada y de metodologías de extensión que tomaran en cuenta las características de los beneficiarios –idioma y el alto grado de analfabetismo.

Las acciones adelantadas para promover el desarrollo de la producción agrícola incluyeron capacitaciones, suministro de asistencia técnica y validación de tecnologías; se atendieron cultivos tradicionales, nuevas actividades productivas, actividades complementarias, dirigidas en particular a los grupos de mujeres y también se promovieron algunas microempresas no agrícolas. Específicamente con relación a la capacitación para la

⁴⁶ El Proyecto destaca el concepto de la agroecología culturalmente apropiada para fomentar servicios ecosistémicos y contribuir a restaurar los recursos naturales para realizar la producción agrícola.

producción consideran que el proyecto tuvo alcances limitados, y lo explican con las siguientes razones:

- Las capacitaciones de corta duración y amplia cobertura resultaron importantes para difundir nuevas tecnologías, pero no se dio suficiente peso relativo a las capacitaciones más intensas y con menos participantes;
- La capacitación a técnicos y productores, especialmente los dirigentes de organizaciones dedicadas a la comercialización de la producción, debió incorporar las cuestiones de mercados y comercialización;
- Debió establecer claramente el papel central del componente Capacitación, en cuanto a priorización de los contenidos, tipo de beneficiarios a atender y coordinación de la capacitación con el resto de las acciones;
- No se controló la calidad de la capacitación, como parte de las tareas de seguimiento, y ello impidió analizar con mayor profundidad las acciones y los resultados.

Como buenas practicas destacan la apropiación del enfoque de género como una dimensión transversal, basicamente por la incorporación de mujeres en el equipo técnico de la Unidad Ejecutora del Proyecto -UEP, que contribuyó al logro de resultados. También lo hecho por las Escuela Agroforestales Sostenible -EAS, que se encargaron de adelantar la capacitación en agricultura orgánica y conservacionista, que incluyó cursos formales y capacitación en servicio, y además fue intenso, sistemático y secuencial.

Un proyecto de investigación participativa agroecológica sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en la Comarca Ngäbe Buglè, adelantado por el IDIAP en el año 2012, promocio *“la agricultura agroecológica a través de prácticas que disminuyen la dependencia de insumos externos, como la reutilización de desechos orgánicos y la conservación de los recursos naturales, en la producción de abono orgánico mediante el cultivo de lombrices, en prácticas de conservación de suelo y en el manejo agroecológico de la producción de granos básicos, plátano, raíces y tubérculos. ha generado tecnologías adaptadas a los sistemas, con el enfoque de una gestión integrada del conocimiento e innovación que incluye e Intercambio de experiencia, conceptualización reflexiva, operacionalización para uso práctico, aplicación-validación, sistematización y reconfiguración diseminación”* (IDIAP, 2012 y Santamaría Guerra et al., 2015).

Al respecto, Santamaría Guerra afirma que la implementación de estos proyectos *“ha contribuido a fortalecer y organizar a las comunidades formando asociaciones y grupos de trabajo que facilitan la incorporación de tecnologías, teniendo en cuenta el aspecto socio cultural. Los esfuerzos de las diferentes instituciones que se proponen innovar la agricultura familiar NgäbeBuglè, han puesto a disposición de los sistemas de producción, agro tecnologías como: casas de vegetación de bambú y plásticos con sistemas de riego por goteo a gravedad, manejo agroecológico de cultivos de plátano, papa, camote, cacao, poroto, maíz, arroz, boda, producción de moringa, plantas medicinales y fibras naturales, uso de semillas saneadas de raíces y tubérculos, y cultivos biofortificados (arroz, camote, frijol y yuca). Estas tecnologías favorecen la sostenibilidad de la agricultura familiar para garantizar la soberanía alimentaria y hacer más resilientes los sistemas al cambio climático”* (Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, Comarca Ngäbe Buglè, pag. 53, Panamá 2015).

El proyecto consistió en la incorporación de prácticas agroecológicas de manejo de los cultivos, incorporación de cultivos y rubros que a los productores les interesaban, pero no contaban con semillas, producción y uso de abonos orgánicos a partir de sus propios recursos, uso de prácticas de conservación del suelo. *“El proyecto logró incrementar la disponibilidad de alimentos de un promedio de abastecimiento calórico de 93.84 días por familia a 317.39 días por familia, con base en el aumento de la producción de alimentos en el sistema productivo (Sribires) de la agricultura familiar Ngäbe-Buglé”*. Demostró también que con prácticas agropecuarias adecuadas con enfoque agroecológico, se *“incrementaba la disponibilidad de alimentos de 62% al 115%, y hasta 300% en el valor bruto de la producción. Incluso en el caso del manejo agroecológico del café, se puede lograr una reducción de la infestación de la plaga hasta en un 80%, lo que permite mejorar el rendimiento y el ingreso por venta del granos”* (Ibid, pag, 60). Un aspecto importante fue el manejo del agua a través de su cosecha, almacenamiento y uso en sistemas de riego por goteo a gravedad.

La cobertura geográfica del proyecto en la CNB incluyó la comunidad de Hato Horcón (Nole Duima), donde co-ejecutó el proyecto con la Asociación Mixta de Productores Orgánico Ngäbe-Buglé (AMPONB) que cuenta con años de formación y agrupa a más de 35 familias y en la comunidad de Salto Dupí; corregimiento de Hato Pilón, distrito de Mironó, los co-ejecutores del proyecto son miembros de la organización de Productores Agrícolas con Métodos Orgánicos (OPAMO), fundada en 2007 y que agrupa a 20 familias.

En los últimos años en la Comarca Ngäbe Buglé, el Ministerio de Desarrollo Social -MIDES, con el acompañamiento técnico del Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA como institución rectora del tema agropecuario en Panamá y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO, trabajan en beneficio de familias indígenas en 4 distritos y 13 corregimientos de la CNB, todas ellas comunidades focalizadas por el Plan Colmena, incrementando el desarrollo económico local y la seguridad alimentaria, integrando a jóvenes y mujeres a los procesos de desarrollo local. Además de insumos con semillas de maíz, tubérculos plátano, ñampí, frijol, otoi y otros, técnicos brindan asistencia técnica a las familias para la siembra y el manejo de cultivos a través de Escuelas de Campo -ECA⁴⁷.

Específicamente, el proyecto Escuelas Campos del Ministerio de Desarrollo Social que adelanta acciones en regiones seleccionadas a través del Plan Colmena⁴⁸, es una metodología de transmisión de técnicas productivas, que impulsa cultivos en parcelas administrados por las familias beneficiadas con esta iniciativa, quienes reciben orientación en cuanto al cultivo, fortalecimiento de capacidades humanas y locales. Esta intervención empodera a la mujer rural, dotándolas de recursos para ser actrices de su propio desarrollo al permitirle a las mujeres producir sus propios alimentos y vender excedentes. A las participantes se les enseña técnicas de siembra como la aplicación de camas para

⁴⁷ Proyecto Cohesión Social Inclusión Productiva, que forma parte del Programa *“Fortalecimiento del Sistema de Protección e Inclusión Social”*, con el objetivo de complementar los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC brindando a sus beneficiarios servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de activos productivos.

⁴⁸ Se ha tenido en cuenta el índice de Pobreza Multidimensional (IPM-C), algunos de los corregimientos seleccionados presentan hasta un 99.4% de incidencia de personas en situación de pobreza, a nivel de distritos y corregimientos.

cultivar rubros como: maíz, frijol, yuca, ñame, ñampí, otoo y otros cultivos; también entregan capital semilla, herramientas y asesoría técnica para el desarrollo de sus producciones.

Por otra parte, y desde el año 2015, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA entre otros proyectos, adelanta en la Comarca Ngäbe Buglé la promoción del cultivo de granos básicos, la cría de cabras y ovejas, el inicio del programa de agricultura protegida y la reforestación de áreas con árboles frutales. En el ramo agrícola ejecutan 4 proyectos para el cultivo de granos básicos, especialmente arroz a chuzo con tecnología, maíz y frijoles. En la comunidad de Hato Chamí se destacan los productores de poroto de dos organizaciones de gran calidad y en cantidad, por lo que se hacen gestiones para ayudarlos con algunos insumos y mejoras en el proceso de transporte y comercialización. Se desarrolla también un programa de fruticultura, ya que está demostrado que la zona es apta para los cultivos de café, cacao y cítricos, incluidos en el Plan Nacional de Reforestación que se adelanta en coordinación con la ANAM.

Igualmente, se destacan las acciones que adelanta el IDIAP en el marco del convenio de colaboración institucional con el Proyecto de Desarrollo Sostenible de la Comarca Ngäbe Buglé y Corregimientos Pobres Aledaños, FIS-FIDA-580 PA. El compromiso institucional ante los moradores de la CNB, consiste en proveer los servicios de generación y desarrollo de tecnologías apropiadas que comprenden información, herramientas y tecnologías adecuadas sobre prácticas sostenibles de producción agrícola y no agrícola a los servicios de apoyo técnico y a los beneficiarios y beneficiarias del PNB.

También es importante mencionar que actualmente se adelanta la CT PN-T1261: *“Recuperación económica post-COVID para productores indígenas de Café”*, cuyo objetivo es incrementar los ingresos de los productores indígenas de café, mediante el aumento de los precios de venta. Los resultados esperados son la puesta en funcionamiento de tres proyectos piloto demostrativos de producción, procesamiento y venta de café y un aumento en los precios de venta de café producidos en las Comarcas Ngäbe-Buglé, Madugandi, Wargandi, y el Congreso General de las Tierras Colectivas Emberá- Wounaan.

