

Estudios sobre
participación política
INDÍGENA



BOLIVIA COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PANAMÁ PERÚ

2007

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2007 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

323.7

I59a Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Estudios sobre participación política indígena / Instituto
Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. :
IIDH, 2007.

166 p. ; 8,5 x 11 cm.

ISBN: 978-9968-917-67-4

1. Pueblos indígenas 2. Participación política 3. Bolivia 4.
Colombia 5. Ecuador 6. México 7. Panamá 8. Perú I. Título.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Departamento de Entidades de la Sociedad Civil
Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos
Programa Combate al Racismo

Cristina Zeledón Mangel
Oficial de Programa
Coordinación académica

Adda Chuecas Cabrera, Alfonso Alem Rojo, Bernal Damián Castillo Díaz, Equipo de trabajo CIESAS,
Josefina Aguilar Guamán, María Camila Moreno Múnera
Autores

El duende, diseño y edición
Diseño, diagramación y artes finales

Jacinta Escudos
Corrección de estilo y redacción

Imprenta y Litografía Mundo Gráfico de San José S. A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad	13
Alfonso Alem Rojo	
La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad	43
María Camila Moreno Múnera	
Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia	65
Josefina Aguilar Guamán	
Participación política indígena: El caso México. Exploraciones iniciales	85
Equipo de trabajo CIESAS	
La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro	111
Bernal Damián Castillo Díaz	
Participación política de los pueblos indígenas en el Perú	141
Adda Chuecas Cabrera	

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro

Bernal Damián Castillo Díaz*

Introducción

Los pueblos indígenas, desde la base de la autonomía, tratan de recoger la voluntad de sus pueblos de ser reconocidos como tales y no como minorías pobres, porque poseen un legado cultural milenario de saberes espirituales, medicinales, agrícolas, desconocidos por la sociedad nacional. Por ello, solicitan a los gobiernos que sus territorios ancestrales sean reconocidos como comarcas para poder convivir y participar en armonía e integralmente con la Madre Tierra. En la actualidad, estos territorios indígenas están seriamente amenazados por la influencia de la globalización cultural y económica la cual altera su vida cultural, social y política de autogobierno, existente desde tiempos inmemoriales. Estos cambios globales se han integrado a su vida cotidiana y a su forma de organización sociopolítica y cultural.

En Panamá, los pueblos indígenas mantienen su propia forma de autogobierno territorial reconocida por el gobierno panameño, a través de la denominación legal conocida como “comarca”. Las comarcas son el área geográfica donde los pueblos indígenas panameños están conviviendo en su forma de vida propia y lleven a cabo su participación política en las esferas del Estado panameño.

Por ello, la importancia de la participación de los ciudadanos en los planes, programas y proyectos de desarrollo, es cada vez más una exigencia de los mismos actores sociales. En este sentido, se necesita establecer mecanismos legales y electorales propicios para la participación.

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá ha estado limitada en el proceso de elección popular. Fue en el período del gobierno del General Omar Torrijos, después del golpe de estado en 1968, que se abrió un nuevo tipo de participación a la

* Master en Antropología. Consultor del Instituto Interamericano de Derecho Humano (IIDH) e investigador del Congreso General de la Cultura Kuna.



población panameña, con la creación de los 505 representantes basado en un modelo de representación participativa del pueblo indígena. La escogencia de sus representantes se hacía de forma directa desde sus comunidades como sus representantes frente al gobierno. Esto permitió la vinculación intermediaria de clases populares con el gobierno nacional, basado en un gobierno populista.

En ese contexto, en algunos lugares, los pueblos indígenas y campesinos contaron con sus propios representantes genuinos del pueblo, ya que antes no tenían esos derechos de participación, pues los partidos políticos eran los intermediarios entre las comunidades y el Estado nacional. Sin embargo, este mismo gobierno populista realizó nuevas reformas constitucionales en 1978, por las que se volvió a las normas electorales de los años anteriores a 1968 cuando los ciudadanos, para poder participar por un cargo público de elección de diputado, debían hacerlo a través de un partido político. Con las nuevas reformas constitucionales de 2004, se abrió la esperanza de que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral no sólo por un partido político, sino por libre postulación para el cargo de diputado de la Asamblea Nacional, rompiéndose el monopolio de los partidos políticos; en tanto que los cargos de alcaldes, concejales y representantes de corregimientos se hacían desde las elecciones de 1999 por libre postulación, no así para los cargos de presidente de la república que aún son postulados por los partidos políticos, lo que limita la participación política de los pueblos indígenas para ocupar el cargo de mayor trascendencia en el país.

A pesar de lo anterior, la participación política indígena en estos últimos años ha aumentado notablemente en los espacios nacionales e internacionales, incluyendo las asambleas nacionales, municipales y el poder ejecutivo.

Contexto del país

La República de Panamá, tiene una población estimada, hasta el 1 de julio de 2004, en 3 172 360 habitantes¹. Existen cinco territorios indígenas, que se denominan “comarcas”. Los pueblos indígenas en Panamá según el censo de 2000, constituyen 285 231 habitantes, divididos en ocho pueblos. Esto representa el 10% de la población nacional.

La República de Panamá tiene una superficie de 75 517 kms. cuadrados; las comarcas indígenas constituyen 15,103.4 kms. cuadrados y hay más territorios indígenas no legalizados; se estima que el 23% del territorio panameño está constituido por territorios indígenas. Los otros pueblos indígenas que no han obtenido sus comarcas se encuentran dentro de Áreas Protegidas y Parques Nacionales.

1. II Informe del Milenio, 2005.



Marco constitucional de la participación política de los pueblos indígenas en Panamá

La Constitución Política de Panamá de 1972, define al Estado panameño como una nación organizada en un Estado soberano, con un gobierno republicano, democrático y representativo. En este punto es menester resaltar el implícito reconocimiento a la participación electoral que tienen los pueblos indígenas en Panamá.

Además, plantea que en el Estado “no habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”, es decir, no debe existir exclusión de la participación indígena en las esferas nacionales. Igualmente, la nacionalidad panameña se adquiere por nacimiento, por naturalización o por disposición constitucional.

Así, el texto constitucional, en su artículo 90, señala la obligación del Estado de promover un especial interés en el estudio de las lenguas indígenas, en su conservación, divulgación y promoción de programas de alfabetización bilingüe en las distintas comunidades indígenas. Igualmente, en su artículo 108 compromete al Estado al reconocimiento y respeto a las comunidades indígenas nacionales y a la realización de programas necesarios para el desarrollo de los valores materiales, sociales y espirituales de las distintas culturas indígenas.

Deja establecido el compromiso del Estado para que éste brinde una especial atención a las comunidades indígenas y campesinas en su promoción y participación en la vida económica, social, y política nacional. Garantiza de esta manera la Constitución de 1972 la participación de los sectores indígenas en la vida política del país.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución reconoce la participación indígena, es necesaria la modernización de algunos de sus artículos para lograr una mayor participación de los pueblos indígenas en su realidad actual. La Constitución de 1972, en su momento, fue una de las más avanzadas en materia de derecho hacia los pueblos indígenas, pero está atrasada con respecto a otras constituciones modernas de América Latina². La Constitución vigente establece que la ley podrá crear divisiones políticas sujetas a regímenes especiales, lo que significa que se aplicarán las leyes especiales en las comarcas indígenas³ y en forma supletoria las leyes nacionales⁴.

Espacios políticos electorales alcanzados

Concepto de comarca y legislación nacional

Según Aresio Valiente, Director del Programa Pueblos Indígenas del Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP):

2. Valiente, 2002.

3. Art. 5.

4. Valiente, 2002.

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 pueblo indígena que lo habita o de los pueblos indígenas que los habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo a sus valores espirituales, sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, cuya autoridad máxima es el Congreso General Indígena o el Consejo Indígena o la entidad política creada por ellos, cuyo representante es el Cacique o una autoridad tradicional elegido por ellos de acuerdo a su tradición⁵.

Tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo, y supone el mantenimiento de las características propias de esas comunidades emanadas de su historia e identidad. Es un concepto muy diferente al de reserva, que significa marginalidad y apartheid⁶.

