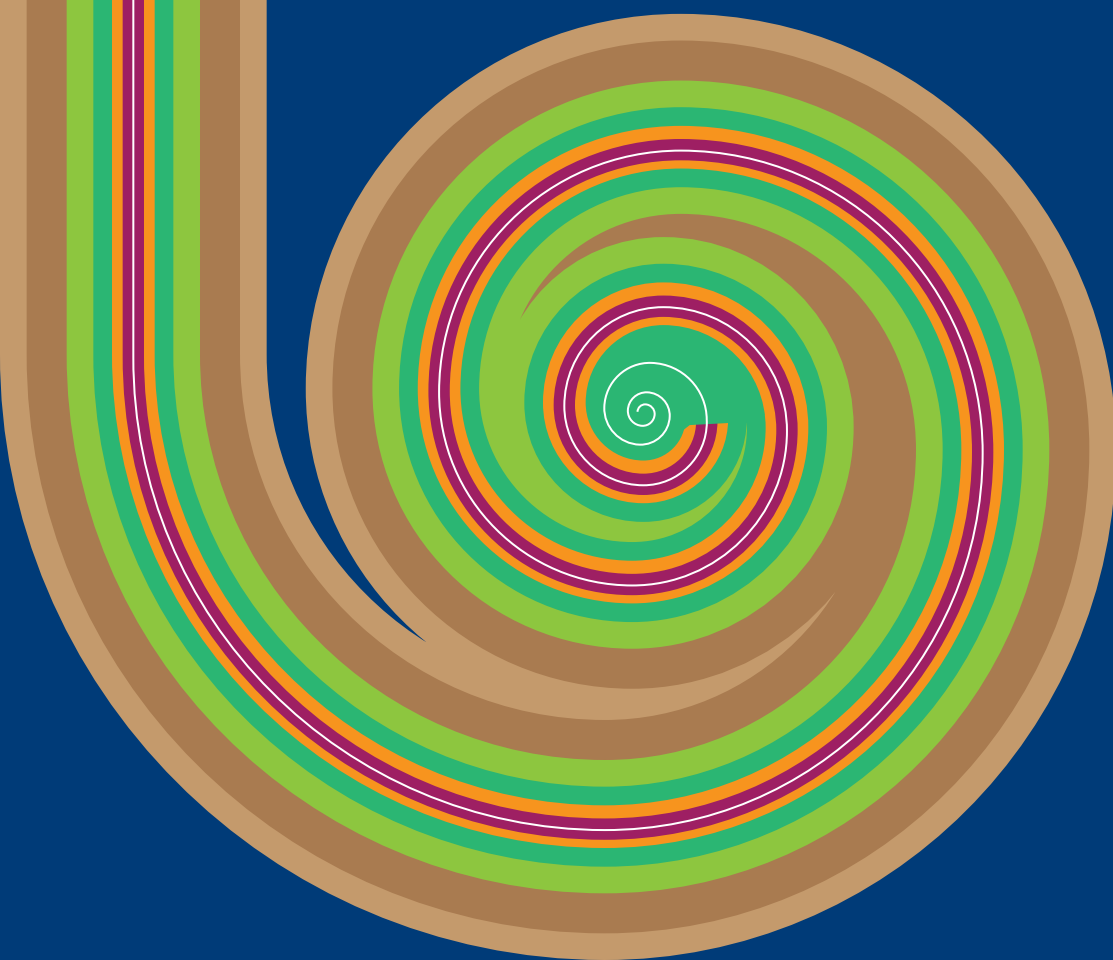


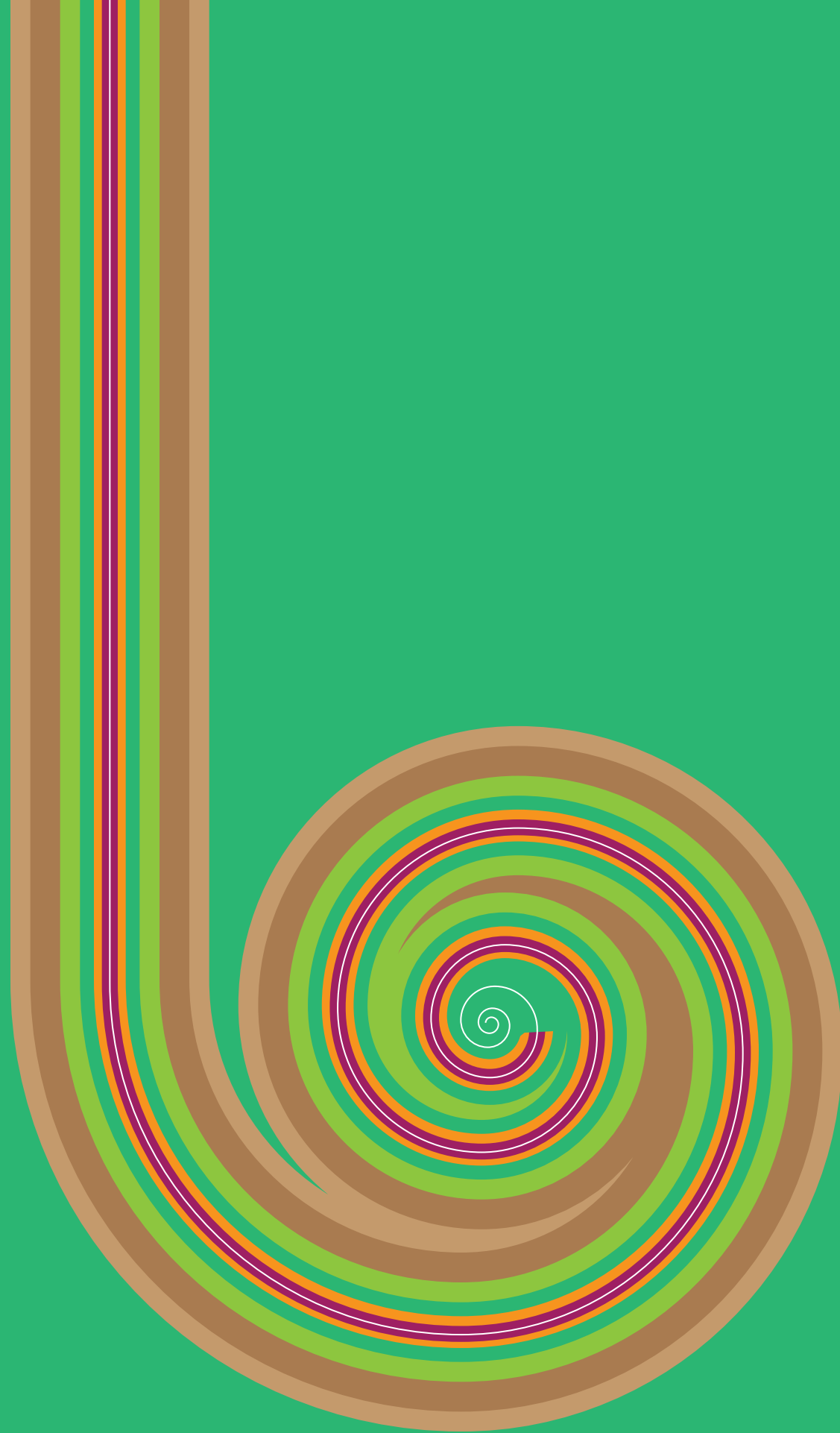


*Al servicio
de las personas
y las naciones*

IMAGINANDO UN FUTURO COMÚN:

Plan de Desarrollo
Integral de los Pueblos
Indígenas de Panamá





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

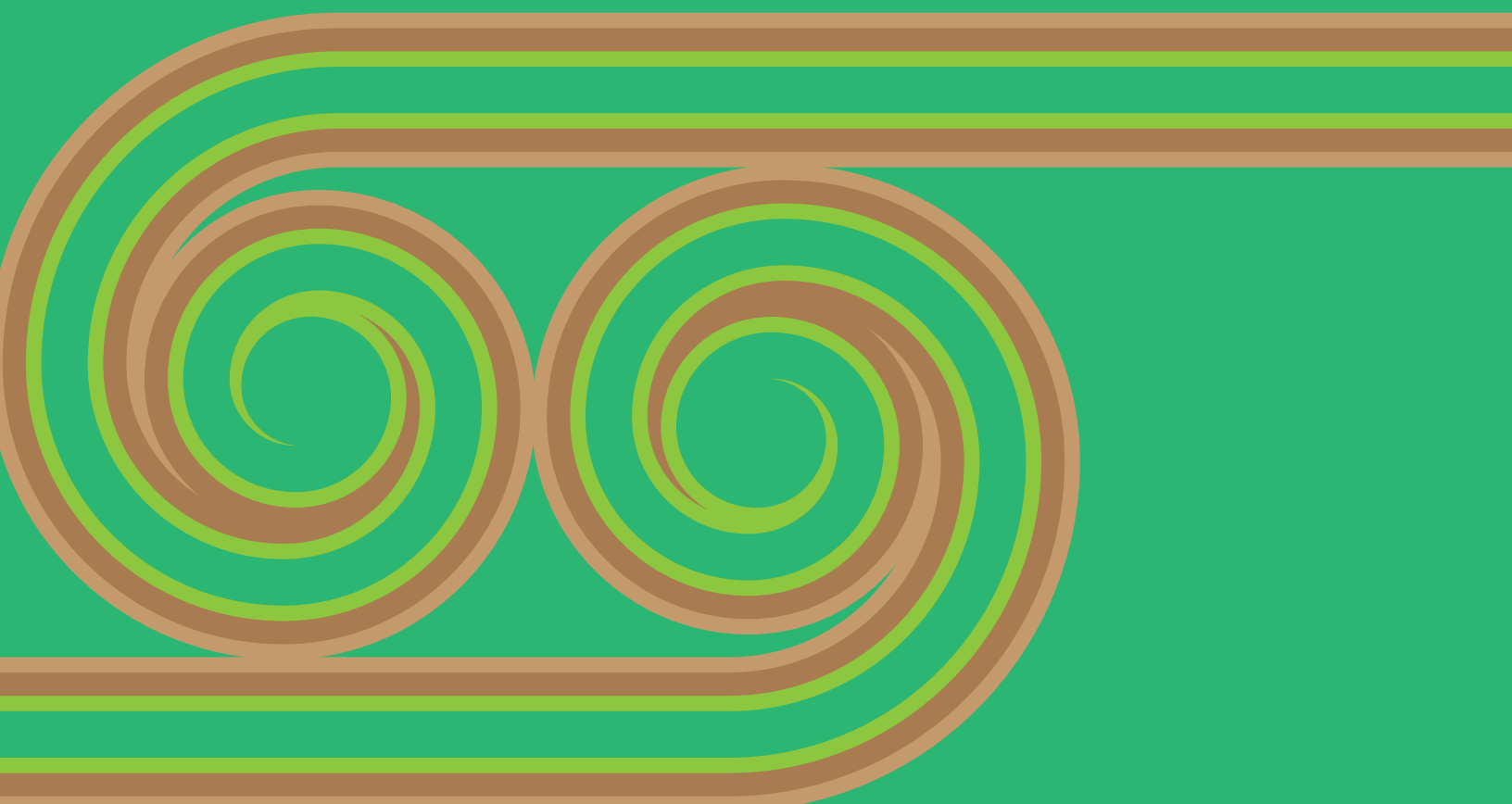
IMAGINANDO UN FUTURO COMÚN:

Plan de Desarrollo
Integral de los Pueblos
Indígenas de Panamá



CONTENIDOS

Prólogo	7
I. CONTEXTO	9
I.1 Información General sobre los Pueblos Indígenas de Panamá	10
I.2 Territorialidad Indígena	11
I.3 Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá	13
I.4 Planificación del Desarrollo	16
II. LA MESA DE INTEGRACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	19
II.1 Antecedentes	19
II.2 Los Primeros Pasos	22
II.3 Arquitectura Procesal	23
III. EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ	29
III.1 El Proceso de Elaboración	30
III.2 Características del Plan de Desarrollo Integral Remitido a la Asamblea Nacional	33
III.3 Los Principales Desafíos	34
IV. EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS: APORTES Y LECCIONES APRENDIDAS	37
Referencias bibliográficas	40
Anexo 1 – Lista de personas entrevistadas para la sistematización	42
Anexo 2 – Composición de la Comisión Técnica de la Mesa para la elaboración del Plan de Desarrollo	42
Anexo 3 – Síntesis del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá	43



PRÓLOGO

I. CONTEXTO

Los paradigmas de desarrollo de la modernización y la industrialización se encuentran desconectados de los paradigmas de los pueblos indígenas. En muchos países, la historia y la práctica continua de asimilación han resultado en políticas públicas excluyentes para los pueblos indígenas y discriminatorias con respecto a sus culturas e identidades¹. En pleno siglo XXI, legislar y gobernar a partir del supuesto de que la asimilación de los pueblos indígenas al mundo civilizado equivale a su desarrollo, constituye una visión, no solo parcial e incompleta, sino insostenible.