Avanzan con el apoyo del socio Café Durán⁴⁹, quien contribuye con recursos de contrapartida destinados a la asistencia técnica continua para la producción, procesamiento y venta de café, mediante métodos innovadores tales como la capacitación en escuelas de campo para agricultores y material audiovisual producido por jóvenes locales con pertinencia cultural. Buscan generar un modelo innovador de empresariado indígena en asociación con el sector privado, *“incorporando el enfoque de género, reconociendo el papel determinante de las mujeres en áreas agrícolas y forestales, así como en las cadenas de valor del sector café que se podría replicar con otros rubros en el futuro, en base a las lecciones aprendidas y las capacidades generadas en las comunidades”* (Panamá, pag. 4, 2020).

Las actividades incluyen el componente de capacitación integral y proyectos piloto productivos para la reactivación económica que financia asistencia técnica y compra de equipos y materiales para la puesta en marcha de proyectos piloto productivos de café con sistemas agroforestales en tres áreas de productores: i) Hato Ratón con comunidades

⁴⁹ Principal distribuidor de café en Panamá.

Ngäbe-Buglé productoras de café Arábica; ii) Metetí y iii) Arimae para productores Guna y Emberá- Wounaan de café Robusta.

El contenido de las capacitaciones incluye: administración financiera; fortalecimiento y liderazgo organizacional; prácticas agrícolas resilientes al clima; revitalización de los conocimientos y prácticas agrícolas tradicionales; economías indígenas; restauración de paisajes y suelos; usos culturales de la tierra; y procesamiento y venta de café para su articulación con el mercado nacional.

EN CONSTRUCCIÓN...

9. COMARCA EMBERÁ - WOUNAAN- OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS

Mapa 3 Comarca Emberá Waunaan



Fuente: <https://www.google.com/search?q=mapa+comarca+embera&rlz=1C5CHFA>.

Según el Censo del 2010, los Wounaan son 1.992 personas que representan el 1.8% de la población indígena nacional, mientras que los Emberá son 10.537 y representan el 7.6%.

Se les encuentra dispersos en la provincia de Darién, ya sea en Cémaco o en Sambú dentro de la Comarca o en las comunidades reconocidas como “Tierras Colectivas”. En los últimos años también se les ve en la ciudad de Panamá especialmente en barriadas como Curundú, San Miguelito y Tocumen, en la búsqueda de encontrar mejores condiciones de vida que les permitan la seguridad alimentaria y el acceso a la educación y la salud.

La comarca Emberá – Waunaan constituida por la Ley 22 de 1983, regulada por el Decreto Ejecutivo No. 84 de 1999 (Carta orgánica) y el derecho consuetudinario, cuenta con un área de 4.383,6 Km². Está conformada por dos globos de terreno separados, Cémaco y Sambú, que presentan diferencias topográficas y entre los asentamientos, en Cémaco las comunidades están altamente dispersas (12 a 15 km), por el contrario, en el área de Sambú, las comunidades tienden a estar mas nucleados. La división política-administrativa corresponde a 2 distritos y 5 corregimientos, así:

Tabla 10 Distritos y Corregimientos de la Comarca Emberá

Distrito	Corregimiento
Sambú	Río Sábalo
	Jingurudó
Cémaco	Lajas Blancas
	Manuel Ortega
	Cirilo Guaynora

Históricamente las familias Emberá – Wounaan actuaban como unidades económicas autosuficientes, pero a partir de la década de los '50 cuando algunas familias se agruparon alrededor de las primeras escuelas impulsadas por misioneros, el modo tradicional de ocupación territorial fue cambiando. De 1963 en adelante, impulsados por el gobierno comenzaron a reubicarse y adaptarse al nuevo modelo, es así como, entre 1968 y 1972 se constituyeron alrededor de 25 comunidades nuevas, modificándose definitivamente el orden espacial tradicional y entrando a generar transformaciones económicas, políticas y socioculturales que los caracterizan actualmente.

Practican la agricultura de subsistencia de forma itinerante con la tradicional técnica de roza y quema de parcelas usada en sistemas de selva tropical húmeda, bajo modelos diversificados donde cultivan raíces, tubérculos, frutas y granos básicos como plátano, maíz, ñame, arroz, ñampí, otoi, caña de azúcar, aguacate, principalmente. Alrededor de las viviendas más conocidas como tambos, siembran frutales diversos y plantas medicinales entre los que se reconoce papaya, guama, badea, cacao, caimito, árbol de pan, pixvae, cítricos entre otros.

Las parcelas cultivadas alcanzan promedios de 1 y media a 3 hectáreas por unidad familiar y se localizan preferentemente en las vegas de Ríos como el Tuqueza (incluye 5 comunidades), Chucunaque, Tupiza, Membrillo, Río Chico (incluye 6 comunidades), Tuira, y otros. Suelen mantener un cultivo principal en más o menos la mitad de la superficie cultivada que les permite la generación de ingresos, y en el resto de la superficie siembran

para la subsistencia preferencialmente otoo, ñame, maíz, yuca, arroz, etc. En general las semillas son nativas y circulan entre parientes y vecinos o se compran a otros productores de la comarca, pero este es un tema a tener en cuenta.

Los rubros de mayor producción y comercialización que impulsan algunas de las asociaciones de productores agrícolas de la comarca y que están en permanente consolidación como producción orgánica, son el **plátano**, que además es considerado el principal producto para la subsistencia. Su comercialización representa un ingreso permanente de las familias Emberá y Wounaan, así como el ñame y el aguacate. Otros rubros de menor producción y más de consumo interno son el maíz, arroz, yuca, ñampí, borojó y achiote. Sin embargo, las ventas de plátanos y ñame, entre otros, presentan serias dificultades a la hora de comercializar debido a las distancias y el costo del transporte vía fluvial o por carretera, por lo que la venta se da principalmente, a través, de los *kampuría* (no indígena) que son los intermediarios.

La producción de **ñame** (baboso) también es importante, es considerado un producto de fácil comercialización e importante fuente de ingresos para las familias indígenas por su reconocida calidad y precio en los mercados, a pesar de los efectos que causó la enfermedad *antracnosis* que afectó cultivos hace varias décadas.

El cultivo del **aguacate**, su producción es reconocida en el mercado local y regional, es cosechado solamente entre los meses de marzo y abril de cada año y se estiman más de 100 productores en toda la Comarca. La producción por semana puede llegar a promediarse entre 5.000 y 10.000 unidades.

La producción de **maíz** que tiende a ser usado más para el consumo doméstico lo cual incluye una parte para alimentar a las aves de corral, los excedentes son comercializados a través de intermediarios locales que ofrecen precios de 5 a 6 dólares por quintal, mientras en la ciudad de Panamá alcanza precios entre 10 y 12 dólares.

En los últimos años pareciera ser que hay una disminución en las actividades productivas tradicionales (agricultura, pesca y caza), al parecer ya no se siembran tantos cultivos de subsistencia como anteriormente, hay un cambio cultural que se observa por la vinculación en otro tipo de negocios, fenómeno que se presenta especialmente entre las familias indígenas localizadas en cercanías de centros urbanos de la Provincia de Darién como Metetí, Santa fe, La Palma, Yaviza, Garachiné, Unión Chocó, así como las comunidades localizadas a orillas del río Chucunaque como El Salto, Lajas Blancas en el sector de Cémaco.

Es común que se involucren en la economía de mercado regional abriendo tiendas para la venta de productos del sector primario como plátano, arroz y maíz, pero también de especies menores y artesanías como cestas, platos, jarrones tejidos y el tallado en madera, tagua y cocobolo. Un factor determinante en este sentido, pareciera ser propiciado a partir de los subsidios que reciben las familias indígenas a través del Programa de Transferencia Monetarias Condicionadas -PTMC, porque según la encuesta de niveles de vida, se identificó que son precisamente las poblaciones indígenas las que viven bajo estas condiciones las que tienden a generar cambios.

El otro fenómeno es el desarraigo territorial producto de la migración de jóvenes indígenas desde la comarca hacia los centros urbanos como las barriadas en la ciudad de Panamá, buscando mejorar las condiciones de vida y acceder a los servicios de educación y salud, especialmente. Es común que se empleen en actividades como el trabajo doméstico, seguridad, maestros, policía, funcionario, mano de obras en construcción, entre otros, perdiendo cada vez más la relación directa con su identidad cultural y el proyecto de vida heredado de los antepasados.

9.1 Intervenciones con proyectos en la CEW

En los últimos años 30 años se han adelantado diferentes proyectos en la Provincia de Darién que han incluido la Comarca Emberá y Wounaan -CEW, algunos de ellos han servido para sentar las bases para el desarrollo en el sector agrícola en la Comarca, proyectos como Conservación de la Diversidad Biológica a través del Desarrollo Comunitario -BIO-DARIÉN, el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién⁵⁰, Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible del Darién -PRO DARIÉN, entre otros, son proyectos y estudios impulsados por las autoridades indígenas comarcales, el MIDA y el IDIAP, organismos de cooperación internacional como el BID, GEAF, PNUD, FAO, FIDA y ONGs relevantes que trabajan en el sector indígena.

