

CAPÍTULO III Los diversos rostros de la pobreza en Panamá

I. Introducción

En el primer capítulo del **INDH Panamá 2002** se señaló que el Desarrollo Humano es un concepto que involucra un proceso de ampliación de la gama de opciones de la gente. En 1994, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del PNUD introdujo el concepto de seguridad humana, que representa la existencia de una serie de condiciones básicas para que la gente pueda ejercer esas opciones de las que habla el Desarrollo Humano con seguridad y libertad, y para que pueda tener confianza en que las oportunidades que tiene hoy no se perderán mañana (PNUD 1994). El argumento es que, sin seguridad básica y derechos, las personas no podrán crear o tener una oportunidad real para desarrollar sus capacidades, con lo cual se propicia un círculo de pobreza y subdesarrollo.

Para el PNUD, la seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales: la primera es la protección ante la vulnerabilidad crónica como el hambre, las enfermedades y la represión; y la segunda es la protección ante repentinas y dañinas interrupciones de los patrones de vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo, o en la comunidad. Ambas dimensiones sugieren que sería altamente beneficioso que los países pudieran reducir al máximo la ocurrencia de estas amenazas para la seguridad humana, las cuales se pueden agrupar en siete categorías principales (PNUD, 1994).

- Inseguridad económica
- Inseguridad alimentaria
- Inseguridad en materia de salud
- Inseguridad personal
- Inseguridad ambiental
- Inseguridad de la comunidad y cultural
- Inseguridad política.

Un tipo de amenaza crónica a la seguridad básica de las personas es la pobreza, porque involucra la inseguridad económica, alimentaria y en materia de salud, entre otras. Por lo tanto, cuando hablamos de grupos en condiciones de vulnerabilidad, nos referimos a aquellos segmentos de la población que, aún teniendo potencialidades, han

tenido menos oportunidades para fortalecerlas y habitan en áreas en las cuales les es difícil satisfacer sus necesidades esenciales debido a la ausencia de servicios básicos e infraestructura económica. La vulnerabilidad proviene, entonces, del hecho de que, si no se tiene la seguridad de poder cubrir las necesidades más esenciales de manera permanente, difícilmente se podrán cubrir otras necesidades más complejas y potenciar bien las capacidades para acceder a niveles más altos del desarrollo humano. En este contexto, la supervivencia diaria se convierte en su principal desafío, manteniéndose la vulnerabilidad de estas personas ante las amenazas internas y externas del entorno en el que habitan, sin que puedan modificar activamente esas condiciones.

Iniciamos este capítulo con un acercamiento a los grupos en condiciones de vulnerabilidad presentes en el país, a través de la presentación de sus principales características.

II. La gente bajo los lentes del desarrollo humano

Habiendo establecido la interrelación entre los conceptos de Desarrollo Humano, seguridad, vulnerabilidad y pobreza, en esta segunda parte del capítulo, iniciamos un recorrido en busca de los diferentes rostros de la pobreza humana en Panamá. Partimos del entendimiento de que las carencias constituyen una clara expresión de la vulnerabilidad o condiciones de riesgo para el desarrollo humano, y de que éstas están presentes en contextos muy diversos de nuestro país, tanto rurales como urbanos. Entre los grupos humanos en pobreza que tenemos en Panamá podemos mencionar a los pobres rurales, a los indígenas y a los pobres urbanos, incluyendo a los grupos afro-panameños.

Para enriquecer el conocimiento acerca de estos segmentos del Panamá que somos, a continuación examinamos algunas de las características más sobresalientes de cada uno de ellos:

A. La extensa Pobreza Rural



Agapito Murillo. Agricultor. Noviembre 2001, Darién.

Fuente: Heriberto Valdez.

Históricamente, el campo panameño ha estado relegado del desarrollo nacional por su carácter periférico que concentra pobreza, pues el epicentro de la principal actividad económica es y ha sido el área de tránsito metropolitana. Como lo afirma Gloria Rudolf⁽¹⁾, la población rural e indígena se ha ido transformando, especialmente después de la II Guerra Mundial, de una economía rural de subsistencia a una economía cada vez más vinculada al mercado, lo que ha incidido sobre el desenvolvimiento del minifundio y la concentración de la gran propiedad agraria. La economía monetaria acentúa la migración rural urbana de la población, urgida por la necesidad del ingreso necesario para el consumo básico y la educación de los hijos.

Los importantes niveles de pobreza existentes en el sector rural se entienden mejor cuando se observa que la agricultura es sólo responsable del 7% del PIB y del 22% del empleo total del país. Así, aunque el sector no

agrícola emplea a más de un tercio de los trabajadores rurales, el 53% de los pobres extremos dependen mayormente de la agricultura. Los pobres rurales usan la mayor parte del ingreso agrícola para su subsistencia y, siendo éstos las dos terceras partes del total de la población rural del país, únicamente poseen una tercera parte de la tierra agrícola.

La población rural más pobre se dedica a la agricultura minifundista subdotada, sin título de propiedad ni acceso a crédito, asistencia técnica o capacitación. Si la extensión de la tierra es pequeña e informal, esta población no tiene acceso ni a insumos, ni a crédito, ni a canales de comercialización de sus productos; es decir, que está fuera de los circuitos del mercado, y genera tan poca productividad que es una actividad de subsistencia con poco o ningún equivalente monetario. En este marco, una familia de gran tamaño, bajo nivel educativo e inserta en el minifundismo es el prototipo del núcleo rural pobre (Wiens, Sobrado y Lindert, 1998).

Por sus características de marginalidad, encontramos que la pobreza rural en Panamá afecta principalmente a los siguientes grupos humanos:

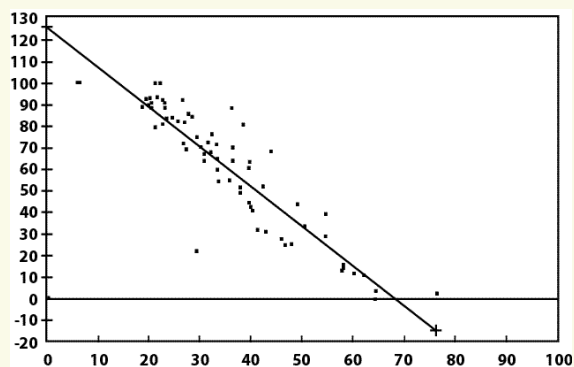
- **El campesino pequeño parcelero o minifundista**, que ocupa fincas pequeñas de quince hectáreas y menos, en forma de propiedad, ocupación o arriendo. Éste sobrevive en una economía de subsistencia sobre la base de cultivos, crías de animales o producción de artesanías. Sólo una pequeña parte de esta población logra mover su producción como excedentes y mejorar su economía monetaria, mientras que algunos también se ofrecen como mano de obra para el peonaje en fincas grandes y medianas.
- **El campesino semi-asalariado**, minifundista o sin tierra, que vende su fuerza de trabajo durante una parte del año para subsistir. Tanto las parcelas de subsistencia como las que generan excedente no producen una economía monetaria suficiente, las primeras por sólo producir para el auto-consumo, y las segundas por la competencia de medianos y grandes productores modernizados. Se ofrece el ejemplo de poblaciones en distritos como San Francisco, La Mesa, Las Palmas y Cañazas, en Veraguas, que son contratadas en las plantaciones de caña privadas y estatales. Las dos terceras partes

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

A más dispersión rural, menor desarrollo

En 1990, más del 90% de las localidades de todas las provincias de Panamá eran lugares con menos de 500 habitantes. Estadísticamente, el coeficiente de correlación de -0.83 demuestra claramente que la dispersión de la población panameña tiene un efecto negativo para el desarrollo. De allí que se afirma que, en Panamá, cuanto más dispersa es la población rural de un distrito, menor es su nivel de desarrollo.

El significado de la dispersión rural en el desarrollo en nuestro país queda reflejado en la gráfica siguiente, en donde se correlaciona el porcentaje de población dispersa con los niveles de desarrollo alcanzados por los distritos, de acuerdo con la clasificación hecha en el libro titulado **Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá 1980-1990 (1994)**. Son muchos los efectos negativos asociados a la dispersión de la población, entre los cuales se destacan los siguientes:



a) La gran distancia que separa a las pequeñas localidades hace necesario largos y difíciles recorridos, a los pobres y escasos medios de transporte y de comunicación tornan difícil, costosa y poco eficiente la existencia y prestación de los más elementales servicios, (educación, asistencia a la salud, justicia, servicios culturales, etc.);

b) La dispersión de los grupos sociales reduce su fuerza y cohesión;

c) El aislamiento de una elevada proporción de la población, con respecto a los centros de consumo, torna lento y costoso el traslado y posterior venta de los productos que ellos generan;

d) Las grandes distancias dificultan al desocupado conocer las oportunidades de trabajo, y le impiden al empleador localizar al trabajador que necesita.

Una política que incentive el desarrollo rural debe forzosamente tomar en cuenta la naturaleza y magnitud de la dispersión de este grupo de localidades, reforzando creativamente en ellas la existencia de todo tipo de servicios y de actividades económicas, educativas y sociales en general. A fuerza de darle mejores oportunidades de vida a la población rural del área, ello podría incentivar a la población dispersa para que paulatinamente se asiente en ellas, de forma permanente.

Ligia Herrera

de los hogares del campo tienen que obtener ingresos fuera de sus parcelas, y la mayoría de éstos son campesinos minifundistas.

- **Los obreros agrícolas**, que son mano de obra asalariada ubicada en plantaciones de caña, beneficios de café, industrias avícolas y de procesamiento de alimentos, fincas ganaderas y compañías bananeras en las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí. Comparativamente, poseen mejores ingresos que los otros dos grupos.
- **La población indígena**, que se inserta en los tres grupos anteriores, y una parte de la cual habita el espacio de tierras comarcales alejadas tanto del

impacto directo de las inversiones productivas como de las políticas sociales del Estado en la magnitud requerida.

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

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

La ampliación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: Un desafío técnico y humano para nuestra generación

Desde que el Canal de Panamá abrió sus puertas al tránsito marítimo, el 15 de agosto de 1914, se ha convertido en un eslabón vital del comercio mundial. El Canal de Panamá es un puente de agua dulce en el que los buques son elevados, en tres etapas, a la altura de 85 pies –nivel del Lago Gatún–, para luego descender en otros tres pasos al nivel del mar. Cada vez que las esclusas se llenan de agua para elevar los navíos, se consumen 50 millones de galones de agua que no son recuperables. El agua proviene de la denominada Cuenca Hidrográfica del Canal, que cubre un área de 342,000 hectáreas y dentro de la cual están ubicados los dos grandes lagos de Gatún y Alajuela. De la misma Cuenca proviene el agua para el consumo humano de las ciudades de Panamá y Colón.

Los estudios de la demanda futura de tránsito por el Canal de Panamá apuntan hacia un aumento del servicio, así como a la necesidad de ampliar el Canal para ofrecer cobertura a buques más grandes que los actuales, lo cual se traduce en una mayor necesidad de agua. Igualmente, el aumento de la demanda del consumo de agua potable en la región metropolitana en razón del crecimiento poblacional también ejerce presión sobre los mismos recursos naturales.

A la fecha, la recomendación de la Autoridad del Canal de Panamá es que se construya un tercer juego de esclusas y embalses de aguas adicionales que cubrirían unas 235,000 hectáreas en la ribera occidental del Canal, para suplir las necesidades operativas de la vía y las del consumo humano en las ciudades adyacentes. En el proceso de evaluación y decisión sobre la ampliación del Canal, sin embargo, no se podrá ignorar que la economía panameña requiere de los beneficios directos e indirectos del funcionamiento del Canal, ni tampoco el derecho de los panameños que, por habitar el área de la Cuenca, se verían directamente afectados, además de los derechos de otros beneficiarios o afectados potenciales que viven fuera de la misma.

Se estima que la solución a este problema constituirá una oportunidad, pero también un significativo reto nacional cuya solución exigirá la participación del Estado, la Autoridad del Canal de Panamá y la Sociedad Civil para buscar decisiones consensuadas que van, desde las técnicas, hasta las eminentemente humanas. En el proceso de esta toma de decisiones es conveniente, por lo tanto, tener presente las siguientes consideraciones importantes, a saber:

- La necesidad de alcanzar un consenso nacional antes del diseño final de la ampliación, y del inicio de su ejecución o construcción.
- La lógica y debida indemnización por las reubicaciones de la población, así como la atención integral de los costos sociales y emocionales que ocasionarán la disgregación y el desarraigo.
- La conservación de la integridad del ecosistema ya que, desde la perspectiva ambiental, el Canal de Panamá está ubicado en una de las áreas de mayor riqueza y diversidad biológica. Este punto constituye, por consiguiente, el máximo desafío del siglo XXI para cualquier visión nacional de desarrollo económico y urbano.
- Mantener al Canal de Panamá como símbolo de la identidad nacional y de nuestra soberanía. El logro de la soberanía jurídica en el territorio nacional con la entrega del Canal ha ofrecido a los panameños una nueva oportunidad para definir un proyecto social que haga del mismo un proyecto de, y para, los panameños.

Fernando Manfredo Jr.

B. La creciente pobreza urbana



Doranel González, Zapatero. Noviembre 2001.

Fuente: Heriberto Valdez.

“La pobreza urbana tiende a convertirse con más facilidad en miseria que la pobreza rural.”

Antiguamente, los valores transmitidos permitían prescindir del bienestar material. Hoy, en cambio, la seguridad económica es el valor supremo y, en su ausencia, se cae en el abismo de la miseria.... La pobreza se produce cuando las condiciones económicas son extremadamente bajas, y la miseria cuando a estas condiciones económicas difíciles se le añade la desesperanza. La miseria surge cuando ya no queda esperanza”.

En este sentido, las ciudades, sobre todo las megápolis, son el cultivo de la miseria, porque en ellas la persona tiende a encontrarse desraizada, sola, sin relaciones y sin ningún grado de pertenencia. Cuenta Dominique Lapierre que había encontrado más miseria en los barrios marginados de Nueva York que en la India.”

Moro, 1999: p. 5-6.

La migración hacia la ciudad suma a la pobreza urbana en Panamá, parte de los y las migrantes rurales e indígenas, que es considerable y proyectivamente ascendente. Según el Banco Mundial, en Panamá “es probable que una mayor proporción de pobres se concentre en el futuro en las áreas urbanas”. La pobreza rural indígena y la pobreza urbana son partes de la misma concatenación de pobreza (polo rural a polo urbano), que no es sino expresión estadística de la desigual distribución del ingreso territorial y funcional que se ha documentado para Panamá.

Según la Encuesta de Niveles de Vida (MEF, 1997) y el Banco Mundial (Lindert, 1999), el 56% de los 2.8 millones de habitantes de Panamá viven en áreas urbanas, y la pobreza urbana es de 15% con relación al 64.9% de pobreza rural, al 95.5% de pobreza indígena y al 37.3% de pobreza al nivel nacional. La realidad de esta parte del Panamá que somos se puede desglosar, a su vez, de la siguiente manera:

- Los niños y los jóvenes menores de 18 años representan cerca de la mitad (46%) de todos los habitantes urbanos pobres.
- El quintil de la población más rica de Panamá, que es fundamentalmente urbana metropolitana, recibe 41.5 veces más ingreso, y consume en promedio 15 veces más, que el quintil más pobre que vive en las áreas urbanas.
- La tasa de desocupación urbana en 1997 (10.3%) era mayor que la desocupación rural (8.6%). El desempleo urbano es dos veces mayor que el de las áreas rurales e indígenas, y es especialmente alto entre las mujeres.
- La mayor parte de los pobres urbanos está empleada en servicios públicos comunitarios (mujeres) y en el comercio, y tiene menos probabilidades de trabajar en el sector público. Los hombres trabajan en forma independiente o como jornaleros, y las mujeres en labores domésticas o por cuenta propia. El subempleo es más alto entre los pobres urbanos.
- La mayoría de los pobres urbanos vive en casas individuales, pero sólo el 24% tienen títulos de propiedad de la vivienda. La invasión es uno de los medios predilectos para obtener el terreno en el cual construir sus viviendas. La tercera parte viven en casas de paredes de madera o de otros materiales precarios. El 22% de las casas tiene piso de tierra y menos de tres habitaciones, con promedio de tres personas por pieza, comparado con los no pobres, que ubican a 1.3 personas por pieza. El 25% le han hecho mejoras a sus casas en los últimos 12 meses; dos terceras partes lo han logrado a través de la autoconstrucción usando ahorros, de la ayuda familiar y de amistades y, en último lugar, con crédito.
- La mayoría de los pobres urbanos tienen agua, pero un 50% tienen conexiones externas y el servicio es

irregular. El 75% se quejan de la calidad del agua, presión, potabilidad etc. El 58% no paga por el agua, y el 41% no están conectados al sistema de alcantarillado o tanques sépticos. En cuanto a la electricidad, hay acceso pero existen quejas en cuanto a la calidad del servicio. El 60% no paga por la electricidad.

- En cuanto al acceso al crédito, sólo el 20% ahorra, frente al 50% de no pobres que sí ahorra. El volumen total de préstamos en el país se otorga en un 71% a las áreas urbanas, pero el 99% va a los no pobres y sólo el 1% va a los pobres urbanos.
- Los pobres urbanos son usuarios de un transporte colectivo lento e inseguro.

Una última parte del análisis de la pobreza urbana se refiere a sus repercusiones para la construcción del capital social, dado que ésta ofrece una menor capacidad asociativa que los sectores rurales e indígenas, por lo cual se torna en elemento clave para reconstruir el tejido social. Un estudio publicado por Leis en 1998, sobre la base de una encuesta en el ámbito nacional, permitió captar que el 75.9% de los encuestados mayormente urbanos no participan en ninguna organización, en relación a un 24.1% que responde que sí participa en algunas, tales como clubes deportivos (9.6%), asociaciones pro mejoras o de desarrollo comunal (8.3), partidos políticos (3.6%), centros juveniles (3.5%), centros culturales (2.3%), asociación de voluntarios (2.4%), sindicatos (2.1) y centros de madres (1.5%). Los pobres urbanos justifican la no participación porque tienen problemas de tiempo (8.7%), falta de interés (6.6%) y por la falta de organizaciones que motiven (6.1%). Un 93% sí favorece la opinión de que una acción organizada ayuda a resolver los problemas de la comunidad: un 69.3% dice estar muy de acuerdo, y un 24.2% afirma estar de acuerdo.

Según el mismo estudio, el 74.1% de las personas está de acuerdo con aumentar la participación de los ciudadanos y el 17% prefiere limitar esa participación. Entre los que estimaron positivo aumentar la participación están las personas con mejores niveles de educación, que residen en áreas urbanas y metropolitanas. Puesto que mucha de la capacidad de reaccionar de las comunidades depende de su capacidad asociativa, las relaciones recíprocas y las redes sociales tienen su origen en vínculos familiares por parentesco y lugar de origen, y en redes locales formadas más recientemente, que asumen multiplicidad de formas.

De lo anterior se desprende la importancia que tienen la capacidad asociativa y la participación, con relación a la capacidad de superar o mitigar situaciones adversas o de generar activos con relación al impacto social y la vulnerabilidad, pues ambas refuerzan los valores de solidaridad y tolerancia, y el sentirse co-responsable del progreso social y comunitario, y de la seguridad ciudadana.