La Constitución vigente establece que la ley podrá crear divisiones políticas sujetas a regímenes especiales, lo que significa que se aplicarán las leyes especiales en las comarcas indígenas⁷ y en forma supletoria las leyes nacionales⁸. Por tanto, las leyes comarcales son superiores a las leyes generales⁹, cuando surge un conflicto o un proyecto de desarrollo donde los mismos pueblos indígenas toman una decisión en sus Asambleas Generales. En ese sentido, las comarcas indígenas constituyen hoy en día una de las divisiones políticas especiales, que se rigen de acuerdo a las leyes que las crean y a las leyes indígenas especiales llamadas Cartas Orgánicas, que organizan el funcionamiento de las comarcas.

Cada una de las cinco comarcas indígenas que existen en el país tienen sus leyes especiales que, y desde los primeros artículos, demarcan los territorios indígenas y las segregaciones surgidas, declarando en forma expresa que son divisiones políticas especiales del estado panameño.

Las legislaciones especiales comarcales vigentes establecen, de una forma clara y precisa, que las tierras que forman parte de ellas son propiedad colectiva de las mismas y, en consecuencia, son inembargables, imprescriptibles e inajenables. Estos conceptos jurídicos en materia de tierras, están en consonancia con las disposiciones de la carta fundamental del estado de derecho panameño¹⁰.

También es necesario indicar que, a pesar de que en algunas leyes comarcales se han incluido figuras de organismos e instituciones gubernamentales como gobernadores, diputados, alcaldes, representantes y concejales, que compiten con la autoridad de las instituciones y autoridades tradicionales especialmente por la consecución de recursos, dependerá de la fortaleza de las instituciones tradicionales para la toma de decisiones¹¹, que ellas no sean

5. Valiente, 2004.

6. Leis, 2005.

7. Artículo 5.

8. Valiente, 2002.

9. Valiente, 2002.

10. Morales, 2006.

11. Alvarado, 2001.



manipuladas por el gobierno central o por políticos partidistas. En el caso de la Comarca Kuna Yala, las decisiones sobre asuntos de interés son tomadas en el pleno de la Asamblea General, sin injerencia de otro organismo de afuera.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia deja claramente establecido que las comarcas indígenas son autónomas al igual que los municipios; por lo tanto, deben contar con instituciones propias que hagan realidad la participación de los pueblos indígenas en la vida política, social, cultural y científica, sin desconocer sus valores culturales y espirituales. Comarcas y recursos naturales están ligados, y son la base de la supervivencia de los pueblos indígenas¹².

Existe un precedente en el concepto de comarca, según el fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá presentado por el Dr. Juan José Cevallos, actuando en su condición de Procurador Suplente, mediante Vista Fiscal No. 350 de 4 de julio de 2000, que fue parte del fallo de la Corte Suprema de Justicia del 23 de marzo de 2001, con relación al caso de la Comarca Kuna de Madungandi, sobre si la Comarca de Madungandi era o no parte del distrito de Chepo, tema que surgió para determinar si el representante de Madungandi podía formar parte del Consejo Municipal de Chepo. A este respecto, la Sala Tercera concluyó que ni la ley que modificó la división política del distrito de Chepo, ni la ley que creó la comarca Kuna de Madungandi, contienen disposición alguna que determine que esta comarca forma parte del distrito de Chepo. Este fallo estableció un precedente importante respecto a la autonomía y régimen especial de las comarcas¹³.

Se planteó lo siguiente:

La división política de la República de Panamá está conformada por circunscripciones territoriales especiales denominadas “comarcas”¹⁴ teniendo su fundamento constitucional en el artículo 5 de la Carta Magna, que señala lo siguiente:

Artículo 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias, estas, a su vez, en distritos, y los distritos en corregimientos.

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

La Comarca Kuna de Madungandi fue creada mediante una segregación a una fracción de tierra localizada en la Provincia de Panamá, en el Distrito de Chepo, pero este hecho no implica que aquélla forme parte integrante de este Distrito:

(...) puesto que las comarcas tienen una organización político-administrativa distinta e independiente a la de los Distritos y Corregimientos. Demuestran la independencia y autonomía de la Comarca Kuna de Madungandi, el hecho que esta circunscripción territorial

12. Valiente, 2004.

13. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, fallo de 23 de marzo de 2001.

14. Op. Cit.

cuenta con una autoridad máxima denominada Congreso General, así como con otros grupos comarcales, tales como el Congreso Tradicional, Regional y el Local; los que se rigen por sus tradiciones y costumbres, adoptan sus propias decisiones, las que no pueden ser contrarios a la Constitución ni a las leyes de la República¹⁵.

De esta forma, el precedente antes mencionado nos indica que las comarcas indígenas con sus leyes especiales, forman parte del conglomerado del territorio panameño, y que el Estado reconoce sus estructuras de autogobierno que son los Congresos Generales, como las máximas autoridades en la región.

Legislación especial indígena

Las normas constitucionales comentadas han sido desarrolladas a través de leyes especiales, que tienen relación con la creación y la administración de la comarca de Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Madungandi, Ngöbe-Buglé y Wargandi, creados en los años de 1938, 1983, 1996, 1997 y 2000, respectivamente.

La comarca de Kuna Yala¹⁶

La comarca de Kuna Yala fue creada en 1938, organizada y delimitada por la Ley 16 del 19 de febrero de 1953 y mediante Ley 99 de 23 de diciembre de 1998, en la que oficialmente se adoptó el nombre de comarca Kuna Yala. Actualmente cuenta con dos circuitos electorales, el 10-1 y el 10-2, con derecho a elegir un diputado en cada circuito electoral.

La comarca Kuna Yala, al tener una estructura de autogobierno regional a través del Congreso General Kuna, ha elaborado un documento jurídico normativo para la Comarca que reúne todos los aspectos importantes del derecho consuetudinario, y con el fin que sea reconocido y aprobado por la Asamblea de Diputados en sustitución de la Ley 16 de 1953. Este documento, llamado “Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala” o “Anmar Igar”, es un buen ejemplo para la codificación de la normatividad de un pueblo indígena. Esta ley que surge de las comunidades aún no ha sido aprobada por el Estado; sin embargo, las autoridades kunas lo aplican en su territorio de “hecho”, y de alguna manera indirecta, los estamentos del gobierno panameño reconocen esta ley interna comarcal.

Kuna Yala no constituye un distrito de modo que no elige a un alcalde; sin embargo, se divide en cuatro corregimientos, de forma que eligen a un representante por cada corregimiento comarcal. No obstante, tiene la figura del gobernador o intendente como el representante del gobierno nacional frente a las autoridades de la comarca.

Siendo la primera comarca, su estructura difiere de las últimas, que tienden a desarrollar estructuras tradicionales indígenas en coexistencia con las estructuras tradicionales estatales. La estructura de Kuna Yala ha ido evolucionando lentamente hacia la adopción o

15 .Ibíd.

16 .Ley segunda del 16 de septiembre de 1938. G.O.N.



asimilación de las estructuras del Estado; sin embargo, es la comarca con la mayor representación del Estado en estos momentos.

La comarca Emberá-Wounaan¹⁷

Esta comarca, creada bajo la ley 22 de 1983, no cuenta con un circuito especial, ni la ley especial lo menciona; las leyes electorales tampoco se han referido a ella y, por lo tanto, no elige a un diputado, más bien participa en la elección de dos diputados por la Provincia de Darién. En la elección de 1999 logró elegir a un Emberá como su representante en la Asamblea, mientras que en el 2004 no tuvo ninguna representación especial por parte de la comarca.

La comarca Emberá-Wounaan cuenta con el distrito de Sambú y Cémaco, con derecho a elegir a un alcalde por cada distrito. Los distritos se dividen en cinco corregimientos lo que les permite elegir a cinco representantes de corregimiento y cinco concejales por votación popular.

También tienen la figura de un gobernador como representante del gobierno en la comarca y la de un corregidor en la cabecera de cada corregimiento, quienes conocerán –a prevención con las autoridades tradicionales– los asuntos de su competencia por nombramiento del gobierno.

La participación política Emberá y Wounaan es indiscutibles; sin embargo, la falta de una ley que favorezca o facilite dicha participación, conlleva a que su voto se pierda en el conjunto del electorado de Darién, que no le garantiza ninguna representación real.

La comarca kuna de Madungandi¹⁸

Con la Ley 24 del 12 de enero de 1996 se creó la comarca de Madungandi. El Estado reconoce y garantiza la existencia del Congreso General como máxima autoridad tradicional.