El proyecto de Conservación de la Diversidad Biológica a través del Desarrollo Comunitario -BIO-DARIÉN, con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial -GEF y co-ejecutado por la Unidad Nacional de Medio-Ambiente, enfoca sus actividades en la identificación de opciones para el desarrollo sostenible teniendo en cuenta la conservación de la biodiversidad, involucro a las comunidades indígenas Emberá y Waunaan ; apoyo a las actividades de investigación y vigilancia. Este proyecto últimamente se reinició con una nueva visión y mayor participación indígenas en las actividades, después de suspender operaciones por un espacio de tiempo.

A finales de los noventa se inicio el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién con apoyo del BID, fue diseñado a partir del reconocimiento de que los problemas de la región relacionados con la forma de explotación de los recursos naturales y sus efectos, en particular, los vinculados con la sostenibilidad y el bienestar de sus habitantes. Uno de los componentes estuvo dirigido a las actividades productivas, de las cuales intervino en muchas experiencia con la población indígena del Darién.

El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible del Darién -PRO DARIÉN inició actividades en 1997 siendo ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA. financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA y administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD en Panamá. Participaron habitantes de seis principales ríos de la región, incluyo un porcentaje importante de población indígena, que trabajaron en temas de fortalecimiento de organizaciones, manejo y aprovechamiento de

⁵⁰ El desarrollo sostenible es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.

recursos naturales, apoyo a las actividades generadoras de ingreso, entre otros. Contribuyo a generar incentivos dirigidos a los productores agropecuarios a través de fondos comunales de créditos a grupos organizados e independientes; asistencia técnica a través de parcelas demostrativas como un medio de enseñanza práctica que sirviera para mejorar la calidad de la producción; y iii) capacitación en temas referidos a la administración de la pequeña y la mediana empresa y sistemas contables.

Actualmente se adelanta la CT PN-T1261: *“Recuperación económica post-COVID para productores indígenas de Café”*, cuyo objetivo es incrementar los ingresos de los productores indígenas de café, mediante el aumento de los precios de venta. Los resultados esperados son la puesta en funcionamiento de tres proyectos piloto demostrativos de producción, procesamiento y venta de café y un aumento en los precios de venta de café producidos uno de ellos en las Tierras Colectivas Emberá- Wounaan. Como ya se menciona el proyecto busca generar un modelo innovador de empresariado indígena en asociación con el sector privado, *“incorporando el enfoque de género, reconociendo el papel determinante de las mujeres en áreas agrícolas y forestales, así como en las cadenas de valor del sector café que se podría replicar con otros rubros en el futuro, en base a las lecciones aprendidas y las capacidades generadas en las comunidades”*(Panamá, pag. 4, 2020). Las actividades incluyen el componente de capacitación integral y proyectos piloto productivos para la reactivación económica que financia asistencia técnica y compra de equipos y materiales para la puesta en marcha de proyectos piloto productivos de café con sistemas agroforestales en áreas de productores Emberá- Wounaan de café Robusta en Arimae.

9.2 Asociaciones de productores

En términos generales las organizaciones y asociaciones de productores de la comarca presentan una baja capacidad de gestión, con características organizativas como las siguientes: producto del impulso recibido por los diferentes proyectos que han intervenido en la región, algunos proyectos ya señalados, y por la necesidad de establecer mecanismos de comercialización que eliminen los intermediarios. Hay asociaciones y organizaciones dedicadas exclusivamente a la producción agrícola, especialmente de plátano, pero también las que se dedican a la producción de maíz, arroz y granos para vender localmente, generalmente en una tienda de propiedad de la organización.

Unas pocas fueron fortalecidas como empresas comercializadoras de plátano, particularmente y recibieron fondos para la aplicación de micro-créditos. Muy pocas cuentan con capacidad de transporte de la mercancía. Han intervenido en el control de precios ofreciendo por encima de lo ofertado por los intermediarios. Sin embargo, en época de baja producción y escasez les es difícil alcanzar los precios ofrecidos por estos. Entre estas sobresale la Asociación de productores Agro-comercial e Industrial -TRA, la Asociación de Productores Agroforestal y artesanal PRO TUQUEZA, Asociación de Productores Agroforestal y Artesanal de Bajo Chiquito -APABECH, la Asociación de Productores de El Salto -APAE, la Asociación de Productores de Puerto Indio, entre otras.

En el año 2009, la Comarca Emberá Wounaan creó su Empresa de Desarrollo Económico, a la que denominaron NE-DRUA S.A., que significa *“tierra de riquezas”*, con la misión de:

“Promover y desarrollar proyectos empresariales que faciliten la comercialización de los productos derivados de los recursos naturales, agrícolas y ambientales dentro de la Comarca, creando estándares de calidad de servicio competitivo para el mercado”.

Han trabajado el Proyecto de Turismo de Sambú y principalmente el proyecto de Manejo Forestal Sostenible de las 430,000 has de bosques de la Comarca, a partir del aprovechamiento sostenible de madera, o de la explotación sostenible de recursos no maderables. En los últimos 7 años, informan que se han desarrollado Planes de Manejo Forestal en ocho comunidades del Distrito de Cémaco, con un total de 80 has. de bosque bajo manejo.

La empresa NE-DRUA es la responsable de la comercialización de los productos maderables que se generen en los diferentes planes de manejos en la Comarca. A futuro, planean la construcción de un Centro de Procesamiento de Madera en la zona de Santa Fe, para comercializar productos a base de madera proveniente de los Planes de Manejo Forestal.

EN CONSTRUCCIÓN....

10. COMARCA KUNA YALA - OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS

Mapa 4 Comarca Gunayala



Fuente: <https://paolatoursanblas.weebly.com/historia-y-cultura.html>

La Comarca de Guna Yala ocupa el 4.16% del territorio de la República de Panamá con una extensión de 5.500 Km² (tierra y mar), de los cuales 3.206 Km² son de tierra continental que se extiende por 375 km. de largo. El ecosistema forestal domina la parte continental del territorio Guna (*Dule*) que se extiende al este de Colón hasta Cabo Tiburón (frontera con Colombia). Está limitada por la Cordillera de San Blas (Kuna Yala) tomando forma la espina dorsal del Istmo, constituida por estrechas planicies litorales de origen sedimentario con una vegetación que se caracteriza por un sistema gradual que va de bosques costeros a bosque de altura.

Según el XI Censo Nacional de Población y VII Censo de Vivienda de Panamá del año 2010, la población de Guna Yala representa un total de 32.446 habitantes, pero en realidad la población Dule supera las 60 mil personas, porque la mitad de la población censada vive fuera de la comarca de Gunayala, distribuida en diferentes provincias, especialmente, en las barriadas de las ciudades de Panamá y Colón. Desde el punto de vista político-administrativo del Estado panameño, en el archipiélago de Guna Yala se reconocen 4 Corregimientos: Narganá, Ailigandí, Tubuala (*Dupwala*) y Puerto Obaldía, siendo el Corregimiento de Ailigandí el priorizado por el proyecto PIASI. A continuación en el Cuadro 10, se presentan los respectivos corregimientos y comunidades que los conforman:

Tabla 11 División Político-Administrativa. Comarca Kuna Yala

Corregimientos	No. comunidades
1. Narganá	28
2. Ailigandí	11
3. Dubwala (Tubuala)	11
4. Puerto Obaldía*	3

*Nota: Casi en su totalidad es población no indígena

La Comarca Gunayala consta de 51 comunidades, de las cuales 49 son de población netamente Gunadule y dos comunidades no indígenas que forma parte del Corregimiento de Puerto Obaldía localizadas en el área de la frontera entre Panamá y Colombia. De las 51 comunidades que forman la Comarca, 38 están ubicadas en islas y 13 están localizadas en la parte continental, en su mayoría en las áreas costeras. Solo dos comunidades, Gangandi y Mandiyala, están alejadas de la costa a una y a dos horas aproximadamente caminando, respectivamente.

El PEGY 2025, Plan Estratégico de Gunayala 2015-2025, es el documento marco orientador que permite ver las grandes preocupaciones y necesidades del territorio Dule, está sujeto a cambios o ajustes que imponen las coyunturas socioeconómicas, políticas, administrativas del momento, cuenta con una perspectiva de mediano y largo plazo en todas las temáticas que lo componen, fue aprobado por la Asamblea General del Congreso General Guna en el año 2015, 29 de mayo, en la comunidad de Agligandi (Resolución No. 5). En los temas de economía y desarrollo sostenible contempla estrategias con líneas de acción prioritarias que apuntan a desarrollar e implementar una política pública de producción alimentaria dirigida a:

- i) Promover e innovar el manejo agroecológico;
- ii) Establecer un programa de capacitación, investigación y extensión;
- iii) Capacitar y desarrollar formas empresariales.

Ahora bien, como ya se comentó en el acápite de Usos Culturales de la Tierra (pag. 37 en adelante), la economía Dule está vinculada a la producción de la tierra y el mar: siembra, cosecha y la pesca, como medio de sobrevivencia o para consumo interno. La agricultura que se practica denominada “*nainu*” mediante sistemas agroforestales tradicionales, corresponde a la actividad económica principal. Según el Plan de Estudio y Manejo de las Áreas Silvestres de Kuna Yala -PEMASKY del año 1990⁵¹, “*el territorio que es llamado “nappa”, y dentro del cual se distinguen porciones “nannu” o tierra cultivada de una familia, ha servido tradicionalmente para las actividades económicas que giran alrededor de la horticultura, cacería y la pesca*”.