Si bien es evidente la bajísima integración a asociaciones y organizaciones de diverso tipo, y lo poco denso de las justificaciones que ofrecen los pobres urbanos para no participar, es muy significativa, en cambio, la inclinación hacia la acción organizada de la población para resolver sus problemas y hacia la opción por aumentar la participación ciudadana. Visto en este contexto, las migraciones de diferentes grupos humanos panameños pueden significar una amenaza para su identidad cultural y como grupo, aunque cierta parte logra rearticularse en las áreas rurales y urbanas, e incluso redimensionar su cultura e identidad.

C. La oculta pobreza de la población afropanameña en las áreas urbanas⁽²⁾



Mujeres afro-panameñas.

Fuente: Fotografía proporcionada por **Gerardo Maloney**.

Apesar de ser crisol de razas y una síntesis étnico-cultural de Europa, América Indígena y África, el Panamá de todos y todas continúa sin valorar correctamente la presencia y contribución de los africanos y sus descendientes en la formación y el desarrollo integral de la nación. En efecto, desde la época colonial en la que predominó la esclavitud, hasta los tiempos del Canal de Panamá, la población negra fue la pieza de trabajo fundamental para la generación de las riquezas directas e indirectas provenientes de la explotación de nuestro principal recurso, la posición geográfica. El sistema de explotación y opresión racial al que estuvo

sometida esta población, no sólo le impidió recibir los merecidos beneficios de su trabajo, sino que también la condenó a vivir en las mayores condiciones de pobreza y marginación social, desde entonces y hasta nuestros días.

Es clave señalar que la población afro-panameña, en sus diferentes grados de mestizaje, constituye más de la mitad de la población panameña total. Ésta se encuentra localizada, como mayoría de la población en las provincias de Bocas del Toro, Darién, Colon y Panamá. En menor proporción, los afro-panameños también viven en las provincias de Chiriquí (región de Puerto Armuelles), Herrera, Coclé y Los Santos.

El sociólogo Gerardo Maloney afirma que, histórica y culturalmente, la población afro-panameña tiende a ser agrupada en dos grandes categorías: los negros coloniales y los negros antillanos. Son negros coloniales los descendientes de los primeros negros que llegaron a Panamá en calidad de esclavos. Hoy en día, éstos llevan apellidos latinos, hablan español, y se consideran primeramente panameños. Están ubicados principalmente en la costa de la provincia de Colón, en el Darién, en la región este de la provincia de Panamá (Chepo), y en el Archipiélago de Las Perlas. En las ciudades de Panamá y Colón, son los principales moradores de barriadas populares y marginales como Santa Ana, Chorrillo, Curundú y San Miguelito. En las provincias centrales, viven en ciudades y poblados como Antón, Natá, Santa María, Parita, y Puerto Armuelles.

El segundo grupo, el de los negros antillanos, está conformado por la población que inmigró del Caribe a Panamá para trabajar en las obras del Ferrocarril (1850), el Canal Francés (1890) y el Canal de Panamá (1904). Esa población provenía mayormente de Jamaica, Barbados y las Antillas Menores; actualmente se ubican principalmente en las ciudades de Colón y Panamá, y en la provincia de Bocas del Toro.

Esta segunda población tiene apellidos anglosajones y habla primordialmente en inglés, aunque las generaciones actuales de descendientes son bilingües. En razón de que este grupo ha estado laboralmente ligado a las actividades del Canal de Panamá, al revertir el Canal a nuestro país como producto de la terminación de los Tratados Torrijos-Carter, ellos han ido perdiendo su principal fuente de trabajo y deteriorando con ello su condición social. El ejemplo más crítico de esta situación es la tasa de desempleo de la provincia de Colón.

En términos generales, es importante resaltar que la situación de los afro-panameños sería mucho más grave si una parte importante de esta población no hubiese emigrado a los Estados Unidos, en procesos migratorios casi permanentes, aunque con épocas de incremento significativo: la década de los 50, los fines de los años 60, después de la firma de los tratados Torrijos-Carter 1977 y 1979, y durante la crisis estructural de 1985. Al insertarse en ese país, estos afro-panameños desde allá sostienen económicamente a sus familiares que permanecen en Panamá, mediante el envío de dinero.

Es muy difícil determinar con exactitud el grado específico de pobreza y desigualdad que caracteriza a la población afro-panameña. Lo que sí se puede establecer es que los afro-panameños generalmente viven en las comunidades con mayores tasas de desempleo, y en las áreas con serios problemas de salud y vivienda. En las ciudades de Panamá y Colón, están ubicados en las áreas con mayor incidencia de delincuencia y criminalidad. De esas áreas también provienen muchos de los menores en condiciones difíciles. De igual forma, los niveles de violencia familiar, drogadicción y prostitución parecen tener mayor incidencia en las comunidades afro-panameñas. El cuadro se dramatiza porque, en la situación generalizada de pobreza hacia donde confluyen el afro-panameño junto con otros grupos étnicos del país, el racismo y la discriminación son factores adicionales que actúan en su contra.

Los estereotipos raciales que los caracterizan como delincuentes, indolentes, mendigos, con baja autoestima y con poco interés de superación son conformados y utilizados para justificar las condiciones de los afro-panameños, lo cual parece justificar su poca presencia en cargos de decisión en el sector público y privado, así como su poca incursión en el establecimiento de empresas privadas propias, y su conformidad con ocupaciones como maestros y profesores, empleados públicos o policías. Se aprecia, por otra parte, que la movilidad social de algunos afro-panameños por la vía política y del ejercicio profesional (abogados, médicos, odontólogos, sociólogos, ingenieros, economistas, etc.) se logra mediante un esfuerzo mayor que el del resto de la población, y que preservar esta condición requiere también de un esfuerzo adicional permanente. Esta realidad del afro-panameño indica la conveniencia de empezar a atender las particularidades culturales de este grupo por parte del Estado, que normalmente no los vincula con ningún sector específico en los planes y programas de desarrollo nacional.

CH. La profunda pobreza indígena



Indígenas de la etnia Ngöbe Buglé.

Fuente: Ministerio de Gobierno y Justicia.

La pobreza indígena en Panamá es catalogada de “abismal” por el Banco Mundial, y de “masiva y profunda” por el Gobierno Nacional. Entre sus características podemos documentar las siguientes:

- La población indígena representa un grupo humano muy significativo dentro de la población panameña total, sobre todo desde el punto de vista cualitativo, además de ser el 10% de la población total del país.
- El indicador de profundidad de la pobreza es mucho más grave en la población indígena que en los otros grupos: el 95.4% viven en pobreza y el 86.4% viven en extrema pobreza. Además, de las personas indígenas que viven en extrema pobreza, muchos viven muy por debajo de la línea de extrema pobreza. Los Ngöbe Buglés, los Emberás-Wounaan y los Kunas enfilan en orden descendente la escala de pobreza indígena, estando los primeros en la peor situación y los últimos cerca del promedio general del área rural.
- El análisis de las carencias en dimensiones fundamentales para el desarrollo humano que se

desprende de la evaluación del Índice de Pobreza Humana nos revela que, en este grupo humano particular se concentran múltiples carencias y que, por ende, los más pobres entre los pobres son los indígenas.

A continuación revisaremos las carencias de este grupo humano, enfatizando las principales dimensiones que en ellos contribuyen a generar su vulnerabilidad:

1. Mortalidad

El porcentaje de población que se estima morirá antes de los 40 años se ve afectado por las condiciones ambientales y por el acceso a servicios básicos. Para 1997, los mayores porcentajes de población que morían en Panamá antes de los 40 años (Cuadro No. 3.1) se presentaban en la Comarca

Cuadro 3.1. Carencias en Longevidad y Acceso al Conocimiento, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1997 y 2000.

Provincia y Área	% Mortalidad antes 40 años 1997	Tasa de Analfabetismo 2000
Bocas del Toro	10.0	16.9
Coclé	7.0	6.1
Colón	7.7	3.7
Chiriquí	7.8	7.7
Darién	13.7	21.2
Herrera	5.6	10.4
Los Santos	4.9	10.7
Panamá	4.9	2.7
Veraguas	8.2	15.2
C. Kuna Yala	12.0	38.5
C.Emberá Wounaan	19.5	34.5
C.Ngöbe Buglé	13.5	45.9
C. Wargandí	13.7	85.5
C. Madungandí	12.8	63.7
Total País	6.5	7.6
Urbano	5.6	2.6
Rural	7.6	16.7

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Emberá (19.5%), la provincia de Darién (13.7%), la Comarca Wargandí (13.7%), la Comarca Ngöbe Buglé (13.5%) y, con un porcentaje un poco más bajo, la provincia de Veraguas (8.2%). En cambio, la menor mortalidad antes de los 40 años estaba en Los Santos (4.9%) y Panamá (4.9%). A nivel distrital (Cuadro 3.2), los mayores niveles de mortalidad se localizaban en Kusapín (15.1%), Cémaco (19.2%) y Sambú (20.3%), y los más satisfactorios en Guararé (4.5%), Los Santos (4.7%) y David (4.7), lo que es coincidente con los niveles de acceso a servicios de agua y saneamiento básico registrados en cada zona, ya que el uso de estos servicios no responde sólo a hábitos culturalmente urbanos, sino más bien a necesidades sanitarias básicas para el control de enfermedades.

2. Analfabetismo

Por su parte, el mayor nivel de analfabetismo en el año 2000 (Cuadro 3.1) estuvo presente en las comarcas de Wargandí (85.5%), Madungandí (63.7%), Ngöbe Buglé

(45.9%), Kuna Yala (38.5%) y Emberá (34.5%), además de Darién (21.2%) y Bocas del Toro (16.9%). Presentando el menor nivel de analfabetismo están Coclé (6.1%), Colón (3.7%) y Panamá (2.7%). A nivel distrital (Cuadro 3.2) se aprecia un mayor analfabetismo en Müna (43.6%), Besiko (54.1%) y Kankintú (56.8%), y el más bajo en Taboga (0.9%), San Miguelito (1.9%) y Panamá (1.9%).

Esta situación señala que persisten en algunas zonas del país serias carencias en habilidades básicas como la lectura y la escritura, además de la necesidad de aplicar una educación bilingüe que permita mejorar la alfabetización en zonas indígenas, ayudando con ello a reducir las grandes diferencias existentes en las oportunidades educativas en el país.

3. Servicios básicos

Respecto al nivel decente de vida, que incluye el porcentaje de hogares con carencia de agua, saneamiento

Cuadro 3.2. Logro en mortalidad y analfabetismo, por distritos. Año 1997 y 2000.

	Distritos	% Mortalidad antes 40 años 1997	Distritos	Tasa de Analfabetismo 2000
10 Distritos con menos carencias	Guararé	4.5	Taboga	0.9
	Los Santos	4.7	San Miguelito	1.9
	David	4.7	Panamá	1.9
	Las Tablas	4.8	Colón	2.9
	Panamá	4.8	Arraiján	3.4
	Bugaba	4.8	Chame	3.5
	San Miguelito	4.9	David	3.5
	La Chorrera	4.9	Aguadulce	3.9
	Arraiján	4.9	Balboa	4.0
	Chame	5.1	San Carlos	4.1
10 Distritos con más carencias	Wargandí	13.7	Cémaco	35.3
	Chepigana	13.7	Kuna Yala	38.5
	San Félix	13.9	Nole Duima	40.5
	Ñürüm	13.9	Mlrono	40.5
	San Lorenzo	14.6	Kusapín	41.6
	Kankintú	14.6	Müna	43.6
	Tolé	15.1	Besiko	54.1
	Kusapín	15.1	Kankintú	56.8
	Cémaco	19.2	Madungandí	63.7
	Sambú	20.3	Wargandí	85.5

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 3.3. IDHP: Nivel de Vida: Carencias en servicios básicos e ingreso, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Año 2000.

Provincia y Área	Sin agua potable 2000	Sin saneamiento 2000	Ingreso bajo canasta básica 2000	Nivel de Vida ⁽³⁾ 2000
Bocas del Toro	25.9	15.8	43.7	28.4
Coclé	8.5	3.3	43.4	18.4
Colón	8.0	4.8	23.9	12.2
Chiriquí	17.7	4.8	26.0	16.2
Darién	40.7	36.9	60.3	45.9
Herrera	6.4	4.2	30.6	13.7
Los Santos	3.9	3.9	28.0	11.9
Panamá	3.6	2.1	11.9	5.9
Veraguas	16.7	12.6	48.3	25.9
Comarca Kuna Yala	32.3	92.0	82.4	68.9
Comarca Emberá Wounaan	89.3	57.1	78.8	75.1
Comarca Ngöbe Buglé	70.1	73.2	93.4	78.9
Comarca Wargandí	100.0	99.3	60.3	86.5
Comarca Madungandí	76.3	84.3	63.1	74.6
Total País	10.2	6.8	26.5	14.5
Urbano	2.0	1.4	11.1	4.8
Rural	25.5	16.9	52.2	31.6

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

e ingresos bajo la canasta básica de alimentos (Cuadro 3.3), **las peores condiciones se observan en el año 2000 en las comarcas Kuna Yala (68.9%), Madungandí (74.6%), Emberá (75.1%), Ngöbe Buglé (78.9%) y Wargandí (86.5%), además de Darién (45.9%), Veraguas (25.9%) y Bocas del Toro (28.4%).** Por el contrario, el menor volumen de hogares con carencias está en Colón (12.2%), Los Santos (11.9%) y Panamá (5.9%). Como vimos anteriormente, estas necesidades son básicas para la salud y la expectativa de vida de la población; sin embargo, las mismas deben ser resueltas no en abstracto, sino considerando los recursos disponibles en cada zona e incorporando las particularidades culturales de cada grupo social.

En cuanto al agua potable, si bien es cierto que hubo una disminución de la carencia de agua en el área rural, su calidad sigue siendo inferior porque no es potable en todo los casos, ni hay control permanente y sistemático sobre la cloración u otro sistema artesanal de purificación.

A nivel de los distritos del país (Cuadro 3.5), los porcentajes más altos de carencias en esta dimensión de nivel de vida se aprecian en Kankintú (84.9%),

Cuadro 3.4. Desnutrición en menores de 6 a 9 años, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Año 2000.

Provincias	Desnutrición Infantil
Bocas del Toro	36.3
Coclé	21.7
Colón	14.2
Chiriquí	15.4
Darién	31.3
Herrera	9.2
Los Santos	6.9
Panamá	10.1
Veraguas	26.6
C. Kuna Yala	66.3
C.Emberá Wounaan	60.1
C.Ngöbe Buglé	71.8
Total País	21.9
Urbano	8.0
Rural	26.9

Fuente: Ministerio de Educación y Ministerio de Salud: "V Censo de Talla en Escolares de Primer Grado".

Cuadro 3.5. Logro desnutrición y Nivel de Vida IPH, por distritos. Año 2000.

	Distritos	Desnutrición Infantil 2000	Distritos	Carencias Nivel de Vida 2000
10 Distritos con menor carencia	Pocrí	1.9	San Miguelito	3.2
	Panamá	3.0	Chitré	4.1
	Parita	3.5	Panamá	4.7
	Chitré	4.0	Arraiján	5.8
	Balboa	4.8	Aguadulce	6.6
	Tonosí	5.4	La Chorrera	6.8
	Pesé	5.7	David	7.0
	Santa María	6.0	Las Tablas	7.4
	Los Santos	6.1	Santiago	8.3
	Las Tablas	6.4	Colón	8.4
10 Distritos con mayor carencia	Sambú	56.8	Kuna Yala	68.9
	Cémaco	60.0	Nole Duima	69.4
	Kusapín	62.9	Madungandí	74.6
	Kuna Yala	66.3	Mirono	77.4
	Mirono	68.6	Cémaco	79.6
	Kankintú	71.0	Müna	80.5
	Besiko	71.6	Kusapín	81.7
	Nole Duima	71.8	Kankintú	84.9
	Müna	77.9	Wargandí	86.5
	Ñürüm	81.0	Besiko	86.8

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Wargandí⁴⁰ (86.5%) y Besiko (86.8%) y las menores carencias en San Miguelito (3.2%), Chitré (4.1%) y Panamá (4.7%), lo que no implica que éstos sean los distritos más ricos, sino que son los que presentan menos déficits críticos en su población respecto a algunas variables esenciales.

Complementariamente se puede señalar que la mayor desnutrición en menores de 6 a 9 años en el año 2000 (Cuadro 3.4) está presente en las comarcas Ngöbe Buglé (71.8%), Kuna Yala (66.3%) y Emberá (60.1%), además de altos niveles en Bocas del Toro (36.3%), Darién (31.3%) y Veraguas (26.6%). La menor desnutrición la presentan Los Santos (6.9%), Herrera (9.2%) y Panamá (10.1%).

Entre los distritos destacan por su mayor nivel de desnutrición (Cuadro No.3.5) los de Nole Duima (71.8%), Müna (77.9%) y Ñürüm (81.0%) de la comarca

Ngöbe Buglé, mientras que con los mejores resultados aparecen Pocrí (1.9%), Panamá (3.0%) y Parita (3.5%).

En adición al análisis que presentamos anteriormente –al enfocar el núcleo irreductible de la pobreza en Panamá–, podemos identificar grupos que enfrentan carencias severas en diferentes aspectos de sus necesidades esenciales. Son hogares y personas entre quienes predominan simultáneamente el analfabetismo, la mortalidad antes de los 40 años, la carencia de necesidades básicas tales como agua potable y saneamiento, e ingresos inferiores a la canasta básica de alimentos. En el Mapa 3.1 se observa el porcentaje de hogares con carencias múltiples por distrito. Los resultados más críticos (sobre el 10% de la población) se manifiestan en Besiko (39.3%), Kankintú (38.4%), Kusapín (28.8%), Müna (25.2%), Mironó (18.3%), Cémaco

(17.5%), Nole Duima (16.6%), Nürüm (11.9%), todos ellos distritos pertenecientes a comarcas indígenas.

D. En síntesis

El análisis realizado evidencia claramente que los pueblos indígenas presentan niveles impresionantes de pobreza, lo cual no sólo los ubica como **un grupo humano en estado de vulnerabilidad, sino también como un grupo humano de alta prioridad:**

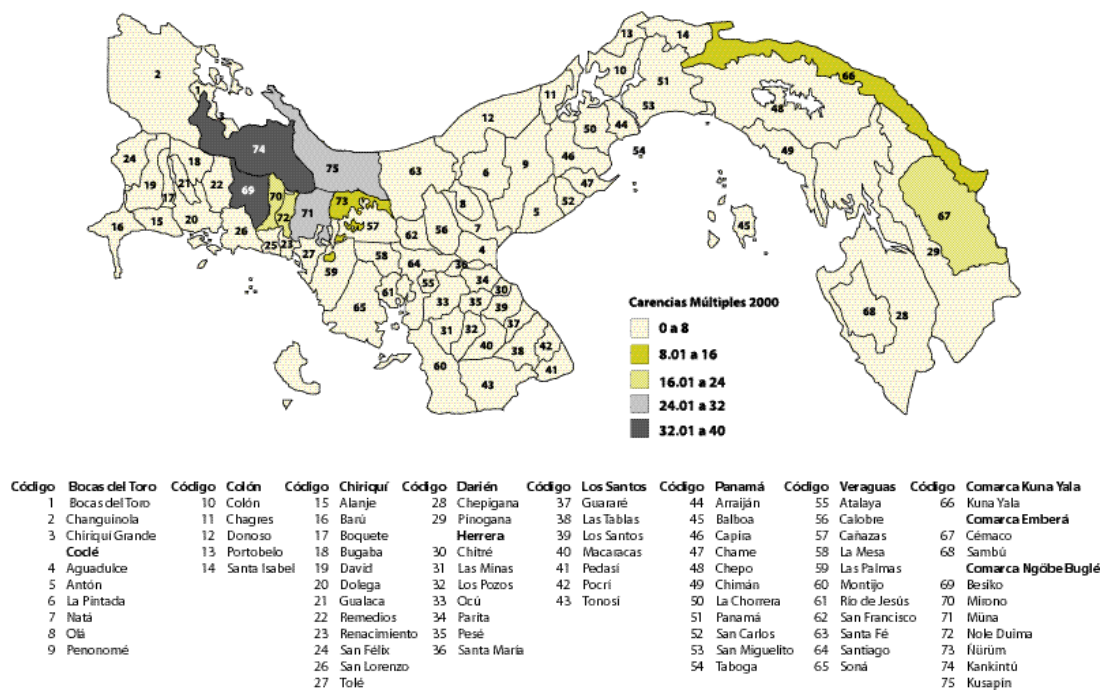
- La población de las comarcas Wargandí, Ngöbe Buglé y Emberá y, entre las provincias, la de Darién, son las que presentan el mayor nivel de mortalidad antes de los cuarenta (40) años.
- Entre las poblaciones con mayores carencias de agua potable y saneamiento están las comarcas indígenas, pero también la provincia de Darién. A pesar de los avances que se han logrado, todavía hay que mejorar sustantivamente el nivel de vida de estos grupos humanos.
- Con respecto a las carencias de ingreso, las poblaciones indígenas aparecen más afectadas,

aunque hay que reconocer que el apoyo comunitario y familiar les permite al menos sobrevivir. Entre las provincias aparecen con grandes carencias en ingreso, en su orden: Darién, Veraguas, Bocas del Toro y Coclé.