Es así que la comarca Kuna de Madungandi sólo elige a un representante de corregimiento. No tiene alcalde ni diputado. Esta comarca, al igual que la Emberá-Wounaan, al ser una población reducida y geográficamente pequeña, y al no tener un mandato legal para conformar un circuito electoral que le garantice la participación en la Asamblea Nacional, parece haberse quedado reducida al aislamiento político después del conflicto que tuvo con el Municipio de Chepo, donde la Corte Suprema en 2001 resolvió la controversia considerando que ni la ley que modificó la división política del distrito de Chepo, ni la ley que creó la comarca Kuna de Madungandi, contienen disposición alguna que determine que esta comarca forme parte del distrito de Chepo¹⁹.

17 .Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983, G. O. No. 19, 976, 17 de enero de 1984.

18 .Ley No. 24 de 12 de enero de 1996, G.O. No. 22,951 de 15 de enero de 1996.

19 .Op. Cit, Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, 23 de marzo de 2001.

Por esta razón, dicha comarca queda en la incertidumbre para tomar una decisión de mando jurisdiccional, como por ejemplo cuando se presenta un acto conflictivo de un delito, si los Kunas pueden recurrir a una entidad estatal para resolver el caso. Y en el caso electoral, con cuál circunscripción debe participar en la emisión de su voto, para diputado, alcalde, o por el contrario no deben emitir votos para estos cargos.

La comarca Ngöbe-Buglé²⁰

Fue creada mediante la Ley nro. 10, del 7 de marzo de 1997. Esta comarca nos presenta otra realidad administrativa. Su densidad poblacional es alta, su extensión geográfica bastante grande, y tiene una estructura compleja y en pleno desarrollo.

La ley que crea la comarca Ngöbe-Buglé establece en forma categórica en su Artículo 56, que para los efectos de la representación en la Asamblea Nacional, se crearán los circuitos electorales. Para la representación de los distritos comarcales y los consejos municipales comarcales, se hará el ordenamiento correspondiente en la comarca Ngöbe-Buglé, con sujeción a los pretextos constitucionales y al código electoral. El ordenamiento político de la comarca se realizó con la Ley nro. 69, del 28 de octubre de 1998²¹. Posteriormente, la comarca pasó a constituir los tres circuitos electorales comarcales de conformidad con la Ley nro. 36, del 26 de julio de 2002²².

El Decreto Ejecutivo nro. 194, de 1999, que desarrolla la Ley nro. 10, de 1997, para la elección de diputados, se remite a la legislación electoral general de la república, que reconoce el circuito electoral mencionado.

De acuerdo con las normas legales indicadas, la comarca Ngöbe-Buglé elige 3 diputados, 7 alcaldes y 58 representantes de corregimiento, todos ellos en las elecciones nacionales, que incluyen la del presidente de la república. Además, también tiene la figura del gobernador, y de los 57 corregidores y regidores, que son escogidos por el gobierno central.

Pero la poca participación del Tribunal Electoral en la organización y la fiscalización de las elecciones de las autoridades tradicionales, hace que el Estado no tenga decisión sobre el mecanismo, la forma y los recursos que se destinarán para las elecciones.

En la práctica, para la elección de las autoridades tradicionales, se emiten los votos en forma oral y voluntaria, de acuerdo a la estructura orgánica de la comarca, que aún no ha definido sus funciones claramente —lo que ha creado incertidumbre y conflicto interno—. En nuestra gira de campo pudimos observar que el Estado tiene injerencia en las elecciones, lo que crea inquietudes e inseguridad, cosa que las autoridades indígenas deben resolver internamente.

20. Ley No. 10 del 7 de Marzo de 1997, G.O. No. 23,242 de 11 de marzo de 1997.

21. Ley No. 69 de 1998, ordena la Comarca Ngöbe Buglé, G.O. N° 23,664 de 31 de octubre de 1998.

22. Ley No. 36 de 2002, G.O. No. 24,607 de 31 de julio de 2002.



La comarca kuna de Wargandi²³

La comarca de Wargandi fue creada con la Ley nro. 34, del 25 de julio de 2000. Tiene similitud con la comarca kuna de Madungandi, con la que limita al Oeste. Esta comarca está circunscrita territorialmente dentro de la Provincia de Darién. No constituye un circuito electoral ni un distrito, sino una división política equivalente a la de un corregimiento –en el año 2004 eligió un representante de corregimiento–. Elige, por tanto, además de a sus autoridades indígenas, a un corregidor. Está por verse cómo se desarrollará su participación política en el futuro.

Pueblos y territorios indígenas sin estatus legal comarcal

A pesar de los avances en la creación de las comarcas, otros pueblos indígenas aún no han logrado que sus territorios sean reconocidos como tales, pero han mantenido una participación política que les ha servido para poder acceder a las acciones que desarrolla el gobierno nacional. Entre estos pueblos se encuentran los siguientes:

Pueblo Naso

Este pueblo todavía no ha logrado que su territorio sea legalizado, y la propuesta de ley para su comarca está en segundo debate, suspendido en la Asamblea de Diputados, bajo el Proyecto nro. 19, de 2004, en el que se propone crear la comarca Naso Tjër Di.

No obstante, cuando se creó el corregimiento El Teribe, en 1997, parte del territorio de Pueblo Naso pasó a pertenecer a este corregimiento, por lo que ha estado participando en las elecciones para representante de corregimiento desde 1999. Antes de 1997 lo hacía dentro de los circuitos electorales de la Provincia de Bocas del Toro.

Pueblo Bribri

Ha sido el pueblo con menor participación política en el país. Su interacción ha estado circunscrita en la Provincia de Bocas del Toro. En 1999 fue la primera vez que participó en las elecciones panameñas con una mesa de votación dentro de su territorio, en la comunidad El Guabo.

Su estructura de autogobierno está constituida por una asociación denominada Asociación Unión Guabo-Dacle Bribri Panamá (ASUGUADABRI-PA), y por el comité local. En esta organización se elige a un presidente y a una junta directiva cada dos años. El presidente funge como autoridad del pueblo. Solamente hay un representante del gobierno central, el regidor, quien es escogido por los pobladores y reconocido por el gobierno, y cuya función es apoyar las acciones que desarrolla la comunidad.

23. Ley nro. 34, del 25 de julio de 2000; crea la comarca kuna de Wargandi, G.O. nro. 24, 106, 28 de julio de 2000.

Tierras colectivas Emberá y Wounaan del Darién

Son los territorios que, en 1983, quedaron fuera de la Comarca Emberá-Wounaan. En 1996, el Congreso General de las Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, adoptó una figura organizativa similar a la de una comarca, estructurada bajo la figura de un cacique general –que funge como la máxima autoridad–, cuatro caciques regionales y un presidente del Congreso de Tierras Colectivas.

Actualmente, la legalización de sus tierras está en el Anteproyecto nro. 82, bajo el título “Mediante el cual se reconocen y se desarrollan los derechos de los Pueblos Embera y el Pueblo Wounaan sobre sus Tierras Colectivas (Embera Bedea Drüa y Maach Wounaan Dür Hiek)”, del 9 de noviembre de 2004.

Tierras colectivas Emberá y Wounaan del Alto Bayano

La región del Alto Bayano era parte de las Tierras Colectivas del Darién. No obstante, el distanciamiento geográfico y la falta de coordinación entre la dirigencia, conllevó a que se constituyera en un solo bloque. De esta conformación surgió el Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan del Alto Bayano (Provincia de Panamá), con el objetivo de lograr la legalización de su territorio. El año pasado se escogieron sus autoridades tradicionales bajo la figura de un cacique general.

Aunque no ha presentado un anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional, esta región tiene un antecedente en el concepto de tierras colectivas en el Decreto nro. 267, del 2 de octubre de 2002, que amplía el texto del Decreto 5-A, del 23 de abril de 1982, y que puede servir de base en la obtención de tierra colectiva, no solo para esta región, sino también para la región de las Tierras Colectivas del Darién –como territorio legalizado para su participación política–.

A pesar de ello, un sector de la región de las Tierras Colectivas del Alto Bayano, a través del H. D. Tomás G. Altamirano-Duque M., presentó una propuesta de anteproyecto a la Ley nro. 124, “Por la cual se crea el corregimiento de Majé Wounaan Durr, dentro del Distrito de Chimán”, el 4 de abril de 2005. Este sería el primer paso para la participación política de un sector poblacional del Congreso de Tierras Colectivas del Alto Bayano.

Territorio kuna de Takarkunyala

No se sabe exactamente cuándo este territorio kuna participó activamente en los procesos electorales. Sin embargo, las actas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 1972, señalan que las comunidades de Paya y Púcuru han sido corregimientos desde ese año (Constitución Política de Panamá de 1972). El territorio está constituido por el Congreso General Takarkunyala, bajo la figura de un cacique general y un presidente del congreso, y representado por dos delegados de corregimiento de Paya y Púcuru.