Los productos tradicionales que cultivan y consumen, son *oba* (maíz), *sia* (cacao), *mama* (yuca), *gualu* (camote), *osi* (piña), *ogob* (coco), *bagwa* (cardomomo rojo) y otros cultivos no originarios como *kay* (caña de azúcar), *oro* (arroz blanco), *oros ginnid* (arroz rojo),

⁵¹ El Plan de Estudio y Manejo de las Áreas Silvestres de Kuna Yala se realiza desde 1983 cuando iniciaron los proyectos de desarrollo sostenible y demarcación de la comarca.

massunnad (plátano), *wagmadun* (banana) y complementan la dieta con frijol, ñame, ahuyama, zapallo, frutales como el mango y aguacate, entre otros.

Los hombres participan en la preparación del terreno, en la tala, la quema del bosque y la siembra. La tumba del bosque se realiza entre los meses de febrero y marzo y quince días después se quema; el mes de abril es destinado a la siembra. Las mujeres se dedican más a la recolección de la cosecha y la preparación de los alimentos. Los proyectos pecuarios (aves de corral, cerdos y otros), no son muy factibles por habitar en islas pequeñas, la mayoría de ellas con poco espacio y alta densidad de población.

La actividad agrícola ha decaído dramáticamente en los últimos años, produciendo con ello una dependencia de Colombia y Panamá, en donde la mayoría de las comunidades compran sus productos de primera necesidad, como arroz, guineo, plátanos, azúcar, que en otros tiempos eran productos que obtenían de sus cosechas, hoy estos productos son adquiridos a las embarcaciones colombianas, y barcos Guna y costeños de la provincia de Colón, y muchos otros productos llegan por vía terrestre.

El ejemplo mas critico ha sido el cultivo del coco "*ogob*" que desde 1870 significo importantes beneficios a partir de su venta mediante el trueque a embarcaciones colombianas, ingleses, estadounidenses, entre otros (Castillo y Ferrer; 2004:13). Incluso la producción de coco llego a ser considerada como la principal actividad agrícola productiva de Kuna Yala. Sin embargo, en los últimos años ha perdido importancia disminuyendo su producción como consecuencia del decaimiento de la actividad a partir de la presencia del "*borroca*", enfermedad que ataca la palma, tampoco se han renovado las plantaciones y se hizo evidente la falta de interés de los jóvenes por el trabajo en el campo, entre otros. Los ingresos por la venta del coco hoy en día han sido superados por la venta de molas (Sandner;1998:18).

La segunda actividad socio-económica de importancia para acceder a recursos monetarios es la **pesca** estimándose que las comunidades Dule derivan hasta un 80% de su proteína del recurso marino (PEMASKY;1990:26 y 27). El principal producto marino que se exporta es la langosta comprada por comerciantes panameños y también por las cabañas turística, contando con vedas impuestas por el Congreso General Guna desde el año de 2004. Se identifican en las islas grupos de pescadores que cuentan con equipos (redes, trasmallos, botes o cayucos, motores fuera de borda), que realizan actividades de pesca intensiva siendo comercializado directamente con los hoteles de la región o con compradores e intermediarios que lo recogen en avionetas diariamente y lo llevan a los centros urbanos. Algunas de las especies mas comunes son: pargo, mero, cambombia, langosta, cangrejo (centollo), marisco y últimamente el calamar y pulpo.

La confección de **molas** aprendida de madres y abuelas es la principal actividad que realizan las mujeres Dule y constituye para muchas familias la única fuente de ingreso o al menos la principal. La mola es la vestimenta tradicional de la mujer Guna, es hecha a mano y representa el símbolo de la identidad Guna. La mayoría de las molas se producen para la venta hacia la ciudad de Panamá e incluso internacional, sea de forma directa, por compradores urbanos que llegan a las islas o por una de las cooperativas de molas (Sandner;1998:18). Su comercialización a gran escala ha servido para educar a muchos jóvenes Guna en la ciudad, ya que la mujer al no tener un trabajo fijo, usa este arte, que, para apoyar económicamente a la familia.

El **turismo** es la nueva tendencia en el que los Guna obtienen su ingreso económico, es controlado y reglamentado por el Congreso General Guna y la comunidad local, donde el visitante se aloja en hoteles que son de los Guna y que ellos mismos administran. Desde que empezó la actividad turística, en la década de 1930, las poblaciones Gunas, en especial, en el sector occidental o Carti, Playón Chico, Achutupu especialmente han visto el turismo como una actividad complementaria para obtener ingresos económicos para las familias (PEMASKY;1990:28). Según estudios hechos se calcula que en el área de Nusagandi, aproximadamente entran 2 mil dólares diarios, y en días festivos y fines de semana hasta 10 mil dólares por apertura de la carretera. Anteriormente, eran los yates y cruceros que pagaban impuestos del turismo en las oficinas del Porvenir la Ley Fundamental Kuna, donde agencias de cruceros están pagando sus cuotas de entradas en la Comarca en la oficina del Congreso en la ciudad capital. También, cada mes los hoteles y cabañas pagan una mensualidad de \$10.00 al Congreso General Guna y \$1.00 por cada visitante hospedado (Castillo, 2003:10).

La llegada de visitantes a la región ha generado un gran impacto en especial en la creación de nuevos hoteles y cabañas para fuentes de empleo, principalmente el “turismo de playa y sol”, sin embargo, también ha traído un sin números de problemas como por ejemplo, la disposición y el manejo de las basuras, particularmente de los desechos sólidos generados por la actividad, que trae consigo contaminación y problemas de salud (PEGY, 2015:96).

10.1 Intervenciones con proyectos en Gunayala

En el año 2001 el investigador Castillo en un estudio sobre las actividades agroforestales de los agricultores Kunas de Panamá, parte de un proyecto mayor sobre “manejo de bosques”, describió la agricultura de “*nainu*”, como alternativa para el manejo de bosques en la comarca Kuna Yala⁵². Entre las conclusiones a las que llega el estudio, es que el sistema de producción por “*nainu*”, que se encuentra asociado al minifundio bajo un régimen de propiedad familiar e individual, “*poco a poco está siendo improductivos por: aumento de la población, demanda por el uso de la tierra, acaparamiento de los mejores terrenos aluviales y costeros en minifundios, donde la mayoría de los dueños. viven en las ciudades y; prácticas agrícolas poco idóneos*”. Adicionalmente, identifico otras causas como la “*poca transmisión de los sistemas de conocimientos locales sobre el uso sostenible del bosque y de la agricultura de «nainu», sumado a la falta de conocimientos para un manejo y aprovechamiento sostenible del bosque bajo nuevas presiones para su uso*” (PEMASKY/AEK, 1997; Castillo, 2001).

Propositivamente plantea que es necesario “*innovar el sistema del pasado en un nuevo sistema que sea sostenible en el futuro ante nuevas realidades siendo una de las metas que hay que visualizar para el mañana*”. Finalmente agrega que “*no importa que el riesgo de no hacer se cifre en el temor o duda, la religión o mito, lo importante es que los agricultores Kuna comprendan y utilicen sus conocimientos sobre los procesos naturales de la zona tropical húmeda combinándolos con los conocimientos modernos de uso*”

⁵² Castillo G., ingeniero agrónomo-forestal, ha sido Director Ejecutivo de la AEK/PEMASKY, Presidente Ejecutivo de la Fundación Centro de Desarrollo Ambiental y Humano -CENDA.

sostenible para conservar, y no degradar la base de sus recursos y al mismo tiempo generar ingresos o beneficios sociales a sus familiares y para las generaciones que vienen”.

En el año 2011 el Proyecto: “*Establecimiento de viveros clonales de cacao orgánico en la comunidad de Uggubseni (Playón Chico)*”, inicio actividades a partir de un acuerdo entre el Congreso General Guna y Reserveage Organics⁵³, con el fin de ejecutar programas a través del Instituto de Investigación y Desarrollo de Kuna Yala, dirigidos a la mejora del cultivo del cacao y la sostenibilidad de la economía comunitaria, el medio ambiente, y la cultura, bajo los principios de un comercio justo. El proyecto contempla el establecimiento de un vivero clonal para producir plántones de cacao orgánico en la comunidad de Uggubseni, de donde se distribuyen hacia otras comunidades beneficiarias de la Comarca Gunayala; el fortalecimiento de las capacidades locales de los productores en el tema de instalación de vivero clonal y manejo de plantación de cultivo de cacao, así como en el conocimiento de organización microempresarial y conocimiento tradicional sobre la importancia del cacao en la cultura Guna.

En el año 2015, el Programa de Familias Unidas, Huertas Agroecológicas impulsado por el MIDA con el objetivo de fortalecer a las comunidades más vulnerables de la Comarca Kuna Yala, mediante módulos de gallinas ponedoras, alimentos y medicamentos, plántones de moringa⁵⁴ y jornadas de capacitación en manejo integrado de estas aves.