El Estado panameño ha carecido de una política integral de desarrollo de los pueblos indígenas, e históricamente se les ha considerado minorías étnicas objeto de integración al resto del país y no como pueblos con identidad y derechos propios. Los asuntos indígenas han sido abordados por los gobiernos nacionales de turno de forma segmentada, dispersa y con un enfoque coyuntural, sin existir una política de Estado específica para el desarrollo integral de los siete pueblos indígenas del país.

Las leyes y programas nacionales existentes en materia indígena son un fundamento sobre el cual se puede continuar construyendo. Sin embargo, este fundamento es aún frágil y precario en muchos aspectos y ha estado acompañado de un paradigma incompleto para el abordaje del reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a su propio desarrollo integral desde sus estructuras de gobierno y su cosmovisión.

Entre los problemas más apremiantes que afecta el pleno desarrollo de los pueblos indígenas de Panamá se encuentran el alto índice de pobreza producto de la mala distribución de ingresos, la marginación y exclusión social, la falta de oportunidades para la generación de ingresos y empleos, la desigualdad de cobertura de los servicios básicos e infraestructura que resultan en índices alarmantes de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo entre otros². Para reducir la exclusión y discriminación y salvar las brechas en desarrollo humano, se necesita construir e implementar conjuntamente, Estado y Pueblos Indígenas, una visión de futuro y un plan de desarrollo integral sostenible que recoja las aspiraciones propias de los siete pueblos indígenas de Panamá.

1 Fondo Permanente de la ONU para Cuestiones Indígenas. Reunión del Grupo de Expertos Internacionales. Nueva York, 2010.

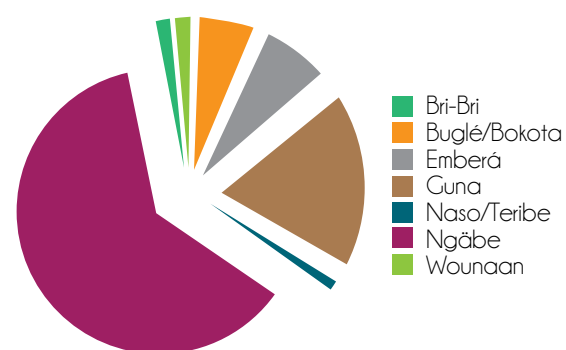
2 Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Panamá, 2014.

Según el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2010, la población total de Panamá asciende a 3,405,813 habitantes, de los cuales 12.3% –es decir 417,559 personas–, se reconocen pertenecientes a alguno de los siete pueblos indígenas de Panamá:

1. Bri-Bri
2. Buglé
3. Emberá
4. Guna
5. Naso Tjërdi
6. Ngäbe
7. Wounaan

Fuente: elaboración propia de la sistematizadora.

DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ



12.3% de los panameños se reconocen como pertenecientes a pueblos indígenas. Las comarcas y territorios indígenas representan más del 24% del territorio nacional.

Los Ngäbe, Buglé, Naso Tjërdi y Bri-Bri se encuentran ubicados principalmente en el occidente del país, mientras que los Guna, Emberá y Wounaan en el oriente. Cada uno de estos pueblos se distingue por su propia historia y cultura, organización social y política, estructura económica y productiva, cosmovisión, espiritualidad y formas de relacionamiento con el medio ambiente. La gran mayoría de los indígenas de Panamá se ubican geográficamente en las llamadas comarcas indígenas y en otros territorios que ocupan más del 24% de la extensión total del país.

En lo que respecta a las estructuras tradicionales indígenas de gobierno, éstas se expresan en instancias colectivas (Congresos o Consejos Generales) y en autoridades tradicionales encargadas de ejecutar los acuerdos y disposiciones legales y reglamentarias (Caciques y Sagladummad, electos por las comunidades indígenas de acuerdo a sus procedimientos tradicionales). En la actualidad existen 10 Congresos Generales y 2 Consejos Generales que representan la máxima autoridad de los siete pueblos indígenas de Panamá:

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

Las comarcas indígenas se han creado como parte de la política del Estado frente a las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 5 y 127 de la Constitución Política.

Las comarcas forman parte de la división geopolítica del país³, con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Cada Comarca ha sido establecida mediante una Ley específica aprobada por la Asamblea Nacional. Cada ley es reglamentada a través de un Decreto que reconoce o adopta su Carta Orgánica o estatuto. Las leyes que establecen las comarcas reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva dentro de las mismas, y contienen disposiciones relacionadas con recursos naturales, gobierno, administración de justicia, economía, cultura, educación y salud, entre otras provisiones. Las cinco comarcas indígenas reconocidas a la fecha son:

Las cinco Comarcas indígenas reconocidas a la fecha son:

1. La Comarca San Blas, después llamada Comarca Guna Yala – creada por la Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953. El cambio de nombre se hizo a través de la Ley No. 99 del 23 de diciembre de 1998.
2. La Comarca Emberá de Darién, más tarde llamada Comarca Emberá Wounaan de Darién – creada por la Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983. El cambio de nombre se hizo a través del Decreto Ejecutivo No. 84 del 9 de abril de 1999, por el cual se adopta la carta orgánica de la comarca.
3. La Comarca Guna de Madungandi – creada por la Ley No. 24 del 12 de enero de 1996.
4. La Comarca Ngäbe-Buglé – creada por la Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997.
5. La Comarca Guna de Wargandi – creada por la Ley No. 34 del 25 de julio de 2000.

Desde hace más de una década que no se crea por ley ninguna nueva comarca indígena y los pueblos Bri-Bri, Naso Tjërdi y Wounaan permanecen sin contar con el reconocimiento de sus territorios a nivel comarcal. Adicionalmente, existen territorios de pueblos indígenas que ya cuentan con su comarca pero que han quedado fuera de sus límites territoriales. Se estima que más de 100 comunidades indígenas no

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Artículo 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

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

³ La división política de la República de Panamá comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 620 corregimientos.

disponen de títulos ni de ninguna otra forma de reconocimiento oficial de sus derechos sobre las tierras que usan y ocupan tradicionalmente⁴.

Para reconocer y proteger en parte algunos de estos territorios, se adoptó la Ley No. 72 del 23 de diciembre de 2008 en respuesta a una demanda de los pueblos indígenas con referencia a la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas. Esta ley señala que el título de propiedad colectiva será imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable y garantiza el bienestar económico, social y cultural del pueblo indígena que habite en la comunidad indígena. La Ley 72 se encuentra todavía en proceso de implementación y desde junio de 2010 cuenta con un reglamento aprobado⁵, en el que se establece el procedimiento a utilizar para la adjudicación de dicha propiedad colectiva. En el marco de esta ley y hasta la fecha, se han titulado tres territorios colectivos indígenas en la provincia de Darién: se trata de las comunidades de Piriati, Quebrada Caña y Puerto Lara.

Al margen de la protección legal que se garantiza a través del establecimiento de las Comarcas y de las tierras colectivas, es muy importante solventar el estado legal territorial de todas aquellas comunidades indígenas que han quedado físicamente fuera del área delimitada para su comarca, y por ende no gozan de la protección que brinda la ley comarcal correspondiente, así como de aquellos pueblos cuya situación territorial es sumamente vulnerable como es el caso de los Naso Tjërdi y los Bri-Bri.

Panamá ha sido uno de los primeros países del mundo en reconocer la protección de los derechos de los pueblos indígenas a nivel constitucional y en adoptar políticas públicas que en muchos aspectos son favorables a estos pueblos. Sin embargo, la creación de las comarcas es un proceso no concluido pues aún hay cuestiones que reglamentar y resolver, como por ejemplo, el proceso de consulta previa, libre e informada para el caso de proyectos de uso o extracción de recursos naturales, así como los conflictos entre indígenas y colonos no indígenas como resultado de invasiones de tierras en las comarcas.



4 Según el Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2014.
5 Mediante el Decreto Ejecutivo No. 223.

1.3 SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ

Los logros alcanzados a la fecha en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Panamá son resultado del movimiento organizado persistente de los mismos indígenas. Sin embargo, subsiste un vacío entre las normativas legales y su operativización e implementación, lo cual conlleva a que en los umbrales del siglo XXI una proporción importante de la población indígena panameña siga viviendo en una situación de marginación y exclusión social.

Panamá forma parte de los principales tratados internacionales, incluyendo el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales, y la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. A nivel regional, el Estado ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, el Gobierno de Panamá votó a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007. En cuanto a la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Relator Especial de Naciones Unidas ha expresado recientemente que la negativa del gobierno a la ratificación no tiene fundamentos jurídicos sólidos y que el Estado debería proceder conforme⁶.

Los pueblos indígenas de Panamá han mantenido una incansable lucha por elevar a categoría de leyes el reconocimiento de los derechos pendientes. Como producto de sus reivindicaciones se han creado algunas normativas tales como: leyes de protección al ambiente, de legalización de territorios y creación de Comarcas, de reconocimiento del idioma o lengua, de promoción de la medicina tradicional, de reconocimiento de la propiedad intelectual, de promoción y desarrollo de las artesanías indígenas, de aplicación de la Justicia Tradicional, de implementación de la economía indígena, del respeto a la utilización de nombres en sus propias lenguas.

No obstante, aún queda mucho por hacer en materia de protección legal y reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas de Panamá. Si bien es cierto que la falta de recursos humanos y financieros es un factor importante en la superación de la problemática vinculada, no representa el único obstáculo. Es también necesario un exhaustivo examen sobre los valores en los que se basa la reglamentación de la legislación y la elaboración de políticas públicas, atendiendo a las demandas de una sociedad multicultural.

Sin pretender ser exhaustivo, el siguiente cuadro resume los principales hallazgos relacionados con los derechos básicos de los pueblos indígenas de Panamá, según el informe de la Oficina Regional para América Central del ACNUDH⁷:

6 Anaya, James. Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá*. AVHRC/27/52/Add.1 (versión avanzada no editada). Mayo de 2014.
7 Referencia: Oficina Regional para América Central del ACNUDH. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central, Tomo II*. Noviembre 2011.

DERECHO

A LA TIERRA, AL TERRITORIO Y A LOS RECURSOS NATURALES

- El territorio es condición fundamental para ejercer el derecho a la vida y a partir de allí ejercer los derechos culturales, políticos, económicos y sociales.
- El gobierno de Panamá ha reconocido cinco comarcas indígenas, pero no todos los pueblos indígenas de Panamá han sido beneficiados con dicho reconocimiento: el pueblo Naso y el pueblo Bri-Bri continúan a la espera de una solución para el reconocimiento y adjudicación de sus territorios.
- La Ley 72 sobre Tierras Colectivas, que busca titular las tierras indígenas que quedaron fuera de la titulación comarcal, aún no ha tenido una adecuada aplicación debido a su falta de reglamentación. Esta situación ha incrementado las demandas y los conflictos sociales en las comunidades que están a la espera del reconocimiento de sus territorios.
- A la falta de titulación de los territorios indígenas se suma la invasión de los territorios, titulados o en reclamo, por parte de población no indígena. Esta conflictividad ha originado situaciones de violencia y, en algunos casos, atentados contra la vida e integridad de las personas. Hay una ausencia del Estado en la resolución de estos conflictos.
- Los pueblos indígenas de Panamá han expresado su disconformidad y preocupación por los proyectos de desarrollo económico basados en la extracción o explotación de recursos naturales que se ejecutan en sus territorios sin su consentimiento previo, libre e informado. Numerosos actos de protesta contra los denominados megaproyectos y contra reformas legislativas que atentan contra sus derechos han sido reprimidos violentamente por las fuerzas de seguridad.
- Si bien se ha reestructurado la institucionalidad en materia de tierras mediante la creación de una entidad para la atención específica de los pueblos indígenas, solo la coordinación con las autoridades indígenas y su efectiva participación permitirán el cumplimiento de sus fines.

A LA CONSULTA

- La falta de mecanismos adecuados de consulta con los pueblos indígenas, aplicables para aquellos asuntos que les afectan o conciernen, ha generado una situación de conflictividad y enfrentamiento entre algunos pueblos indígenas de Panamá y el gobierno.
- Las concesiones de exploración y explotación a empresas privadas para el desarrollo de proyectos de desarrollo económico se otorgan vulnerando el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de pueblos indígenas.
- Tanto el Sistema de las Naciones Unidas como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han pronunciado con respecto a la falta de consulta con los pueblos indígenas en asuntos que les afectan, señalando además cómo esta situación puede afectar la vida y supervivencia de los pueblos indígenas.