Procedimiento electoral

Las elecciones de diputados, alcaldes y representantes de corregimientos en las comarcas indígenas, siguen los procedimientos generales establecidos para todo el país, incluyendo la postulación partidista y la libre postulación, de acuerdo con la última reforma constitucional. Esta reforma representa un avance, porque anteriormente la postulación de diputados era privilegio de los partidos políticos.

Aunque las normas transcritas no lo especifican, en la práctica, en el ejercicio de estos derechos políticos reconocidos, todos los cargos de elección popular mencionados –como los cargos de gobernadores–, que son de libre designación por el Órgano Ejecutivo, o designados por este en coordinación con los congresos, son ocupados por las personas pertenecientes a la etnia que corresponde a cada comarca en particular.

Elección de los cargos tradicionales indígenas

La elección de las autoridades tradicionales está basada en las leyes especiales que regulan las comarcas indígenas; estas reconocen los cargos de caciques generales, regionales y locales, y la estructura de los congresos generales, regionales y locales. Dichos cargos de las autoridades tradicionales son una combinación entre los procedimientos oficiales y las prácticas propias de cada pueblo indígena.

Hay que recordar que algunos pueblos indígenas de Panamá, por no decir todos, favorecen la participación directa y masiva de sus miembros, y no se ajustan a las formalidades ni a los requisitos de las votaciones que se realizan en el país.

La elección de las autoridades tradicionales de cada Congreso Indígena se basa en su propia forma de autogobierno. En el caso de las comarcas kunas de Kuna Yala, Madungandi y Wargandi, según sus características culturales, otorgan a los sailagan dummagan, o caciques generales locales, cargos por tiempo indefinido, y estos son reconocidos como las máximas autoridades del Congreso General y del local. No tienen la figura del presidente del Congreso en su ley; esta solo se crea cuando hay una reunión o asamblea general de un Congreso General, para presidir el encuentro.

Un aspecto importante que hay que indicar, es que la figura del presidente del Congreso –en las comarcas en que existe esta figura– ha entrado en conflicto con la del cacique general, ya que los intereses partidistas están influenciando una división interna en las comarcas. Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en marzo de 2006, en la comarca Ngöbe-Buglé, durante la elección del presidente del Congreso. En aquella ocasión existió presión del gobierno de turno para colocar a su candidato.

Es necesario, entonces, que el Tribunal Electoral tenga una mayor participación en las elecciones como ente neutral, para evitar la injerencia partidista. Los procedimientos electorales varían de acuerdo con cada comarca; allí, la participación directa se realiza en coordinación y articulación con los intereses indígenas.

Interacción entre las autoridades tradicionales con las autoridades gubernamentales indígenas

En las leyes de cada comarca se señala que las instituciones públicas que funcionen en la región serán las encargadas, en coordinación con las autoridades tradicionales, de canalizar los recursos que brinde el gobierno central para los programas de desarrollo. Las autoridades comarcales también colaborarán con las autoridades judiciales y policiales en la investigación de los delitos, faltas y cualquier otra violación a la ley.

Por lo tanto, las autoridades indígenas, en conjunto con las autoridades gubernamentales –diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales–, realizan un trabajo coordinado. Sin embargo, gran parte de los puestos de estas instituciones son por nombramientos políticos, y los Congresos Generales Indígenas no participan en la recomendación de personas idóneas para los cargos, lo que genera la falta de coordinación entre ambas instancias. Por eso, vemos que los Congresos Generales Indígenas trabajan sin coordinación cuando surge un conflicto en los territorios, y cuando las autoridades tradicionales van a la ciudad capital a visitar las oficinas gubernamentales, casi no tienen apoyo de las autoridades gubernamentales indígenas.

Según las autoridades tradicionales, el personal indígena gubernamental desconoce, en ocasiones, a las autoridades de las comarcas, y solo está interesado en consolidar sus agrupaciones partidistas. Además, cuando las autoridades de las comarcas solicitan apoyo para resolver un problema en la región, las autoridades gubernamentales indígenas manifiestan que no tienen ni presupuesto ni equipo de trabajo –bote, carro, etc.– para resolver el problema.

En ese sentido, falta coordinación entre diputados, alcaldes, representantes de corregimientos e instituciones gubernamentales en cada región comarcal, con las autoridades de los Congresos Generales Indígenas.

Participación indígena en puestos administrativos del gobierno

Los indígenas hacen ingentes esfuerzos, individuales o grupales, para lograr puestos de importancia dentro del engranaje gubernamental. Sin embargo, en Panamá, estos esfuerzos todavía no surgen desde la unidad indígena, sino que son mediatizados por los partidos políticos u organizaciones indígenas. En este sentido, muchas veces la iniciativa de los indígenas se ve frustrada porque comienzan entre ellos luchas por el espacio político. Lo que se perpetúa es la dilación de toma de decisiones por parte de los superiores jerárquicos dentro de la colectividad política. Los dueños de los partidos suelen decir que, como los indígenas están en la lucha interna, no saben gobernar, y así se justifican para poner a un no indígena en un cargo que corresponde a un puesto en la comarca²⁴. Esto ocurre en la Regional de Salud de la Comarca Kuna Yala, en la que el subdirector médico no es kuna.

24. Heraclio López, comunicación personal, 2006.

Cuando un indígena llega a ocupar un espacio de importancia o de mando en la estructura de cualquier gobierno pueden ocurrir dos situaciones. O no puede decidir cómo constituir su equipo profesional o técnico, porque debe distribuir puestos según su conveniencia, o debe desoír toda la imposición y desarrollar su propia estrategia de servicio a la comunidad. Para elegir la segunda opción, debe ser capaz de tomar decisiones de acuerdo con las necesidades del pueblo, escuchar a las dirigencias indígenas y promover el diálogo entre culturas en una nación pluricultural y multilingüe, porque los aliados verdaderos del funcionario están agrupados en la misma dirigencia indígena²⁵.

Los indígenas que llegan por su propia capacidad, a través de concursos u otros medios de selección, a ocupar determinados cargos, muchas veces son acusados por los mismos indígenas (a veces en complicidad con los partidos políticos) de no seguir los lineamientos del partido, y por ello son cambiados por otros sin una visión de desarrollo. Es por ese motivo que observamos falta de una política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas.

En las entidades estatales se han destacado abogados indígenas que apoyan a sus comunidades a nivel nacional o internacional. También sociólogos, antropólogos y topógrafos que han podido incursionar en las investigaciones científicas sobre aspectos sociales y culturales de importancia para el país.

En Panamá, el director nacional de política indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, es un profesional ngöbe. Es la entidad de mayor rango dentro de la estructura del gobierno nacional, en la que los indígenas pueden ocupar un puesto administrativo. En el gobierno anterior, de Mireya Moscoso, mediante el Decreto Ejecutivo nro. 1, del 11 de enero de 2000, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI), que convirtió su Secretaría Técnica en la Dirección de Política Indigenista. Esto quedó solo en el papel.

El Ministerio de Desarrollo Social creó, recientemente, un departamento de Pueblos Indígenas, que está a cargo de un profesional kuna. El Ministerio de Salud tiene un departamento de medicina tradicional que coordina con los pueblos indígenas Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé, que está a cargo de un profesional no indígena, pero sus asistentes son indígenas. El Ministerio de Educación creó, en 1998, la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en la Áreas Indígenas, a cargo de un docente emberá.

Algunos Ministerios tienen oficinas regionales o una sección relativa a pueblos indígenas en sus dependencias, en las que los puestos administrativos son ocupados por indígenas en sus respectivas comarcas; también en instituciones autónomas y semiautónomas suelen ser atendidos por profesionales indígenas en sus áreas.

La comarca Kuna Yala es la que tiene mayor espacio de participación política para puestos administrativos indígenas, ya que la mayoría de los ministerios tiene direcciones regionales y de dependencias de instituciones autónomas y semiautónomas. En las comarcas Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, a pesar de que en su ley comarcal se señala que habrá

25. Ídem.

dependencias del gobierno central, solo funcionan las direcciones del Ministerio de Desarrollo Social, Educación y Salud, e instituciones como la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y el Instituto de Formación de Recursos Humanos (IFARHU).

Las comarcas Madungandi y Wargandi, por estar ubicadas en territorios de difícil acceso, casi no tienen oficinas regionales, y dependen de las oficinas provinciales para acudir a un trámite de una dependencia estatal.