EN CONSTRUCCIÓN

10.2 Corregimiento de Ailigandi

Es una franja de biodiversidad continua manejada según las características culturales propias del uso de la tierra por la Comarca Kuna Yala, con una población de 11.644 todas de origen étnico “Dule” o “Guna localizadas en 10 comunidades: Aidirgandi, Ukupa, Irgandi, Ukupseni (Playón Chico), Dad Nakwe Dupbir, Ailigandi, Achudupu y Mammidupu, que realizan *nainu* en aproximadamente 58.908 hectáreas. El territorio comunitario del corregimiento de Ailigandi, que se encuentra en un 90% conservado, es bañado por 8 ríos principales: Aidirgandi, Ukupa, Irgandi, Diwardummad, Wagnungandi, Ailigandi, Achudup, Mammidup.

Practican una agricultura de subsistencia por roza y quema que transforma el bosque natural en un bosque cultivado. Las parcelas agrícolas (*nainu*) conservan un alto grado de diversidad vegetal en el que se cultivan alimentos para el consumo, pero que en “*suelos continentales relativamente pobres y con ciclos ecológicos rápidos, los nutrientes no llegan a mezclarse con el sustrato y las altas temperaturas provocan que la creación de humus sea muy lenta. Los Dule diferencian e identifican la fertilidad del suelo en función de su*

⁵³ Reserveage Organics a través de su marca CocoaWell utiliza imágenes del pueblo Guna en sus ventas dentro del mercado estadounidense y de las ganancias de esas ventas entrega un tres (3%) al Congreso General Guna.

⁵⁴ Moringa, especie de árbol originario del norte de la India con múltiples usos: todas las partes -corteza, vainas, hojas, nueces, semillas, tubérculos, raíces y flores- son comestibles. Las hojas se utilizan frescas o secas y molidas en polvo. El aceite de semilla de moringa es dulce, no se pega, no se seca y no se enrancia, mientras que la torta hecha con semillas se utiliza para purificar el agua potable. Las semillas también se pueden comer verdes, tostadas, en polvo y en infusión para té o se pueden utilizar para hacer curry.

color, de más o menos fértil. Reconocen cinco tipos de suelo: napa sichit (tierra negra, muy fértil, ideales para el cultivo de guineo), napa ginit (tierra roja, buenas para los tubérculos), napa gudurgwat (tierra marrón, apropiado para el cultivo de piña), napa gorrogwat (tierra amarilla, poco fértil) y ukup (arena)”⁵⁵.

Culturalmente se han dedicado a la producción mediante el sistema de policultivos que incluyen diferentes variedades de plátano (chino, primitivo, cuadrado, guineo), yuca, ñampí, otoa, granos básicos como maíz, arroz rojo y arroz negro, coco, piña, caña de azúcar, sandía, cacao nativo, café, entre otros. En este sentido, el citado estudio comenta sobre dos comunidades, lo siguiente: *“La comunidad de Irgandi cultiva, produce, vende y exporta coco a Colombia por las embarcaciones colombianas que surcan las costas de Kuna Yala. Mientras la comunidad de Aidirgandi cultiva, produce, cosecha y vende guineos y plátanos en el mercado interno”* (ibid, pag. 17).

Actualmente, los habitantes de las comunidades están demandando actividades complementarias, ven la necesidad de buscar alternativas económicas tales como la producción y comercialización de coco en gran escala, producción y comercialización de plátano, cacao y café, piña y hortalizas como el tomate, pepino, pimentón, zapallo entre otros. La hortalizas en todas las variedades, generalmente son cultivadas en huertas caseras de la mujeres que en muchos casos se encuentran organizadas por comunidades con este fin. Estos cultivos deben ser vistos con gran potencial para servir frescos a los turistas que visitan las islas e incluso a los dueños de los veleros que circulan por el archipiélago durante todo el año.

Con respecto a la comercialización del coco que como se anoto anteriormente, a lo largo de la historia ha significado una de las principales fuentes de ingresos de las familias Dule, la situación cambio desde que comenzó la epidemia del Covid-19 y se cerraron las fronteras, este sistema de trueque tradicional siendo el coco el bien a cambiar, ha estado parado pues los tradicionales lancharos llegados desde Colombia no han podido regresar situación que ha afectado la economía familiar y el acceso a diferentes productos (víveres) que no se producen en la comarca. Al parecer, según las fuentes consultadas, sólo hay un intermediario Guna que compra alrededor de 8000 cocos por mes y los comercializa entre Chepo y la ciudad de Panamá y otros intermediarios llamados “costeños” que llegan desde tierra firme de comunidades de pescadores como Miramar.

Por otro lado y para efectos del proceso de información y consulta del PIASI, se conoció a partir de conversaciones con el Secretario de Seguridad Alimentaria de la Comarca de Gunayala⁵⁶, que las comunidades del corregimiento de Ailigandí se encuentran organizadas en ocho comisiones de trabajo: Comisión de Producción Agroforestal, Comisión de la Junta de Justicia, Comisión de Acueducto Rural, Comisión de Aseo y Ornato, Comisión de celebraciones de ceremonias y ritos o celebraciones festivas comunitarias, Comisión de Salud y Comisión de Padres de Familia.

Concretamente la “Comisión de producción agrícola” está conformada por redes de productores agroforestales de cada comunidad, fortalecidas por los sailagan en *Onmaked*

⁵⁵ Heraclio López Hernández. Plan Comunitario de Gestión Territorial de las comunidades del Corregimiento de Ailigandi, Comarca Kuna Yala, Eco Región Darién – Kuna Yala, Panamá. 2010, pag. 8-9 ⁵⁵.

⁵⁶ Vicente González.

Nega. Los sailagan apoyan a los grupos por intermedio de charlas, recordando a los grandes *dule* quienes forjaron la producción agrícola. La característica fundamental de la Comisión de Producción Agroforestal es que hace parte integral de la comunidad. Sus planes y acciones se planifican en *Onmaked Nega* con la participación de toda la población cada fin del año, ya que con la llegada del nuevo año los Dule comienzan un nuevo proceso de producción agrícola.

La Comisión de Producción Agroforestal y las mismas autoridades tradicionales aglutinadas en *Onmaked Nega*, deben planificar cuidadosamente un plan de manejo de los recursos naturales como pilar económico con armonía con la naturaleza y sus componentes, teniendo en cuenta las leyes mencionados anteriormente. En la Comisión de Producción Agroforestal están los actores locales que trabajan en el aprovechamiento forestal del bosque, la transformación y la comercialización de guineo, coco, etc. Reportes de la Comisión de Producción Agroforestal de Irgandi indican que por ejemplo en los años 2008, *recogió 900 cocos diarios, y el promedio anual fue 328,500 cocos, más o menos el promedio de venta fue de US\$85,410.00 dólares*” (Ibid, pag. 14).

Igualmente, la Comisión de Producción de Aidirgandi reportó *“la siembra de 25 mil guineos durante dos años (2008-2009). Anualmente cosecharon 25,200 a 33,600 gajos de guineo y se vendió a 0,50 centavos, logrando una entrada entre US\$12,600 a US\$16,800 dólares.* Hoy día en el corregimiento de Ailigandí un gajo de plátano tiene un costo promedio de USD 0.80, mientras que un plátano puede valer USD 0.25 en la comunidad, pero cuando es vendido a comerciantes que lo transportan fuera de las islas puede llegar a valer entre USD 0.35 y 0.40. Estos comerciantes pueden ser personas de la comunidad que cuentan con un bote y motor y con cierta capacidad para comerciar con diferentes productos. Es común que traigan pollo y otros víveres de los centros urbanos y lo cambien por guineo, plátano u otros productos.

Uno de los temas a tener en cuenta en el diseño del proyecto PIASI son los costos que significa el transporte en la comarca de Gunayala, especialmente los costos del transporte marítimo. Hoy día como referencia, en la comunidad de *Ukupseni* (Playón Chico), un galón de gasolina mezclado alcanza un costo de USD 5.00 - 5.50, mientras que en la isla de Cartí Sugdupu, localizada a 2 kilómetros de la costa, ese mismo galón vale USD 4.50.

10.3 Intervenciones con proyectos Corregimiento de Ailigandi

La Comisión de Producción Agroforestal de Aidirgandi en su gestión reporta que han contado con la asesoría técnica de Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA, Corredor Biológico Mesoamericano -CBMAP, Autoridad Nacional del Ambiente -ANAM, entre otros (ibid, pag. 10).

En este sentido en el año 2010 el Programa del Manejo Integrado de Ecosistemas en Comunidades y Pueblos Indígenas en Centroamérica (PMIIE) impulso el Plan Comunitario de Gestión Territorial (PCGT) que mediante una metodología participativa, realizaron conjuntamente con la Comisión de Producción Agroforestal un proceso de reflexión, análisis, discusión y descripción de la realidad de las comunidades que permitió definir

diferentes estrategias de acción dirigidas a la transformación positiva de la realidad de sus comunidades.

Con respecto a la participación de la mujer el Plan PCGT consideró que a pesar de ser muy baja en la toma de decisiones “*ya se notan la incidencia de ellas en asuntos comunitarios*”, situación que “*muestra que debe hacerse una inversión inicial de fortalecimiento para el desarrollo comunitario de capacidades locales en aspectos técnicos de producción y comercialización para que sus actividades sean sostenibles*” (ibid, pag. 20).