A LA LIBRE DETERMINACIÓN

- El reconocimiento a la autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas a través de las leyes comarcales y sus cartas orgánicas representa un avance significativo en el cumplimiento del derecho a la libre determinación. Sin embargo, el ejercicio de este derecho se dificulta por la falta de cumplimiento de los principios contenidos en las cartas orgánicas que rige el funcionamiento de las comarcas.
- Los pueblos indígenas solicitan al Estado la asignación de recursos económicos que les permitan una verdadera gestión de sus territorios para poder manejar de manera interna los temas relacionados con los ámbitos de educación, salud, medio ambiente y tierras, desde su propia cosmovisión y sus propios modelos de desarrollo.

DERECHO

ACCESO A LA JUSTICIA

- El acceso a la justicia estatal se encuentra limitado por factores tan diversos como la existencia de defensores públicos no capacitados en los derechos de los pueblos indígenas, la ausencia de intérpretes con conocimientos de la terminología jurídica y la insuficiencia de recursos económicos con los cuales darle seguimiento a una denuncia.
- La incorporación de las Reglas de Brasilia a la administración de justicia es una medida positiva cuya efectiva implementación permitirá superar las limitaciones en el acceso a la justicia que confrontan los pueblos indígenas.
- Se han presentado situaciones de conflicto entre el sistema de justicia estatal y el sistema de justicia propio de los pueblos indígenas, motivados en gran medida por el desconocimiento de las autoridades estatales del derecho de los pueblos indígenas sobre la administración de justicia y por la negación de la existencia del pluralismo jurídico.

A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- Debido a la nueva configuración político administrativa de Panamá, a partir del proceso electoral del año 2004, los electores de las comarcas pueden elegir a sus diputados, representantes de corregimiento, alcaldes y concejales. Asimismo, presentan una terna de candidatos para que el Presidente de la República escoja al gobernador o gobernadora de la comarca.
- Las mujeres indígenas reivindican tener igual participación que los hombres indígenas en la toma de decisiones, tanto dentro de las comarcas como en los territorios ubicados fuera. En la actualidad, su participación se limita a asistir y opinar, pero no pueden emitir un voto. Las mujeres indígenas también reclaman tener más posibilidades de ser elegidas como autoridades tradicionales.
- Los cargos públicos ocupados por hombres y mujeres indígenas no corresponden a puestos de dirección; por consiguiente, ambos demandan acceso a puestos que les permitan tener más posibilidades de incidir en la adopción de medidas que garanticen el ejercicio de sus derechos.

A LA EDUCACIÓN

- La aprobación de la ley que reconoce las lenguas de los pueblos indígenas y que dicta normas para la educación bilingüe intercultural constituye un avance frente a las demandas de larga data de los pueblos indígenas.
- Sin embargo, deben superarse situaciones que limitan el ejercicio de la educación bilingüe, como son la presencia de docentes no indígenas que no hablan las lenguas indígenas y que prohíben a los alumnos que las hablen a pesar de estar en áreas indígenas; la falta de currículos especializados y textos en idiomas indígenas; la presencia intermitente de los docentes en las escuelas y la falta de capacitación para los mismos.
- Asociados al contexto de desigualdad en cuanto a acceso y disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales en el que viven los pueblos indígenas de Panamá, están los preocupantes índices de deserción, repetición y retención que se registran entre los estudiantes indígenas, en particular en los años escolares de primaria.

DERECHO A LA SALUD

- Existe un déficit en cuanto a la infraestructura de instalaciones médicas en las comarcas indígenas en relación a su peso demográfico. La falta de medicamentos y la ausencia de personal bilingüe limitan el ejercicio del derecho a la salud en igualdad de condiciones por parte de la población indígena.
- Es preciso el reconocimiento de la medicina tradicional que permita a los pueblos indígenas mantener sus prácticas de salud, incluyendo la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital, tal y como está dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- El Ministerio de Salud tiene pendiente la conformación de una oficina encargada del diseño de políticas públicas para la atención de la salud de los pueblos indígenas con la debida pertinencia cultural, la cual tratará de paliar la brecha entre las obligaciones del Estado en materia de salud y la situación actual.
- La situación de las mujeres indígenas refleja una desigualdad frente a la situación de las mujeres no indígenas. Las mujeres indígenas reciben menor atención que el de las mujeres en las áreas urbanas y presentan índices de elevada mortalidad materna.

1.4 PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas manifiesta una clara preocupación en cuanto a que *“los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”*. Además, hace hincapié en la importancia fundamental de que los Estados reconozcan los derechos de los pueblos indígenas sobre la base de la justicia, la democracia, la no discriminación y la buena fe. Este reconocimiento efectivo permitirá a los pueblos indígenas incidir en los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos y así mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo integral sostenible como pueblos, de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades, desde sus estructuras y cosmovisión.

A inicio de los años 1990, los dirigentes de los pueblos indígenas de Panamá presentaron a la administración del gobierno de Guillermo Endara, un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas para su consideración, pero el mismo no tuvo mayor acogida. Durante la administración de Ernesto Pérez Balladares, se hizo una

DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo 23. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 39. Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

serie de planteamientos reivindicativos respecto a temas como: derechos territoriales; derechos de uso y usufructo sobre los recursos naturales y ambientales; mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización; atención a los servicios básicos de salud, educación y comunicación; y la implementación de la educación bilingüe-intercultural, entre otros. Se recibió algún tipo de respuesta a los planteamientos mediante legislaciones y otras disposiciones, pero no se logró un abordaje holístico del desarrollo de los pueblos indígenas.

La administración gubernamental de Mireya Moscoso se propuso establecer una estrategia de política social hacia y con los pueblos indígenas, que implicaba desarrollar una nueva institucionalidad para atender los asuntos indígenas⁸. Se estableció el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI)⁹ adscrito al Ministerio de la Presidencia como instancia consultiva y deliberativa sobre políticas y acciones públicas dirigidas a los pueblos indígenas, de manera concertada entre organismos estatales, los Congresos y organizaciones indígenas para asegurar el respeto y vigencia de los derechos humanos, los derechos indígenas y la pluriculturalidad del Estado panameño. El CNDI debía aprobar y promover de forma permanente un Plan Nacional de Desarrollo Indígena con criterios de equidad, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad, además de apoyar la gestión de financiamiento y recursos para el desarrollo de los pueblos indígenas.

DEL DECRETO 1 DE 2000

“...Que para tratar los asuntos inherentes a los pueblos indígenas, se hace necesario e impostergable la creación de una instancia de consulta, deliberación, participación, enlace e información entre el sector público y los pueblos indígenas”.

En 2007, durante el gobierno de Torrijos, se instaló la Dirección Nacional de Política Indígena (DNPI) como secretaria técnica del CNDI, encargada de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de los pueblos indígenas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización. Entre las funciones atribuidas a esta Dirección está la de crear un mecanismo de comunicación entre las autoridades indígenas y autoridades gubernamentales, a fin de garantizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas.

En 2008 se creó la Comisión de Alto Nivel para *“atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá”*. Entre sus funciones destacan: preparar propuestas de solución de necesidades, conflictos y demandas; procurar la seguridad de sus territorios y el desarrollo de sus pueblos; y promover la formulación de planes de desarrollo para las comarcas y para los territorios indígenas con título de propiedad colectiva de tierras, con equidad, pertinencia cultural y desarrollo humano.

“Los pueblos indígenas han manifestado que el Plan es un documento en el que por primera vez se utilizó el mecanismo de consulta a los pueblos. Es un documento aprobado por los propios pueblos. [...] Y, como nació de la cuna de los pueblos, ellos van a apropiarse de ello. Eso va a ser el tamborito a Varela”.

Flaviano Iglesias, Congreso Dagargunyala

Todos los decretos y resoluciones asociados a la instalación del CNDI, de la DNPI y de la Comisión de Alto Nivel se mantienen vigentes ya que hasta la fecha no se ha creado otro instrumento jurídico que los haya derogado. Sin embargo, en la práctica no se ha cumplido con el cometido legislado.

8 Meta 3 de su Agenda Social.

9 Mediante el Decreto Ejecutivo N° 1 del 11 de enero de 2000.

II. LA MESA DE INTEGRACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO

II.1 ANTECEDENTES

El rezago del estado panameño en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones indígenas, fue expresado políticamente por los Ngäbe-Buglé desde octubre de 2009 a través de distintas movilizaciones, algunas conflictivas, mediante las cuales reivindicaban el reconocimiento y el respeto a los derechos ancestrales, la ratificación del Estado panameño del Convenio 169 de la OIT y el rechazo a los proyectos inconsultos de explotación de recursos naturales dentro de su Comarca.

En el marco del levantamiento indígena del pueblo Ngäbe-Buglé en contra de la minería y de los proyectos hidroeléctricos, que dejó muertos, heridos y una seria afectación a la economía de la región, el gobierno nacional firmó el Acuerdo de San Félix en 2011. Sin embargo, este acuerdo no fue cumplido en su totalidad, lo que condujo a una nueva ola de enfrentamientos en febrero de 2012. El conflicto y la polarización llevaron a la firma de un nuevo acuerdo conocido como Acuerdo de San Lorenzo, el cual se centró en torno a la discusión que adelantaba la Asamblea Nacional de Diputados sobre el tema de concesiones de proyectos mineros e hidroeléctricos en territorios comarcales.

Producto de la confianza ganada como facilitador de diversos procesos de diálogo y consenso de gran trascendencia para la sociedad panameña, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) fue llamado, junto a la iglesia católica, a jugar un rol de observación del diálogo entre el gobierno nacional y las autoridades tradicionales indígenas. Sin embargo, ante el poco avance en las conversaciones, la desconfianza y la asimetría de condiciones en la mesa de diálogo, el SNU fue requerido como facilitador de un nuevo proceso de diálogo hospedado en la Casa de las Naciones Unidas. El SNU elaboró una logística eficiente y sensible culturalmente para todas las reuniones vinculadas a la Mesa de Diálogo y convocó a sus expertos a nivel local y regional para que brindaran apoyo al diseño metodológico, facilitación y asistencia técnica del proceso. El diálogo facilitado por Naciones Unidas inició el 3 de marzo de 2012.

“Lo importante es salir de esta etapa y apuntarle a un plan de desarrollo integral indígena.”