Igualmente, existe la figura del gobernador comarcal o intendente, que es la figura del gobierno central en las comarcas indígenas, ocupada por un indígena en su respectiva región. Las comarcas Madungandi y Wargandi no tienen esta figura.

Situación del país y los resultados de las elecciones en 1999

Este es el primer proceso electoral en que el Estado otorgó un subsidio de quince millones de balboas a los diversos partidos; este subsidio se utilizó entre 1999 y 2003.

En 1999 el país se encontraba en un momento de efervescencia electoral debido a la votación presidencial. En primer lugar, porque se trataba de la última elección general del siglo XX, pero, además, debido a las responsabilidades que tendría el futuro presidente electo con respecto a tres hechos de relevancia histórica: el control y la plena administración que asumiría Panamá del canal interoceánico a fines de aquel año, la posibilidad de que el país fuera sede temporal en las negociaciones sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante el año 2001, y la celebración del Centenario de la República en 2003.

Sistema de elección presidencial

El sistema electoral panameño es presidencial. El presidente y los vicepresidentes son elegidos directamente para un período de cinco años. Para ganar las elecciones es suficiente obtener una mayoría simple. No hay segunda vuelta. Asimismo, los ciudadanos que hayan sido electos como presidentes o vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.

En las elecciones generales del 2 de mayo de 1999, participaron doce partidos políticos, los cuales se dividieron en tres alianzas presidenciales. Subsistieron solamente siete partidos.

En estas elecciones, en cuanto a la participación directa de la ciudadanía y de los pueblos indígenas en escoger a sus representantes, esta fue circunscrita desde las bases de las comunidades, ya que solamente se permitían postulaciones de candidatos independientes para los gobiernos municipales; es decir, para alcalde, un representante de corregimiento y un concejal. Para el cargo de diputado, se requirió ser postulado por un partido político.

Situación del país y los resultados de las elecciones en 2004

Fue la primera elección del siglo XXI que se celebró sin la presencia de tropas de Estados Unidos y con la soberanía de Panamá sobre el canal interoceánico. El nuevo gobierno debió

enfrentar la búsqueda de una “solución” a la crisis de la Caja del Seguro Social (CSS), al proyecto de ampliación de un tercer juego de esclusas en el Canal, y a la firma del TLC con Estados Unidos, entre otros asuntos. El monto del subsidio disponible para los partidos políticos y los candidatos de libre postulación, con ocasión del proceso electoral de 2004, y que será desembolsado en el período comprendido entre los años 2004 y 2009, es de 20 038 330,81 balboas, suma que corresponde al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central en el año anterior al de las elecciones, tal como lo dispone el Artículo 167 del Código Electoral.

Para las elecciones generales del 2 de mayo de 2004, se eligieron los siguientes cargos:

1. Un presidente, con dos vicepresidentes, cuya postulación se hizo a través de partidos políticos.
2. 20 diputados al Parlamento Centroamericano, cada uno con su suplente personal, cuya postulación se hizo a través de los partidos políticos.
3. 78 legisladores, cada uno con dos suplentes, elegidos por circuito electoral, cuya postulación se hizo a través de los partidos políticos. De conformidad con el censo de población del año 2000, la Asamblea Legislativa creció en 7 legisladores; pasó de 71 a 78.
4. 75 alcaldes, cada uno con dos suplentes.
5. 7 concejales y solamente un suplente.
6. 619 representantes y suplentes.

En 2004, la Constitución Nacional de Panamá tuvo otra reforma por el Acto Legislativo nro. 1. En su Artículo 147 se señala que la Asamblea Nacional se compondrá de 71 diputados de cargo de elección para el período 2009-2014. Por lo tanto, habrá una nueva configuración de los circuitos electorales para las próximas elecciones.

Plataformas partidistas (incorporación de la demanda indígena)

En las elecciones de 1999 y 2004 se pudo observar que los partidos políticos plantearon, en sus plataformas partidistas, pocas demandas de participación hacia los pueblos indígenas en su incorporación en decisiones por las mismas autoridades indígenas en el desarrollo de sus regiones.

La mayoría de los partidos políticos establecen en sus estatutos la participación indígena en directorios comarcales, y también la de una secretaría indígena. Sin embargo, estas secretarías no tienen objetivos claros en cuanto a su función en la incorporación de demandas indígenas para que estos puedan tener una mayor participación en las decisiones que asumen los partidos en la elaboración de proyectos para sus territorios. La única que sí tiene objetivos claros es la secretaría del Partido Revolucionario Democrático (PRD), que promueve una mayor participación para conocer las acciones del partido, y la elaboración de estudios y proyectos en beneficio de los pueblos indígenas para su plena integración a la

sociedad nacional con una visión hacia la participación nacional. Sin embargo, su función es limitada y está inactiva.

Igualmente, en su Declaración de Principios del Programa de 2003, basada en nueve puntos, el Partido Revolucionario Democrático indica que se respetan las instituciones del gobierno indígena, y crea los mecanismos institucionales que fomentan su participación organizada en todas las esferas de la vida nacional en plena igualdad con todos los demás sectores sociales.

Plataforma política partidista de las alianzas presidenciales en 1999

En las tres alianzas presidenciales de Mireya Moscoso, Martín Torrijos y Alberto Vallarino, los principales temas de la campaña fueron siete: empleo, educación, salud, agro, el Canal de Panamá y la corrupción. En todas se pudo observar la falta de demandas para los pueblos indígenas y la falta de participación efectiva de estos en las esferas del Estado nacional.

Plataforma política partidista de las alianzas presidenciales en el 2004

Al igual que en las elecciones de 1999, en estas se continuó con la tendencia de los partidos políticos en cuanto al poco fortalecimiento de la participación política de los pueblos indígenas panameños.

En el documento elaborado por el Centro de Asistencia Legal Popular, en el que se consultó a las autoridades indígenas acerca de las propuestas de los candidatos presidenciales en el marco de las elecciones, se señala que no hay una definición clara en sus agendas de gobierno para resolver los problemas sociales, económicos, culturales y de participación política que enfrentan los pueblos indígenas. Tampoco se plantea la solución del problema de las invasiones ilegales de los territorios indígenas por parte de los no indígenas²⁶.

En el programa de gobierno 2004-2009, de Martín Torrijos, solo se plantea un punto acerca del tema indígena, y está basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas –específicamente en su objetivo nro. 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre–. Por lo tanto, como parte del desarrollo de la estrategia de combate a la extrema pobreza, se planteó un programa llamado Red de Oportunidades. Uno de sus componentes es la entrega de un subsidio mensual de 35,00 balboas. Sin embargo, es necesario que se capacite a los pobladores sobre los objetivos del subsidio, ya que sin esa capacitación se puede afectar su vida cotidiana en cuanto al trabajo del campo, debido a que la entrega de un subsidio mensual puede conllevar a que los pueblos indígenas sientan la continuidad de la política paternalista del Estado.

Aunque en el programa de gobierno se plantea una política en beneficio de los pueblos indígenas para erradicar la pobreza e incrementar la participación de las mujeres y los jóvenes

26. CEALP, 2004.



en la toma de decisiones, estas acciones no se desarrollan adecuadamente por el desconocimiento de la realidad cultural, social y política de los gobernantes acerca de los pueblos indígenas. Con ello se confirma que los partidos políticos han planteado pocas demandas para las comunidades indígenas.

Gobiernos encabezados por indígenas

Dentro del contexto de la participación política indígena, fue durante el período 1999-2004 cuando ocurrió un hito histórico en Panamá, porque por primera vez un diputado indígena, Enrique Garrido, ocupó la presidencia de la Asamblea Nacional de Diputados y del continente americano, en momentos en que Panamá estaba asumiendo las riendas del funcionamiento del Canal de Panamá, durante el gobierno de Mireya Moscoso.

Al asumir la presidencia, dos de los objetivos del diputado Garrido fueron el incremento de la participación ciudadana y la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas, para que los pueblos indígenas pudieran incorporarse al desarrollo nacional²⁷. Actualmente, la propuesta del Ministerio Indígena está en el archivo de la Asamblea Nacional.

También se creó la Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana, con el objetivo de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización gubernamental. Además, se fomentó la construcción de una cultura política basada en un nuevo liderazgo, con sólidos principios y valores éticos y morales. Se impulsó la modernización parlamentaria para digitalizar las leyes nacionales, se creó el primer Código de Ética, y leyes a favor de los pueblos indígenas que sirvieron, entre otras cosas, para la creación de la comarca Wargandi.