Como resultado de lo anterior, a continuación se relacionan algunas de las acciones pertinentes al PIASI, priorizadas por el Plan PCGT concretamente en las comunidades del Corregimiento de Ailigandi:

- Proyecto de rehabilitación, renovación y siembra de fincas cocoteras bajo sistema agroforestal;
- Proyecto de establecimiento de fincas mixtas diversificadas y experimentales y así ofrecer a los mercados y mejorar la seguridad alimentaria de la comunidad con enfoque de producción orgánica y amigable con el ambiente;
- Fomento para la diversificación agropecuaria;
- Diversificación de productos para tener diversas variedades para el mercado y mejorar la seguridad alimentaria de la comunidad;
- Proyecto de comercialización de productos agropecuarios y de pesca.

Como ejes estratégicos del Plan PCGT (Ejes, Metas y Acciones Estratégicas), identificaron los siguientes:

- Desarrollo del Capital Humano: Fortalecimiento de *Onmaked Nega*, y las Comisiones de Producción Agroforestal de las comunidades desde la cosmovisión *dule* como base para la construcción del desarrollo humano y social;
- Conservación y aprovechamiento sostenible del capital natural: Promoción y fortalecimiento de la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad a través de un programa de financiamiento de proyectos amigables con el ambiente;
- Mejora de las condiciones de competitividad del territorio: Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades del territorio del Corregimiento Ailigandi, a través de medios que faciliten a las familias, el acceso a oportunidades de inversión social, económica y productiva;
- Construcción de Alianzas Estratégicas. Promover la conformación de alianzas estratégicas con entidades locales, nacionales y regionales que facilitan servicios de apoyo para el desarrollo de capacidades de gestión y de acceso a recursos técnicos y financieros (ibid, pag. 24).

Algunas de las acciones estratégicas más pertinentes para tener en cuenta en el diseño del proyecto PIASI y que surgieron de la experiencia del Plan Comunitario de Gestión Territorial -PCGT, son las siguientes:

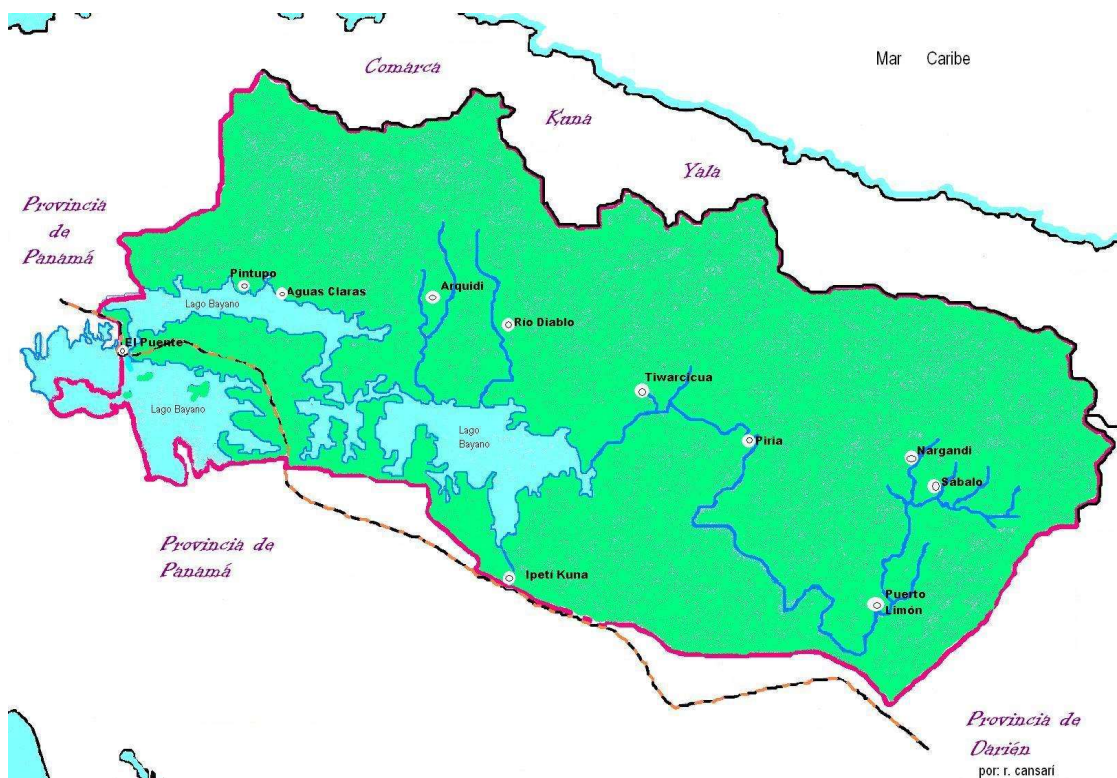
- Gestionar ante el MIDA el programa de producción agropecuaria sostenible;

- Elaborar un proyecto de fortalecimiento y manejo de producción agroforestal tradicional y de ecosistemas terrestres y marinos, con enfoque de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
- Planificar un proceso de capacitación y dotar de equipos y materiales a los productores agroforestales para el buen manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales;
- Elaborar 8 planes (1 por comunidad) de aprovechamiento sostenible del bosque y del suelo, donde se delimitan las áreas para: reforestación, regeneración, conservación y aprovechamiento agropecuario;
- Elaborar e implementar un proyecto de establecimiento de fincas mixtas diversificadas y experimentales, para ofrecer productos de calidad al mercado; y con el fin de mejorar la seguridad alimentaria de la comunidad con enfoque de producción orgánica y amigable con el ambiente;
- Implementar un total de 8 sistemas de producción en agroforestales, mediante procesos de capacitación, asistencia técnica e inversión en recursos materiales, para beneficiar a las familias;
- Elaborar e implementar un proyecto de rehabilitación, renovación y siembra de fincas cocoteras bajo sistema agroforestal;
- Capacitar sobre emprendimiento empresarial con la creación de una modesta empresa de producción agroforestal en base a la Cultura kuna;
- Fortalecimiento de las capacidades de organización y gestión administrativa y comercial de las organizaciones comunitarias para facilitar la producción y comercialización de productos agropecuarios (ibid, pag. 25).

EN CONSTRUCCIÓN....

11.COMARCA MADUNGANDÍ – OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS

Mapa 5 Comarca Madungandí



La Comarca de Madungandí ocupa casi la totalidad del sector norte de la cuenca Alta del Río Bayano, tiene una extensión de 180.000 hectáreas, incluye una de las áreas de bosques consideradas más ricas de Panamá y en especial, una parte importante del lago artificial de Bayano que inundó sus tierras más productivas (350 Km²). El Lago Bayano hace parte del complejo formado por la represa y la hidroeléctrica Ascanio Villalaz de Bayano, obra que se terminó de construir en 1975 y que genera aproximadamente el 30% de la energía eléctrica del país, pero que afectó negativamente tierras y 8 comunidades Kuna de las 10 existentes en el área, además de 3 comunidades Emberá.

Limita al norte con la Comarca Kuna de Kuna Yala; por el este con la provincia de Darién; por el oeste Cañitas y El Llano y al sur con la carretera panamericana y con la comunidad Emberá de *Piriadi* (Piriati). Se encuentra localizada estratégicamente a sólo dos horas de la ciudad de Panamá y cuenta con facilidades para el transporte público, productos y mercancías.

Se estima una población cercana a los 3.400 habitantes de origen Kuna dedicada a actividades agrícolas, pesca, artesanía y otros. Se encuentran distribuidas en 13 comunidades, así:

13 comunidades, identificadas en el Censo de 1990; las comunidades con mayor población son Aguas Claras (Icandí) (409) Ibedí o Ipetí Kuna (354); el resto de las comunidades son: Brazo de Piriati (409), Pintupo (135), Piria (209), Río Diablo (102), Sábalo (50), Tiguarcicua (93), Puerto Limón (129), Arquidí, Nargandí y Akua –Yala.

Tabla 12 Comunidades Comarca Kuna de Madugandí

Corregimiento	Comunidades
Madugandí	Aguas Claras (Icandí)
	Ibedí o Ipetí Kuna
	Pintupo (igualilla)
	Piria
	Río Diablo (Aidirgandi)
	Sábalo
	Tiguarcicua
	Puerto Limón
	Arquidí, (Río Bote)
	Nargandí (Narcantí-Cañazas)
	Akua –Yala (El Puente)

De acuerdo con ese Informe del PNUD, la Comarca de Madungandi se encuentra dentro de los diez distritos del país con mayores carencias en educación al presentar una tasa de analfabetismo del 63.7% mientras que a nivel nacional es de 7.6%. Si lo ubicamos en término de género, el porcentaje de analfabetismo tiende a acentuarse en las mujeres indígenas, lo incipiente del desarrollo de políticas públicas en educación bilingüe acentúa este hecho. El promedio de escolaridad o de años de estudio de personas con edad de 15 años y más en las áreas indígenas es 2.6 años, mientras que a nivel nacional este promedio es de 8.6 años.

Sus sistemas de producción han sido considerados “amistosos con el medio natural” por el estudio Berger (1998), dado que esta practica les ha permitido conservar los suelos y bosques. Practican varios métodos de producción: i) sistema de agricultura itinerante denominado “tumba, roza y quema” donde cultivan tubérculos y legumbres, ii) sistemas de plantación donde cultivan café y plátano y iii) sistema de la “huerta casera”, donde siembran árboles frutales y plantas medicinales. Practican además la pesca y la cría de animales pequeños y en menor intensidad la cacería. No adelantan actividades ganaderas y tampoco agricultura mecanizada. Otra fuente de ingresos es la venta de artesanías.