- Los pueblos indígenas de Panamá presentan mayores niveles de carencias múltiples, como se puede apreciar en el Mapa 3.1; es decir, son hogares que poseen simultáneamente personas con analfabetismo, carencia de agua y de saneamiento, y niveles de ingreso per cápita inferiores a la canasta básica de alimentos, además de ser áreas con una mortalidad temprana más alta. Ello recalca que los pueblos indígenas enfrentan agudas condiciones de vulnerabilidad, convirtiéndose en grupos prioritarios para las políticas públicas.

En razón de estas realidades, dedicamos este apartado a compartir la visión de este grupo sobre el Desarrollo Humano Sostenible. Si podemos comprender mejor su forma de vida, también podremos tener visiones de desarrollo compartidas e incluyentes, y mejorar el impacto de las políticas públicas, dándoles elementos a ellos mismos para reafirmar su cultura y desarrollar sus

Mapa 3.1. Carencias múltiples por distritos. Año 2000.



Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

capacidades, y permitiendo un intercambio cultural en el que “todos ganen”, sin la pérdida de la propia identidad.

Dentro del enfoque de Desarrollo Humano es importante conocer la diversidad cultural dentro de un país y, en este caso, conocer las expectativas que los propios grupos en condiciones de vulnerabilidad tienen sobre el bienestar. Desde esta perspectiva, es posible trascender el término habitual de “grupos marginados” aplicado a las minorías o a los pobres, y recabar información de interés sobre su contexto cultural y también sobre la existencia de lazos de solidaridad y cooperación (capital social) que determinan una forma de vida y metas distintas.

En este sentido, el presente Informe podría ser considerado como un reconocimiento explícito de la situación real de los pueblos indígenas dentro de la comunidad nacional, situación que se caracteriza por las intensas carencias, la exclusión social y la amenaza a la diversidad cultural proveniente de un modelo de estado centralista.

III. Los grupos indígenas: muchas voces, muchas verdades

En esta última parte del Capítulo III, el **INDH Panamá 2002** entrega un espacio especial, de naturaleza altamente cualitativa, como un aporte especial a través del cual podemos detenernos a escuchar a un grupo humano, los indígenas, a partir de sus propios testimonios.

El apartado recoge los testimonios de 15 mujeres y 16 hombres indígenas de diferentes edades, quienes provienen de los sectores más empobrecidos de las tres comarcas más grandes en Panamá: Emberá-Wounaan, Kuna Yala, y Ngöbe-Buglé. Por medio de entrevistas grabadas con estas 31 personas (la mitad viviendo en las comarcas, la mitad en la ciudad de Panamá) se trató de captar algo sobre sus perspectivas acerca de la vida que están viviendo hoy en día y de la vida que esperan para el futuro. Se añadieron también algunos aportes de los participantes en el grupo de trabajo conformado por el **INDH Panamá 2002** para darle contenido a esta sección en especial.

Aquí se combina la información secundaria disponible de estudios anteriores sobre la materia realizados en

Panamá, la cual tiene una base técnica y externa a los propios sectores afectados, con la información de la fuente primaria, que son las personas de los pueblos indígenas entrevistadas específicamente para este Informe. De esta manera se busca reforzar los elementos respecto a las potencialidades y carencias que poseen estos grupos humanos, desde la perspectiva de quienes viven directamente la situación de vulnerabilidad, así como recoger sus propias propuestas de solución.

El presente esfuerzo se hace en el entendido de que el conocimiento, el respeto y la valoración de la riqueza y diversidad cultural del país son elementos esenciales para un Desarrollo Humano incluyente y que, a través del conocimiento de otras visiones de progreso, los panameños ampliamos nuestra propia cosmovisión sobre el proceso de desarrollo en general, añadimos nuevos elementos a las ideas de bienestar y calidad de vida que tenemos, y abrimos ventanas para la participación de todos los sectores en la definición de las metas del país y en la búsqueda de su realización.

A. La visión sobre el futuro: El “Kaimocara”

“Cuentan los Bokota⁵ que, al comienzo del mundo, ya estaba el sol, y que un gran y sabio cacique, contemplando que existía mucha violencia y desmanes entre los humanos y contra la naturaleza, les pidió amarse y hacer buenas obras en conjunto. Al ver que no cambiaban, ni le hacían mucho caso, advirtió:

“Si ustedes continúan así, harán que se apague la luz del sol y que todo el mundo quede a oscuras.”

La única manera de librarse de este castigo era construir cercos alrededor de las casas para que los protegiesen, lo que salvó a muchos de su propia indolencia. Luego de diez días a oscuras, el sol salió para todos y los sobrevivientes poblaron diversos lugares de la tierra.”

Para salvarse de la oscuridad de los tiempos, desde tiempos inmemoriales los pueblos indígenas panameños construyeron cercas que los protegiesen y hoy aguardan todavía a que el sol salga para ellos y ellas. Su precaria situación socioeconómica es una afrenta para ellos y para el país mismo, pues existen los recursos y la capacidad para abordar la situación, superar los problemas y construir las soluciones junto a los pueblos indígenas, que no están inermes, sino que exigen ser

sujetos de su propio desenvolvimiento, pues son portadores de las energías y las potencialidades requeridas para avanzar.

Los indígenas panameños tienen una visión, y ésta la resumen los Emberás con la palabra **kaimocara**, que para ellos quiere expresar el sueño, la utopía que se busca alcanzar o construir. Cada persona, cada sector o pueblo, tiene su **kaimocara**; el asunto es crear la capacidad de juntarlos todos, perdiendo algo y aceptando algo cada uno, pasando luego a convertirlo en un sueño común que nos represente y sea aceptable para todos y todas en Panamá.

B. Los pueblos indígenas y el Desarrollo Humano en Panamá: potencialidades y carencias

“Al principio no había nada: en ese tiempo Dios hizo primero una casa. Primero, Dios recogió todos los bejucos para amarrar los palos. Entonces, en cuatro días, hizo la casa y la terminó toda.

Entonces recogió los pedazos sobrantes de bejucos y encargó a un niño que los botara lejos. El encargado pensó: ¿Por qué yo no lo puedo ver? dijo él, y lo vio. Eran sólo un poco de culebras que se fueron lejos, arrastrándose, y al ver eso, él se asustó y lo dejó. Por eso hay muchas culebras en la tierra.

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

Montezuma. Los abuelos nos contaron. Comarca Ngöbe. 1991.

Las palabras que recogió Montezuma invitan a mirar, pensar y sentir de manera más integral la realidad del más afectado de todos los sectores pobres: los pueblos indígenas. La casa hecha de bejucos y palos es la identidad erigida como uno de los valores fuertes de la cosmovisión indígena. Hacedores de cultura e historia, sostenedores de la biodiversidad y portadores como grupo humano del más alto nivel de capital social del país, se sitúan al mismo tiempo, y sin lugar a dudas, en el sector de la población nacional con las mayores carencias en el orden socioeconómico.

Los pueblos indígenas poseen carencias que suponen vulnerabilidad pero, al mismo tiempo, potencialidades, no sólo para su propio desarrollo, sino como aporte al desarrollo humano sostenible de Panamá. Adentro y afuera de la casa hay mar y tierra, y la casa en forma de totuma puede aportar a construir los caminos de acceso al país que propone la Visión Nacional 2020⁽⁶⁾.

C. Las potencialidades de los pueblos indígenas

1. La población indígena

La principal potencialidad de los pueblos indígenas es su propia población, sus recursos humanos que, como se advierte, son muy diversos y extendidos por todo el país. Concentrados en cinco comarcas y territorios habitados, pero de difícil acceso, esta población está ubicada primordialmente en seis provincias: Darién, Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Colón y Panamá. Se trata de una población que ha sobrevivido acciones de genocidio y etnocidio, pero que posee identidad, capacidad asociativa y posibilidades de desenvolvimiento en la medida en que tengan acceso a oportunidades con equidad.

Las poblaciones indígenas se diferencian de la urbana o rural por su dimensión étnica, que puede ser entendida como “aquel agregado o comunidad auto-consciente caracterizado por un conjunto de creencias, actitudes o valores compartidos, una lengua propia, una nacionalidad o sentido de pertenencia comunal, y una asociación, real o imaginaria, con una historia o territorio específicos, lo que confiere unas características diferentes o peculiares en relación con otros grupos que así lo reconocen.” (Moreno, 1997: p. 4). El grupo étnico, como conjunto social, desarrolla lazos fuertes de solidaridad o identidad social, teniendo como fundamento los factores señalados, a los que deben agregarse los aspectos históricos.

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

- Los grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales y económicos;
- Los grupos que conservan gran parte de su cultura,

pero que están directamente articulados a una economía de mercado, sean rurales o urbanos;

- El sector de la población “desindianizado” por el integracionismo, y que ha perdido sus esquemas culturales y sus formas de organización.

Ubicaremos como población indígena a los dos primeros, estructurados en ocho pueblos indígenas que suman aproximadamente 285,231 personas: Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri, y quienes representan el 10% de la población panameña (Cuadro 3.6) según los Censos Nacionales del 2000.

La mayoría de esta población está en el área rural, y los principales puntos de concentración son los siguientes:

- La Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 1997);
- Las comarcas Kunas de Kuna Yala (Ley 16 de 1953), Madungandí (Ley 24 de 1996) y Wargandí (Ley 34 de 2000), y las dos comunidades Kunas de Pucuru y Paya (Takarkunyala), las cuales se encuentran en el Parque Nacional de Darién (Decreto Ejecutivo 21 de 1980);
- La Comarca Emberá-Wounaan (Ley 22 de 1983) y otros territorios ubicados en la provincia de Darién;

- Los Naso, que viven en el Parque Internacional de La Amistad; y

- Los Bri Bri, que viven por las orillas de Río Sixaola, en la frontera de Panamá con Costa Rica.

2. Los territorios

Un poco más de la mitad (53%) de los pueblos indígenas, o sea, unas 150,073 personas, habitan en las cinco comarcas mencionadas, las cuales ocupan el 20% del territorio panameño, equivalente a 15,103.4 Km² de los 75,517 Km² que posee el país.

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas han estado siempre muy ligadas al territorio, pero sumadas también a exigencias en defensa de sus idiomas, cultura y hábitat. La Comarca⁽⁷⁾ “es un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado.” (Herlihy, 1995: p. 81)

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

La legislación sobre las Comarcas ubica la propiedad y uso colectivo de esos territorios, siendo éstos inembargables e inadjudicables. Cada pueblo indígena posee un sistema de tenencia aceptado por las leyes indígenas sobre la base de la propiedad individual de las tierras trabajadas, y la herencia enmarcada en la producción y consumo familiar. La mitad de los hogares

Cuadro 3.6. Distribución de la población indígena de Panamá, según etnia. Año 2000.

Población	Absoluta	Porcentaje
Total de la Pob. Indígena	285,231	100%
Ngöbe	169,130	59%
Buglé	17,731	6%
Kuna	61,707	22%
Emberá	22,485	8%
Wounaan	6,882	2%
Naso Teribe	3,305	1.2%
Bri-Bri	2,521	0.9%
Bokota	993	0.3%
No declararon	477	0.2%

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

poseen algo de tierra, pero las tres cuartas parte no poseen título de propiedad individual. En el caso de los Kunas, además de la familiar, existe la propiedad personal y la comunal cooperativa. (Alvarado 2000).

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

Las comarcas representan un gran recurso para el desarrollo integral del país, a partir del desafío de lograr estructurar y realizar planes de desarrollo humano comarcales hacia los cuales puedan converger factores sinérgicos que permitan elevar la calidad de vida de sus integrantes.

a. El territorio de la comarca en la visión de las comunidades

Las respuestas dadas en las entrevistas del estudio cualitativo fueron muy claras con respecto al sentido de pertenencia a su lugar de origen. Sin importar si son Kuna, Emberá-Wounaan, o Ngöbe-Buglé o si son hombres o mujeres, jóvenes o viejos, ellos invariablemente expresan su preferencia por vivir en la comarca hoy en día. Cuando les preguntamos, “¿A dónde preferirían vivir si en este momento pudieran escoger cualquier parte de Panamá?”, todos, excepto uno, respondieron que elegirían quedarse justo donde están, en sus comarcas.

Dijo un hombre Emberá de 36 años:

“Acá, en mi tierra, porque acá tiene más ambiente, porque acá... hay más facilidad que estar en Panamá. Aquí tengo mis hijos, mi señora, mi tierra.”

Y una mujer Kuna de 43 años lo refirió de esta forma:

“Mejor aquí porque... ha escuchado muchos comentarios de que en Panamá la vida es muy... difícil vivir, mientras que aquí está en su comunidad y tiene sus cosas aquí, su casa, aunque no está muy cómoda...”

Estas respuestas sugieren que, para ellos, éste no es sólo el lugar donde tienen sus raíces y su historia, sino también un lugar en donde se sienten física y socialmente cómodos. Dijo un joven Ngöbe de 30 años:

“Quiero vivir aquí porque estoy tranquilo; en la ciudad me sentía asustado... [Aquí en mi comunidad] salgo, ...estoy feliz de la vida.”

Otra idea común en las explicaciones acerca de su deseo de vivir y permanecer en la comarca se refería a sus sentimientos de orgullo por la producción propia y de control en sus vidas. Durante las entrevistas les planteamos la pregunta: “¿Cuáles son las cosas buenas de su trabajo, las cosas que le gustan?”, a la cual 10 de los 15 sujetos mencionaron sentimientos positivos por tener un trabajo del cual se benefician directamente ellos y sus familias. Hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, Kuna, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé, todos, y en cifras similares, resaltaron la satisfacción o el sentimiento de orgullo por la producción propia:

“La ventaja es que ya cultivamos lo propio, y de que no estamos dependiendo de un jefe superior a nosotros, y siempre teniendo en cuenta que tenemos que producir para la familia.” (Ngöbe hombre, 29 años)

“[En mi casa] yo hago todo... Todo lo que es cultivo a mí me gusta, porque como yo digo uno lo cultiva y le beneficia, y por eso lo hace con ánimo. ...Así que es lo mismo que cuidar los pollos, ya que de un momento a otro uno los mata y está siendo beneficiado del pollo. Así que yo pienso que me gusta bastante cuidar estos animales...” (Ngöbe mujer, 25 años)

En muchas de estas descripciones sobre el orgullo propio que puede proceder de la auto producción, se escucha además a las personas reconocer otra ventaja de vivir en la comarca: el sentimiento de tener algo de control sobre sus propias vidas. Este sentimiento fue expresado también en contextos no relacionados con el trabajo; por ejemplo, un hombre Kuna (51 años) notó que en su vida en la comarca podía decidir cómo utilizar su tiempo y con quién:

“Aquí es mejor... Aquí sí hay tiempo. Nadie me obliga a trabajar. Hoy estoy descansando, cosa que en Panamá no se puede. Tal vez mañana me quedo también. Hay veces que hasta cuatro días me quedo en la casa con mi familia, no hay problema.”

3. El capital social

Se entiende por capital social los “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”⁽⁸⁾, o bien “la confianza en los sistemas de ayuda recíproca y las redes sociales que vinculan a la gente de la comunidad”..., o, como lo define F. Fukuyama, “la capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, con grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes”⁽⁹⁾.

El capital social de los pueblos indígenas puede ubicarse a varios niveles: el capital social en el ámbito de base en los espacios rurales y en los espacios urbanos, y el capital social en el ámbito de los movimientos sociales étnicos, cuya combinación ha permitido acciones significativas para la consecución de reivindicaciones tales como legislaciones, comarcas y otros logros.

a. El capital social en los espacios rurales

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

Según la percepción colectiva de las comunidades⁽¹⁰⁾ (MEF, 2000), los mayores niveles de organización en el país están en las comunidades indígenas (82.5%) y rurales (79.5%). El 63.5% de las comunidades que no tienen ninguna organización respondió que alguna vez su comunidad sí se había organizado para resolver los problemas que les afectaban a todos. En el quinquenio 1992-1997, la participación de los miembros de la comunidad con trabajo voluntario, para conseguir mejoras de beneficio común, fue alta (67.8%), registrándose los mayores niveles de participación en las áreas de difícil acceso (77.8%), rurales (77.5%) e indígenas (70%). La participación urbana alcanzó el 55.6%. Estos niveles de participación se produjeron a

pesar de que las comunidades indígenas son las que menos ayuda (10%) reciben.

Aunque no se tuvo la oportunidad de investigar a fondo el tema de la organización social y el capital social en las comunidades⁽¹¹⁾, en la comunidad Ngöbe que visitamos encontramos testimonios que sugieren la importancia de la idea de “la comunidad” como una unidad de gran valor social. A continuación, tres individuos de dos hogares diferentes ofrecen sus pensamientos:

“La cosa más importante hoy día en mi vida es estar bien con todos en mi comunidad y no tener problemas. Tratar de quedar bien con todos y tener presente a Dios.” (Ngöbe hombre, 30 años)

“[Mi preocupación es que,] como tengo poco tiempo de vivir aquí, no conozco mucho la gente. Muy poco salgo y no tengo comunicación con la gente. Entonces, allí es donde yo no tengo base... pues entonces uno no tiene campo... Entonces, allí es donde yo a veces también tengo mi baja.” (Ngöbe mujer, 25 años)

“En mi etapa de adulto todavía reconozco que la vida no es solamente... espiritual [sino que también es importante] mi familia y yo siempre ahora reconozco que yo necesito algo más de Dios y éso me involucra más con la comunidad y me ayuda a estar más social con la comunidad.” (Ngöbe hombre, 29 años)

Mientras que lo anterior sugiere que la asociación es una dinámica real y valorada en la vida social, existen fuerzas que contrarrestan esta dinámica, las cuales examinaremos más adelante (Véase la parte IV. Proyectos de Desarrollo).

b. Los movimientos sociales⁽¹²⁾

Los pueblos indígenas se han articulado en movimientos sociales étnicos con dimensiones locales, nacionales y regionales. Sus acciones contienen dos dimensiones: el espacio y los procesos.