Resultado de la participación electoral indígena

Las dos últimas elecciones generales para seleccionar al presidente de la república, a los legisladores/diputados, a los alcaldes de distrito, a los representantes de corregimientos y a los concejales, fueron celebradas en los meses de mayo de 1999 y de 2004.

En ambas, la participación indígena fue nutrida, motivada especialmente por las leyes aprobadas en la década de los años noventa, que desarrollaron las normas constitucionales y que en la práctica facilitaron la participación indígena con sus propios candidatos, aunque condicionados a la afiliación política partidista.

En las elecciones anteriores a las citadas, la participación indígena se limitaba a emitir los votos a favor de un candidato que no se conocía y que llegaba a las comunidades a hacer promesas; esas elecciones eran conocidas por los fraudes y la corrupción, y las comunidades indígenas eran terreno fértil para tales fines.

27. Memoria Anual Asamblea Nacional, 2000.



En las últimas elecciones, la diferencia la estableció la participación indígena a favor de personas de sus mismas comunidades y sus mismas etnias. Con el tiempo, esta experiencia podrá generar otra etapa en cuanto a la participación indígena.

En las comunidades ubicadas fuera de las comarcas, la situación sigue igual o peor, aunque estas son sujeto de derechos electorales reconocidos en la Constitución Política de Panamá. Estas comunidades ratifican una vez más que las comunidades indígenas siguen también excluidas de la participación política; aunque concurren a emitir sus votos, su participación es relativamente baja y se tiene poca información al respecto.

La comarca Emberá-Wounaan, al no tener la categoría de circuito electoral, queda sujeta a la Provincia de Darién. Las otras dos comarcas, por su reducida área geográfica, están en la incertidumbre, porque no constituyen un municipio, y su participación en los municipios aledaños no parece posible según el fallo de 2001 de la Sala Tercera.

Otra situación que se plantea con relación a las comarcas, es que en el orden constitucional o legal se les asegura la participación, e inclusive que llegarán a ocupar los cargos de elección popular, como podemos observar en la comarca de Kuna Yala y Ngöbe-Buglé, que son las únicas que registran la elección de cinco diputados en la Asamblea Nacional.

Sin embargo, ha habido una situación interesante en estos últimos años en la participación política indígena fuera de las comarcas, en la que estas han tenido representantes que han ocupado cargos de elección como diputados y suplentes de diputados. En las elecciones de 1999 fue escogido un diputado de origen emberá, Sergio Tocamo, en el circuito 5-2, Provincia de Darién, como única alternativa para apoyar las acciones de la comarca y de la provincia. Y en las elecciones de 2004 fue elegido el diputado José Brown, de origen ngöbe, en el circuito 1-1 de la Provincia de Bocas del Toro. Es interesante analizar cómo en estos circuitos fuera de las comarcas han ganado diputados de origen indígena. Uno de los factores que han influido es que en las provincias de Darién y Bocas del Toro la mayoría de la población es indígena, y esto es determinante para escoger a sus representantes y consolidar una fuerza en la Asamblea Nacional.

En cuanto a los suplentes de diputados, han sido elegidos en la Provincia de Bocas del Toro y en la de Panamá. En la Provincia de Panamá fue posible debido a que hay casi 23 000 inmigrantes kunas en busca de trabajo y educación, entre otros; viven en el área de la ciudad capital y el Oeste de la provincia, conformando barriadas kunas en las que reproducen sus aspectos culturales.

En las elecciones de 1999²⁸, fueron suplentes de diputado en el circuito 8-1, Eugenio García Porras, del PRD, y en el Circuito 8-7, Crescencio Green Navarro, del Partido Arnulfista. Según nos cuentan, su participación en los debates de la Asamblea Nacional fue casi nula; solamente podían participar en los debates cuando el diputado principal estaba ausente.

28. Boletín Tribunal Electoral, Panamá, nro. 1, 409, Año XXI, 30 de agosto de 1999.

Pero en las elecciones de 2004 esta situación cambió, ya que en los circuitos en que fueron postulados suplentes de diputados, los principales no fueron escogidos.

Lo expresado respecto a la elección de diputados también se aplica en la elección de alcaldes de distritos en las comarcas indígenas. Aquellas comarcas que no cuentan con una disposición legal no eligen alcaldes, porque no constituyen distritos; incluso no son parte de un distrito en los términos de la resolución de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Kuna Yala, que elige a dos diputados, no elige a ningún alcalde por las razones indicadas. La situación difiere con respecto a las comarcas Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, que eligen en conjunto a nueve alcaldes de distritos.

Sin embargo, en las elecciones de alcaldes de 2004, fue escogido por primera vez un indígena como segundo suplente de la alcaldía de Arraiján; Marino Roldán pertenece al PRD y es de origen kuna fuera de la comarca. Este hecho constituye un avance positivo en la participación indígena.

Los representantes de corregimientos son los que han tenido mayor participación indígena en cargos públicos. Sin embargo, en los circuitos electorales que se encuentran fuera de las comarcas –como por ejemplo, en la Provincia de Darién, los circuitos del Distrito de Pinogana, en los corregimientos de Paya y Púculo, que desde 1972 han participado en las elecciones; estos son poblados kunas dentro del territorio kuna de Takarkunyala, que limitan con Colombia–, también ha habido participación indígena.

Igualmente, el Pueblo Naso, para acceder a su participación política, convirtió parte de su territorio en el corregimiento El Teribe, dentro del Distrito de Changuinola. En las elecciones de 1999, el Rey nasó César Santana se postuló como representante, y obtuvo la victoria con el PRD (esta pudo haber sido una estrategia política para la creación de su comarca).

También en las elecciones de 2004 fueron escogidos como suplentes de representantes candidatos de origen emberá en la Provincia de Darién. En cuanto a los cargos de concejales, en los territorios indígenas solamente fueron electos en la comarca Emberá, en los distritos de Cémaco y Sambú. En las elecciones de 1999 y 2004, en el Distrito de Cémaco, uno de los concejales emberás era mujer.

Con respecto a los cargos de diputados en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en las elecciones de 1999, sí hubo participación indígena. El cargo de diputado suplente lo ocupó Atencio López²⁹, de origen kuna, postulado por el Partido Liberal Nacional. En las elecciones de 2004 no hubo participación indígena.

29. Op. Cit, Boletín Tribunal Electoral, 1999.

En definitiva, la conformación de los espacios políticos de los pueblos indígenas en la esfera del sistema político actual es el siguiente:

- 5 diputadas y 1 diputado fuera de la comarca; en total, 6 diputadas indígenas en la Asamblea de Diputados.
- 69 Honorables Representantes de comarcas indígenas, 2 en la región de Paya y Púcuru y 1 en Naso; en total, 72 Honorables Representantes Indígenas.
- 9 Honorables Alcaldes de comarcas indígenas y un segundo suplente de alcalde en Arraiján, en la Provincia de Panamá; en total, 10 alcaldes indígenas.
- 5 concejales en comarcas indígenas.
- 3 gobernadores de comarcas.

Acerca de las cifras descritas, conviene hacer algunas aclaraciones. La comarca Ngöbe-Buglé comprende cerca del 50% de la población indígena total Ngöbe-Buglé; igual sucede con la comarca Emberá-Wounaan, la otra parte quedó excluida de la comarca. No disponemos de datos sobre la participación de esta parte de la población en las actividades electorales.

La pretensión de los indígenas de la comarca Emberá-Wounaan de lograr una ley de tierras colectivas para suplir la ausencia de una comarca, está aún en debate. Los pueblos Naso y Bribri, que aún son parte del Distrito de Changuinola, y se encuentran dentro de los corregimientos de El Teribe y Las Tablas, respectivamente, en la Provincia de Bocas del Toro, están en procesos iniciales de negociación para establecer un régimen especial.

Cerca del 50% de la población ngöbe no ha planteado aún qué alternativas existen para asegurar los derechos especiales que tienen, incluyendo los derechos políticos.

Participación política de la mujer indígena

Las organizaciones de mujeres están exigiendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades desde sus propias cosmovisiones, así como la protección y la aplicación de sus derechos como indígenas y como mujeres.

Los gobiernos han realizado diversos esfuerzos para la ratificación de convenios internacionales y la aprobación de leyes a favor de los derechos de la mujer, para que los Estados asuman y reconozcan los derechos de participación de las mujeres a nivel local, regional e internacional. Por ello, los gobiernos nacionales han promovido los planes de igualdad de oportunidades para las mujeres. Por ejemplo, en el Código Electoral de Panamá, se sugiere procurar que un 30% de la participación sea de mujeres. Pero la realidad es que hay poca participación de mujeres como candidatas para puestos de elección.