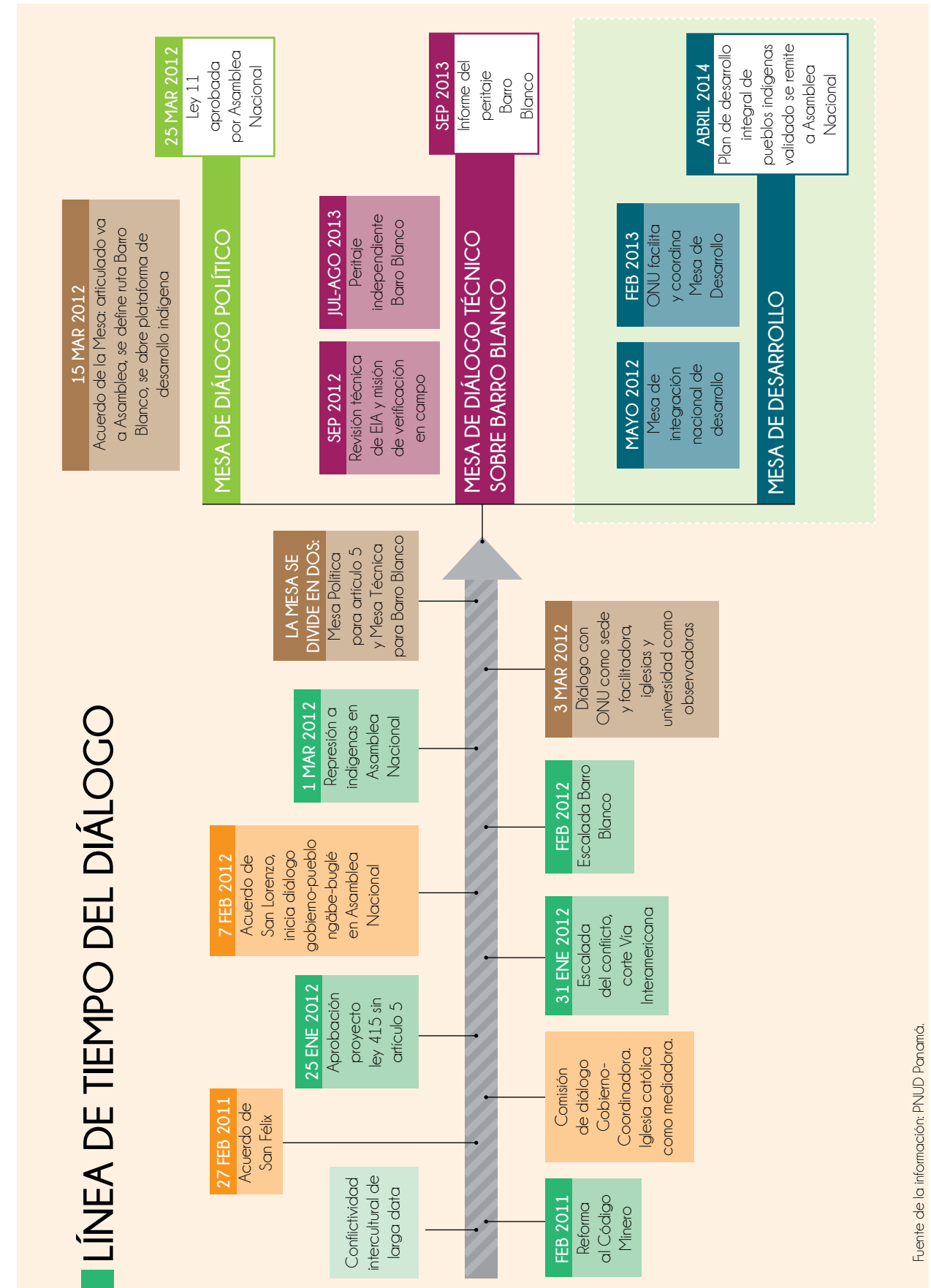
Padre Eusebio Muñoz, Iglesia Católica

El 15 de marzo, a menos de dos semanas de retomado el diálogo en la sede y con la facilitación de Naciones Unidas, la Mesa dio por terminado el proceso al firmar un acuerdo que permitió visibilizar los principales logros. El acuerdo fue firmado por el Gobierno Nacional de Panamá representado por el Ministro de Gobierno, señor Jorge Ricardo Fábrega; las autoridades tradicionales representadas por la Cacica General de la Comarca Ngäbe-Buglé, señora Silvia Carrera y el Presidente de la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos del Pueblo Ngäbe, Buglé y Campesino, señor Rogelio Montezuma; el Diputado y Comisionado de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, señor Crispiano Adames; el mediador de la Iglesia Católica, Padre Eusebio Muñoz; y la facilitadora y Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas, señora Kim Bolduc.

El acuerdo sacó a luz los siguientes logros del proceso de diálogo:

- 1. La propuesta del articulado para sustituir el artículo 5 eliminado de la Propuesta de Ley 415.** La nueva propuesta fue aprobada unánimemente por el pleno de la Asamblea Nacional en tercer debate. La Ley 11 del 26 de marzo de 2012 representa un avance normativo sin parangón en la protección de los recursos naturales de la Comarca indígena Ngäbe-Buglé, estableciendo la prohibición de explotaciones mineras y un procedimiento de aprobación y referéndum para futuros proyectos de explotación hídrica en un país como Panamá que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. El desafío ahora es la correcta divulgación, capacitación y apropiación de dicha Ley, así como la debida capacitación de los operadores legislativos que corresponda.
- 2. Una hoja de ruta para continuar con el trabajo técnico vinculado al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco.** Cumpliendo con la ruta acordada, se realizó la revisión técnica del estudio de impacto ambiental, se llevó a cabo una misión de verificación en campo y se contrató un peritaje internacional independiente que abarcó aspectos hidráulicos, ecológicos y económicos, así como un diagnóstico rural participativo. El informe del peritaje fue presentado a la Mesa Técnica de Diálogo en septiembre de 2013. En la presentación se evidenció los impactos sobre el ambiente y sobre las comunidades afectadas, concluyendo que son mitigables. A su vez, el peritaje informó que no hubo una consulta adecuada con los pueblos indígenas afectados y que los impactos directos e indirectos no han sido claramente explicados o entendidos.

Lamentablemente no se abordó ningún elemento de compensación, mitigación o indemnización debido a que finalmente los representantes del pueblo Ngäbe-Buglé se negaron a dicha posibilidad. Con la entrega del informe del peritaje internacional independiente, se dio por finalizado el trabajo de la Mesa Técnica de diálogo sobre Barro Blanco. Durante los primeros meses de 2014, se han profundizado las divisiones al interior del grupo indígena, entre una parte que comprende y acepta la mayor parte del informe del peritaje independiente y otra que mantiene la postura “Barro Blanco NO va”. Esta posición está siendo representada por el Movimiento 10 de Abril y parece haber una escalada del conflicto. Ante eso, se mantiene la esperanza de que todo el trabajo hecho por la Mesa de Diálogo sirva de insumo para que ambas partes, gobierno nacional y comunidades indígenas, tomen las mejores y más sostenibles decisiones.
- 3. La creación de una Mesa nacional para el estudio, diseño y elaboración de un Plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas de la República de Panamá** con la asistencia técnica de Naciones Unidas y la Iglesia Católica como garante del proceso.



Fuente de la información: PNUD Panamá.

II.2 LOS PRIMEROS PASOS

El acuerdo político del 15 de marzo de 2012 incluyó la conformación de una Mesa Nacional para el estudio, diseño y elaboración de un Plan de Desarrollo Integral para los pueblos originarios de Panamá. Se estableció también que en la Mesa participarían representantes de cada pueblo originario designados por las autoridades tradicionales, un representante de la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos del Pueblo Ngäbe, Buglé y Campesino, representantes del gobierno nacional y de la Asamblea Nacional y el Secretario Ejecutivo de la Concertación Nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá sería el proveedor de asistencia técnica y la iglesia católica fungiría como garante del proceso.

11 DE MAYO DE 2012: En el Salón de la Nacionalidad del Ministerio de Gobierno, se celebró una reunión con autoridades tradicionales indígenas, autoridades del gobierno nacional e invitados de organismos internacionales. En esta reunión quedó instalada la Mesa de Integración Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con la misión de trabajar en un plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas del país que pudiera convertirse en una política pública de Estado. Como primer acuerdo de la Mesa, cada Consejo General designaría un técnico para la revisión de planes estratégicos ya existentes a nivel local y regional.

5 Y 6 DE JULIO DE 2012: En la primera reunión de la Mesa se establecieron los cuatro ejes temáticos que deberían constituir la base del Plan de Desarrollo: social, político, económico y especial. Se acordó también realizar un proceso de consulta previa, interna y participativa para la elaboración del Plan de Desarrollo conforme al mecanismo de consulta de las doce estructuras tradicionales, así como revisar la documentación existente sobre planes de desarrollo para los pueblos indígenas y comenzar a definir la metodología de trabajo.

16 Y 17 DE AGOSTO DE 2012: En la segunda reunión, la Mesa acordó la creación de una Comisión Legal responsable de elaborar el anteproyecto de ley que convertiría el Plan de desarrollo en una política pública del Estado, así como de definir el marco legal para el Plan. Se identificó la necesidad de contar con un facilitador y un relator del proceso de diálogo de la Mesa y de ir definiendo una arquitectura procesal. Como facilitador, se sugirió pedir el apoyo a Naciones Unidas. Se designó a la Comisión del plan de acción, presupuesto y publicación.

10, 11 Y 12 DE SEPTIEMBRE DE 2012: En la tercera reunión de la Mesa se lograron acuerdos en relación con los presupuestos necesarios para el trabajo de la Comisión Legal y para la celebración de las consultas locales vinculadas a la elaboración del Plan.

A finales de 2012, el gobierno nacional solicitó a Naciones Unidas que asumiera, no solo la asistencia técnica acordada el 15 de marzo, sino también la facilitación de la Mesa. A partir de ahí se establecieron acuerdos de funcionamiento y financiación que culminaron el **9 de enero de 2013** cuando el Estado¹⁰ y PNUD Panamá firmaron el documento del proyecto “Planes de desarrollo humano, prevención y solución de conflictos para el bienestar de los Pueblos Indígenas en Panamá” que estará vigente hasta finales de 2015.

II.3 ARQUITECTURA PROCESAL

Para la provisión de asistencia técnica, PNUD Panamá firmó un documento de proyecto con el Estado de Panamá, con el objetivo de generar mecanismos y modelos de intercambio de visiones de desarrollo a lo interno del país, impulsando el diálogo intercultural entre las instituciones de gobierno y los representantes de los pueblos indígenas del país. La consecución de este objetivo fortalece la gobernabilidad democrática nacional al responder de manera más específica a las demandas de inclusión, ciudadanía y reconocimiento de los derechos culturales y colectivos de los pueblos indígenas del país.

El proyecto busca contribuir a la construcción conjunta de un estado ciudadano menos discriminatorio, excluyente y racista, en donde los panameños puedan participar en la toma de decisiones a nivel nacional para disfrutar su propio estilo de vida y asegurar su propio bienestar y el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo del país, de un modo ordenado y coherente con los principios de la gobernabilidad democrática¹¹.

El 7 de febrero de 2013, PNUD facilitó la primera reunión de la Mesa de Integración Nacional de Desarrollo bajo los términos del proyecto firmado. Dicha reunión sirvió para dar a conocer las implicaciones

[...] existe una relación muy fuerte entre productividad y equidad que debe considerarse a la hora de formular políticas de desarrollo, especialmente en las zonas indígenas. El modelo de crecimiento de Panamá se concentra en polos de desarrollo que subsidian a las demás regiones o sectores. Esta concentración genera barreras y conflictos para una redistribución equitativa de los beneficios, toda vez que las personas aspiran, en su racionalidad individual, a beneficiarse en la medida de sus esfuerzos y no tener que subsidiar a grupos más rezagados, por lo que se genera una mayor presión a la concentración de las inversiones en las zonas “motores” del desarrollo en detrimento de la reasignación hacia zonas y grupos vulnerables. Éste es el problema político de fondo que obstaculiza la concreción de políticas públicas para la equidad y que obliga a las poblaciones rezagadas a optar a veces por movilizarse conflictivamente con el objetivo de proteger sus recursos y exigir medidas redistributivas.

Una lectura política del rezago socioeconómico en el que viven los habitantes de las comarcas indígenas permite identificar problemas largamente postergados como el no reconocimiento de sus valores, sus costumbres y su cosmovisión; la tenencia de la tierra; las tensiones permanentes por extracción de los recursos naturales y por el potencial desalojo; la discriminación y el déficit de participación política, encamando posibles ejes de conflicto e impactos adversos a la gobernabilidad”.

Fuente: Documento del Proyecto “Planes de Desarrollo Humano, prevención y solución de conflictos para el bienestar de los Pueblos Indígenas en Panamá”.

10 El Ministerio de Economía y Finanzas como organismo nacional de coordinación y el Ministerio de Gobierno como asociado en la implementación.

11 Fuente: PRODOC del proyecto “Planes de Desarrollo Humano, prevención y solución de conflictos para el bienestar de los Pueblos Indígenas en Panamá”.

de la participación de la ONU como coordinadores y facilitadores, así como para discutir a profundidad los próximos pasos. En primer lugar, se acordó llevar a cabo una reunión interna entre el Ministerio de Gobierno y PNUD Panamá para conocer en detalle los documentos remitidos a la Mesa por los representantes de las autoridades tradicionales, y luego organizar una reunión en la que se validarían las bases metodológicas para la elaboración del Plan de Desarrollo.

Como primer avance de la Mesa, se preparó un documento base recogiendo los antecedentes, objetivos, principios, participantes, estructura y calendarización del proceso, que serviría como marco de referencia y ruta procesal. Este documento base quedó aprobado por la Mesa el 27 de febrero. A continuación se describe los elementos de la arquitectura procesal de la Mesa: su estructura, sus integrantes, los principios rectores que regirían su trabajo y sus ejes:

ESTRUCTURA

La Mesa constó de los siguientes componentes para su funcionamiento:

- Un espacio de deliberación política, como la instancia máxima en el cual participaron los representantes de mayor nivel del gobierno nacional y de las autoridades tradicionales indígenas¹².
- Comisiones técnicas creadas *ad hoc*, para la consecución eficiente de los objetivos.
- Un grupo de especialistas de diversas instituciones públicas y expertos independientes, convocados directamente por la Mesa para contribuir al logro de los objetivos.
- Un secretariado ejercido por PNUD Panamá, encargado de facilitar las reuniones de la Mesa y de las diferentes comisiones, llevar la relatoría de las reuniones, asesorar metodológicamente, y coordinar los diferentes asuntos logísticos y de asesoría técnica.