La producción agrícola es muy limitada, a pesar de tener una carretera accesible que facilita el transporte de la producción hacia la ciudad de Panamá. Existen fincas individuales y de grupos organizados donde se produce principalmente plátano, yuca y ñame pero para el consumo local; los pocos excedentes son vendidos a los intermediarios o a compradores locales. De igual forma, sucede con la producción del café que es producido de forma

individual y en pequeña escala; además, es un café que se produce en las tierras bajas, siendo considerado de menor calidad.

En síntesis el tema de la producción agrícola dentro de la Comarca Kuna de Madungandí, está directamente relacionado con las siguientes circunstancias:

- La producción agrícola es principalmente para consumo local de las familias y genera pocos excedentes;
- El trabajo de producción agrícola en su mayoría lo realizan en forma individual a pesar que existen grupos organizados en las comunidades, la mayoría de los comuneros no pertenecen a ellos;
- La construcción de la represa de Bayano inundo sus mejores tierras, afectando la producción tradicional.

Uno de los problemas que históricamente ha venido enfrentado el pueblo Dule de Madungandí es la invasión de sus territorios tradicionales que se inició en la década del 70 con la apertura de la carretera Panamericana y la construcción de la hidroeléctrica de Bayano, obras que arrastraron consigo una masiva colonización integrada por campesinos del interior del país denominados “latinos”, hacia la cuenca Alta del río Bayano; al mismo tiempo, el gobierno reasentó varias comunidades de indígenas Kunas y Emberá para permitir el llenado del embalse.

Como consecuencia de lo anterior, en 1996 surge la idea de la demanda al Estado panameño ante la Comisión Interamericana de DD.HH. por el incumplimiento de los acuerdos firmados en 1975 con las comunidades Kuna y Emberá producto de su reubicación para permitir el llenado del embalse de Bayano. Entre los planteamientos presentados se destaca los impactos negativos de tipo económico, social y ambiental provocados por la Represa Hidroeléctrica de Bayano y por los daños ecológicos derivados de la obra (la construcción de la represa de Bayano inundo sus mejores tierras, afectando la producción tradicional), además de la pérdida de las tierras más fértiles. Por esta razón, los habitantes de la Comarca junto con las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati demandaron al Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.354 conocido como la demanda de los indígenas Kuna de Bayano y Emberá contra el Estado panameño, por el incumplimiento de los acuerdos de indemnización por la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Bayano y por los daños ecológicos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fallo el 14 de octubre de 2014 dictando Sentencia, mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación del derecho a la propiedad colectiva por no delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madungandí y a las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá. El Tribunal consideró que el Estado era responsable por haber violado su deber de adecuar el derecho interno, por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano, y sus miembros. Asimismo, el Tribunal encontró que el Estado es responsable por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio del pueblo Emberá de Bayano y sus miembros por considerar que los recursos incoados por éstos no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos

y obligaciones. Finalmente, la Corte encontró que el Estado es responsable por la violación al principio del plazo razonable, en perjuicio del pueblo Kuna de Mandungandí y sus miembros, respecto de dos procesos penales y un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales.

A partir de dicha sentencia de la CIDH, el territorio de arriendo para producir arroz seco ha sido recientemente saneado por parte del Estado y recuperado por los indígenas (500 Has.), por lo tanto, se podría incluir en el diseño del Proyecto PIASI la reversión de las áreas de fincas de colonos establecidas con pastos a un uso tradicional Dule.

En ese sentido, actualmente se adelanta la CT PN-T1261: *“Recuperación económica post-COVID para productores indígenas de Café”*, cuyo objetivo es incrementar los ingresos de los productores indígenas de café, mediante el aumento de los precios de venta. Los resultados esperados son la puesta en funcionamiento de tres proyectos piloto demostrativos de producción, procesamiento y venta de café y un aumento en los precios de venta de café producidos uno de ellos en las Comarca de Madungandí y en las Tierras Colectivas Emberá- Wounaan. Como ya se menciona, el proyecto busca generar un modelo innovador de empresariado indígena en asociación con el sector privado, *“incorporando el enfoque de género, reconociendo el papel determinante de las mujeres en áreas agrícolas y forestales, así como en las cadenas de valor del sector café que se podría replicar con otros rubros en el futuro, en base a las lecciones aprendidas y las capacidades generadas en las comunidades”*(Panamá, pag. 4, 2020). Las actividades incluyen el componente de capacitación integral y proyectos piloto productivos para la reactivación económica que financia asistencia técnica y compra de equipos y materiales para la puesta en marcha de proyectos piloto productivos de café con sistemas agroforestales específicamente en áreas de productores Guna y Emberá- Wounaan de café Robusta.

Después de la agricultura, las actividades productivas de mayor rendimiento económico en la Comarca de Madungandí, giran alrededor del aprovechamiento de los recursos forestales, casi exclusivamente de maderas finas utilizando la solicitud de los permisos de explotación maderera, a través de la figura del permiso comunitario, y la pesca de tilapia en el Lago Bayano, de la que se benefician particularmente las comunidades asentadas en su área de influencia. Es importante destacar que el 80% de la superficie del embalse está dentro de la jurisdicción de la Comarca, razón por la cual desde el 2003 la Organización Kuna de Madungandí -ORKUM por mandato del Congreso General, elaboró el Reglamento de Pesca de Tilapia para el otorgamiento de los permisos, tanto a los Kuna como a los no Kuna que viven en el área de Lago de Bayano, incluyendo la veda de pesca de tilapia que comienza en febrero y termina en abril y el tamaño de las redes.

Por último, se destaca la actividad artesanal expresada en la confección de la mola por parte de las mujeres que representa una fuente de ingreso importante para los hogares Kuna. Sin embargo, a pesar de ser un elemento reconocido internacionalmente con una gran valoración por el alto contenido cultural presenta problemas en su comercialización que limitan considerablemente sus réditos financieros.

Con respecto al nivel organizativo de los productores es bajo y con excepciones carecen de fortalezas para enfrentar los problemas asociados a la producción y comercialización. Es común que dichas organizaciones no hayan formalizado su creación de acuerdo con la legislación existente al respecto. Entre otras, es posible destacar la Asociación de

Pescadores de Akua Yala, la Asociación de Pescadores de Pindud, las Organizaciones de mujeres productoras de mola de la comunidad de Icandi y la Cooperativa Artesanal de Mujeres Indígenas de Aguas Claras y Pintupo, entre otros.

El Congreso General Kuna de Madungandí dentro de toda su estructura ya señalada (ver pag. 53 en adelante), funcionan además varias Comisiones de trabajo que atienden diferentes facetas de la vida comunitaria, como son producción, salud, mujeres, servicios, cultura y educación, juventud, entre otros.

Documento en Construcción

Versión en construcción, 10 de abril de 2020

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, Eligio. Perfil de los pueblos indígenas de Panamá. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA)/Banco Mundial y Ministerio de Gobierno y Justicia (MGJ). Panamá, 2001.

ANAM - Autoridad Nacional del Ambiente, Agencia de Cooperación Técnica Alemana. Proyecto Agroforestal Ngäbe. San Félix, Comarca Ngäbe-Buglè (CNB), Panamá. 2003.

ANCON, Congreso General de Madugandí y MOP. Plan de desarrollo de los Pueblos Indígenas: Proyecto de Rehabilitación de la carretera panamericana. Tramo Aguacate-cañitas-Puente Bayano. Junio de 1996.

ANCON. Evaluación Rural Participativa en Darién. Presentado a OIMT (Organización Internacional de maderas Tropicales). Panamá, 1995.

CASTILLO, Bernal. La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización: un análisis de los retos del autogobierno indígena. Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica, 2005.

CASTILLO, Bernal y Ferrer, Iguayoikiler. Abisua. Inakailibaler: el gran guía espiritual y organizador de los Congresos Generales Kunas. Panamá, Instituto de Investigaciones Koskun Kalu. 2004.

CASTILLO, Geodisio. La Agricultura de “nainu” entre los Kunas de Panamá: Una Alternativa para el Manejo de Bosques Naturales”. Panamá 2001.

CICPA, Encuentro Nacional de la Comisión Indígena de la carretera Panamericana. Patrocinador centro de Información de bancos USA. Kuna – Yala. Panamá, 1995.

COONAPIP. Documento: Los Pueblos Indígenas de Panamá, resumen Ejecutivo. Panamá, 1999.

COONAPIP. Documento: Comarca Kuna de Madugandí. Panamá, 1999.

CONGRESO GENERAL GUNA (2015). GUNAYALA 2025. Plan Estratégico de Gunayala 2015-2025.

CASTILLO, G., 2016b. ¿CÓMO DESARROLLAR PEGY 2025? <http://gubiler.blogspot.com/2016/02/como-desarrollar-pegy-2025.html>

CONGRESO GENERAL GUNA, 2015. GUNAYALA 2025. Plan Estratégico de Gunayala 2015-2015. “Hacia una gestión territorial”. Comarca Gunayala, Panamá. 112 p. + Anexo PAC

CONGRESO GENERAL KUNA. Anmar Igar. Normas Kunas. Kuna Yala. Panamá, 2001.

CONGRESOS GENERALES GUNA. Nan Garburba Oduloged Igar. Propuesta curricular de la EBI Guna. Propuesta de los Congresos Generales Gunas. Gunayala, Congresos Generales Gunas. Panamá, 2011.