En realidad, estos avances en cuanto a la participación de las mujeres –al igual que la de los pueblos indígenas– para que accedan y estén en cargos de toma de decisión de los gobiernos, han estado limitados. Nada se ha avanzado en promover esta participación entre las mujeres indígenas, por lo que la participación política sigue siendo inalcanzable.

A nivel comarcal y nacional

A nivel de las comarcas indígenas, la participación de la mujer ha estado supeditada al control del hombre, aunque durante las últimas décadas las mujeres han podido “empoderarse” de su papel en todas las esferas, locales y comarcales. Hoy, algunas ya han ocupado puestos dentro de la jerarquía comarcal y a la vez dentro de la estratificación social y política; por ejemplo Clelia Mezúa, que asumió la presidencia del Congreso Emberá-Wounaan, y Omaira Casamac, que ha sido la única mujer que ha ocupado el cargo de cacique, máximo de la jerarquía tradicional. Igualmente, en la década de 1980, fue nombrada Hildaura López como la primera mujer intendente o gobernadora en una comarca indígena en la región de Kuna Yala. Asimismo, en cada región comarcal existen organizaciones de mujeres para la defensa de sus derechos.

A nivel nacional, las mujeres indígenas están ocupando espacios de participación política en la defensa de sus derechos, aglutinadas principalmente en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (COONAMUIP), que representa la unidad de las mujeres indígenas de las diversas comarcas.

En Panamá, la participación política de la mujer indígena es reducida. Como representantes de corregimientos en la comarca Ngöbe-Buglé, en 1999, 5 fueron elegidas como principales y 3 como suplentes. En las elecciones de 2004, esa misma tendencia continuó solo en la elección de representantes de corregimientos en la comarca Ngöbe-Buglé; de los 58 representantes electos, 10 son mujeres; 6 ocupan los cargos principales y 4 ocupan la suplencia. Este número equivale a un 15% de la totalidad de los cargos electorales sometidos a elección en 2004, cifra que nos sirve como indicador en esta participación.

En los demás cargos, de diputados y alcaldes, no salió electa ninguna mujer. En los cargos de concejal, una mujer fue escogida dentro de la comarca Emberá-Wounaan, en 1999 y en 2004. Esta tendencia se asemeja a la realidad nacional panameña en cuanto a la participación política por género.

La participación de la mujer ha ido en aumento en las últimas elecciones. Un número considerable se postuló a los cargos de elección que venimos describiendo, pero los resultados no lo favorecieron como se ha dicho.

Conclusiones

La participación política de los pueblos indígenas panameños para ocupar un cargo de elección popular, ha estado limitada en el proceso de elección nacional por los partidos políticos.

Panamá se encuentra actualmente en un proceso democrático, sin embargo, fue con el gobierno militar (1968-1989) que las clases populares e indígenas tuvieron mayor acceso a la participación política en las esferas del gobierno panameño.

En gran parte, las demandas y la participación de los pueblos indígenas panameños en los procesos políticos fue constante, ya que se negoció con el gobierno nacional la creación de reservas (1930), luego de comarcas (1938, 1983, 1996, 1997, 2000), y la aprobación de leyes que regulan el funcionamiento de las comarcas y tierras destinadas a los pueblos indígenas.

Ha sido larga la espera para la participación de los pueblos indígenas, puesto que han tenido que pasar por el reconocimiento legal de su territorio, la reglamentación de sus cartas orgánicas para el funcionamiento de sus comarcas, así como en el reconocimiento de sus autoridades tradicionales para poder participar en las acciones que ejecuten los gobiernos nacionales para el desarrollo de la región.

En el año 2000, en el proceso de la reversión del Canal de Panamá, el país inició una nueva etapa democrática. Por primera vez una mujer ejerció el cargo de la presidencia de la república (doña Mireya Moscoso), y un kuna fue el primer diputado de origen indígena (Enrique Garrido); estos hechos abrieron un nuevo período en lo referente a la participación política de los pueblos indígenas panameños.

Los pueblos indígenas de Panamá, denominados “comunidades indígenas” en la Constitución Política de Panamá, han logrado importantes avances en cuanto a la participación política nacional, hecho que se ha ido consolidando con la adopción de normas constitucionales, legales y secundarias, que han sido producto de arduas luchas y demandas persistentes de los ocho pueblos indígenas. Igualmente, la legislación panameña ha reconocido que las comarcas indígenas constituyen divisiones políticas especiales, por lo tanto, se rigen de acuerdo con las leyes especiales y las estructuras de autogobierno de los pueblos indígenas que las habitan. Además, los fallos de la Corte Suprema de Justicia han reconocido la importancia, como parte de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de la relación intrínseca existente entre los pueblos indígenas y la naturaleza, con base en sus valores espirituales.

Podemos señalar que ha habido un avance notorio en la participación política indígena, aunque este ha estado limitado. Lo podemos apreciar claramente en el espacio de participación política que ofrece el Código Electoral de Panamá de 2003, en el que se otorgan determinados privilegios a los partidos políticos, como la facultad exclusiva de postular candidatos para diputados y para presidente de la república, dificultando el acceso tanto a hombres como a mujeres indígenas a un cargo de elección, aunque en su momento las comarcas indígenas se organicen y postulen sus propios candidatos o candidatas salidos de las bases de los Congresos Indígenas. Sin embargo, con la propuesta de reforma al Código Electoral, esta situación cambiará y podrá haber mayor espacio de participación política por libre postulación de candidatos para diputados de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, con la reforma de 2004, la Constitución Nacional señala ahora en su Artículo 147, que la Asamblea Nacional debe estar constituida por 71 diputados. Por ello, se ha presentado una propuesta de ley de la reconfiguración de los circuitos electorales para la elección de diputados por parte de los magistrados del Tribunal Electoral. En esta propuesta

se plantea que las comarcas que tienen diputados no tendrán aumento y las que no tienen, por ser circuitos de menor población, se mantendrán igual. Por lo tanto, se propone que la comarca kuna de Wargandi se incorpore al circuito 10-2 de Kuna Yala, y la comarca kuna de Madungandi, se incorpore al circuito 10-1 de Kuna Yala, para la escogencia de diputados³⁰. Según nos cuentan las autoridades de ambas comarcas, estas no fueron consultadas acerca de la propuesta de cambio de los circuitos electorales.

Sin embargo, anterior a la reforma constitucional de 2004, en la de 1994, se señalaba en el numeral 5 del Artículo 141, que “cada circuito electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la ley podrá crear circuitos electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales”. Actualmente, se señala en el numeral 3 del Artículo 147, que “a cada comarca y a la Provincia de Darién le corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma”, lo que genera un retroceso en la participación política electoral para los pueblos indígenas, ya que anteriormente se afirmaba que donde existieran indígenas, independientemente de la cantidad de población, se podría crear un circuito electoral, y ahora se indica que las comarcas indígenas tienen derecho a solo cinco circuitos electorales comarcales. Esto viola el derecho de participación de los pueblos indígenas de otras comarcas, como los kunas de Madungandi, Wargandi y Emberá-Wounaan, en las que ellos no van a tener sus propios diputados.

A pesar de estas limitaciones, el desarrollo de las comarcas ha fortalecido los elementos de autonomía, identidad, territorio y participación política de las comunidades indígenas. Cada uno de estos temas también fue oportunamente recogido en la Constitución Política, en los diversos artículos, tal como quedó según las últimas reformas.

Por ello, es necesario que se incorpore en la Constitución Nacional que el Estado panameño es multicultural y multilingüe, y aceptar la existencia de los pueblos indígenas para una mayor eficacia en el reconocimiento y la participación indígena en Panamá. También es necesario que se desarrollen nuevas propuestas de leyes para que los pueblos indígenas puedan desempeñar una mayor participación en los cargos electorales.

Por otro lado, los gobiernos panameños no han garantizado políticas públicas que promuevan la equidad e igualdad de participación de las mujeres indígenas en espacios de poder y de toma de decisiones; a pesar de que se han promulgado leyes a favor, su implementación ha sido deficiente. Lo que se debe garantizar es que las mujeres indígenas participen en la toma de decisiones, tanto de la vida cotidiana como a nivel político.