INTEGRANTES

Los integrantes de la Mesa fueron definidos en el acuerdo político firmado por el Gobierno Nacional y los representantes del Pueblo Ngäbe-Buglé el 15 de marzo de 2012. En la segunda reunión de la Mesa celebrada los días 5 y 6 de julio, se acordó ampliar la representación indígena a delegados de los demás Congresos y Consejos indígenas. Por lo tanto, el enfoque de la Mesa no fue por comarca o por pueblo indígena, sino quedó plasmado de forma más amplia por estructura tradicional indígena.

- Un representante por cada una de las 12 estructuras tradicionales indígenas
- Un representante de la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos del Pueblo Ngäbe, Buglé y Campesino
- Representantes del Gobierno Nacional
- Representantes de la Asamblea Nacional
- El Secretario Ejecutivo de la Concertación Nacional
- PNUD Panamá como proveedor de asistencia técnica, facilitación y orientación metodológica
- Iglesia católica como garante del proceso.

¹² Véase página 10.

PRINCIPIOS RECTORES

Los principios rectores acordados por la Mesa fueron los siguientes:

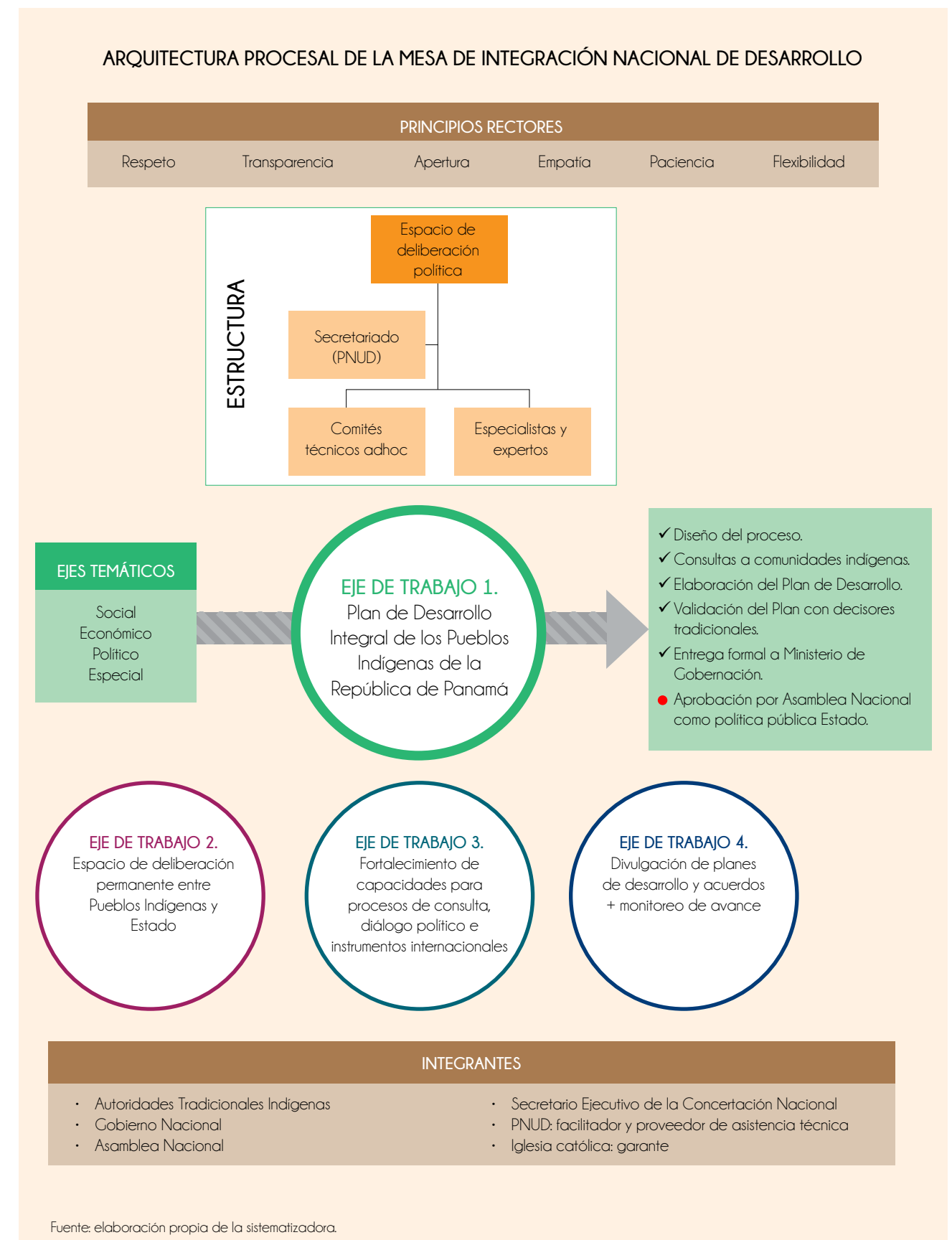
- **Respeto:** reconocer los intereses y sentimientos del otro en una relación.
- **Transparencia:** compartir la información importante, reconocer lo que está en juego y los problemas que puedan surgir, aun cuando resulten difíciles, sensibles o embarazosos, y expresar con sinceridad los pensamientos y sentimientos toda vez que sea necesario en una conversación.
- **Apertura:** estar abierto a ideas y perspectivas nuevas, lo que con frecuencia requiere reconocer y suspender (abandonar de manera temporal), supuestos y preconcepciones.
- **Empatía:** ponerse en el lugar del otro; es decir, comprender verdaderamente la postura de la otra persona en lugar de simplemente reaccionar ante ella.
- **Paciencia:** tener la capacidad de soportar contratiempos y dificultades para conseguir algún bien común.
- **Flexibilidad:** disponer de la capacidad de reexaminar los supuestos iniciales ante la aparición de nueva información.

EJES DE TRABAJO Y EJES TEMÁTICOS

Las funciones de la Mesa se agruparon en cuatro ejes de trabajo:

1. La elaboración de un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá que sería presentado a la Asamblea Nacional para su ratificación como política pública de Estado. Este Plan de Desarrollo se basaría en los cuatro ejes temáticos acordados por la Mesa en julio de 2012:
 - i. Social:** aborda asuntos relacionados con salud, vivienda, educación, cultura, bienestar social, infraestructura y medio ambiente.
 - ii. Económico:** pensado para potenciar las actividades productivas de acuerdo a sus normas y costumbres para la convivencia e incluye lo relacionado con agricultura, agroecología, artesanía indígena, turismo, energía, comercio e industria.
 - iii. Político:** relacionado con el fortalecimiento de la gobernanza y la efectividad de sus instituciones representativas (autoridades tradicionales y gubernamentales); incluye también división política, seguridad territorial, finanzas y el seguimiento a acuerdos y convenios nacionales e internacionales.
 - iv. Especial:** contempla la administración de justicia, la gobernabilidad de las autoridades tradicionales, el fortalecimiento institucional de los territorios y congresos y la seguridad alimentaria desde la perspectiva indígena.
2. El diseño y puesta en marcha de un espacio permanente para la deliberación política y canalización de propuestas sobre asuntos indígenas entre los representantes indígenas y el Gobierno Nacional. Este espacio se encargaría de monitorear el avance de la aplicación de los acuerdos, las políticas públicas y los planes de desarrollo humano que surjan de la deliberación permanente.

- La promoción de capacidades de los diferentes actores (gobierno, sociedad civil, pueblos indígenas, medios de comunicación) para la implementación de procesos de consulta, diálogo político e instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT. Este eje de trabajo incluye también la elaboración y difusión de manuales, guías y protocolos de actuación a utilizar en los procesos de consulta y/o diálogo en Panamá en diferentes idiomas; la provisión de apoyo técnico, logístico y operativo para la negociación y la incidencia política; la realización de misiones de campo; la asistencia de expertos (priorizando la participación de expertos indígenas); y la recopilación de información técnica.
- La divulgación a las partes involucradas y a la opinión pública --de manera sencilla, sistemática y coherente-- de los planes de desarrollo humano y los acuerdos conseguidos, traducidos a los diferentes idiomas indígenas. Esta última función contribuiría al objetivo de monitorear el avance de la aplicación de los acuerdos, las políticas públicas y los planes de desarrollo humano que surjan de la deliberación permanente.



III. EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

La elaboración del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá se definió en la Mesa Integral de Desarrollo como el objetivo más inmediato. Para esto, se creó una Comisión Técnica compuesta por representantes técnicos de las estructuras tradicionales y miembros designados por la Mesa. Adicionalmente, se estableció una Comisión Legal compuesta por abogados indígenas y del Ministerio de Gobernación, cuya misión fue construir el marco legal que diera sostenibilidad a la Mesa mediante un Decreto Ejecutivo, y al Plan de Desarrollo mediante una Ley que garantizara la implementación efectiva de los planes de desarrollo contruidos de forma incluyente y participativa.

DISEÑO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Febrero 2013
- Estructuras tradicionales, MINGOB, Ministerio de Economía y Finanzas, PNUD

CONSULTAS A LAS COMUNIDADES SOBRE SUS PRIORIDADES DE DESARROLLO

- Marzo 2013 - Julio 2013
- Comunidades indígenas, estructuras tradicionales, MINGOB, Ministerio de Economía y Finanzas, PNUD

ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Julio 2013 - Octubre 2013
- Estructuras tradicionales, MINGOB, Ministerio de Economía y Finanzas, PNUD

VALIDACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CON LOS MÁXIMOS ORGANISMOS DE DECISIÓN TRADICIONAL

- Noviembre 2013 - Enero 2014
- Comunidades indígenas, estructuras tradicionales, MINGOB, Ministerio de Economía y Finanzas, PNUD

APROBANDO EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL

- Abril 2014 - primer debate en Comisión de Asuntos Indígenas.
- Asamblea Nacional

La Mesa trabajó el diseño y elaboración del Plan en las siguientes cuatro etapas:

- i. Consultas comunitarias en los territorios indígenas.
- ii. Redacción conjunta de la propuesta del Plan con los insumos de las consultas.
- iii. Validación de la propuesta del Plan con los Congresos y Consejos indígenas.
- iv. Aprobación de la propuesta del Plan por la Asamblea Nacional.

A principios de marzo de 2013, PNUD realizó reuniones bilaterales con todas las estructuras tradicionales para definir la metodología a usar en las consultas comunitarias, las fechas y el presupuesto. Las **consultas en los territorios indígenas** fueron implementadas directamente por las estructuras tradicionales de cada pueblo durante los meses de marzo a julio de 2013, con acompañamiento del gobierno nacional y del PNUD. Se realizaron 94 consultas en las que participaron más de 10,000 personas, abarcando los doce territorios indígenas del país. Cada una de las consultas se hizo respetando las tradiciones y costumbres de cada pueblo, convocándolas y organizándolas geográficamente para posibilitar el acceso del mayor número de comunidades a los sitios de consulta¹³. Las metodologías y herramientas aplicadas en las consultas fueron variadas, dependiendo de la decisión de los técnicos y autoridades locales, yendo desde listado de prioridades y planes de vida, hasta planes estratégicos con análisis FODA y marco lógico.

"El plan que presentamos lo hemos hecho todos en conjunto, los 12 Congresos representados".

Alberto Montezuma, Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos del pueblo Ngábe-Buglé y Campesino

En cada consulta participaron líderes o dirigentes de todas las comunidades convocadas, así como la población de la comunidad sede, con la inclusión de hombres, mujeres y jóvenes. En general, la dinámica de cada consulta se aplicaba durante un día completo y empezaba con una explicación por parte de los técnicos a cargo sobre los antecedentes del proceso, el objetivo y los cuatro ejes temáticos con sus respectivos subejos. Luego, por la tarde se facilitaba una sesión de trabajo en cuatro grupos (uno por eje temático), y se cerraba la consulta con una plenaria en la que cada grupo exponía su trabajo a los demás.

La segunda etapa para la **redacción del borrador del Plan de Desarrollo** se realizó a partir de la conformación de un Comité de Redacción compuesto por un experto de Naciones Unidas y un equipo de cuatro asesores indígenas nombrados por las autoridades tradicionales, contando además con la participación de un representante del Ministerio de Gobierno. Dicho Comité redactó la propuesta y la sometió a validación y aprobación de la Mesa. La propuesta final fue aprobada por la Mesa en octubre de 2013.

La tercera etapa de **validación de la propuesta aprobada del Plan de Desarrollo** se realizó a través de los Congresos y Consejos Generales. Esta etapa se extendió de noviembre de 2013 a enero de 2014.

13 Las subcomisiones técnicas se desplazaban a las comunidades sede, lo cual implicaba un largo recorrido. Por ejemplo, para lograr llegar a Púculo en Dagargunyala, la subcomisión viajó durante 5 días.

La validación fue liderada por las autoridades tradicionales de cada pueblo en sus respectivos territorios, siguiendo sus normas, procedimientos y costumbres.

