



ANÁLISIS SOCIOCULTURAL COMARCA GUNA YALA

Programa de Inclusión y
Desarrollo Social
(PNL 1105 Reformulado)



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL

OCTUBRE, 2021

Consultora

MSc. Amelia Landau

Con el apoyo de:

Lic. Gustavo Guevara

Stephanie Morales, MSc.

Financiado por



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	ANTECEDENTES.....	6
2.1	La infancia en Gunayala	11
3.	EL PROYECTO	13
4.	MARCO LEGAL	16
5.	LÍNEA DE BASE SOCIOCULTURAL	21
5.1	Características Demográficas	21
5.2	Características de las viviendas	23
5.3	Patrones de Migración.....	28
5.4	Análisis de Servicios de Atención en la Comarca Gunayala	29
5.4.1	Sector Salud	29
5.4.1.1	índice de Mortalidad y Morbilidad	30
5.4.1.2	Situación de salud de la infancia	32
5.4.1.3	Atención a la madre	32
5.4.1.4	Violencia infantil	33
5.4.2	Sector Educativo	33
5.5	Características económicas	38
5.6	ASPECTOS CULTURALES	39
5.6.1	Usos de la tierra, economía productiva y recursos naturales.	40
5.6.2	Tenencia de la Tierra	43
5.6.3	El rol de la mujer y la niñez	44
7.	IMPACTOS SOCIOCULTURALES DE LOS PROYECTOS	50
7.1	Identificación de Impactos.....	50
7.2	Valoración de Impactos	51
7.3	Matriz de Mitigación	52
8.	PLAN DE GESTIÓN SOCIOCULTURAL	54
9.	Bibliografía	58

Índice de tablas

Tabla 1. Superficie, población y densidad de población de la Comarca Gunayala.	21
Tabla 2. Distribución por género de la población de la Comarca Gunayala, por corregimiento.....	22
Tabla 3. Viviendas ocupadas y personas que las habitan, según tipo de vivienda. Años 2000-2010.	24
Tabla 4. Características de las viviendas ocupadas en Gunayala.	27
Tabla 5. Causas de mortalidad en la población de la Comarca Gunayala.	31
Tabla 6. Centros escolares del Corregimiento de Narganá.	33
Tabla 7. Centros educativos del corregimiento de Ailigandí.	35
Tabla 8. Distribución porcentual de las actividades económicas en la Comarca Gunayala.....	38
Tabla 9. Matriz de impactos socioculturales.....	51
Tabla 10. Matriz de Mitigación de los Impactos Socioculturales previstos.....	52
Tabla 11. Gestión de los impactos socioculturales.	54

Índice de Figuras

Figura 1. Ubicación de la Comarca Gunayala en Panamá	6
Figura 2. Ubicación de Ustupu y Tikantiki en la Comarca Gunayala.....	8
Figura 3. Ubicación del CAIPI en Tikantiki.....	13
Figura 4. Estado actual del CAIPI en Tikantiki	14
Figura 5. Ubicación del CAIPI en Ustupu.....	14
Figura 6. Estado actual del CAIPI en Ustupu.	15
Figura 7. Propuesta arquitectónica del CAIPI en Tikantiki.	15
Figura 8. Pirámide poblacional del Corregimiento de Narganá.....	22
Figura 9. Pirámide poblacional del corregimiento de Ailigandí.....	23
Figura 10. Tenencia de la vivienda para los corregimientos de la Comarca Gunayala.	25
Figura 11. Grupo de ingresos de los hogares en los corregimientos de la Comarca Gunayala.....	26
Figura 12. Migración Guna dentro del país.	28
Figura 13. Nivel educativo de la población guna migrante dentro del país.	29
Figura 14. Debilidades y deficiencias del sector salud en Gunayala.	30
Figura 15. Morbilidad en la Comarca Gunayala. Años 2017 y 2018.....	31
Figura 16. Nivel de instrucción del corregimiento de Narganá.	35
Figura 17. Nivel de instrucción en el corregimiento de Ailigandí.	37
Figura 18. Porcentaje de asistencia escolar por corregimientos de la Comarca Gunayala.....	37
Figura 19. Índice de Progreso Social en Gunayala.	39

Figura 20. Impactos derivados del cambio climáticos en la Comarca Gunayala.	49
Figura 21. Vulnerabilidad al Cambio Climático en la Comarca Gunayala.....	50
Figura 22. Impactos socioculturales positivos de los proyectos del Programa en Gunayala.....	50

1. INTRODUCCIÓN

El Estado Panameño, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tiene la misión de ejercer la rectoría de la política social integral para beneficio de la población en el territorio nacional y, en especial, de los grupos de interés prioritarios, así como la presentación de servicios de calidad y oportunos, y el fomento del capital social bajo una perspectiva de ciclo de vida, protección de derechos humanos y desarrollo sostenible, que contribuya a erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad e inequidad.