- El espacio es visto como territorio y conjunto de recursos, y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones.
- Los procesos se dan en el territorio como espacio jurisdiccional y se expresan en el reclamo sobre el

control de los procesos políticos, culturales, sociales y económicos que los afectan; y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos. (Zúñiga, 1998, p. 143)

Para obtener sus territorios y algunos de sus derechos, los indígenas han tenido que combinar ancestralmente la lucha y la negociación: los Kunas se insurreccionaron en 1925 y los Ngöbe-Buglé sostuvieron intensas movilizaciones durante décadas para obtener la demarcación comarcal. Hoy en día, los términos de la negociación están mejor definidos en cuanto a la responsabilidad y representatividad, las cuales recaen en los Congresos Generales de cada pueblo indígena y en sus coordinaciones nacionales. Es evidente que los diversos gobiernos nacionales reconocen cada vez más esas competencias y liderazgos.

4. Capacidad de interactuar con la biodiversidad

Si el aislamiento histórico de los pueblos indígenas por una parte ha contribuido a su marginamiento, por la otra ha sido favorable a la conservación de las culturas y de los recursos naturales, los cuales no han sido todavía afectados profundamente gracias tanto a su ubicación geográfica como a las prácticas sostenibles tradicionales de los pueblos indígenas.

En Panamá, y en el resto de Centroamérica, **existe una estrecha relación entre las áreas de bosques vírgenes y los establecimientos de las poblaciones indígenas**. “Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales, y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos” (Deruyterre, 1997, p. 5). Esta capacidad de interacción **nace de la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos indígenas**, que interrelaciona como una telaraña la armonía de los diversos componentes de la vida, en los cuales el ambiente es un punto esencial. La misma constituye, por lo tanto, un aporte singular a la concepción de desarrollo sostenible que debería primar en el país y en el ámbito global.

5. Algunos elementos de la cultura indígena⁽¹³⁾

Las culturas indígenas de nuestro país constituyen sistemas en los que el ser humano y la naturaleza se unen íntimamente, en la concepción indígena de que el

desarrollo, la naturaleza y el ser humano son uno sólo. Estas culturas conciben que la tierra y los recursos naturales no son de nadie en particular, sino que le han sido prestados por la naturaleza, y por Dios a la comunidad, por lo que son el patrimonio general de los pueblos, para el uso colectivo de la gente. Como son de todos, tienen que ser utilizados “racionalmente”, pensando en la generación que viene, pues “siempre hay que dejar para los hijos que vienen”.

Las instituciones indígenas tradicionales refuerzan la pertenencia a la comunidad, cumplen el papel de reproductores de su identidad y de educadores en valores, y son, además, instituciones religiosas donde se invoca a Dios. Se reconoce, no obstante, que no todos los aspectos de la cultura indígena son buenos, sobre todo las costumbres que atentan contra los derechos de las personas, tales como la violencia contra la mujer y los niños.

Hay que destacar que, en la visión indígena de antaño, el trabajo grupal o comunitario no es para la acumulación o el lucro sino para el consumo y su distribución, y que debe haber reciprocidad entre los vecinos y las comunidades porque se supone que cada familia está haciendo lo mismo y todos están funcionando como un sistema global. Esa visión está cambiando, sin embargo, porque ahora la lógica del mercado y el dinero ya han entrado a las comunidades.

Para los indígenas, la salud es el estado de equilibrio en el ser humano, pues creen que la enfermedad se da cuando hay un desequilibrio, que puede surgir de la naturaleza o del ecosistema. Ellos consideran que la naturaleza tiene un espíritu y que, si se atenta contra ella, se desatan las epidemias. En su relación con la naturaleza hay una profunda mitología, un profundo sentido filosófico y humano.

El Desarrollo Humano Sostenible para los pueblos indígenas no sólo se relaciona con el mundo exterior; es decir, para ellos no sólo cuentan la política, la sociedad, la economía, el ambiente, la cultura, la tecnología, etc. y su relación con otros seres. En su consciencia, el concepto también tiene aspectos de moralidad, del sistema de creencias, de los valores, de los aspectos psicológicos y de las actitudes, una especie de cosmovisión que integra dimensiones materiales y espirituales. Algunos participantes lo expresaron así:

“Estamos hablando de un todo, porque para mí la familia es un todo. Por ejemplo, a los jóvenes también desde la enseñanza desde la niñez, a los niños y las niñas les enseñan que no deben robar. Eso para nosotros es un valor que se les enseña, tanto a los niños como a las niñas: no robarás, y el valor de ser solidario o hermandad, lo que nosotros llamamos ‘hermana’. Decimos ‘hermana’, aunque no somos de padre y madre, en el sentido de que somos iguales, tenemos la misma situación.”

“Se les enseña a la niña y el niño que tienen que trabajar, se les enseña esa responsabilidad. No es un trabajo forzado que tiene que hacer, es parte de enseñarle que, tanto hombre como mujer, debe ser responsable y, sobre todo, respetar a los otros.”

Se puede afirmar que **la familia** todavía es, para los pueblos indígenas, el núcleo o la célula básica de la comunidad, la sociedad y la cultura, y que la familia es la que sirve como transmisora de sus valores y de su religión, fortaleciendo los vínculos de solidaridad e identidad. He aquí muestras de sus expresiones:

“La calidad de vida sería para mí que tengamos todo lo necesario para vivir, que se nos respete nuestra propia integridad como pueblo indígena, nuestro propio territorio, que es tan importante para nuestra autodeterminación.”

“Para todos los pueblos indígenas, el desarrollo sería fortalecer y desarrollar los valores propios de los pueblos indígenas y la calidad de vida sería también sentir y saberse respetado en todos sus valores. Ésto no implica necesariamente cambios bruscos; sin embargo existen aspectos negativos que se podrían evitar, como el alcoholismo y las drogas.”

“Este es un espacio. Si yo traigo a un señor de la comarca (sabio), no (se le debe ver) como (un) payaso. Hay que respetarlo, porque es un miembro de la comunidad y sabe cosas que yo no sé, y es muy respetado en la comarca. Cuando se abren esos espacios, la gente va respetando nuestros valores.”

Las formas típicas de vivienda, vestido y lenguaje de cada pueblo indígena de nuestro país proveen evidencia visual del deseo compartido y de la decisión de la gente de mantener un sentido de identidad –un sentido de pertenecer a un lugar, a un territorio en particular, y a un

grupo social en específico. Nuestros entrevistados dieron amplio testimonio de esta afirmación de **territorio, cultura e identidad**, y algunas de las maneras en las que estas potencialidades compartidas les ofrecían satisfacción personal, placer, alegría, fuerza y significado. Al mismo tiempo, sin embargo, describieron sus vidas como una enorme lucha contra una crisis económica devastadora y creciente que amenaza su propia supervivencia. Estos dos temas fueron recogidos de manera increíblemente similar, a pesar de los grandes espacios sociales y físicos que dividen a las tres comarcas y comunidades en las que viven estas personas.

La cultura e identidad no son barreras para el desarrollo humano, sino todo lo contrario, pues se fundamentan en valores e imaginarios que articulan factores claves como sostenibilidad, organización comunitaria e historia. Por su origen y trayectoria, los pueblos indígenas son poseedores de una identidad muy definida en todas las dimensiones de su existir. Ésta es una de sus fortalezas más importantes y un elemento clave para su desarrollo, a pesar de que no todos los de afuera lo reconocen así. Por ello han sido habituales los enfoques, provenientes de sectores de los no indígenas, que proponen e imponen una integración de los pueblos indígenas y les exigen que pierdan sus valores propios, en aras de sumarse a la “civilización” o a la nación. Para un hombre Ngöbe (30 años):

“Como somos indígenas, tenemos nuestra comarca y no debemos nunca perder nuestras costumbres... Eso de que se hable español puede servir mucho para salir, por lo menos para afuera se necesita desenvolverse bien. Pero nunca olvidar nuestra lengua en la tierra nuestra... Mis hijos no hablan [dialeto] en la escuela, pero aprenden en la casa.”

Yabilikiña, Sáhila Kuna lo resume de esta manera: *“¿Quién dijo que estamos cansados de ser indios?”*

Además del sentido de pertenecer a un territorio, a un lugar, los sujetos de nuestras entrevistas expresaron un fuerte sentimiento de arraigo y de **pertenencia a un grupo** particular de personas, con quienes comparten relaciones y valores profundos. Pudimos constatar que el mundo cultural único al que entramos al momento de visitar cada una de las tres comunidades no eran vestigio del pasado, sino reflejo de las preferencias de la gente en la actualidad. La gente indígena continúa sus prácticas

porque, al hacerlo, expresan su deseo de identificarse con un grupo particular de individuos. Hacerlo también puede traerles placer. He aquí algunas de sus voces:

“Quisiéramos mejorar nuestra casa, nuestro rancho, nuestro hogar, aunque preferimos este tipo de vivienda (de palma), porque para este tiempo de verano es muy fresca.” (Ngöbe hombre, 30 años)

“...aquí las casas de pencas tienen una ventaja... para un cultivo de arroz yo puedo acomodarlo arriba, ...como si fuera un depósito,... y claro, [me gusta], siempre utilizando los recursos del ambiente que es la palma.” (Ngöbe hombre, 29 años)

Otras formas culturales que expresan este sentimiento de pertenencia a un grupo en particular también fueron mencionadas a través de nuestras entrevistas. Una mujer Kuna soltera (de 28 años) habló con entusiasmo acerca de la danza o baile kuna en su vida: “Cada semana hay danzas kunas y me encanta ir.” Y cuando se le preguntó a un hombre Emberá, de 36 años de edad, qué era lo que usualmente hacía para divertirse, contestó:

“Aquí nosotros utilizamos la cultura Emberá, la tradición del Emberá... cultura es una tradición que siempre los Emberá usamos acá, como los instrumentos como tambor, música, se baila... y, sí, me pongo a echar cuentos del tiempo antiguo, lo que los bisabuelos, abuelos, los antepasados contaban, uno empieza a charlar.”

Pero es el **lenguaje** –una de las formas culturales más poderosas para transmitir y fortalecer las profundas conexiones sociales entre los miembros de un grupo–, la que fue mencionada con más frecuencia a través de las entrevistas. Aproximadamente la mitad de las personas con las que hablamos mencionaron el problema actual de que los niños sólo aprendan español en las escuelas primarias, una práctica que, al decir de algunos, socava su temprano éxito educativo, su sentido de identidad étnica, y sus medios de comunicación con las generaciones más viejas de su gente que hablan primordial o únicamente “el dialecto.” Claramente, ésta es una práctica educativa que también amenaza con eliminar los lenguajes indígenas dentro de una generación.

Una joven Ngöbe de 25 años de edad, madre de dos pequeños, expresó el mismo deseo de conservar su lenguaje en los siguientes términos:

“[Yo pienso que los niños deben aprender] los dos idiomas [en la escuela], porque si, por ejemplo, le enseñamos [solamente] nuestro idioma –eso pasaba antes– y venían la gente de afuera y ellos no se podían comunicar. En cambio, si se les enseña los dos, se comunican fácil acá y allá.”

Para tener la posibilidad de obtener éxito académico, los niños y niñas indígenas deben hablar español, ya que sus “dialectos” no son usados, enseñados u honrados en las escuelas. No es sorprendente entonces que, mientras los padres de cinco de los hogares de este estudio hablan lengua indígena en sus casas, pocos de sus hijos hablan este idioma. Aún en los tres hogares con niños pequeños, la mayoría de los cuales no han comenzado la escuela, los padres y las madres dicen que tratan de hablarles en español, porque ven que ésto es necesario para su futuro éxito educativo. Un hombre Kuna (43 años) lo planteó de esta manera:

“En la casa hablo Kuna con la señora, pero español con los hijos, porque hablan puro español en la escuela y no quiero que ellos se atrasen.”

Si los idiomas indígenas continúan sin tener un lugar en las escuelas a las que asisten sus hijos, puede que éstos se conviertan en poco más que un recuerdo distante al pasar de una generación. Puesto que la ley que requiere una educación bilingüe puede ser capaz de desacelerar o revertir este proceso, dos de los entrevistados explicaron por qué consideraban importante su implementación:

Un hombre Kuna (63 años) indicó que, sin ella, los niños indígenas que vienen a estudiar a la ciudad, pero que hablan “dialecto,” sufren serias desventajas en las escuelas.

“La Constitución Nacional dice que tiene que ser bilingüe [la educación], ...que tienen que enseñarles la lengua de nosotros. [Pienso que] está importante porque me he dado cuenta de una realidad, que llegan muchachos de Kuna Yala y, cuando llegan, tropiezan porque como ellos hablan la lengua de nosotros, cuando llegan acá tienen que hablar obligatoriamente el español. [Otra razón por qué] es importante es que actualmente [algunas] las muchachas de aquí, algunas latinas, quieren aprender el idioma de nosotros y nosotros le estamos enseñando...con palabras magníficas.”

Una mujer Emberá (41 años) habló de una desventaja similar para los niños y niñas indígenas que viven en las comarcas, como una razón para establecer programas bilingües allá, y sugirió que, en las escuelas de la ciudad, las lenguas indígenas sean enseñadas por lo menos los Sábados:

“[En la comarca] deben enseñar en nuestra idioma, porque eso facilita a los niños indígenas a entender mejor. [Cuando] va un latino y empieza hablar todo en español, nuestros niños quedan todos perdidos, porque como ellos hablan su idioma, entonces a veces no aprenden mucho. Es por eso que hay un choque de entendimiento.

[En la ciudad], los niños y niñas que son nacidos y criados aquí, lógicamente, ellos van a hablar el español... Claro, aquí en la ciudad es muy difícil de introducir nuestro idioma. [Pero] por lo menos puedan ponerlo una clase sabatino, ...entonces, un curso sabatino, como coger un curso de inglés, ...por lo menos para empezar... Y quizás no solamente van a ir los Emberá a mejorar, en perfeccionarse, sino es que van a ir otra gente que también quieren aprender, así como muchos aprenden el español, el portugués, el alemán.”

Esta misma mujer nos recuerda que perder su idioma es lo mismo que perder “...una de las cosas que más identifica quiénes somos.”

Existen fuerzas, sin embargo, como las migraciones indígenas, las comunicaciones y la tecnología que están generando acelerados procesos de aculturación (o pérdida del referente cultural), usualmente a través de la desterritorialidad y descolección⁽⁴⁴⁾. Ello equivale a desconectarse del territorio y de las colecciones de monumentos, rituales y objetos que son parte de la identidad de muchos grupos humanos, así como una radical reorganización de las formas de producción y de circulación de bienes simbólicos. Las culturas son cada vez más híbridas e interculturales⁽⁴⁵⁾, aunque al mismo tiempo se van produciendo nuevas formas de recuperación de la memoria e identidad a través de procesos formales e informales.

a. La cultura e identidad de los espacios urbanos

Producto de la migración rural urbana, cada día más indígenas se congregan en las ciudades, con el riesgo de

su atomización y desarticulación. Una parte de ellos, sin embargo, logra hacerse visible y conservar así su identidad astillada en el contexto urbano. Los Kunas, por ejemplo, han logrado estructurar a nivel urbano los siguientes espacios:

- **Las asociaciones por capítulo, según la comunidad de origen.** Cada capítulo representa el pueblo o lugar de residencia, existiendo en la actualidad⁽⁴⁶⁾ capítulos con sedes fijas y periodicidad en las reuniones.
- **Los lugares de residencia.** Los Kunas tienden a nuclearse y a crear sus espacios, llegando a convertir a edificios de cuartos de alquiler enteros en colonias Kunas, con estructuras de acogida para recién llegados o desempleados. Un fenómeno de la última década ha sido la aparición de barrios periféricos ocupados por Kunas y en los cuales se intenta reproducir sus formas de organización en el ámbito urbano. Estas son barriadas como Kuna Nega –la más antigua– en donde viven unas 500 personas; Loma Cová, con 1200 personas; KosKuna, en Veracruz, con 500 habitantes; y Takarkunyala, en Vacamonte, con 300 moradores. Una parte significativa de los inmigrantes Kunas en la capital están articulados en barrios propios.
- **La actividad deportiva,** en especial a través de equipos y ligas de baloncesto y fútbol.
- **Las asociaciones gremiales y culturales,** como la Unión de Estudiantes Kunas, la Juventud Duires, las asociaciones de danzas y arte, y la Unión de Trabajadores Kunas (Área del Canal), que impulsa un proyecto de manejo de las áreas silvestres de Kuna Yala (PEMASKY) y la cual ha realizado un trabajo muy importante en la delimitación sostenible de las comarcas Kunas.

b. Las voces de indígenas inmigrantes

La mayoría de las seis parejas inmigrantes entrevistadas para este estudio parecen mantener una rica vida, con su familia extendida, en el Panamá urbano. Cuando les preguntamos: ¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentir feliz?, 11 de los 16 individuos –casi el 70%– hablaron de sus relaciones familiares. Y cuando les preguntamos: ‘Hoy en día, ¿qué es lo más importante en su vida?’, 9 de 15 respuestas (60%) estaban relacionadas con el estar con, o cuidar de, la familia.

La idea de ‘familia’ en la ciudad, como en la comarca, parece incluir a un amplio grupo de parientes. Dentro de sus hogares, los inmigrantes urbanos que entrevistamos albergaban a una variedad de parientes por periodos cortos o largos de tiempo. En el momento de nuestras entrevistas, por ejemplo, 4 de los 6 hogares incluían parientes que no fueran la pareja y sus hijos. Además de parientes viviendo en sus hogares, la mayoría de los entrevistados tienen varios otros miembros de su familia que han emigrado y ahora viven en la ciudad de Panamá. Aunque no dimos seguimiento sistemáticamente a la pregunta de las redes familiares urbanas, aprendimos que por lo menos 12 de los 14 adultos con quienes hablamos tenían por lo menos un hermano o hermana viviendo en la capital (o, en un caso, en Colón).

Todo indica que, con frecuencia, estos parientes (ahora urbanos) están en contacto en la ciudad, algunas veces viviendo cerca, y dando apoyo importante. Hay ejemplos de inmigrantes urbanos que ayudaron a parientes que vinieron de la comarca a encontrar un lugar donde vivir, o empleo, o a continuar sus estudios. En otro ejemplo, una mujer Kuna (35 años) nos contó acerca de una hermana que la ayuda vendiendo las molas que ella cose en un pequeño puesto de artesanías que la hermana maneja. Los itinerarios ajetreados y las grandes distancias físicas en la ciudad ciertamente impiden el tipo de visitas diarias que se describen para la comarca Kuna; sin embargo, miembros de tres de los seis hogares, mencionaron las visitas del fin de semana con miembros de la familia como una gran manera en la que ellos se divierten:

“Cuando me aburro me voy [a donde mi hija] por la noche... Me quedo viendo televisión, a distraer un poco allá, a ver cómica, novela...” (Kuna mujer, 58 años)

“Los domingos que es libre voy a visitar a mis hermanos. Voy con mi esposa y el bebé.” (Emberá hombre, x años)

c. Organizaciones urbanas indígenas, líderes e identidad étnica

Otra fuente de unidad e identidad étnica en la ciudad se presenta en la forma de grupos indígenas organizados alrededor de asuntos étnicos, políticos, económicos, sociales y/o culturales que benefician a sus comarcas y su gente. Aunque no fue posible estudiar este tema tan importante de manera sistemática, sí se procuró tener un vistazo de estas dinámicas al incluir tres hogares urbanos

que tuvieran al menos un miembro que fuera profesional y/o un(a) líder político(a) étnico(a). ¿Qué luz pueden sus voces iluminar en sus actuales esfuerzos para promover la identidad y unidad étnica, en un momento histórico en el que la gente indígena se encuentra ampliamente esparcida a través del espacio rural y urbano?