Una vez validado el Plan de Desarrollo, se remitió al Ministro de Gobierno. El 11 de marzo de 2014, el Ministro de Gobierno recibió la autorización del Consejo de Gabinete para proponer **ante la Asamblea Nacional** el proyecto de Ley¹⁴ que crea el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá (CNDPIP), como mecanismo que dará continuidad a la Mesa de Integración Nacional del Desarrollo.



Fuente: Cisele Didier, PNUD Panamá.

El proyecto de Ley que crea el CNDPIP como mecanismo que dará continuidad a la Mesa de Integración Nacional del Desarrollo contiene el articulado que se muestra en el cuadro a continuación.

14 Dicho Proyecto de Ley fue registrado con el número 709 del 24 de marzo de 2014.

Artículo 1: Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá, como mecanismo garante del pleno desarrollo de los pueblos indígenas de Panamá de acuerdo a sus cosmovisiones, necesidades y prioridades.

Artículo 2: Los objetivos del Consejo Nacional de Desarrollo de Pueblos Indígenas serán los siguientes:

- a) Mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas.
- b) Incluir en las políticas públicas del Estado las necesidades de desarrollo sostenible de los pueblos indígenas.
- c) Garantizar que la implementación del Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas de Panamá sea a través de los mecanismos propios de las estructuras tradicionales de los pueblos indígenas.
- d) Revisar periódicamente la aplicación de las políticas públicas en materia de desarrollo de los pueblos indígenas.
- e) Establecer e implementar estrategias y políticas en materia económica, social, cultural, espiritual y ambiental que guiarán la acción del Estado para alcanzar los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá.
- f) Garantizar el cumplimiento y ejecución del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá.
- g) Garantizar que los pueblos y personas indígenas no sean objeto de discriminación y sus derechos humanos sean respetados conforme a la Constitución Política de la República de Panamá, convenios y tratados internacionales y demás normas nacionales relacionadas a los mismos.

Artículo 3: El Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas de Panamá se aplicará a nivel nacional por las instituciones gubernamentales competentes en asocio con las autoridades tradicionales y administrativas, en las comarcas y demás divisiones territoriales indígenas.

Artículo 4: El Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas de Panamá, se basará para su ejecución en los ejes temáticos de desarrollo que al efecto adoptará el Estado en asocio con las autoridades tradicionales y administrativas, en las comarcas y demás divisiones territoriales indígenas, a través de un Plan de Desarrollo que incluirá los ejes político, económico y social, destacando la salud, economía, educación, cultura, espiritualidad, entre otros temas de relevancia.

Artículo 5: El Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá, estará integrado por:

1. Las doce (12) Estructuras Tradicionales
2. El Estado representado por el Ministerio de Gobierno a través del Viceministerio de Asuntos Indígenas, el cual coordinará con todos los Ministerios y entidades públicas.

Artículo 6: El Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá, tendrá las siguientes funciones:

1. Aprobar su reglamento interno para su funcionamiento.
2. Proponer el presupuesto anual para la implementación del Plan de Desarrollo.
3. Proponer los cronogramas anuales de ejecución del Plan de Desarrollo.

4. Proponer los porcentajes de presupuesto ejecutables en cada territorio.
5. Proponer los planes de ejecución anuales establecidos en cada territorio.
6. Dar seguimiento al cumplimiento de dichos planes de ejecución.
7. Supervisar el cumplimiento del Plan de Desarrollo.
8. Evaluar sus niveles de satisfacción.
9. Establecer nuevas necesidades y revisar el Plan de Desarrollo.
10. Actualizar el Plan de Desarrollo de manera periódica.

Artículo 7: El Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá estará adscrito al Ministerio de Gobierno como ente rector de coordinación e implementación de las políticas indígenas del Estado a través del Viceministerio de Asuntos Indígenas, como instancia de consulta sobre políticas y acciones públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

Artículo 8: Como herramienta que define los lineamientos estratégicos de desarrollo sostenible de los pueblos indígenas, se adoptará el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, el cual será reglamentado por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno.

Artículo 9: Esta ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10: Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

En el mes de abril de 2014, el Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate en la Asamblea Nacional pero luego, debido al proceso electoral, la Asamblea interrumpió su revisión. Una vez conformada la nueva Asamblea Nacional resultado de las elecciones Generales del 4 de mayo de 2014, se espera que esta última etapa culmine exitosamente y que los pueblos indígenas de Panamá puedan contar con el reconocimiento legal del Plan de Desarrollo Integral que elaboraron de forma participativa e incluyente, como política pública del Estado y con el CNDPIP como mecanismo garante de su implementación.

“Es primera vez que el Estado llega a un consenso con la representación de los Congresos para establecer un plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas. Y los Congresos van a exigir la adopción por ley pues lo que queremos es que sea una política de Estado”.

Roberto Lino Pacheco, Dirección General de Política Indígena del Ministerio de Gobierno

III.2

CARACTERÍSTICAS DEL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL REMITIDO A LA ASAMBLEA NACIONAL

Durante la redacción del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá se observaron los estándares internacionales que garantizan los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas y se priorizó el respeto a sus usos y costumbres. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Integral de los pueblos indígenas de Panamá es un plan consensuado, redactado de manera participativa e incluyente, en el que se

han tenido en cuenta todas y cada una de las especificidades características del país. El período de vigencia del Plan de Desarrollo remitido a la Asamblea Nacional sería de 15 años, desde 2014 hasta 2029.

El Plan validado y remitido a Asamblea Nacional incluye la visión de los pueblos indígenas, la misión y objetivo estratégico del Plan, los principios para su implementación y los resultados esperados. Asimismo, se especifican los mecanismos de implementación y ejecución y la instancia para la supervisión, seguimiento y evaluación (el CNDPIP). Su contenido se estructura alrededor de 3 ejes: (i) político y jurídico; (ii) económico; y (iii) social subdividido en los subejos de educación, cultura, salud, vivienda, infraestructura y energías. Para cada eje y subeje, se plantean objetivos, metas, acciones e indicadores. El Anexo 3 presenta una síntesis del Plan.

“Cuando se construye desde la gente, la gente se empodera. [...] Y para que haya un reconocimiento de los pueblos indígenas, los indígenas deben ser reconocidos como interlocutores válidos”.

Yaritza Espinosa, Asesora de la Autoridad de la Comarca Ngäbe Buglé

III.3 LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

El principal desafío a la fecha es lograr la aprobación del Proyecto de Ley número 709 del 24 de marzo de 2014 por parte de la Asamblea Nacional. Una vez esto suceda, el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá podrá empezar a funcionar, dando vida al Plan elaborado y validado por los pueblos indígenas.

Adicionalmente, los siguientes factores serán clave para la implementación exitosa del Plan:

- Voluntad política clara y explícita por parte del Estado, mediante el gobierno nacional de turno, para co-liderar y financiar el proceso de desarrollo en los territorios indígenas.
- Representantes institucionales y autoridades tradicionales que asuman con responsabilidad el liderazgo del proceso.
- Estructuras tradicionales con la capacidad y la voluntad política para redefinir los parámetros que configuran el diseño organizacional y las políticas de desarrollo de los territorios indígenas.
- Todas las autoridades, nacionales y tradicionales, dispuestas a adecuar su gestión a una nueva cultura de calidad.
- Los instrumentos de gestión y asignación de recursos presupuestales adaptados por el gobierno al nuevo modelo.
- Una estructura técnica profesional para la implementación, seguimiento y evaluación del proceso.
- Un alto grado de participación y auditoría en la implementación del Plan por parte de todas las comunidades indígenas.

“No solamente las comunidades indígenas se sentaron en la mesa confiando en que tenían un facilitador -Naciones Unidas- que les escuchaba al mismo volumen y con el mismo nivel de atención que estaba escuchando a la parte gubernamental y que por lo tanto respetaba el abc de la facilitación. Podemos decir lo mismo de la parte gubernamental, que también estuvo presente de manera permanente, tanto a nivel técnico como a nivel senior. Y como resultado de ese trabajo conjunto se produce la formulación del Plan. Yo creo que ha sido un trabajo intenso, impecable y honesto; y en la honestidad queda el tema de la última decisión política que pasa por la aprobación y financiación del Plan”.

Fernando Hiraldo, PNUD

“El eje central para que ellos [la nueva administración del gobierno electo] continúen su trabajo y que no se nos vuelva a enredar más el tema, es que es un camino, es el norte a seguir. Si nos preguntan cuál es la visión que tienen los pueblos indígenas, es que se les cumpla y se les implemente el plan de desarrollo integral. Será muy importante que el gobierno del Presidente Varela lo fortalezca con todos los recursos necesarios para darle divulgación a través de todos los medios posibles para que, especialmente los pueblos indígenas, conozcan todas sus etapas del plan de desarrollo, así como los antecedentes, cuánto costó hacerlo. [...] Deberá facilitarse el presupuesto para que los pueblos indígenas vean reflejado el impacto de ese plan de desarrollo en su vida de comunidades”.

Torbía Venado, Viceministra de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno



“Ellos [los expertos indígenas contratados para la elaboración del Plan] pusieron alma y corazón en el trabajo, luego lo validaron y desde ahora defenderán el camino que los pueblos indígenas han permeado en el Plan de Desarrollo pues han sido empoderados como ciudadanos. Ellos serán los interlocutores frente al gobierno”.

Kim Bolduc, Sistema de Naciones Unidas

“Me parece que sería muy importante hacer un foro para sensibilizar y explicar a todos los diputados, indígenas y no indígenas, sobre los antecedentes, el proceso de elaboración, las fortalezas y la importancia del Plan. Sobre por qué ese plan es un compromiso obligante prácticamente para el Estado panameño y para la gestión del nuevo gobierno. [...] Uno de los temas a fortalecer es que en la implementación del Plan se incluya a los jóvenes y a las mujeres como participantes y como tomadores de decisiones”.

Torbía Venado, Viceministra de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno

IV. EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS: APORTES Y LECCIONES APRENDIDAS

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene como base la preocupación de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas que les han impedido ejercer su derecho al desarrollo de conformidad con sus aspiraciones e intereses. Con esa base, la Declaración destaca que a las Naciones Unidas le corresponde promocionar y proteger los derechos de los pueblos indígenas. La promoción del respeto y de la plena aplicación de dicha Declaración es un compromiso firme de Naciones Unidas.

El Sistema de Naciones Unidas en Panamá desplegó todos sus recursos para proporcionar al proceso del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá el mejor apoyo metodológico, técnico y logístico. El rol

de Naciones Unidas en este proceso, a través de la Oficina del PNUD en Panamá, fue múltiple. Por un lado, coordinó y facilitó la Mesa de Integración Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, contribuyendo al fortalecimiento de la Mesa como un espacio dialógico de deliberación y toma de decisiones entre el Estado y los pueblos indígenas en la construcción de una visión conjunta. Por otro lado, coordinó, facilitó, acompañó y proporcionó asistencia técnica al proceso de diseño del Plan, a las consultas, a las validaciones y a la redacción final de la propuesta que se remitió a la Asamblea Nacional para su aprobación como ley y posterior gestión como política pública.

DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2007)

Artículo 41. Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernen.

Artículo 42. Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

En particular, la Mesa apoyada por PNUD Panamá, marcó un hito en el relacionamiento entre el gobierno y los pueblos indígenas, puesto que por primera vez se instaló un proceso mediante el cual ambas partes trabajaron de forma dialógica en un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, abordando

Las infraestructuras para la paz son redes de sistemas interdependientes, recursos, valores y destrezas residentes en el gobierno, en la sociedad civil y en las instituciones comunitarias, que promueven el diálogo y la consulta, previenen el conflicto violento y posibilitan la mediación pacífica cuando surge la violencia. [PNUD, 2013]

temáticas estructurales vinculadas al desarrollo sostenible y al reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas. Es decir, se ha superado el modelo de gestión de crisis, avanzando hacia el fortalecimiento de infraestructuras interculturales para la paz, lo cual brinda la oportunidad de profundizar la democracia, fortalecer la gobernabilidad y superar las exclusiones en un país multiétnico, plurilingüe y multicultural.

El SNU ha aportado también al proceso de diálogo su capacidad de interlocución con los diversos actores nacionales, tendiendo puentes de comunicación y confianza. El prestigio y la credibilidad del PNUD y del Sistema de Naciones Unidas en Panamá permitieron culminar con éxito el proceso. El sello SNU imprimió imparcialidad, credibilidad, legitimidad y respeto al espacio de diálogo.

LECCIONES APRENDIDAS

Hay varias lecciones aprendidas de este proceso de diálogo reflexivo-generativo que pueden ser replicables o adaptables a otros contextos y procesos.