CONGRESO GENERAL DE LA COMARCA NGÄBE-BUGLÈ. (). Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglè 2014-2029. Informe Principal. Documento de Compromiso entre la Dirigencia Indígena de las Comunidades Ngäbe-Buglè y el Estado Panameño en la Mesa del Diálogo. San Félix. Panamá, agosto de 2013.

Consorcio LOUIS BERGER INTERNATIONAL, INC. DELCA CONSULTORES, S. A. “Manejo Integral de la cuenca del río Bayano, Subcuenca del río Majé y áreas adyacentes al embalse”. Informe Bimestral 4 Estrategia y formulación de proyectos. Presentado a Autoridad Nacional del Ambiente. Panamá, 1998.

Consorcio LOUIS BERGER INTERNATIONAL, INC. DELCA CONSULTORES, S. A. “Manejo Integral de la cuenca del río Bayano, Subcuenca del río Majé y áreas adyacentes al embalse”. Informe Bimestral 3 Educación Ambiental. Diagnostico. Presentado a Autoridad Nacional del Ambiente. Panamá, 1998.

CONTRALORIA NACIONAL DE LA REPUBLICA. Dirección de Estadística y Censo de población y vivienda. Panamá, 1990

CONTRALORÍA General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 2000 y 2010.

DIARIO LA ESTRELLA DE PANAMÁ (2017). Pueblos Indígenas se reúnen en congreso nacional en agosto. laestrella.com.pa/panama/nacional/pueblos-indigenas-reunen-congreso-nacional-agosto/24011092

DÍAZ Mayorga, Ricardo (2006). La Medicina Tradicional Kuna (Tule). Entrevista con el dirigente Kuna Abadio Green Stocel – Manipiniktikiya. Medellín, Colombia, Octubre 2.

DIRECCION DE POLITICA INDIGENISTA. Archivo de documentos.

HERNÁNDEZ, Artinelio. Documento situación de la droga y narcotráfico en Kuna Yala. Kuna Yala, Congreso General Kuna y Congreso General de la Cultura Kuna. Panamá, 2004.

HERNÁNDEZ, Heraclio López. Plan Comunitario de Gestión Territorial de las comunidades del Corregimiento de Ailigandi, Comarca Kuna Yala, Eco Región Darién – Kuna Yala, Panamá. 2010.

IDIAP - Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá. Metodología IDIAP para la Innovación Tecnológica de los Sistemas de Producción de la Agricultura Familiar (1 Película 15 min. 19 seg., son. color.). <https://www.idiap.gob.pa/publicaciones/videos>. Panamá, 2012.

IDIAP - Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, Proyecto Ngäbe-Buglè (PNB), Fondo de Inversión Social, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. Plan General de Generación y Transferencia de Tecnología para la Sostenibilidad de los Sistemas de Producción de la Agricultura Ngäbe-Buglè. San Félix, Comarca Ngäbe-Buglè, Panamá, 2009.

IDIAP - Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá. Investigación agroecológica participativa en la Comarca Ngäbe-Buglè. [1 Película 16 min. 19 seg., son. color. Panamá, 2019.

INEC. (s.f.). *Indicadores Sociales: Años 2010 a 2014*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=807&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INEC. (s.f.). *Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010*. Panamá.

INEC. (s.f.). *Tablas abreviadas de vida de la población en la República, Provincias y Comarcas*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=600&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10

INEC. (s.f.). *Tasa bruta de mortalidad y tasa de mortalidad infantil en la República, según provincia y comarca indígena: años 2010-14*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=807&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INEC. (s.f.). *Tasa bruta de natalidad en la República, según provincia y comarca indígena. Años 2010-14*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=807&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INEC. (s.f.). *Tasa bruta de natalidad en la República, según provincia y comarca indígena: años 2010-14*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=807&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INEC. (s.f.). *Tasa de crecimiento natural de la población en la República, según provincia y comarca indígena años 2010-1*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=807&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INEC. (s.f.). *Tasa de fecundidad general y tasa global de fecundidad en la República, según provincia y comarca indígena: años 2010-14*. Obtenido de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=807&ID_CATEGORIA=1&ID_SUBCATEGORIA=2

INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION. Gerencia Nacional de Medio Ambiente, departamento de Planeamiento y Evaluación. "Actualización Informe Técnico: Problemática Indígenas Colonos – Alto Bayano. Panamá, 1966.

INSTITUTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES – INRENARE, UICN/BMZ. Proyecto Manejo y Conservación de Bosques nativos de Panamá. Diagnostico Rural Participativo: Piriati Emberá. Panamá, 1995.

IRHE, Compilación de los Informes técnicos de la problemática de colonización del alto Bayano. Panamá, 1995.

IRHE, Informe técnico sobre los colonos del alto Bayano. Panamá, 1995.

KOLODIN, Susan, Gisela Rodríguez y Kei Alegría-Flores. Asuntos de familia Estudio cualitativo sobre las redes sociales durante el embarazo y parto en Mesoamérica Chiapas-México, Guatemala, Panamá, Honduras y Nicaragua. BID, 2015.

MARTÍNEZ, Atilio. El legado de los abuelos. Gunayala, Panamá: Equipo EBI Guna, 2012.

MIDES, MEF, INEC. (2018). *Pobreza Multidimensional*. Obtenido de <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2018/05/IPM-web-abril-2018.pdf>

MINISTERIO DE SALUD. Sección de salud de pueblos Indígenas. Plan operativo 2003. Panamá, Dirección Nacional de Promoción de la Salud en la Sección de Salud de los Pueblos Indígenas. Panamá, 2003.

MINISTERIO DE SALUD (b). Guía alimentaria para niños y niñas menores de 5 años en Kuna Yala. Panamá, OMS, OPS, INCAP. Panamá, 2003.

Ngäbe. Informe final. BID. Panamá, 2017.

OMS - Organización Panamericana de la Salud. Desarrollo y salud de los pueblos indígenas de Costa Rica. Costa Rica: Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud. 2003

ORKUM. Proyecto: Demarcación de la Comarca Kuna de Madugandí. Panamá, 1998.

PAREDES, Rutilio y Herrera, Heraclio (). Guía interpretativa de plantas medicinales. Inaigar Nusagandí, Kuna Yala. Panamá: AEK/PEMASKY, 1997.

PEMASKY (1990). Comarca de la Biosfera de Kuna Yala. Plan General de Manejo y Desarrollo. Resumen Ejecutivo. Panamá, ANCON, STRI y AEK.

PEMASKY (1995). Evaluación. Proyecto de Estudio para el Manejo de Áreas Silvestres de Kuna Yala, PEMASKY: experiencias, errores y alternativas futuras –1983^a 1989-. Panamá, Fundación Interamericana.

PNUD. (2015). *ATLAS de Desarrollo Humano Local Panamá 2015*. Obtenido de https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/poverty/atlas_desarrollo_human_o_local_2015.html

PNUD. (2015). *Atlas de Desarrollo Humano Local. Panamá 2015. Áreas Indígenas*. Obtenido de www.pa.undp.org › panama › docs › povred › undp_pa_atlas_indigena

PRESTÁN, Arnulfo (1991). Organización social y política de Kuna Yala. Revista Hombre y Cultura, II época, Vol.1, No.2, Universidad de Panamá, diciembre, págs.107-159.

_____ (1981). Problemas confrontados en la aplicación de la medicina moderna en el cuidado del embarazo de las mujeres kunas de Panamá. Panamá: INAC.

PROYECTO AGROFORESTAL Ngäbe-Buglè, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Agencia de Cooperación Técnica Alemana. Diagnóstico de la situación política, legal, institucional y administrativa concerniente al manejo de los recursos naturales renovables en el área de la Comarca Ngäbe Buglè. San Félix, Panamá, 1997.

QUINTERO, Blas. Etnografía Un viaje al corazón del pueblo Ngäbe. Ed. Acción Cultural Ngäbe. Panamá, 1993.

SANDNER, Verena. Uso de Recursos Marinos en Kuna Yala, Panamá. Problemas Actuales y Percepción de la Población Indígena. Versión preliminar sujeta a revisión, Kiel, Alemania. 1998.

SANTAMARÍA Guerra, Palacio, E., J., Torres, L., Sánchez, E., y González D., G. I. Manejo agroecológico de plagas y enfermedades del cultivo de café (*Coffea arabica* y *Coffea canephora*) en la Comarca Ngäbe-Buglè. Panamá, 2014.

SANTAMARÍA Guerra, J., Palacio R., E., González D., y Mariano, I. Innovación tecnológica de sistemas de producción de la agricultura familiar en Hato Horcón, Comarca Ngäbe-Buglè, Panamá Revista Ciencia Agropecuaria Panamá 23, 1-19. Panamá, 2015.

SANTAMARÍA Guerra, Julio, Gladys I. González Dufau Jairo Rojas Meza. Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Comarca Ngäbe-Buglè, Panamá - Escalamiento de la agricultura agroecológica para aumentar la producción de alimentos. Panamá, 2019.

VALVERDE Z. *Situación de salud de Panamá. Dirección Nacional de Planificación (MINSA)*. MINSA. Panamá, 2013.

VENTOCILLA, Jorge, Herrera, Heraclio y Nuñez, Valerio. El espíritu de la Tierra. Plantas y animales en la vida del pueblo kuna. España: Icaria editorial. Panamá, 1997.