Los tres líderes políticos que entrevistamos han vivido en la ciudad de Panamá por muchos años, pero se han trasladado entre la ciudad y la comarca, con frecuencia como parte de su trabajo. Ellos tres están incluidos entre los ocho individuos que nos dijeron que esperaban regresar a vivir en sus comarcas algún día.

“...En Panamá, hay organizaciones indígenas..., y nosotros estamos acercando a ellos. Le estamos explicando que somos Emberá, somos de la comarca, que por algún motivo... han venido hacia acá [Panamá]. Pero la idea fundamental es de no olvidar de nuestro movimiento y no olvidar de nuestra gente. Estamos acá pero... vamos a seguir nuestra lucha con nuestra comarca.” (Emberá hombre, 54 años)

¿Qué tipo de trabajo político realizan ellos y ellas? ¿De qué maneras trabajan para promover la solidaridad e identidad étnica?

Una fuente potencial de cohesión e identidad étnica urbana yace en aquellas áreas de la ciudad en donde gente del mismo grupo étnico han venido a vivir juntos. Ni los individuos Ngöbe ni los Emberá en este estudio vivían todavía en este tipo de comunidades étnicas, aunque uno de los hombres Emberá nos dijo que su barriada, en pleno crecimiento cerca de Pacora, presenta una población Emberá que crece rápidamente. Las comunidades y barriadas étnicas mejor documentadas, y probablemente las más grandes y viejas, han sido establecidas por los inmigrantes Kunas.

Se entrevistó a un hombre Kuna (63 años) que se describió a sí mismo, y fue descrito por otros, como un líder de la comunidad en una barriada Kuna. El trabajo político que él escogió discutir durante nuestra entrevista fue su actual esfuerzo para encontrar apoyo y financiamiento para dos proyectos de la comunidad, uno de reciclaje y el otro un taller de costura. Como él lo ve, estos proyectos de “desarrollo económico” podrían aliviar el desempleo en la comunidad, al tiempo que fortalecería la identidad étnica en la ciudad. Asu manera de ver:

“[Nosotros Kuna tenemos] ciertos problemas que hay en la comunidad, como es la producción, como es la empleomanía, ...[Mi sueño es, por medio de estos proyectos]... ver una comunidad productiva, desarrollada y ver que todos mis hermanos Kunas tengan su empleo, tengan sus casas bien construidas y la comunidad con todo sus carreteras bien, comedor infantil, biblioteca para que todos estos muchachos Kunas que estén llegando [a la ciudad], que vienen detrás de nosotros, que disfruten ésto, que vivan la vida cómoda, y la vida Kuna aquí [en la ciudad].”

El trabajar para mejorar las circunstancias socioeconómicas de las mujeres indígenas es una tarea onerosa; las estadísticas nacionales demuestran que la falta de acceso a recursos e información para las mujeres, hoy en día, excede de manera alarmante a aquélla de los hombres indígenas. La líder Emberá (41 años) a quien entrevistamos para este estudio ha trabajado durante muchos años como organizadora de las causas de las mujeres en la comarca, y describe la situación de las mujeres indígenas como una de “triple discriminación” –contra su género, su clase y su etnia:

“La preocupación que sería ahora mismo sería la poca oportunidad que tenemos como mujeres [indígenas] al acceso a la educación, la poca oportunidad que tenemos al trabajo... Por ser mujeres, somos tres veces discriminada. Así, por decirlo, el hecho de ser mujer, ser pobre, y sobre todo, por ser indígena... La oportunidad no es igual.”

En la siguiente cita, ella misma sugiere que su trabajo como organizadora y líder étnica es ayudar a las mujeres indígenas a entender la naturaleza de esta triple discriminación y la importancia de luchar por su identidad étnica, al mismo tiempo que luchan por su igualdad de género:

“Desde que ven a una mujer indígena con su vestido, siempre la van a ver como un objeto y no como un sujeto... Entonces, allí es que nosotros demostramos nuestra capacidad de hacerle entenderle a ellos. ...Entonces, es como una protección doble que tenemos que dar, de no perder nuestra identidad y demostrar a la gente que tenemos igual capacidad”.

Luchar por la igualdad de género, no solamente por “el mejoramiento de la vida de mujeres”, ha probado históricamente ser una lucha muy compleja para los

movimientos de mujeres. Con frecuencia involucra confrontar desigualdades de género dentro de su propio grupo, así como también contra aquéllas impuestas desde afuera. En este caso, como en otras situaciones históricas (Molyneux, 1986; Chinchillo, 1993), el reto de los grupos de mujeres indígenas es encontrar maneras de moverse hacia los derechos e igualdad de género, sin debilitar el movimiento por los derechos e igualdad étnica.

Un líder político Emberá (54 años) de muchos años ha trabajado en diversos niveles del movimiento Emberá por la solidaridad, los derechos y la identidad étnica. Él ve este tipo de trabajo político como comenzando desde adentro de cada uno de los hogares, con la lucha por educar a los miembros de la casa. En su opinión:

“La formación académica... es el futuro de nosotros... La formación no solamente es para una satisfacción personal ni familiar, sino más bien porque yo veo entre más nos formemos, nuestro movimiento, nuestra comarca, va a coger más fortaleza, más fuerza. [Eso es] porque vamos a tener personas más preparadas que va servirle al pueblo.”

6. Capacidad de articulación con otros sectores

El movimiento indígena ha logrado involucrarse a instancias de participación más amplias, desde donde puede proyectarse mejor. A continuación se resaltan dos casos de este tipo de participación:

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

La Nueva Estrategia de APEMEP (2001) ubica como objetivo estratégico la transformación del medio rural y el desarrollo de una agricultura limpia y moderna, junto con el desarrollo de otras actividades económicas complementarias (el comercio, la industria rural, el turismo, la pesca, etc.), con el fin de elevar la calidad de vida de los pequeños productores agropecuarios, en un contexto de consolidación de la

cultura nacional, de seguridad y soberanía alimentaria, de equidad social, de sostenibilidad ambiental y de estabilidad de los asentamientos de los pequeños y medianos productores en el territorio rural.

A pesar de que APEMEP está trabajando desde hace casi diez años por una estrategia productiva de alcance nacional, por la tierra y por el acceso a los factores productivos, por el derecho a la autonomía e identidad de los pueblos indígenas y campesinos, estos objetivos no logran alcanzarse y, en muchos casos, se producen retrocesos porque generalmente logran canalizar ciertas demandas puntuales y específicas a través de organismos del Estado, mientras que los planteamientos más estratégicos parecen no encontrar los caminos de la negociación o la concertación.

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

El “Pacto por las Descentralización y el Desarrollo Local”, firmado por los integrantes de CONADEL el 5 de abril de 1999, constituye el canal a través de cual acuerdan transformar el centralismo y el “transitismo”, que ha caracterizado a la sociedad panameña. Dado que la articulación con los poderes locales municipales y una efectiva descentralización son clave para el fortalecimiento de las comarcas y de sus propios regímenes municipales indígenas, el trabajo que realiza el organismo es trascendental para lograr una transferencia de competencias y de recursos que los beneficiaría.

7. *En síntesis*

Las seis potencialidades descritas anteriormente constituyen activos para el desarrollo humano de las poblaciones indígenas de Panamá, que muchas veces pasan desapercibidos. En cambio, ubicando únicamente las carencias surgen más bien acciones asistencialistas, paternalistas e integracionistas que presuponen que los indígenas deben dejar de serlo para encontrar el camino al desarrollo. Sería beneficioso que, en su lugar, y ponderando positivamente las potencialidades de estos grupos humanos, se reconozca a estos pueblos como el principal sujeto de un desarrollo enriquecido por los propios aportes que ellos logren desarrollar.

CH. Las carencias de los pueblos indígenas

El proceso de construcción de este apartado especial nos puso en contacto con una vida llena de profundas contradicciones, tanto en las comarcas como en la ciudad. Por un lado, los indígenas describen una vida nutrida por un poderoso sentimiento de pertenencia a un grupo cultural y social, de compartir el territorio, y de orgullo por el trabajo que hacen en sus casas, fincas, montes y lugares de trabajo. Por el otro lado, sin embargo, viven una vida de urgentes necesidades de trabajo y de alimento, lo que implica una profunda y creciente dependencia en fuentes externas de poder y riqueza, y una experiencia de crecientes desigualdades, tanto dentro de sus comarcas como fuera de éstas.

Dadas las circunstancias económicas extremadamente difíciles que prevalecen hoy en las comarcas, muchos ven al Panamá urbano como una gran fuente de esperanza, de trabajo, de dinero, y también de educación. Lo que se dedujo de nuestras entrevistas con hombres y mujeres en las comarcas fue que, sin importar sus dudas y sus preferencias, muchos han dejado sus hogares y/o han mandado a sus hijas e hijos jóvenes a trabajar y/o estudiar en los centros urbanos. Con frecuencia, especialmente en el caso de las mujeres, son las pioneras, la primera generación de sus familias en convertirse en habitantes urbanos.

Las tres jóvenes familias no profesionales que entrevistamos claramente enfrentan el más grande reto económico, una lucha por satisfacer sus necesidades básicas que es esencialmente igual a su vieja lucha en la comarca. En adición a la discriminación hacia las personas indígenas en general y la falta de credenciales profesionales que pudieran expandir sus posibilidades de empleo, ellos

también enfrentan una etapa muy difícil en la vida de una familia, aquella en la que hay muchos niños chiquitos que alimentar y pocos trabajadores adultos para satisfacer dicha necesidad.

Las tres familias profesionales entrevistadas, que han estado en la ciudad por más tiempo que la mayoría de los inmigrantes no profesionales, han logrado adquirir un mayor grado de estabilidad económica, pero sólo una familia ha podido subir al estatus de la modesta clase media urbana.

1. Inseguridad económica y producción agrícola

Los Censos Nacionales de 1990 y 2000 nos indican que los ingresos en diferentes partes del país son acentuadamente desiguales y nos permiten diferenciarlos por comarcas y por regiones del país. Así, el ingreso real promedio⁽¹⁷⁾ anual de las personas fue de 273 balboas en 1990 y de 352 balboas en el 2000 para los y las habitantes de la Comarca Kuna Yala; de 286 y 364 balboas, respectivamente, para la Comarca Emberá; y de únicamente 124 balboas para la Comarca Ngöbe Buglé en el año 2000. Ésto en comparación con 2,267 y 2,957 balboas para la Provincia de Panamá, y el promedio rural de 694 y 854 balboas, en los años respectivos.

Las condiciones para la agricultura en las comarcas indígenas y zonas rurales son adversas. Según las Percepciones Colectivas de las Comunidades Rurales, en el quinquenio 1992-1997, la producción agrícola tuvo una tendencia de cambio negativa, pues en el 48.9% de comunidades disminuyeron las cosechas. La venta de las cosechas también tuvo un cambio negativo: en el 38.6% de las comunidades las ventas disminuyeron y fueron principalmente las comunidades rurales y de difícil acceso las más perjudicadas. El 52.9% vende sus cosechas a intermediarios, y el 39.7% hace ventas directas en mercados, tiendas, y cooperativas; en cambio, las comunidades indígenas las venden a instituciones públicas y a exportadores. Las comunidades opinan que reciben poca asistencia técnica: más de la mitad (67.9%) no cuentan con este apoyo, lo cual afecta mayormente a las comunidades de difícil acceso e indígenas. (MEF, 2000).

El acceso a crédito es escaso y no beneficia al área rural, quedando excluidas casi la totalidad de las comunidades indígenas, y la mayoría de las de difícil acceso. El 19% de los indígenas, comparado con el 37% de los no indígenas, poseen ahorros, y sólo el 8% de los indígenas

Recuadro 3.1

El acceso al crédito para los grupos de alta prioridad

En Panamá, los grupos de alta prioridad tienen muy poca oportunidad de acceder a crédito por las vías tradicionales, y son pocas las instituciones que están organizadas para prestar este servicio. De hecho, se pudieron detectar solamente dos instituciones -el FIS e IDEAS- que dan crédito a los grupos de alta prioridad en el interior del país, además de una Institución (MIBANCO) en la ciudad:

1.- **El Fondo de Inversión Social (FIS)** otorga pequeños préstamos (B/. 30.00, 40.00 ó 50.00) a personas naturales o grupos, usualmente para comprar herramientas para la pesca y la agricultura.

El FIS también otorga un capital semilla a las comunidades escogidas mediante ONG's. Tras un proceso de capacitación, las ONG's deben constituir un Comité de Crédito y elaborar un Reglamento de Crédito para las personas de la comunidad que soliciten crédito, quienes deben gozar de una buena reputación dentro de la comunidad.

Además, esas personas reciben una preparación y concienciación acerca de su responsabilidad, pues deben saber y comprender que deben devolver el monto del crédito con un pequeño interés (5%) y que, si no devuelven el crédito, que se les quitará alguna de sus pertenencias.

El FIS aparentemente tiene una experiencia muy positiva con los grupos indígenas en el área de Chiriquí, Bocas del Toro y el Bayano. Hasta la fecha, ha invertido un "capital semilla" de B/. 204,610.00, distribuido en las siguientes áreas: B/. 73,000.00 en el área Ngöbe (en 7 comunidades), B/. 26,000.00 en el área de Naso (en 2 comunidades), B/. 88,610.00 en el área del Bayano (en 7 comunidades) y B/. 17,000.00 en el área Wounaan (en 2 comunidades). La experiencia es todavía reciente para poder evaluar completamente los logros.

(continúa)

2.- La Institución para el Desarrollo Económico

Autosostenible (IDEAS): La metodología empleada por IDEAS para otorgar crédito es el financiamiento individual y el de grupos productivos (el grupo debe contar con un mínimo de tres personas). Entre otros requisitos, el solicitante debe dedicarse a una actividad productiva, con una experiencia mínima de un año. Debe contar también con una garantía acorde con el monto solicitado (derechos posesorios, ganado, etc.), aunque esta garantía no siempre es tan real. Los solicitantes no son sujetos de crédito en la Banca tradicional.

La experiencia de IDEAS se inició en 1996, con un capital semilla de B/. 200,000.00 donado por “Visión Mundial”, una institución de trasfondo religioso. Desde 1996 hasta el 2000 (5 años), IDEAS ha otorgado 494 préstamos (465 personales y 29 grupales), de un monto promedio de B/. 1,190.00. Mediante los préstamos se crearon 429 nuevos empleos.

Según IDEAS, la experiencia enseñó que las personas que solicitan montos bajos son las que más están dispuestas a cumplir con sus compromisos y estar al día. Durante estos años, el monto de la morosidad más allá de los 30 días era de alrededor del 1.75% de la cartera activa. La acción de IDEAS se concentra básicamente en la provincia de Veraguas, y 70% de los clientes son del área rural.

3.- **MI BANCO** fue creado en 1997. Actualmente no otorga crédito a los grupos de alta prioridad, sino que su preferencia está dirigida hacia grupos solidarios constituidos por pobres sin acceso a crédito por la vía tradicional, de la Ciudad de Panamá y Chorrera, que tienen el deseo de fundar microempresas.

Según la directiva, MI BANCO es el banco privado más público, porque cada persona que tiene crédito en el banco es accionista del mismo. Los primeros préstamos no exceden los B/. 100.00; sin embargo, con el tiempo, si la persona o el grupo ha dejado una buena impresión, el préstamo puede alcanzar los B/. 25,000.00, sobre todo cuando se trata de la creación de microempresas. MI BANCO presta una atención muy especial al acompañamiento de sus clientes. Durante los 3 años de su existencia, MI BANCO ha creado más de 8,000 empleos.

han solicitado créditos, destacándose lo distante que geográficamente están de las sedes de las instituciones de créditos formales, y las limitadas garantías que poseen los indígenas para acceder al crédito. Los créditos aprobados fueron más para consumo personal o familiar que para la producción, lo que puede indicar el acceso cada vez mayor que se le ofrece a los asalariados, en desmedro de la producción agrícola directa (MEF, 2000).

Las poblaciones indígenas buscan generar más recursos a través de la movilización laboral de la mano de obra, pero los ingresos son muy bajos. La mitad de los y las indígenas (tres cuartas partes de hombres y una tercera parte de mujeres) son parte de la Población Económicamente Activa (PEA), pero los salarios por hora para ellos son un tercio más bajos que los de los no indígenas. La mitad está empleada en el sector agrícola, que proporciona muy bajo ingreso en comparación con otros sectores (20% se emplean en el comercio y 12% en servicios a la comunidad). El 90% de los y las indígenas están laborando en el sector privado, pero dos terceras partes de ellos lo hacen como sector informal. El 60% de los ingresos provienen del trabajo y una quinta parte de donaciones externas⁽⁴⁸⁾.

2. La crisis de subsistencia

En adición a la inseguridad económica este estudio también pudo corroborar la crisis de subsistencia que enfrentan las poblaciones indígenas, la cual se hace evidente en los siguientes dos aspectos fundamentales que se exploran a continuación.

a. Alimentación diaria

Muchas de las respuestas de los entrevistados sugieren la precariedad de la seguridad alimenticia. Cuando se les preguntó, por ejemplo: “¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentirse preocupado?”, dos tercios de los 15 sujetos (10 de 15) mencionaron la escasez de alimentos y/o de dinero para alimentos. De manera similar, a la pregunta “¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentirse triste?”, 9 de 14 (64%) respondieron que la falta de alimentos, dinero para comprar comida, o trabajo para ganar dinero y comprar comida...

¿Y cuándo se sienten felices?

“Cuando recibo un ingreso económico, porque siempre se comparte con la familia.” (Kuna hombre, 23 años)

“Cuando como. Cuando recibo plata. Cuando la familia estén bien de salud.” (Emberá hombre, 24 años)

“Que tengo bien a mi familia y tengo qué comer.” (Ngöbe hombre, 70 años)

A la pregunta de “¿Cuáles son las cosas que más le hacen sentirse fuerte para superar sus problemas?”, no es sorprendente que, de 13 respuestas, casi el 70%, mencionó el tener suficiente comida (5), o el suficiente dinero para subsistir (4).

Finalmente, nada pudiese indicar la falta de seguridad alimenticia más claramente que el hecho de que, en respuesta a la pregunta de “¿Qué cosas son lo más importante en su vida hoy día?”, siete de 13 –más de la mitad (54%)– respondieron que “comida”:

“Sobre todo cuando no hay fuente de empleo, no hay una forma de uno buscar el sustento de acuerdo a la condición de uno. (Ngöbe hombre, 29 años)

“Trabajo permanente. Necesito un trabajo con salario, poco, pero permanente para así lograr arreglar mi casa.” (Ngöbe hombre, 29 años).

“La casa está vieja y estoy bien preocupado por las lluvias... El problema es el transporte, ...es cómo conseguir un bote para traer los materiales de la casa... tengo uno alquilado...” (Kuna hombre, 51 años).

“A veces nosotros acá en Darién queda duro lo económico, así como la plata, a veces uno cosecha y los intermediarios quieren comprar barato la producción.” (Emberá hombre, 36 años).

b. Necesidad de dinero en efectivo

¿Qué hacen las personas cuando su suministro diario de alimento, así como también el suministro de los materiales que ellos necesitan para construir y mantener sus hogares, se vuelve inadecuado?. Ellos se ven en la necesidad de buscar dinero en efectivo para comprar comida, o botes para transportar materiales para las viviendas desde lejos, o bloques para construir casas más duraderas.