Desde el punto de vista procesal:

- El enfoque dialógico es una herramienta clave para la transformación de relaciones conflictivas y polarizadas que permite reencauzar el capital social hacia el camino de la paz, la democracia, el desarrollo sostenible y el respeto pleno de los derechos humanos.
- La participación de todas aquellas agencias del Sistema de Naciones Unidas que pueden aportar a un buen proceso da solidez y coherencia al apoyo que se brinda. Deben buscarse siempre, en primera instancia, los recursos humanos, metodológicos y técnicos “dentro de casa”, antes de recurrir a la figura de consultores externos.
- Todo proceso dialógico debe velar por la representatividad e inclusividad durante todas las fases del mismo. Cuando se trata de procesos de diálogo que abordan los derechos humanos, la base jurídico-legal vinculada directamente al reconocimiento de dichos derechos y el desarrollo humano, es un requisito indispensable contar con la participación plena y activa del gobierno, así como con su voluntad política. Dicha participación va creando los nexos que aportarán sostenibilidad a lo consensuado y acordado.
- El haber empoderado a los técnicos indígenas durante el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, permitirá que ellas y ellos mismos sean los interlocutores frente al Gobierno defendiendo el camino que ellos y ellas mismas han indicado.

- Fue muy importante dedicar parte de los recursos a la preparación del marco legal que permita la exitosa implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. El haber elaborado un marco para el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá dentro del Proyecto de Ley remitido a la Asamblea Nacional, permitirá afianzar un espacio permanente de alto nivel como garante de una implementación para el desarrollo integral de los siete pueblos indígenas del país.

Desde el punto de vista metodológico:

- El contar con capacidades metodológicas y procesales disponibles para un codiseño participativo y flexible de este tipo de procesos de diálogo permite la adaptación del mismo a las circunstancias del contexto y a las condiciones de los actores, incrementando la posibilidad de consensos y resultados tangibles.
- Fue muy importante contar con un equipo de facilitadores expertos, así como con la asesoría política y técnica de una serie de personas e instituciones que participaron bajo diversas modalidades en la Mesa. El establecimiento y el respeto de los principios dialógicos para el proceso coadyuvaron a la creación de un contenedor seguro para el diálogo. El tiempo compartido en las reuniones y en las comisiones ad hoc ayudó a construir capital social y un tejido relacional en apoyo al diálogo, a la construcción de consensos y al cumplimiento de los acuerdos de la Mesa. La flexibilidad en el diseño y coordinación del proceso apuntalaron la receptividad y respuesta de la Mesa.
- Al estar acompañando un proceso de diálogo intercultural, no solo es importante velar por que la información de tipo legal o técnica llegue por igual a todos los actores del diálogo, sino también por que los dialogantes reciban insumos que les sensibilicen para comprender mejor la cosmovisión con la que la o las otras partes visualizan la problemática en cuestión.
- Las consultas realizadas en las comunidades indígenas fueron exitosas pues se hizo una buena convocatoria, se condujeron en el idioma local, se contó con la participación de los sabios y conocedores de los saberes ancestrales, y se contó con la facilitación técnica de personas con las capacidades requeridas que fueron designadas directamente por las autoridades tradicionales indígenas.

“ Si no trabajamos con los pueblos indígenas, no estamos cumpliendo con el mandato de Naciones Unidas. Me parece que haber ayudado en la construcción de un plan de desarrollo indígena es el punto de partida a la esperanza.”

Fernando Hiraldo, PNUD



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anaya, James. Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá*. A/HRC/27/52/Add.1 (versión avanzada no editada). Mayo de 2014.

Asamblea Nacional. *Constitución Política de la República de Panamá*. 2004.

Asamblea Nacional. Diversas leyes relacionadas con la conflictividad objeto de la sistematización. 1952-2013.

BID-CEPAL. *Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.

Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP). *Informe del consultor Bernardo Emilio Jaén Venado*. Mayo de 2010.

Cuentas, Mirna y Linares, Anaí. *Guía Práctica de Diálogo Democrático*. PNUD, OEA. Febrero, 2013.

Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. *Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Propuesta consolidada. 2014.

Ministerio de Gobierno. Dirección Nacional de Política Indígena. Arosemena, Esteban. *Instalación de la Mesa Nacional para la elaboración, estudio y diseño de un Plan de desarrollo integral para los pueblos originarios de la República de Panamá*. Panamá, octubre de 2012.

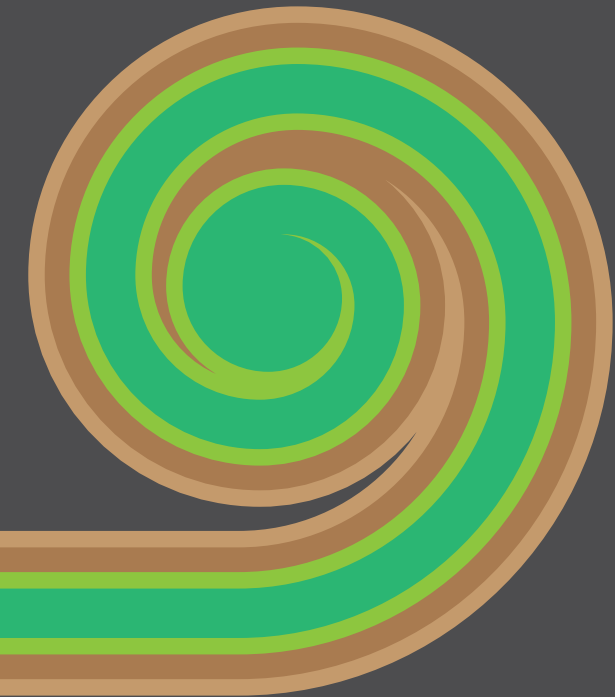
Naciones Unidas. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2007.

Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central, Tomo II*. Noviembre 2011.

Sistema de Naciones Unidas en Panamá. Diversos artículos, resúmenes, estudios de caso, reportes y presentaciones por Aín, Gastón; De Francisco, Iñaki; y Didier, Gisele. 2011-2014.

UNICEF y FUNPROEIB Andes. *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas de América Latina*. Cochabamba, 2009.

ANEXOS



ANEXO 1. Personas entrevistadas para la sistematización

Representantes del Estado

- Toribia Venado, Viceministra de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno
- Esteban Arosemena, Director General de Política Indígena del Ministerio de Gobierno
- Roberto Lino Pacheco, Asesor Legal de la Dirección General de Política Indígena del Ministerio de Gobierno

Representantes Indígenas

- Leonides Cunampia, Gobernador de la Comarca Emberá
- Abigail Grajales, Presidente del Congreso General de Tierras Colectivas Emberá Wounaan
- Flaviano Iglesias, técnico del Congreso de Dagargunyala y Representante de Panamá en el Fondo Indígena
- Jesús Alemania, asesor de la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos del pueblo Ngäbe-Buglé y Campesino
- Alberto Montezuma, miembro de la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos del pueblo Ngäbe-Buglé y Campesino
- Yaritza Espinosa, asesora de la Autoridad de la Comarca Ngäbe-Buglé

Iglesia Católica

- Padre Eusebio Muñoz

Naciones Unidas

- Kim Bolduc, Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Panamá (2010-2014)
- Fernando Hiraldo, Representante Residente Adjunto del PNUD en Panamá
- Gisele Didier, Oficial de Programa de la Oficina del PNUD en Panamá
- Inaki de Francisco, Coordinador de Proyecto del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas

ANEXO 2. Composición de la Comisión Técnica de la Mesa para la elaboración del Plan de Desarrollo

La Comisión Técnica estuvo compuesta por los siguientes delegados y delegadas:

ESTRUCTURA	DELEGADA/O	CARGO	OBSERVACIONES
Comarca Emberá-Wounaan			
	Cándido Mezua	Técnico del Congreso General	
Comarca Ngäbe-Buglé			
	Elmo Bejerano	Técnico del Congreso General	Sustituido por Erick Montezuma en junio de 2013
	Harmodio Rodríguez	Técnico de la Cacica General	
Comarca Guna de Madungandi			
	Manuel Martínez	Técnico del Congreso General	
Comarca Guna de Wargandi			
	Eliberto Martínez	Técnico del Congreso General	Sustituido por Wilfredo López en enero de 2014
Comarca Guna-Yala			
	Geodisio Castillo	Técnico del Congreso General	Sustituido por Valerio Nuñez en mayo de 2013
Congreso General Buglé			
	Marcelo Guerra	Técnico del Congreso General	
Congreso General Guna de Dagargunyala			
	Flaviano Iglesias	Técnico del Congreso General	
Congreso General Emberá de Alto Bayano			
	Ultimino Cabrera	Técnico del Congreso General	
Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan			
	Abigalil Grajales	Técnico del Congreso General	
Consejo General del Pueblo Bri-Bri			
	Magdalena González	Técnico del Consejo General	
Consejo General del Pueblo Naso Tjër-di			
	Félix Sánchez	Técnico del Consejo General	
Congreso Nacional del Pueblo Wounaan			
	Leonides Quiroz	Técnico del Congreso General	
Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales e Derecho del Pueblo Ngäbe-Buglé			
	Alberto Montezuma	Técnico de la Coordinadora	
Ministerio de Gobierno			
	Toribia Venado	Viceministra de Asuntos Indígenas	Desde 2014
	Esteban Arosemena	Director Nacional de Política Indígena	
	Roberto Lino	Asesor Legal de la Dirección Nacional de Política Indígena	
Ministerio de Economía y Finanzas			
	Raulino Peña	Coordinador Comarcas Indígenas	

ANEXO 3. Síntesis del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá

VISIÓN

Los pueblos indígenas de Panamá alcanzan el desarrollo pleno en el ejercicio de sus derechos humanos, consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la Constitución de Panamá y en su derecho consuetudinario y son pueblos autónomos en pleno ejercicio de su libre determinación con sus estructuras y autoridades tradicionales plenamente fortalecidas, que garantizan la seguridad territorial y el control sobre los recursos naturales; que promueven permanentemente sus cosmovisiones y espiritualidad propias; y que definen prioridades y estrategias de desarrollo con identidad en cooperación con el Estado.

MISIÓN

Alcanzar el pleno desarrollo socio económico sostenible de los pueblos indígenas de Panamá, el fortalecimiento y unidad de los pueblos indígenas y de sus sistemas de gobierno autónomos, el fortalecimiento y garantía de la seguridad territorial, el fortalecimiento de sus identidades, lenguas y cosmovisiones y el establecimiento de espacios de participación efectiva y democrática en la vida política, social, judicial y económica del país. Lograr que todas las dependencias de la Administración Pública actúen con equidad, pertinencia cultural y calidad para alcanzar el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas. Conseguir que el Estado reconozca el derecho de participación plena de los pueblos indígenas, en el marco de sus obligaciones políticas y jurídicas. Obtener del Estado el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la disponibilidad de los recursos económicos dirigidos a la implementación y ejecución del plan de desarrollo indígena para alcanzar el buen vivir de los pueblos indígenas con participación plena y efectiva en las estructuras políticas del Estado en igualdad de condiciones.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas desde diversos ámbitos como el económico, el social, el educativo, el cultural, el espiritual y el de la salud, priorizando la medicina tradicional, garantizando la seguridad territorial, el control sobre los recursos naturales de los territorios indígenas, la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria de cada pueblo indígena y la diversidad cultural del Estado panameño. Esto se logrará mejorando y garantizando la participación política de los pueblos indígenas, como compromiso del Estado panameño en armonía con las estructuras tradicionales de cada pueblo, respetando y reconociendo el derecho a la autogestión a través de sus estructuras tradicionales y formas de autogobierno, teniendo como horizonte el desarrollo con identidad, en los parámetros del buen vivir y logrando compromisos concretos del Estado panameño para favorecer el desarrollo de los pueblos indígenas del país.

PRINCIPIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

1. Solidaridad, unidad y complementariedad entre los pueblos indígenas.
2. Bienestar colectivo y comunitario, que prioriza el bienestar de toda la comunidad sobre el individual y que promueve una economía colectiva, participativa y compartida.

3. Construcción de capacidades de las comunidades indígenas para mejorar los niveles educativos y profesionales de los pueblos indígenas.
4. Acatamiento de los estándares nacionales e internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, establecidos principalmente en la Constitución Nacional de la República de Panamá, en las demás leyes que rigen la materia, en el Convenio No. 107 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, así como de los órganos de control y seguimiento del cumplimiento de los tratados internacionales de las Naciones Unidas.
5. Seguridad y garantía territorial y del desarrollo sostenible con identidad para proteger a las futuras generaciones.
6. Acatamiento de las cosmovisiones y espiritualidad propias de cada pueblo indígena de Panamá.
7. Consulta, el consentimiento previo, libre e informado y la participación como garantía de los derechos políticos y territoriales de los pueblos indígenas de Panamá.
8. Buena fe y transparencia en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas.
9. Respeto a la diversidad de los pueblos indígenas.
10. Desarrollo con identidad como forma de respeto de la identidad cultural de los pueblos indígenas.