30. Proyecto nro. 192 “Por el cual se reconfiguran los Circuitos Electorales para la elección de Diputados”, del 15 de marzo de 2005.

La participación de la mujer indígena es limitada en los niveles de decisión, tanto del poder local como regional y nacional. Es importante que se tenga claro que esta situación no se debe a que la mujer indígena no tenga iniciativa. Al contrario, el éxito de las movilizaciones y la concreción de varios comités, consejos nacionales y asociaciones en el país, se deben a los esfuerzos de las mujeres.

En ese sentido, vemos que en Panamá casi no existe una política estatal definida dirigida hacia los pueblos indígenas. Se crean instancias gubernamentales que al final no cumplen sus objetivos, y los pocos indígenas que son escogidos en las elecciones populares están solo con interés partidista; es decir que si un diputado, representante de corregimiento, alcalde o concejal, no es del partido gobernante, casi no tendrá apoyo para realizar sus obras. Además, es casi nulo el número de indígenas que han ocupado puestos de importancia en las esferas del gobierno. Y los que han ocupado puestos administrativos en las diversas instituciones ministeriales, autónomas y semiautónomas, por estar inscritos en el partido gobernante, cuando cambia el gobierno, son destituidos.

Los partidos políticos interfieren en la elección de las autoridades tradicionales, lo que ha provocado una división interna entre los pobladores indígenas en las comarcas. Esto conlleva a un debilitamiento del autogobierno indígena.

Observamos que a pesar de que existen leyes, decretos y resoluciones que favorecen a los pueblos indígenas, las autoridades y las comunidades casi no han podido aprovechar estos mecanismos por la falta de promoción y de interés de las autoridades nacionales en mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas. Pero los mismos pueblos indígenas son garantes de su participación política tanto en sus territorios como a nivel gubernamental, ya que la creación de las comarcas y el logro de muchos de los avances en la legislación se deben a la creciente capacidad negociadora de estos.

Los resultados electorales de 1999 y 2004 demuestran el nivel de participación, en vista de que se les garantizó a los pueblos indígenas aspirar a los cargos de diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales.

No obstante, con los cambios constitucionales ocurridos en 2004, ahora es posible que aspirantes de los pueblos indígenas se postulen a la Asamblea Nacional como candidatos de libre postulación, sin necesidad de que sea a través de los partidos políticos. Sin embargo, habrá que esperar la adecuación y aprobación del nuevo Código Electoral para ver su reglamentación y ejecución.

También los espacios de participación local, por ser regiones indígenas, son escenarios determinantes que permiten la participación política de los pueblos indígenas para que sus voces sean escuchadas por los gobiernos nacionales.

En ese sentido, los pueblos indígenas panameños tienen la base de su autonomía en sus territorios reconocidos por el Estado. A pesar de las riquezas que poseen los territorios indígenas, el gobierno panameño aún no ha presentado un plan nacional de desarrollo, y por ello no se ha podido ni coordinar ni ejecutar entre las diversas dependencias estatales, planes

acordes con la realidad de los pueblos indígenas; esta situación debe ser tomada en cuenta por las estructuras tradicionales, para que los propios indígenas sean actores de su presente y su futuro. Debe haber participación activa y paritaria de los pueblos indígenas a través de sus representantes, desde la formulación, la evaluación, la ejecución y el seguimiento de los proyectos de desarrollo en las áreas indígenas. Por tanto, son los gobiernos nacionales, con el apoyo de instituciones de derechos humanos como la Defensoría del Pueblo y otras, los que velarán por que los derechos ciudadanos sean respetados.

Para los pueblos indígenas sus tierras ancestrales son la base del equilibrio que tienen con la madre Tierra, que es su territorio. Luchar por un territorio legalizado para convivir y decidir sus destinos debe hacerse sin deferencia para con el gobierno. Por eso, los pueblos indígenas deben volver a buscar sus raíces culturales e históricas. Sin estos principios propios estarían seriamente amenazados por el impacto del mundo global, un mundo en donde se están perdiendo cada vez más los valores éticos y culturales. Los pueblos indígenas pueden contribuir a fortalecer las bases de la identidad nacional de sus respectivos países.

Bibliografía

Alvarado, Eligio, *Perfil Indígena de Panamá*, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Ministerio de Gobierno y Justicia. Panamá, 2001.

ANAM, *Informe Final. Caracterización Socio-Económica y Biológica del pueblo y Territorio Indígena Naso, Bocas del Toro*, Fundación Dobbo Yala. Panamá, 2002.

Asamblea Legislativa de Panamá, *Memoria Anual, 1990-2000, Presidencia del H.L. Enrique Garrido*, Panamá. 2000.

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. Costa Rica, 2005.

Centro de Asistencia Legal Popular, *Informe de la situación indígena en Panamá*, Congresos y organizaciones indígenas de Panamá, Panamá, septiembre 2005.

Centro de Asistencia Legal Popular, “Memoria Seminario Taller: Propuesta de los pueblos indígenas en el marco de las elecciones generales”, Programa Plurianual “Democracia y Derechos Humanos en Panamá”, Comisión Europea. Panamá, febrero 2004.

Congreso General Kuna, *Anmar Igar. Normas Kunas*, Kuna Yala. Panamá, 2001.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional de 1983; por los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994; y por el Acto Legislativo No. 1 de 2004. Texto de acuerdo a la Gaceta Oficial 25,176 del 15 de noviembre de 2004, 3ª edición, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Panamá, 2004.

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala de lo Contencioso Administrativa. “Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el licenciado Miguel Vanegas en representación del representante de corregimiento de la Comarca de Madungandí, Ovidio Espinosa, para que se declare nula, por ilegal, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, celebrada el 2 de septiembre de 1999. Magistrado Ponente: Hipólito Gill Suazo. Panamá, veintitrés (23) de marzo de dos mil uno (2001). Panamá, 2001.

Gabinete Social de la República de Panamá y Sistema de Naciones Unidas, “II Informe de Panamá sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Panamá, septiembre 2005.



Hvalkof, Soren y Guevara, Marcos. “Informe Final. Evaluación Externa del Proyecto: ‘Tierras Colectivas de los Emberá y Wounaan, fase II’”. Fundación Dobbo Yala y Nepenthes. Panamá, febrero, 2004.

Leis, Raúl, “Panamá: condiciones políticas para los procesos de autonomía”, en Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas (coordinadores), *Autonomías Indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*, Ludwig Boltzmann Institut, Latautonomy, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Editores Plaza y Valdés. México, 2005.

Morales, Ascario, *La descentralización y sus conflictos con el derecho político de los pueblos indígenas*. Panamá, 2006.

Partido Revolucionario Democrático, *Declaración de Principios. Programa PRD*, Panamá, 2003.

Partido Revolucionario Democrático y Partido Popular, *Programa de Gobierno 2004-2009, Patria Nueva*, Panamá, 2004.

Programa Nacional de Administración de Tierras, *Informe Final. Estudio Socio-Económico y Uso de la tierra en Áreas Ocupadas por los Bribri*, Presentado por la Asociación Iberoamericana para el Desarrollo y Cooperación del sector social (AIDECOSS). Panamá, abril 2006.

Proyecto de Ley No. 191, “Por el cual se reforma el código electoral” del 15 de marzo de 2005.

Tribunal Electoral de Panamá, “Aviso en el que se hace del conocimiento público los nombres de los candidatos electos en las elecciones generales del 2 de mayo de 2004 y elecciones parciales del 8 de agosto y 12 de septiembre de 2004”, en *Boletín Tribunal Electoral de Panamá*, Año XXVI, Panamá, viernes 15 de octubre 2004.

Tribunal Electoral de Panamá, “Cuadro completo de los candidatos electos a los distintos cargos de elección popular en las elecciones generales celebradas el 2 de mayo de 1999 y en las elecciones parciales del 15 y 22 de agosto de 1999”, en *Boletín Tribunal Electoral de Panamá*, Año XXI, No. 1,409, Panamá, lunes 30 de agosto 1999.

Valdés Escoffery, Eduardo, *Panamá y las elecciones presidenciales del 2 de mayo de 1999*, Tribunal Electoral. Panamá, 2 de abril 2000.

Valiente López, Aresio, *Comarcas indígenas y división política del Estado panameño*, Conferencia en la Facultad de Derecho de Universidad de Panamá. Panamá, octubre 2000.

Valiente, Aresio (compilador), *Derechos de los pueblos indígenas de Panamá*, 1ª edición, OIT, CEALP, impresora Gossestra. San José, Costa Rica, 2002.