La creciente necesidad de efectivo para comprar tales artículos de subsistencia fue uno de los mensajes más fuertes transmitidos por nuestros 15 entrevistados, tal

como se documentó en la sección anterior. Las entrevistas sugieren, empero, que la creciente necesidad de buscar fuentes de dinero en efectivo no está sólo impulsada por la necesidad de comprar alimentos o materiales, sino que una fuerza igualmente poderosa, según la mayoría de los entrevistados, es el deseo de poder enviar a sus hijos a la escuela, y el poderse beneficiar de los servicios gubernamentales de salud que están disponibles. Ambos deben ser pagados con dinero en efectivo.

3. Una creciente dependencia económica

Una urgente y progresiva necesidad de recursos de subsistencia implica una profunda y creciente dependencia en aquéllos que controlan dichos recursos. Nuestros 15 entrevistados –mujeres y hombres de diferentes edades pertenecientes al sector más empobrecido de los tres pueblos indígenas incluidos en el estudio– resaltan en sus testimonios esta creciente dependencia. Ellos describen a comerciantes que pagan muy poco por sus productos, a patrones que pagan muy poco por su mano de obra, a servicios de educación y salud del Estado que no les enseñan ni los curan adecuadamente, y a proyectos de desarrollo de las organizaciones no gubernamentales y del Estado que benefician tan sólo a una pequeña minoría.

A continuación se ofrece una mirada a este aspecto de sus vidas, que es tan diferente y hasta contradice a veces el sentimiento positivo de pertenencia y de orgullo en su trabajo y familia que ha sido documentado anteriormente.

a. Los comerciantes

Primero están los comerciantes que compran sus productos a los precios más bajos y quienes, por consiguiente, mantienen bajos los ingresos del hogar.

Una pareja Kuna registró sentirse preocupada por su ingreso disminuido, ahora que los comerciantes colombianos han dejado de comprar sus cocos. En las palabras de la mujer (43 años):

“Necesito plata porque con eso puedo ayudar [y mantener] a mis hijos, ...[pero] aunque teniendo cocos, los colombianos ya no lo están recibiendo a cambio de dinero.”

La situación es peor aún, según nos explicó otro hombre Kuna:

“Al mismo tiempo que los colombianos han dejado de comprar nuestros cocos, sus botes traen mercancía para vender que nuestros hijos quieren, y nosotros los padres tenemos que tratar de comprar.”

“Me puede tomar una semana terminar una de estas piezas y todo lo que ellos me pagan son \$2.50, pero ¿qué otra opción tengo? Yo necesito el dinero para alimentar a mi familia.”⁽¹⁹⁾

b. Los patrones

Una segunda fuente de ingreso externo de la que dijeron depender los entrevistados para su subsistencia y futuro proviene de “jefes” que pagan por su mano de obra, tanto en áreas rurales como crecientemente en áreas urbanas.

i) Trabajo Pagado Rural

La escasez de este tipo de trabajo en las áreas rurales, así como su poca paga, refuerzan la inseguridad económica para aquéllos que ya están experimentando déficits en su subsistencia:

“Como jornalero, me pagan barato, como a \$2 balboas por día, y... [lo hago porque] poco trabajo por salario se encuentra aquí.” (Emberá hombre, 24 años).

“... Sobre todo, el salario se hace difícil. Ya el salario está muy por debajo del trabajo que se realiza. Lo más que se hace son \$4 dólares por día, y si tenemos que comer este dinero y nada más, pasaríamos muy mal... Además, es difícil encontrar trabajo cerca de aquí...” (Ngöbe hombre, 29 años)

ii) Trabajo Pagado Urbano

La magnitud de la migración rural-urbana que hoy en día involucra a una proporción considerable de la población de los sectores más empobrecidos de cada una de las tres comarcas de nuestro estudio, aparece sugerida por las siguientes estadísticas sobre la migración a la ciudad de Panamá, que provienen solamente de 6 de los hogares visitados:

- Cinco (5) hogares tenían a un(a) hijo(a) y/o a un hermano(a) ya trabajando y/o viviendo en la ciudad de Panamá. Las mujeres y hombres fueron representados de igual manera en este grupo de inmigrantes;
- Los 3 hogares con niños mayores –Kuna, Emberá y Ngöbe de manera similar– tenían al menos una hija trabajando en la ciudad de Panamá como empleada doméstica, un trabajo difícil por sus largas horas y baja paga⁽²⁰⁾. En dos casos, la hija se había graduado recientemente de primaria, y había sido enviada subsecuentemente con “una señora” a trabajar en su casa en la ciudad.
- Otro hombre Ngöbe (29 años), quien no quería regresar a trabajar en la ciudad, dijo que lo único que podría forzarle a regresar sería si no pudiera encontrar ninguna otra opción alternativa para poder ayudar a sus (ahora pequeñas) hijas en su educación:

“Mi compromiso siempre ha sido de ayudar [a mis hijas] en la escuela, en lo posible que yo tenga. Y en caso de que yo vea que van a un nivel más superior, va escalando un nivel de escuela, si no veo un trabajo

Cuadro 3.7. Nivel de vida de las poblaciones indígenas. Porcentaje de hogares. Años 1990 y 2000.

Año	Sin agua potable	Sin agua potable	Sin Saneamiento	Sin Saneamiento	Ingreso bajo Canasta Básica	Ingreso bajo Canasta Básica
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
C. Kuna Yala	40.6	32.3	56.1	92.0	80.1	82.4
C. Emberá Wounaan	99.3	89.3	94.6	57.1	76.6	78.8
C. Ngöbe Buglé	90.7	70.1	87.4	73.2	91.4	93.4
Panamá	7.2	3.6	3.6	2.1	16.9	11.9

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

permanente aquí mismo, tendría que emigrar a la ciudad para ayudarlas a ellas. Es la única forma.”

4. Las condiciones de vida de las poblaciones indígenas

El nivel de vida de las poblaciones indígenas es el más bajo del país, de conformidad con lo que se advierte en el Cuadro 3.7 lo referente a su acceso al consumo de agua potable, saneamiento básico e ingreso:

a. Vivienda y Servicios

Las condiciones de vivienda⁽²¹⁾ tienen una relación directa con la salud de las poblaciones. **Pocas de las viviendas indígenas cuentan con material durable, suministro de agua, e instalación sanitaria, con relación al 94% de los no indígenas que usan materiales durables en sus viviendas.** Estas viviendas concentran en promedio a más personas que el resto de las viviendas del país. La mayor parte de los indígenas dicen ser dueños de sus casas, pero el 79% no posee documentos que validen esta aseveración, lo cual los aleja de la posibilidad de acceder al crédito. **Sólo el 7% trata o potabiliza el agua que viene de las quebradas o ríos; los servicios de recolección de basura son inexistentes; y la mayoría tampoco tiene acceso a la electricidad.**

Las poblaciones indígenas tienen la más alta tasa de crecimiento poblacional del país, pero su esperanza de vida es la menor⁽²²⁾. Las familias indígenas tienen un promedio de 6.6 miembros, a diferencia del promedio de 4 miembros de las familias no indígenas, lo cual se explica por tasas de fecundidad más altas: 3.5 nacidos vivos de mujeres indígenas, frente a 2.9 en las mujeres no indígenas.

i. Sus voces sobre las condiciones de vivienda⁽²³⁾

Al tiempo que elogiaban sus casas, casi la mitad (6 de 13 ó el 46%) de los que respondieron nos contaron acerca de las serias dificultades que enfrentan ahora al construir y mantener tales casas, las cuales requieren reparaciones relativamente frecuentes porque los materiales requeridos son escasos, están muy lejos, toma mucho tiempo conseguirlos y son de difícil acceso⁽²⁴⁾:

“El problema con la casa de paja es que no me gusta la forma de buscar los materiales para construir la casa, porque es muy difícil. Tiene que ir al monte muy lejos a buscar ese material, y demora mucho tiempo para terminar de construir. Y cada rato se dañan los materiales de la casa. Pero después que la casa está terminada, uno se siente bien.” (Emberá mujer, 18 años)

“Me gustaría de bloque porque es más durable, dura años y años. En cambio, la casita de paja uno hay que cambiar cada cinco años.” (Emberá hombre, 36 años)

b. Educación

La situación de la educación en las comunidades indígenas es la más desfavorable de todo el país. Según las percepciones colectivas de la comunidad (MEF, 2000), la escuela primaria existe en el 74% de comunidades. En las comunidades que no tienen escuela, sin embargo, los niños quedan excluidos del sistema escolar, especialmente si se trata de comunidades indígenas. A continuación se aportan algunos datos a este respecto:

- **Los indígenas tienen baja escolaridad.** Según el Censo Nacional del 2000, de 244,841 indígenas de más de cuatro años de edad, con relación a la asistencia y nivel de instrucción, se cuantifica que 88,170 no tienen grados de escolaridad aprobados, de los cuales la mayoría (50,083) son mujeres.
- En el año 2000, **los años de escolaridad promedio de la población de más de 15 años es de 2.8 años en la comarca Ngöbe Buglé, de 3.5 años en la Emberá y 4.0 en Kuna Yala**, comparados con los 9.8 años de escolaridad promedio de la provincia de Panamá y con los 5.9 años del promedio rural. El promedio de escolaridad de los hombres es de cinco años y, en las mujeres, menos de cuatro años.
- **La educación bilingüe no se está poniendo en práctica.** Quienes hablan sólo el idioma indígena pertenecen al grupo más pobre, pues tienen en promedio sólo un año de escolaridad, a diferencia de los bilingües, que poseen entre 7 y 9 años. **Solamente la mitad de los y las estudiantes primarios indígenas tienen libros para estudiar, en comparación con el 91% de los y las estudiantes primarios(as) no indígenas (Vakis, Renos y Lindert, 2000).**

i) *Sus voces sobre la educación*⁽²⁵⁾

La mayoría de las personas nos dijeron que su futuro gira en torno a que sus hijos puedan obtener una educación. Recordemos que, cuando se les preguntó qué es lo que esperaban que sus hijos estuvieran haciendo en 15 años, el 70% (9 de 13 que respondieron esta pregunta) deseaba que estuvieran en la escuela o trabajando como profesionales, especialmente como maestros, y viviendo cerca en la comarca.

Si, tal como sugieren nuestros sujetos, la agricultura (y/o la pesca) ya no pueden ofrecerles los medios para subsistir, entonces ¿qué otra oportunidad existe para que los niños se construyan un futuro, si no es por medio de una educación que les pueda dar acceso a trabajo pagado, como el de un maestro o una maestra? El enviar a sus hijos a la escuela, sin embargo, cuesta dinero; hay uniformes y útiles escolares que comprar y proyectos de la clase que pagar. Como nos manifestó un hombre Kuna:

“Todavía tengo mi monte para ayudar con la comida diaria. Pero el problema es que necesito plata para la educación y la salud de mis hijos. En la escuela necesitan uniformes y cuadernos y plumas. Este año mi hijo necesitó unos zapatos que nos costaron \$27; pero Angela (su esposa) toma (a lo menos) 15 días para coser una mola que vende por \$20. Igual en el centro de salud a donde nos cobran por las medicinas.”

Los 15 hombres y mujeres con quienes hablamos dijeron que ellos pensaban que la educación provista por el Estado en sus comunidades eran fuentes potencialmente

importantes para su bienestar. Como se mencionó antes, **las escuelas estatales y una educación para sus hijos, son unánimemente consideradas como la llave hacia un mejor futuro.**

A pesar de que desean estos beneficios potenciales, nuestros sujetos pintaron una realidad menos color de rosa, y cuando les preguntamos: “¿Cuáles son las cosas malas en la educación primaria de sus hijos?”, tres de los 4 adultos en los dos hogares Emberá se quejaron que los materiales de la escuela, tales como las sillas y los tableros, están muy dañados, lo cual constatamos claramente durante las visitas. Adicionalmente, cinco de los 8 que respondieron, que eran Ngöbe o Kuna, expresaron críticas hacia los maestros de sus hijos, entre las cuales figuraban:

“Falta de... nociones y dedicación a la formación... los muchachos salen con su sexto grado pero no sabiendo casi nada.” (Ngöbe hombre, 29 años)

“No llegan todo el tiempo..” (Ngöbe mujer, 25 años)
En pocas palabras, la perspectiva de la mayoría de los 15 entrevistados fue que los recursos estatales, los cuales eran bienvenidos como fuentes potencialmente positivas de recursos, no estaban funcionando de forma que les sirvieran mucho con respecto a satisfacer sus necesidades cotidianas más urgentes.

c. Salud

En materia de salud, los pueblos indígenas están al más bajo nivel de la población panameña. Los

Cuadro 3.8. Indicadores de salud: promedio nacional e indígena. Año 2000.

Casos	Promedio Nacional	Promedio Indígena
Mortalidad infantil, por 1000 nacidos vivos. TMI (1997)	17.6	84.1
Muerte materna, por 10 mil nacidos vivos. TMM (1998)	6.0	29.5
Mortalidad pos-natal, por 100 mil nacidos vivos. (1997)	6.8	20.4
Desnutrición (1994)	17.7	68.0
Casos de leishmaniasis, por 100 mil habitantes (1996)	96.4	775.5
Casos de tuberculosis, por 100 mil habitantes (1998)	35.8	139.9
Casos de neumonía, por 100 mil habitantes	199.7	1,203.0
Muertes por diarrea, por 10 mil habitantes menores de 5 años	6.4	32.0

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

Cuadro 3.9. Tipo de atención al parto. Porcentaje de la Población atendida, por tipo de atención, según área. Año 1997.

Atención al parto	Total	Urbano	Rural no indígena	Indígena
Atendido por médico	82.3	95.2	80.7	24.9
Partera tradicional	4.7	0.6	5.4	21.8
Enfermera o auxiliar	4.1	2.7	5.3	6.5
Madre o miembro del hogar	8.1	1.1	7.4	44.6
Parto en casa	13.2	1.4	13.8	67.9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

servicios de salud son de difícil acceso para los pueblos indígenas por factores geográficos, climatológicos y económicos, y también porque no armonizan con su medicina tradicional. Los indicadores de salud en las poblaciones indígenas (Cuadros 3.7 y 3.8) no dejan lugar a dudas acerca de la complejidad de la situación.

Como afirma la dirigente Toribia Venado: “La falta de infraestructura que permita a los pueblos indígenas acceder a la atención en salud constituye la principal limitante, unido a la dificultad de contar con recursos humanos capacitados y disponibles para laborar en esas regiones. Para recibir la mínima atención, las comunidades deben desplazarse largas distancias, con escasos recursos económicos y confrontando dificultades en cuanto a la calidad de atención de los servicios médicos.” (Venado, 2001). Ésto se advierte claramente en los Cuadros 3.9 y 3.10.

Según el Ministerio de Salud²⁶⁾, el acceso a la salud de los indígenas es insuficiente. El personal de salud idóneo es escaso: el promedio indígena es de 2.1 médicos por 10 mil habitantes, mientras que el promedio nacional es de 8.9. La red de atención de servicios médicos existentes en las comarcas tiene

dificultades para mantener la infraestructura de servicios, y no ofrece condiciones para dar la atención debida en cuanto a consultas y hospitalización debido a la escasez de insumos, tecnología y equipos. Sólo el 40% de los y las indígenas manifiesta consultar a un profesional de la salud, frente a un 60% de los no indígenas.

Uno de cada 2 niños indígenas residente en sus territorios está desnutrido, a diferencia de uno de cada 4 que vive fuera de las áreas indígenas, y de uno de cada 10 de la población no indígena. “Ala población indígena se la ubica como de alto riesgo de sufrir desnutrición en relación con los habitantes rurales no indígenas y urbanos, que clasifican como de bajo riesgo. El índice de severidad de desnutrición en situaciones de emergencia sitúa a la población indígena en estado crítico, y a la población rural en una situación seria⁽²⁷⁾.” Entre los factores que inciden en la problemática nutricional de los niños indígenas menores de 5 años están:

- el ser indígena,
- niños y las niñas viviendo en hogares con 1-15 hectáreas en áreas indígenas,

Cuadro 3.10. Instalaciones de salud en las comarcas indígenas. Año 2000.

Comarca	Hospital	Centro	Subcentro	Puesto de Salud	Total
Kuna	3 ⁽²⁸⁾	6	6	5	20
Ngöbe Buglé	0	9	0	54	63 ⁽³⁰⁾
Emberá Wounaan	0	1	0	16	17
Madungandí	0	0	0	3	3
Total	3	16	6	78	103

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

- el encontrarse lejos de los establecimientos de salud,
- el no estar vacunados,
- la baja escolaridad de las madres,
- los embarazos muy seguidos,
- los ingresos bajos, y
- la ubicación geográfica.

Todos estos factores están íntimamente relacionados con la actual situación de las poblaciones indígenas. Otros problemas que afectan a las familias indígenas son la drogadicción, que abarca crecientemente a la población juvenil indígena, y los índices de embarazo precoz entre las mujeres jóvenes indígenas, de 13 a 20 años, que son índices más altos que en el resto del país.

El Ministerio de Salud⁽²⁹⁾ reconoce que el sistema de salud está basado en un modelo no indígena de atención, lo que genera baja aceptación. Existe escasa promoción de salud, de personal indígena en los servicios de salud, y poca orientación específica para el personal que labora con esta población. Es importante señalar que no ha existido una política del Estado panameño hacia la promoción y conservación de los conocimientos de los pueblos indígenas en materia de salud, incluyendo el uso de plantas medicinales y cantos terapéuticos para la prevención y curación de las enfermedades. **El concepto de salud y enfermedad de los indígenas es otro, pues está ligado al concepto de equilibrio o desequilibrio con las fuerzas de la naturaleza. La medicina en Panamá no ha reconocido debidamente el aporte de la medicina tradicional indígena⁽³⁰⁾.**

La desaparición de los modelos tradicionales de organización para la producción, la pérdida de los valores culturales (familia extensa y prácticas de reciprocidad) y el agotamiento de los recursos de la tierra pueden menoscabar la situación de salud e incidir en el alto grado de desnutrición infantil indígena. (Alvarado, 2000). El peso innoble de esta situación recae mayormente sobre las mujeres indígenas (por ejemplo, las Ngöbe Buglé), pues la suma de una alimentación deficiente, los partos múltiples, la violencia doméstica y el agotamiento físico producto del trabajo en exceso las lleva a la muerte a edades más

tempranas que los hombres. “La exigencia de enfrentar nuevas relaciones sociales que alteran formas culturales establecidas por la sociedad tradicional en su proceso socializador, con una lógica diferente, le crean malestar, insatisfacciones e inseguridades que se expresan en la alteración de su salud mental y en diferentes formas de violencia.” (De López y Farinoni, 1998: p. 166)

Se hace necesario enfatizar una política de salud que tenga como ejes los contenidos en la “Iniciativa para el Desarrollo de La Salud de los Pueblos Indígenas”, que impulsa la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en base a principios como los siguientes:

- Necesidad de un abordaje integral de la salud,
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas,
- Derecho a la participación sistemática de los pueblos indígenas,
- Respeto y revitalización de las culturas indígenas,
- Incrementar el presupuesto, gestionar apoyos internacionales, y establecer políticas especiales de salud en las comarcas.