RESULTADOS ESPERADOS

- Pueblos indígenas plenamente empoderados utilizando el Plan como marco orientador de su desarrollo, implementando programas y proyectos de desarrollo como parte de una política pública sancionada por la Asamblea Nacional.
- Programas de desarrollo específicos para cada pueblo indígena definidos e implementados por las autoridades tradicionales conjuntamente con el Estado, a partir de la inversión de los recursos del Estado que sean necesarios para implementar el Plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas.
- Marco legal para el desarrollo de los pueblos indígenas definido y adaptado a la realidad panameña, incorporando los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas y ratificando el Convenio No. 169 de la OIT.
- Territorios indígenas plenamente reconocidos en el marco legal, conflictos territoriales reducidos y autoridades tradicionales fortalecidas dentro de los territorios.
- Instituciones tradicionales y autoridades tradicionales fortalecidas y en capacidad de administrar y gobernar sus territorios con plenitud de desarrollo.
- Instituciones públicas actuando de manera coherente con los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas.
- Capacidades técnicas, educativas y profesionales de los pueblos indígenas mejoradas.

SUPERVISIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Estado creará una instancia de deliberación nacional y de diálogo de los pueblos indígenas, llamada Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá (CNDPIP)¹⁵. Los siete pueblos indígenas estarán debidamente representados en el CNDPIP y sus integrantes serán designados y facultados por el Congreso o Consejo de cada territorio, quienes actuarán en su representación. El CNDPIP será la entidad encargada de supervisar y dar seguimiento a la implementación del Plan de Desarrollo.

¹⁵ Véase el articulado del Proyecto de Ley número 709 del 24 de marzo de 2014 en la sección III.1.

Las funciones del CNDPIP serán:

- Aprobar su régimen de funcionamiento.
- Proponer el presupuesto anual para la implementación del Plan.
- Proponer los cronogramas anuales de ejecución.
- Proponer los porcentajes de presupuesto ejecutables en cada comarca.
- Proponer los planes de ejecución anuales establecidos en cada comarca.
- Dar seguimiento al cumplimiento de dichos planes de ejecución.
- Supervisar el cumplimiento del Plan.
- Evaluar los niveles de satisfacción.
- Establecer nuevas necesidades y revisar.
- Actualizar el Plan de manera periódica.

Los integrantes del CNDPIP serán los miembros de la Mesa Nacional de Desarrollo que elaboró el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá: las doce estructuras tradicionales indígenas; y el Estado representado por el Ministerio de Gobierno a través del Viceministerio de Asuntos Indígenas, el cual coordinará con todos los Ministerios y entidades públicas.

El Estado también garantizará los recursos financieros necesarios para el funcionamiento del CNDPIP, que serán gestionados por su facilitador, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá. PNUD se encargará también de asegurar la asistencia técnica que sea necesaria para la implementación del Plan.

Los Congresos y Consejos tradicionales elaborarán los planes operativos anuales por territorio y los remitirán al CNDPIP, que se encargará de consolidarlos en un Plan Operativo Anual Nacional, coordinando con los Ministerios su adopción. El Plan Operativo Anual Nacional deberá ser elaborado por el CNDPIP durante el año anterior a su ejecución para asegurar su inclusión dentro de la Ley General de Presupuesto del Estado.

IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN

Para trabajar en la implementación del Plan y asistir al CNDPIP en el cumplimiento de sus cometidos, se establecerá un equipo técnico de implementación compuesto por cuatro personas elegidas por el CNDPIP, bajo la coordinación del PNUD. Estas personas serán elegidas anualmente.

La ejecución del Plan de Desarrollo estará a cargo de los diferentes Ministerios y otras entidades estatales bajo cuyos mandatos queden las acciones del Plan de Desarrollo, de las estructuras tradicionales y de otras instituciones que por sus capacidades técnicas o especialidades puedan implicarse en las labores de ejecución del Plan de Desarrollo. Todas las instituciones que participarán en la ejecución del Plan de Desarrollo deberán trabajar en coordinación con las autoridades tradicionales indígenas.

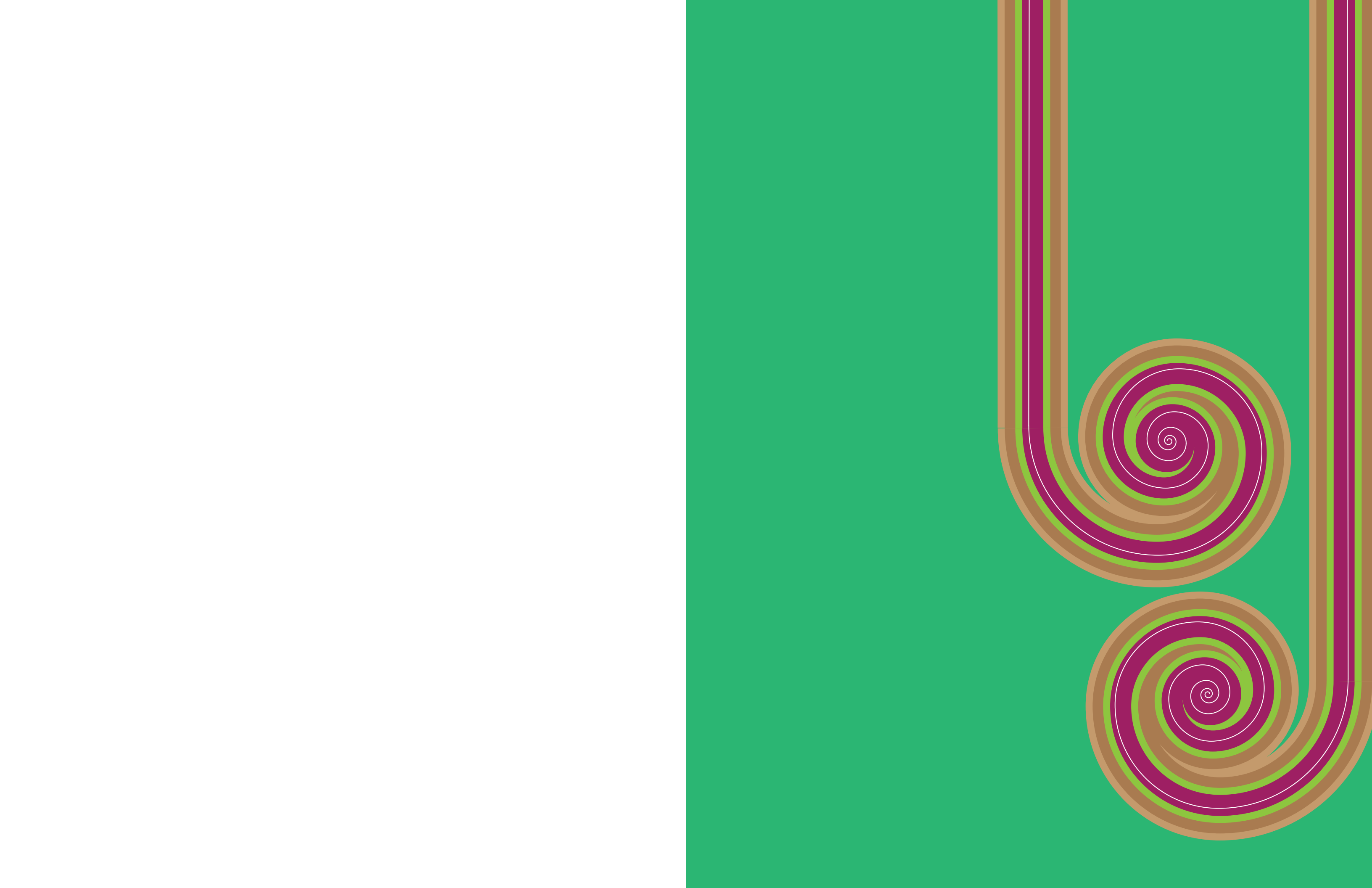
La ejecución del Plan de Desarrollo deberá realizarse de manera consensuada y coordinada entre los Ministerios, otras entidades estatales y los Congresos y Consejos Tradicionales. El equipo técnico de implementación velará por que esta coordinación exista y por que las decisiones se adopten de manera consensuada. Asimismo, se utilizarán las estructuras de coordinación en los territorios donde existan y se promoverá la creación de estructuras similares en aquellos territorios donde se requiera.

CONTENIDO

El Plan se estructura alrededor de 3 ejes: (i) político y jurídico; (ii) económico; y (iii) social subdividido en los subejos de educación, cultura, salud, vivienda, infraestructura y energías. Para cada eje y subeje, se plantean objetivos, metas, acciones e indicadores.

EJE /Subeje	ACTIVIDADES EN EL PLAN
POLÍTICO Y JURÍDICO	Fortalecimiento del liderazgo de las autoridades tradicionales.
	Fortalecimiento de los Congresos como instituciones políticas tradicionales. Hacia un modelo de Estado plurinacional.
	Mejora de la Gobernanza en los territorios indígenas y la seguridad territorial.
	Adaptación a estándares internacionales y establecimiento de salvaguardas.
	Adopción de un procedimiento o mecanismos para garantizar consulta, consentimiento y participación.
	Promoción del liderazgo político de jóvenes y de las mujeres indígenas.
	Fortalecimiento de los sistemas propios de justicia.
	Mejorar la convivencia entre los sistemas de justicia reconociendo la aplicación de la justicia tradicional dentro de los territorios indígenas.
ECONÓMICO	Desarrollar una cultura ambiental y productiva con enfoque de protección y conservación con pertinencia cultural.
	Promoción de la autogestión económica y de modelos de desarrollo territorial propios.
	Fortalecer los sistemas productivos tradicionales y desarrollo de nuevos cultivos.
	Promoción de la soberanía alimentaria.
	Mejora de las actividades económicas propias y de sus estructuras económicas.
	Construcción de modelos de producción sostenible para el desarrollo económico en los territorios.
Fomento del acceso de la mujer y de los jóvenes indígenas a actividades productivas y económicas.	

EJE /Subeje	ACTIVIDADES EN EL PLAN
SOCIAL / Educación	Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos y aumentar procesos de innovación y competitividad.
	Mejorar servicios de tecnología y comunicación educativa en las comarcas y territorios indígenas y las infraestructuras educativas.
	Revisión e implementación de la Ley 88 de Educación Bilingüe Intercultural.
	Desarrollar programa de valorización de conocimientos ancestrales y rescate de identidad cultural.
	Aumentar y mejorar la educación superior de jóvenes y mujeres.
SOCIAL / Cultura	Revitalizar las culturas propias y promocionar su desarrollo.
SOCIAL / Salud	Mejora de las infraestructuras y de las condiciones de atención para fomentar la atención integral de la salud en los territorios indígenas.
	Mejora de condiciones de salubridad en los territorios indígenas y prevención de enfermedades.
	Aumento de personal médico en las comarcas y los territorios indígenas (médicos, enfermeras y personal técnico de prevención) y la coordinación con las autoridades.
	Fortalecimiento de la medicina tradicional con presupuesto del Estado, desde las autoridades indígenas.
SOCIAL / Vivienda	Construcción de viviendas tradicionales.
	Programa de atención especial a indígenas urbanos y las viviendas que utilizan.
SOCIAL / Infraestructuras y Energías	Mejora y ampliación de infraestructuras existentes en los territorios indígenas.
	Programas de generación de energías alternativas.



IMAGINANDO UN FUTURO COMÚN:

Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá

Alcanzar el pleno desarrollo socio económico sostenible de los pueblos indígenas de Panamá, el fortalecimiento y unidad de los pueblos indígenas y de sus sistemas de gobierno autónomos, el fortalecimiento y garantía de la seguridad territorial, el fortalecimiento de sus identidades, lenguas y cosmovisiones y el establecimiento de espacios de participación efectiva y democrática en la vida política, social, judicial y económica del país. Lograr que todas las dependencias de la Administración Pública actúen con equidad, pertinencia cultural y calidad para alcanzar el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas.

Conseguir que el Estado reconozca el derecho de participación plena de los pueblos indígenas, en el marco de sus obligaciones políticas y jurídicas. Obtener del Estado el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la disponibilidad de los recursos económicos dirigidos a la implementación y ejecución del plan de desarrollo indígena para alcanzar el buen vivir de los pueblos indígenas con participación plena y efectiva en las estructuras políticas del Estado en igualdad de condiciones.



Al servicio de las personas y las naciones