Es importante mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población indígena a través de la puesta en marcha de políticas y estrategias de promoción de la salud con enfoque intercultural, entendido éste como “las interrelaciones equitativas y respetuosas de las diferencias políticas económicas, sociales, culturales, étnicas, lingüísticas, de género y generacionales, establecidas en un espacio determinado, entre las diferentes culturas (pueblos, etnias), para construir una sociedad justa⁽³¹⁾.”

i) *Sus voces sobre la situación de salud*⁽³²⁾

Los gastos de salud también fueron mencionados ocasionalmente como una fuente de preocupación durante las entrevistas. En una respuesta sincera y sentida, un hombre Ngöbe (de 30 años) lamentó su inhabilidad de poder pagar por el cuidado de salud de su madre enferma:

“[Yo me siento triste] por que mi madre está sufriendo... [Antes] ella sufrió por mí, y ahora que yo estoy hombre

quisiera ayudarla y no puedo, porque no tengo recursos... Ella padece quebrantos de salud y eso me hace estar triste, porque no le pude dar lo suficiente, lo que quería yo hacer por ella”

En respuesta a la pregunta: “¿Cuáles son las cosas malas en la atención de salud en su comunidad?”, 3 de los 13 que respondieron (23%) –todos Kuna y de un mismo hogar– mencionaron que los medicamentos era muy caros para poderlos comprar, mientras que otros 4 de los que respondieron señalaron que siempre había un escaso suministro de dichos medicamentos. He aquí algunas de las respuestas esta familia Kuna:

Del hombre (51 años): “*En el centro de salud del Estado las medicinas son muy caras, mientras que los curanderos cobran más barato, 2 ó 3 dólares, y la visita al médico depende de las medicinas.*”

De la mujer (43 años): “*En muchas ocasiones, la gente ha manifestado que la medicina es muy cara y con todo eso el ministerio no va a rebajar la medicina. Usted les pide que le rebajen y no hacen caso.*”

De manera similar, cuando se les preguntó “¿Cuáles son las cosas malas en la atención de su salud?”, 10 de los 13 expusieron serias críticas en cuanto a los servicios de salud gubernamentales. Siete de esas críticas indicaron que los medicamentos con frecuencia no estaban disponibles para ellos o que eran muy caros. Otros 3 criticaron las cortas horas de trabajo y el poco personal en los centros de salud, así como también la actitud negativa por parte de algunos del personal, que “nos atienden de mala gana.”

En pocas palabras, la opinión de la mayoría de los 15 entrevistados fue que los recursos estatales, aunque bienvenidos como fuentes potencialmente positivas de los recursos que necesitan, no estaban funcionando de manera que les sirvieran mucho. Para corroborarlo se necesita solamente echar un vistazo a las mayores tasas de mortalidad que se registran en las comarcas.

5. Las migraciones indígenas

Las poblaciones indígenas y rurales están en constante movimiento migratorio, lo cual tiene un efecto significativo sobre sus vidas. Dos tipos de migración se dan actualmente en nuestro país:

- **Migración centrípeta:** las desigualdades sociales y económicas que prevalecen en el país generan una creciente migración de población rural no indígena hacia las ciudades, las fronteras agrícolas y los territorios indígenas. Se produce entonces el enfrentamiento entre los colonos campesinos y las comunidades indígenas por el usufructo de la tierra, además de un choque frontal entre dos maneras de interactuar con la naturaleza. El resultado es el incremento de la deforestación y la degradación de los territorios y del hábitat indígena por la vía de la privatización a manos de poblaciones no indígenas, y aún de poblaciones indígenas que crecientemente ven en ello, una forma de subsistir.
- **Migración centrífuga:** la situación de pobreza de los territorios indígenas, a su vez, expulsa a la población hasta el punto que casi de la mitad de la población indígena no reside en las comarcas, habiendo emigrado para acceder a empleo remunerado y educación, pero sin tener como opción real, en muchos casos, el retorno a sus terruños o el aportar eventualmente al mejoramiento de sus comunidades originarias.

Según la percepción colectiva de las comunidades (MEF, 2000), existe una alta migración laboral (45.4%), en razón de que los mayores movimientos de población fuera de la comunidad se presentan en el 70% de las comunidades indígenas. En el análisis de la migración de hombres y mujeres, por área, se observa lo siguiente:

- En las comunidades indígenas se dan los mayores desplazamientos de hombres (60.7%), frente a sólo el 7% de migración de mujeres.
- Mientras que los hombres de las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso van a trabajar en actividades agrícolas, los hombres urbanos trabajan en actividades no agrícolas.
- De manera contraria se comporta la migración de las mujeres, que en un alto porcentaje van a trabajar en actividades no agrícolas, con excepción de las mujeres indígenas, en donde casi la mitad va a trabajar en la cosecha de café (42.9%).

Según datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda del 2000, de los 283,231 indígenas que habitan en Panamá, el 53% vive en 5 comarcas (106,716

personas en la Comarca Ngöbe Buglé; 7,630 en la Emberá Wounaan; 31,294 en la Kuna; 3,304 en Madungandí y 1,133 en Wargandí). El 47% restante de los indígenas se encuentra distribuido en el resto del país, especialmente en 6 provincias. Podemos así ubicar tres principales polos de atracción de la población migrante:

- **El polo “transitista” metropolitano (Panamá y Colón)** abarca un total de 45 mil indígenas, en su mayoría Kunas. La provincia de Panamá concentra a 40,121 indígenas, mayoritariamente Kunas (24,133), Emberás y Wounaans (9,876), Ngöbe-Buglés (3,899) y Bri Bris (1,469). Las áreas urbanas con mayor presencia indígena son: Panamá (8,152), San Miguelito, Arraiján, y Colón, que alberga a 4,540 indígenas (de los cuales 3,235 son Kunas) mas bien en el distrito cabecera, y 759 Emberás y Wounaans en el área rural.
- **El polo occidental –fronterizo con Costa Rica–**, está constituido por las provincias de Bocas del Toro (con 49,294 indígenas), Chiriquí (con 28,011 indígenas) y Veraguas (con 5,117 indígenas), que conjuntamente agrupan a unos 82 mil indígenas que provienen básicamente de las etnias Ngöbe-Buglé, en menor grado de los Nasos y Bri Bri, y unos cuantos cientos de los Emberá Wounaan y Kunas. En Bocas del Toro, el porcentaje de población indígena es de casi la mitad de la provincia, y la misma está concentrada en los distritos de Bocas y Changuinola, en las fincas bananeras. En el caso de Chiriquí, los indígenas tienen mayor presencia en 9 distritos en las áreas cafetaleras, bananeras y hortícolas. En áreas de estas tres provincias se constituyó, en 1997, la Comarca Ngöbe-Buglé.
- **El tercer polo es el oriental, que abarca la provincia de Darién –límitrofe con Colombia–**, y que cuenta con 11,332 indígenas viviendo fuera de su comarca, básicamente 9,229 de los grupos Emberá-Wounaan, y 1,690 Kunas.

Es más alta la pobreza (96%) y extrema pobreza (87%) entre los y las indígenas que viven en las áreas geográficas propias, que entre los que residen fuera de esas áreas (52% y 30%, respectivamente). Unos 136,158 indígenas viven fuera de sus comarcas; de éstos, los que se insertan en el mercado laboral son fundamentalmente los hombres, pues las mujeres se dedican a las labores domésticas (en su casa y en casas de

otras familias), además de la confección de artesanías, logrando generar la cuarta parte de los ingresos familiares. Ellas además conservan sus trajes tradicionales y la lengua, con lo que se convierten en reproductoras de su cultura ante sus hijos y familiares.

Las principales causas de la migración entre los indígenas son las familiares, seguido por los matrimonios, la educación y, finalmente, el empleo. Ésto varía, sin embargo, pues entre los y las Kunas sobresale la educación, y entre los y las Emberá, la familia es la causa principal de la migración (Vakis, Renos y Lindert, 1999). Un caso extremo son los y las Ngöbes:

“Las migraciones producen pequeños ingresos de subsistencia que alivian el hambre mientras que los indígenas están fuera de casa, pero que también los hace vulnerables a otros consumos, como el alcohol. En poblados cafetaleros de Boquete, Cerro Punta, Río Sereno, y Volcán, e igualmente a lo interno de los cafetales, por ejemplo, en época de cosecha se hace visible el drama de centenares de Ngöbes embriagados y tirados por el suelo, o peleando unos con otros, aupados por latinos para tener espectáculos gratuitos en las cantinas... Puesto que las mujeres y los niños no manejan el dinero, sino el varón (aunque la mujer haya trabajado igual que él), ésto afecta la armonía familiar y la alimentación de los niños. La situación de la mujer Ngöbe es de gran discriminación: trabajan mucho y su trabajo no es reconocido; muchas veces no son tomadas en cuenta y sufren, en mayor grado que los hombres, el analfabetismo y la desnutrición.”

Quintero, 2001.

6. Recientes fuentes adicionales de vulnerabilidad

Aunque no se recolectaron datos sistemáticos sobre los temas que se abordarán en esta sección, parece importante llamar la atención sobre algunas de las repuestas de los entrevistados, que sugieren los crecientes efectos negativos de ciertos poderes e influencias externos sobre su bienestar. Entre los Kuna se mencionaron a los comerciantes colombianos, las drogas y el SIDA; entre los Ngöbes, el problema del SIDA, las drogas y el vandalismo; y, entre los Emberá, a los colombianos paramilitares y guerrilleros.

Tanto el hombre como la mujer que entrevistamos en una casa mencionaron el gran impacto económico de la caída de los negocios con los comerciantes colombianos, y

mencionaron el aumento de la importación de drogas a su isla, que hace que los adictos les roben a sus parientes y vecinos para obtener el dinero para adquirirlas. Un trabajador de salud de la isla con quien hablé confirmó la preocupación con respecto a las drogas, y también con respecto al SIDA, sugiriendo que son los problemas de salud más difíciles en la isla.

En las palabras de nuestro sujeto Kuna (hombre 51 años):

“(Me siento preocupado) cuando se le hace difícil conseguir dinero [porque]... mis productos, que son

pocos, los colombianos no les reciben a cambio de dinero.”

Una mujer Ngöbe (25 años) también sugiere que el SIDA es una amenaza creciente en su comunidad:

“Los problemas que me preocupan de la comunidad es, por ejemplo, ver como están saliendo los muchachos con SIDA... He escuchado casos de que están saliendo bastante. Entonces, esos son los problemas que a veces uno no sabe ni quiénes son, ni cómo, porque a veces no se manifiestan sino que el que tiene eso no dice nada, sino que cae otro.”

Recuadro 3.2

El ascenso del nivel del mar y sus implicaciones para la Comarca Kuna Yala

El promedio mundial del nivel del mar aumentó entre 10 y 25 cm en los últimos 100 años: es probable que este aumento esté relacionado en gran medida al incremento entre 0,3 y 0,6° C de la temperatura promedio global de la atmósfera inferior desde 1860.

Actualmente los diferentes modelos predicen que el nivel del mar aumentará entre 15 y 95 cm para el año 2100. Esto ocurrirá a causa de la expansión térmica del agua de los océanos y de la afluencia de agua dulce proveniente del descongelamiento de los glaciares y el hielo. La velocidad, magnitud y dirección del cambio en el nivel del mar presentará variaciones locales y regionales en respuesta a las características de la franja costera, cambios en las corrientes oceánicas, y diferencias tanto en los regímenes de mareas como en la densidad del agua oceánica. El aumento previsto es de dos a cinco veces más rápido en comparación al experimentado en los pasados 100 años.

El aumento previsto del nivel del mar podría inundar muchas de las tierras bajas del país, dañando tierras de cultivo de la costa y desplazando a centenares de personas de las comunidades costeras y de las pequeñas islas - como es el caso en especial que nos ocupa, la Comarca Kuna Yala. De igual manera, otro sector que corre alto riesgo es el turismo, el cual es uno de los principales factores económicos dentro de la región. También tendría implicaciones en la salud

la urgente necesidad de sistemas de saneamiento, de drenaje de aguas, y la depuración de aguas residuales.

Dentro de las posibles medidas a tomar a corto plazo para reducir la vulnerabilidad y lograr aumentar la capacidad de adaptación a esta problemática en la Comarca Kuna Yala, cabe mencionar las siguientes:

- Planificar el uso de suelo para la zona continental de la Comarca Kuna Yala.
- Establecer planes de concienciación y educación ciudadana.
- Conocimiento y entendimiento de la cultura Kuna.
- Sistemas de alerta temprana.

Podemos concluir entonces que el reto del cambio climático para Panamá, dentro del Desarrollo Humano, es un reto importante, puesto que en este documento sólo se ha realizado un breve y sencillo análisis de una población específica (Comarca Kuna Yala) con un problema específico derivado del cambio climático (ascenso del nivel del mar). Ello nos obliga a comprometernos más con esta realidad nacional y mundial, y establecer todas sus relaciones con el Desarrollo Humano de nuestro país.

**Programa Nacional de Cambio Climático
PNUD - Proyecto PAN/97/G31**

a. Inseguridad en la frontera

Cuatro (Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Wargandí y Madugandí) de las 5 comarcas indígenas del país están situadas en la región aldeaña a la frontera con Colombia. Ambos lados de la frontera colombo-panameña forman una unidad parcial, pues están estructurados en regiones con condiciones y realidades muy similares. Son poblaciones pluriculturales en pobreza o extrema pobreza, instaladas sobre territorios ricos en biodiversidad en donde hay escasa presencia del Estado y de la sociedad civil nacional, pero de alguna manera situadas en la mira de los grandes intereses económicos globales. Las diferencias entre lado y lado se encuentran en la dimensión espacial y el caudal poblacional y, en otros sentidos, son más de fondo, como los procesos políticos de ambos países y la violencia armada que invade progresivamente ambas regiones, directa (Colombia) o indirectamente (Panamá).

La región de la frontera Este de nuestro país es, históricamente, una construcción geopolítica y un espacio periférico marginado, la expresión de un profundo desequilibrio regional. Hoy pasa, de ser una frontera olvidada, a constituirse en frontera ardiente debido al recrudecimiento de la crisis colombiana. La escalada del conflicto armado interno, el endurecimiento de las políticas antiterroristas a escala global, y la profundización de la crisis colombiana, con una tendencia al largo plazo, tienen impensables repercusiones para la Frontera Este y para el contexto socioeconómico político nacional.

La situación actual pone en peligro la existencia de las poblaciones, aleja las posibilidades de desarrollo comarcal e inversiones en territorios indígenas, y promueve la migración centrífuga, en lugar de priorizar socio-económicamente el área, como debería suceder⁽³³⁾.

Según una mujer Emberá (24 años), una fuerza externa que amenaza su bienestar son “los guerrilleros colombianos”:

“[Me siento triste] cuando la gente hablan de los guerrilleros, eso nos deja asustado.”

Otra mujer Emberá, a quien entrevistamos luego en la ciudad de Panamá, afirmó la importancia de esta situación en su decisión de emigrar:

“Aquí en Panamá es un poquito más bien que Darién, porque en Darién las cosas son más duro, y ahora están los colombianos... Han llegado cerca de nuestra casa y han muerto una gente inocente, y mi familia y todos tenemos mucho miedo.”

D. Procesos que inciden en la permanencia de la situación de pobreza

Las poblaciones rurales e indígenas se encuentran atrapadas entre dos formas de organizar la vida social y la vida cotidiana. Por un lado está la competencia, que es el principio rector del sistema económico y el sostén de la modernización; por el otro está la reciprocidad, expresada en formas comunitarias profundas de solidaridad. Esta contradicción no se da sólo en el campo, sino también en la ciudad, en donde miles de migrantes campesinos e indígenas se desenvuelven también entre estas dos lógicas, en la medida en que una parte de ellos logra adquirir visibilidad y agruparse en las aglomeraciones urbanas.

Los pueblos indígenas en la actualidad viven un proceso de transición: entre una economía de subsistencia y una incipiente inserción en una economía de mercado. Esa inserción se da por la vía de actividades productivas, artesanías y algunos productos agrícolas, pero fundamentalmente por el movimiento de mano de obra orbitando fuera de su ambiente natural. Miles de trabajadores indígenas –principalmente Ngöbes y Buglés– son la fuerza de trabajo barata de empresas bananeras, cafetales, huertas y cañaverales.

La cosmovisión indígena, que tradicionalmente se expresaba manejando el valor del uso sostenible de los bienes materiales, hace contacto con el sistema económico fundamentado en el valor de cambio, lo cual crea nuevas necesidades básicas que están fuera del alcance de la economía tradicional de auto-subsistencia e incorpora en forma dominante el factor monetario (dinero) en la sociedad indígena tradicional. Ante ello, los recursos forestales (árboles maderables), marinos (langostas y otros) y culturales (turismo, artesanías) se convierten en fuentes generadores de ingreso monetario para las comunidades, al mismo tiempo que desorganizan las relaciones basadas en la solidaridad. “En una sociedad globalizante de mercados y bloques, las comunidades indígenas se debaten entre mantener sus procesos locales y su identidad cultural, y la adecuación a nuevas realidades y necesidades sociales” (Alvarado, 2000: p. 28).

La vulnerabilidad expresada en las carencias socioeconómicas, la desintegración familiar y comunal, la pobre educación, y las diferencias de género constituyen un lastre que retarda o mediatiza la posibilidad de liberar sinérgicamente algunas de las potencialidades de estos grupos humanos, particularmente los recursos humanos (salud, nutrición, educación) y el uso desarrollista de los territorios. Es un círculo vicioso que es necesario alterar a través de programas de apoyo consultados y con participación activa de la gente, para generar a futuro un círculo virtuoso.

Aunque ocupan el 20% del territorio nacional, hasta la fecha, los territorios indígenas no han podido generar oportunidades y fuentes de ingreso porque los sistemas productivos indígenas tradicionales, aunque son ambientalmente sostenibles, no han podido articularse a las cadenas regionales, nacionales e internacionales de comercialización. No es la existencia de los territorios comarcales la razón de la pobreza indígena, pues éstas existen desde antes que sus demarcaciones; más bien, la pobreza es el producto de la confluencia de los factores anteriormente mencionados, que repercuten en la ya deteriorada situación socioeconómica de los pueblos indígenas.

¿Cómo sobrellevan las comunidades indígenas problemas tan profundos y satisfacen sus necesidades básicas de subsistencia? Sus respuestas a diversas preguntas nos permiten vislumbrar algunas de sus estrategias, y nos recuerdan que la gente de los pueblos indígenas de Panamá, son protagonistas de sus vidas –individual o colectivamente, conscientemente o no–, y comúnmente toman decisiones y actúan para “arreglárselas” o para mejorar la situación de su vida. A veces lo han logrado a través de organizaciones colectivas grandes; otras veces trabajando más fuerte en sus montes, emigrando lejos para trabajar por un salario, o conformando grupos pequeños de autoayuda. Ellos de manera creativa manipulan sus opciones limitadas de acción y elección, en la búsqueda de diminutas ventajas.

Dado el acceso severamente limitado que tienen a los recursos materiales y a las redes de poder, estos integrantes de los sectores más empobrecidos de sus comarcas parecen haber dependido principalmente de sus propios esfuerzos, de sus propias redes familiares, y de amistades, para enfrentar las circunstancias. Ésto se evidencia en el siguiente testimonio:

“Esfuerzo propio; trabajar más tiempo, más duro”

Cuando se les preguntó durante las entrevistas acerca de qué era lo que más les causaba problemas hoy en día, 10 de 15 personas mencionaron la falta de dinero, vivienda o comida. ¿Y qué están haciendo -les preguntamos- para salir de este problema? La mitad de los individuos, es decir 5 personas, indicaron que ellos trabajaban más tiempo y/o más duro.

Una mujer Kuna, de 43 años, mencionó lo mismo acerca de su trabajo confeccionando molas:

“Trabajo más, haciendo cualquier trabajo... El señor trabaja en agricultura, yo en las molas.”

Aquí hay otras descripciones de sus horarios de trabajo más pesados:

“Estoy pensando trabajar aún más duro. Pienso hacer bastante monte para sembrar ñame y arroz... [Aún en el tiempo de descansar, voy] al monte a cazar animales para comer, o corto leña. Me siento mal cuando quedo sin hacer nada. [Con tantas problemas] me gusta tener el cuerpo ocupado de algo.” (Emberá hombre, 24 años).

a. Redes familiares y sociales para la supervivencia económica

Un hombre Ngöbe de 29 años expresó elocuentemente el papel principal que juega el parentesco en las estrategias de supervivencia económica hoy en día:

“[Me siento fuerte para superar los problemas] con la comunicación de la familia, porque muchas veces estamos defraudados, triste y nos comunicamos y es la forma en que nos organizamos para buscar el sustento del día o el trabajo que necesitamos, porque si no fuera así, fuera más la pobreza que tenemos; siempre tenemos que pensar en mirar hacia adelante.”

Un hombre Kuna (51 años) mencionó un ejemplo de cómo la comunicación dentro de su propia red social lo ayuda a resolver sus pequeños problemas económicos:

“Con el problema que tengo sobre el transporte, voy dialogando con los familiares y mis amigos más cercanos... Son pobre también, y no pueden darme el bote que necesito, pero me dan ideas, consejos... me

prestan una platita para alquilar o hacen un intercambio entre un bote y mis guineos y otro productos de mi finca.”

Cuando estaba enfermo, un hombre Emberá (36 años) consiguió ayuda de un tío para la limpieza de su monte:

“Mi familia no me pueden ayudar mucho porque también son pobre, [pero sí] me pueden ayudar en pequeñas cosas. Por ejemplo, cuando yo y la señora estábamos los dos enfermos hace poco y no podíamos irnos al monte, busqué ayuda de mi tío y él fue a limpiar por dos días.”

IV. Proyectos de desarrollo

En la actualidad se ejecutan diversos proyectos de desarrollo en las áreas indígenas, incluyendo algunos que son específicos para el sector y otros con componentes indígenas, en el caso de proyectos más amplios.

Un análisis de la efectividad de los proyectos y planes enfocados a la población indígena nos revela importantes consideraciones y consensos sobre los proyectos. Muchos proyectos de desarrollo importantes para el combate a la pobreza en las poblaciones indígenas no han producido los resultados esperados, pues han padecido de desaciertos administrativos, falta de continuidad, y ausencia de mecanismos de consulta, decisión y participación de las poblaciones indígenas.

Atendiendo a los planteamientos antes esbozados, se presentan a continuación algunas sugerencias:

- Los Proyectos deben enmarcarse dentro de una Política de Estado de mediano y largo alcance, y la ejecución debe extenderse más allá de un período electoral, para asegurar su continuidad.
- La participación de los “beneficiarios” o involucrados es no sólo prudente, sino indispensable, y debe darse, tanto en las negociaciones previas como en la fase de elaboración del proyecto, pasando por su ejecución y evaluación correspondiente.
- Al momento de la elaboración de un proyecto, hay

que tomar en cuenta el concepto de “calidad de vida” y de “Desarrollo Humano” que tenga el grupo involucrado.

- Se debe también considerar la metodología que se seguirá para la evaluación, incluyendo mecanismos para medir el impacto que tiene finalmente el proyecto sobre la población a la cual está destinado.

A. Proyectos de desarrollo vía organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Comenzando en la década de 1990, un número rápidamente creciente de organizaciones no gubernamentales también ha patrocinado proyectos rurales dirigidos a ayudar a la gente empobrecida...⁽³⁴⁾ Desde la perspectiva de una persona rural experimentando niveles alarmantes de inseguridad económica, tal como las personas que entrevistamos en el estudio cualitativo, estos proyectos parecen ofrecer esperanzas como una nueva e importante fuente de acceso a los escasos recursos de subsistencia y/o dinero en efectivo. Para muchos de ellos, los proyectos han traído beneficios a la comunidad, pero a veces sólo un pequeño número de líderes del proyecto (o algunas veces, una sola persona) son quienes cosechan los beneficios, con frecuencia sin cumplir sus responsabilidades⁽³⁵⁾.

A continuación se ofrecen: primeramente, sus propias voces que nos hablan sobre estos problemas y, en segundo lugar, sus ideas sobre qué hacer para mejorar la situación.

1. Los Problemas

“[Ahora no participo mucho]; hay que andar en reuniones y no tengo mucho tiempo. Un seminario me cuesta una semana perdida”. Pero yo he estado como colaborador en proyectos de vivero de café, de plantas maderables, viveros de diferentes cultivos, pero pequeños, o en seminarios... Siempre he estado de acuerdo con los proyectos. El problema que siempre se da es que... al final, una sola persona es la que se adueña de todo y lo que es la mano de obra se pierde por completo. Es la falta de coordinación, y cuando ya nos damos cuenta, tenemos que parar y la misma gente siempre es la que está dirigiendo”. (Ngöbe hombre, 29 años).

“Nunca he participado. He escuchado que a veces salen bien, y a veces salen mal, a veces las personas del proyecto van a Panamá, y allá se quedan por mucho tiempo y no vienen [para cumplir con las cosas] prometidas, ...[no] ...cumplen con lo que prometen”. (Emberá hombre, 24 años).

2. Visiones Positivas

“Estoy en un proyecto ahora. Tenemos cría de puerco y estamos trabajando el monte para sembrar plátanos para dar a los puercos. Si trabajamos bien, creo que daría buenos resultados, [pero] todavía no hemos vendido nada. Apenas el proyecto está empezando. Tiene como un año. Pienso ver plata al vender esos puercos. Ésta es mi primera vez participando en un proyecto”. (Emberá mujer, 35 años).

“Hay organizaciones que quieren ayudar. Sería bienvenida, porque acá en Darién queremos que vengan proyectos para ver si avanzamos de esta pobreza que nosotros estamos. No he sido miembro de varios proyectos, ahora solamente estoy con uno. Todos en la casa están participando. Tenemos cría de puerco. Antes teníamos cría de gallina pero cambiamos a puerco. Teníamos un buen resultado con los pollos: los vendimos y hicimos una ganancia más o menos de \$150. Pues todo tuvo bien. Ahora tenemos la intención de comprar unos 10 pollos”. (Emberá hombre, 36 años).

Estas voces de individuos que forman parte de los sectores más pobres de la población de sus pueblos indígenas nos proveen un mensaje claro en el sentido de que la llave para mejorar el éxito de estos proyectos es encontrar formas para incluir a todos los sectores, a un grupo más amplio de la población, tanto en el trabajo como también en el disfrute de los beneficios de los proyectos.

Un hombre Emberá lo planteó de esta forma:

“Para que salga mejor tiene que ser más organizado y trabajar con más fé. Estamos solamente [en su proyecto de puercos] 8 miembros, y sería mejor que la comunidad entera participe... Estos días tuvimos hablando de eso, para ver si mejoramos la calidad de vida que nosotros tenemos”.

Tres individuos tenían sugerencias específicas acerca del tipo de líderes que promoverían una mayor participación

y beneficios equitativos. Desde el punto de vista de un hombre Ngöbe de 29 años, por ejemplo, el liderazgo debe venir de afuera, pero de las proximidades:

“Siempre la persona que va a organizar el proyecto tiene que ser una persona de afuera para tener un resultado para todos los demás... Mi sugerencia es que la persona que viene de afuera puede ser de Tolé, pero que esté a diario [aquí]... coordinando al empleado... De allí entonces pueden salir personas líderes que ya adquieren compromiso y claro allí puede superarse un proyecto”.

Un hombre Kuna de 51 años sugirió que los proyectos fuesen supervisados por las autoridades Kuna tradicionales:

“Que las autoridades [es decir, el Sáhila, que es la autoridad máxima] deben participar y cualquier proyecto debe [tener] la firma de las Autoridades... El dinero debe ser depositado en el banco de la comunidad para que no lo manejen otras personas, porque cuando viene un proyecto así lo dejan a los grupos y entonces uno se acapara”.

Las sugerencias aparentemente sencillas que nos ofrecieron algunos entrevistados para mejorar los resultados de los proyectos de desarrollo en sus comunidades nos dan, de hecho, luces abarcadoras acerca de la realidad socioeconómica prevaleciente en estas comunidades empobrecidas. Sus sugerencias destacan la necesidad, poco notada por los que planifican los proyectos de desarrollo, de empezar este trabajo con un conocimiento de los conflictos y de las desigualdades que existen dentro de una comunidad. De esa forma se construyen proyectos que llegan a más sectores de “la base”.

V. Propuestas indígenas para el Desarrollo Humano

Es clave que se presenten y fortalezcan las propuestas generadas desde los grupos indígenas, pero sin perder de vista la necesidad de articular adecuadamente los procesos de desarrollo autónomos de las comunidades multiétnicas con el desarrollo integrado de la nación, la

planificación coordinada y el acceso a recursos nacionales e internacionales, que son más difíciles de obtener si se intenta de manera fragmentaria. Si es cada vez más generalizada la perspectiva de que el desarrollo de los territorios y de la población indígena debe contar con su aporte y su concurso, vistos como sujetos del desarrollo humano, ¿Cuáles son las propuestas indígenas frente al desarrollo humano?

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

En la visión de los pueblos indígenas, lo anterior debe verse reflejado en una política indigenista más progresista, conforme a las siguientes orientaciones y/o prioridades:

- En las áreas indígenas, el Estado debe establecer políticas claras y consultadas de coordinación y manejo de los **Recursos Naturales y Ambientales**, dando prioridad a los indígenas en su administración y manejo, con responsabilidad y asistencia técnica de ambas partes y respetando la cosmovisión indígena. Todo proyecto debe incluir estudios de impacto ambiental; estudios de impacto social, económico y cultural en la región; y plan de aseguramiento de la participación indígena en los beneficios del proyecto.
- Para reforzar los **Derechos indígenas**, crear tribunales especiales en materia de derecho indígena y, en el ámbito internacional, propugnar por el

reconocimiento de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

- En cuanto a la **Salud** reforzar la promoción, prevención, atención y rehabilitación de salud con enfoque intercultural y con participación comunitaria, así como promover campañas intensivas contra las enfermedades más frecuentes.
- La ejecución de una política que intente cambiar el currículo y cultura de las escuelas públicas para dar honor a las lenguas y culturas indígenas sería un paso gigante hacia la meta de dar apoyo a la identidad étnica y su contribución a la promoción del desarrollo humano. **Se debe implementar lo establecido en la ley sobre educación bilingüe intercultural.**
- **La identidad cultural de los pueblos indígenas debe prevalecer** y ser promovida, tanto en el ámbito nacional como internacional. Mujeres y hombres de las tres comarcas nos describieron cómo sus sentimientos de pertenencia a un grupo y a un territorio particular -su identidad étnica- son una fuerza positiva central en sus vidas, por lo que pareciera importante, entonces, explorar avenidas para preservar este sentimiento de identidad étnica como una manera nueva y adicional de promover el desarrollo humano en Panamá. Hemos aprendido, no obstante que algunas de las prácticas estatales - particularmente las educativas- están socavando este sentimiento compartido de identidad étnica.
- Los grupos vulnerables en los pueblos indígenas (la niñez, tercera edad, mujer y juventud) deben **contar con programas especiales de atención de género, liderazgo juvenil, becas, pasantías y creación de empleos.**
- Para promover el **desarrollo productivo**, urge realizar un diagnóstico de la producción indígena, rescatar las tecnologías tradicionales de producción, y apoyar la transferencia de nuevas tecnologías adecuadas y sostenibles; promover el procesamiento agroindustrial comunitario, para facilitar el acceso al mercado; capacitar en planificación y administración de la producción y generación de servicios; capacitar técnicamente a los indígenas para elevar el control de calidad, sin perder las técnicas originales; y asegurar la disponibilidad de materia prima local (especialmente la de uso artesanal) mediante la

Recuadro 3.3**Hitos importantes de los pueblos indígenas en Panamá**

Haciendo acopio de sus potencialidades, los pueblos indígenas han logrado alcanzar hitos que se constituyen en aportes significativos al desarrollo humano sostenible de Panamá. Entre ellos destacamos los siguientes:

- En la actualidad, hay cinco indígenas ocupando curules legislativas y, en el período 1999-2000, un legislador indígena logró ocupar, por primera vez, la Presidencia de la Asamblea Legislativa.
- Los pueblos indígenas han alcanzado el crucial logro de darle un tratamiento institucional formal a sus relaciones con el Gobierno Nacional. En 1952 se constituyó el Departamento de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Gobierno y Justicia, y seis años después, se organizó el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social en el mismo Ministerio, para luego crearse la Dirección Nacional de Política Indigenista (DPI). En enero del año 2000, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, cuya Secretaría General permanece en la DPI: este consejo se torna en una instancia de consulta y deliberación sobre políticas y acciones públicas concertadas entre los organismos estatales, los congresos y autoridades indígenas, y la sociedad civil.
- La capacidad de articulación de los pueblos indígenas se ejemplifica en diversas acciones. Entre éstas, el 12 de Octubre de 1995 los representantes de los congresos indígenas Ngöbe-Buglé, Kuna, Emberá-Wounaan-Drua y Madugandí presentaron públicamente el "Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas" al Gobierno Nacional, teniendo como garante al Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En torno a este Plan se organizó la "Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP)", que integra a los Congresos Generales indígenas, a excepción del Congreso General Kuna.

- A lo largo de los años, la población indígena ha logrado acciones significativas y avances graduales en materia legislativa nacional. La legislación de las Comarcas, referida al terruño indígena con organización política semi-autónoma y una división geopolítica bajo la jurisdicción del Gobierno Nacional, ubica la propiedad y los usos colectivos de esos territorios, siendo éstos inembargables e inadjudicables. El territorio de las comarcas representa un 20% del territorio panameño, o sea, 15,103.4 km² de los 75,517 km² que posee el país.

La cosmovisión de desarrollo de los pueblos indígenas que habitan nuestro país integra la convivencia entre el hombre y la naturaleza, y nos habla de la necesidad de una armonía entre los diversos componentes de la vida, entre los cuales el medio ambiente es un punto esencial. De hecho, existe una estrecha relación entre las áreas de bosques vírgenes y el establecimiento de poblaciones indígenas que no han sido afectadas profundamente, gracias a prácticas sostenibles tradicionales y de subsistencia, así como al profundo conocimiento que tienen estos pueblos sobre las diferentes especies de plantas y animales existentes en su entorno.

INDH Panamá 2002

regeneración de áreas degradadas y el manejo sostenible de los recursos.

- Capacitación, manejo, uso y aprovechamiento comercializable y sostenible del bosque.
- Hay que promover la planificación del **desarrollo ecoturístico** en comarcas y territorios, seleccionando

áreas potenciales, mecanismos de inversión y políticas de beneficios comunitarios. **Los conocimientos indígenas y su visión en torno a la relación hombre y naturaleza, deben formar parte de los programas que se desarrollen en el ámbito ambiental**, y fortalecer esos conocimientos con la capacitación en el manejo del bosque, los senderos interpretativos y otros.

- En cuanto a fuentes de **financiamiento y crédito**, se debe promover el establecimiento de políticas crediticias especiales; lograr que las instituciones de crédito atiendan las necesidades y limitaciones que tienen las comunidades que no son sujeto de crédito; y promover el ahorro, la capacidad empresarial y administrativa, y la creación de alianzas estratégicas para elaborar programas más globales de desarrollo que faciliten la consecución de financiamiento para el desarrollo.

En adición a lo anterior, los líderes tradicionales⁽³⁶⁾ destacan la importancia de que las comunidades participen en los proyectos de desarrollo a través de sus propias organizaciones, con el fin de mejorar los procesos de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos que los afectan. También resaltan la necesidad de que se le dé prioridad a los pueblos indígenas en los proyectos nacionales de inversión, favoreciendo el respeto de las leyes y planes elaborados para esas áreas y grupos, lo cual permite mejorar la gobernabilidad democrática del país. Recomiendan que se aborde el problema de la seguridad en la zona fronteriza con Colombia, inseguridad que está afectando las condiciones de vida de la población de esas áreas. Y, finalmente, destacan su deseo de que se les involucre en los procesos de diálogo y concertación que traten sobre situaciones que afecten sus territorios, evitando con ello que se les impongan leyes y proyectos externamente, como en el caso de la definición de áreas protegidas o de proyectos de explotación de recursos dentro de sus comarcas.

VI. Síntesis: implicaciones para el Desarrollo Humano

Este capítulo nos ha permitido corroborar y complementar los estudios técnicos sobre la vulnerabilidad con las propias perspectivas de un grupo de personas que viven esas carencias, lo cual enriquece el diagnóstico existente sobre la pobreza en Panamá al dar a conocer las voces y los rostros humanos que viven tras las cifras. Al poner de relieve la reflexión sobre el carácter humano que debe imbuir todo proceso de desarrollo, este apartado nos ha permitido rescatar

algunas implicaciones importantes para el desarrollo humano en Panamá, las cuales analizamos en este apartado.

En un sentido fundamental, el crecimiento económico que ha experimentado Panamá aún no ha tocado a la mayoría de los hogares indígenas incluídos en este estudio cualitativo; por el contrario, su situación económica parece estar deteriorándose hacia una crisis de subsistencia aún más amenazante. En la urgente necesidad de obtener dinero en efectivo para comprar lo requerido para satisfacer sus nuevas necesidades básicas, la mayoría de ellos se ha visto impulsada a participar en la economía de mercado, pero ganando acceso tan sólo a sus escalones más bajos.

Esta transformación –de ser agricultores (y/o pescadores, etc.) de subsistencia primaria, a ser dependientes de su participación en trabajo pagado–, es parte de un proceso mundial y de largo plazo que se ha tornado especialmente intenso tras la Segunda Guerra Mundial. Claramente, los pueblos indígenas han sido –y son– víctimas de fuerzas sociales que están fuera de su control; sin embargo, ellos no han sido víctimas pasivas, sino que han acuñado estrategias que se apoyan en los dos recursos más disponibles a los grupos que tienen poco acceso a los bienes materiales. Por un lado, ellos se exigen trabajar por más tiempo, con más ahínco y/o en nuevas maneras (tales como la migración de jóvenes o familias completas a las áreas urbanas), mientras que, por el otro lado, buscan ayuda dentro de su grupo étnico, especialmente de aquéllos que forman parte de su gran y complejo mundo de parentesco. En el análisis final, independientemente de que estas estrategias no hayan podido prevenir la creciente crisis de subsistencia en sus comunidades (una crisis que se origina fuera de las comarcas, en procesos nacionales y globales), ellas seguramente han sido clave para la supervivencia de los pueblos indígenas, a pesar de las dificultades internas y externas.

Las voces indígenas aquí presentadas pueden colaborar en la identificación de aspectos específicos de la actual educación estatal que parecen socavar la identidad étnica, que es un pilar potencial importante para promover los procesos de desarrollo humano entre estos grupos sociales. Es cierto que este estudio documenta la desesperación existente entre algunas gentes indígenas en razón de su precaria situación socio-económica hoy en día en Panamá; el mismo también nos guía, empero,

hacia puntos más optimistas. Cuando le preguntamos a una joven mujer Emberá de 21 años el por qué pensaba que habían tan pocas organizaciones Emberá en la ciudad, ella respondió:

“Porque estamos empezando.”