En agosto de 2015, el Directorio del BID aprobó el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105), cuyo organismo ejecutor es el MIDES, en representación del Gobierno de Panamá. El objetivo del Programa es contribuir a la reducción de la pobreza extrema y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social a fin de promover la acumulación de capital humano. Dentro de los objetivos específicos del Programa, se encuentran el *i)* fortalecer al MIDES en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales, *ii)* mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transparencia Monetaria Condicionada (PMTMC) y *iii)* disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidas a la primera infancia.

En ese mismo año (2015) se realizó un Convenio de Uso y Administración entre el MIDES y las Comunidades de Ustupu y Tikantiki (por separado)¹, en el que se acordó:

Compromisos del MIDES

- Utilizar el lote de terreno donde se encuentran el Centro de Orientación Infantil y Familiar (COIF) de Ustupu y el COIF de Tikantiki, para la actividad de atención integral de los niños y niñas de la comunidad.
- Realizar las obras necesarias para el mejoramiento de cada Centro.
- Aceptar el lote en cada lugar a entera satisfacción en el estado en que se encuentra.
- Aceptar los demás compromisos que la Ley Orgánica haya fijado y que sean cónsonos con los fines del Convenio de Uso y Administración.

Compromisos de la Comunidad de Ustupu y de la Comunidad de Tikantiki

- Realizar las acciones necesarias para facilitar el uso y administración del lote de terreno donde se encuentra ubicado cada COIF, de forma permanente, para la actividad de atención integral de los niños y niñas de la comunidad, por el MIDES, en forma gratuita.

¹ Ambos convenios fueron suscritos el 14 de agosto de 2015, entre el Ministro de Desarrollo Social, el Sahila de la Comunidad de Tikantiki, el Sahila de la Comunidad de Ustupu y refrendados el 13 de noviembre de 2015 (Ustupu) y el 18 de marzo de 2016 (Tikantiki) por la Contraloría General de la República.

- Permitir al MIDES la realización de las obras necesarias para el mejoramiento del COIF de la comunidad de Ustupu y el COIF de la comunidad de Tikantiki.
- Aceptar los demás compromisos que su Ley Orgánica haya fijado y que sean cónsonos con los fines del Convenio de Uso y Administración

El Programa comenzó su ejecución a finales del año 2016 cumpliendo con importantes resultados a nivel de infraestructura que van desde la creación de los primeros Estándares de Calidad para aplicación de los CAIPI, los medios de verificación y protocolos de habilitación de Infraestructura existente hasta las remodelaciones de once (11) CAIPI existentes distribuidos en todo el territorio nacional.

Entre las rehabilitaciones y construcciones correspondientes al PN-L1105, se completaron en el 2018, los CAIPI de Macaracas, Río de Jesús, Buenos Aires, Pasitos al Triunfo. Al igual que, se completaron en el 2019, los CAIPI Nazareth, Estrellita y Minita de Oro, Alba Palma, Montería y Bijagual y, para el 2020, Sueños Felices.

Más recientemente, el MIDES, en representación del Gobierno de Panamá, solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reformular el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PNL 1105). Los componentes del Programa reformulado incluyen:

- Construcción de un (1) nuevo Centro de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) en Veracruz, Arraiján, Panamá Oeste.
- Rehabilitación (demolición y re-construcción) de dos (2) CAIPI en la Comarca Gunayala (Ustupu y Tikantiki) (que había sido acordado desde el 2015).
- Mejoras a 38 CAIPI a nivel nacional.

Los CAIPI *“son lugares donde se brinda a los niños y niñas menores de 4 años de edad, ambientes enriquecedores de aprendizaje, cuidados y afecto de acuerdo a su edad, promoviendo que sus derechos de salud, nutrición, identidad y crianza positiva y aprendizaje temprano se efectivicen, con la colaboración del sector particular u oficial”*; a su vez, los CAIPI, fortalecen la inclusión en el sistema educativo formal de Panamá.²

Al incluir dos comunidades de la Comarca Gunayala³, fue requerido por el BID como organismo financiador del Programa, realizar un Análisis Sociocultural (ASC) que sirviera para caracterizar el contexto sociocultural donde se ejecutarán los proyectos del Programa y para definir los potenciales riesgos e impactos socioculturales que el Programa pudiera tener en el pueblo guna, beneficiario del Programa.

En este documento se presenta el ASC, como un documento de análisis complementario al Análisis Ambiental y Social (AAS) y Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), que forman parte de los estudios ambientales y sociales realizados para la aprobación del financiamiento del Programa.

² Decreto Ejecutivo No. 107 de 6 de diciembre de 2016.

³ La Ley Fundamental de Gunayala utiliza el término Gunayala (en vez de Guna Yala), por lo que se sigue esta terminología en este documento.

2. ANTECEDENTES



Figura 1. Ubicación de la Comarca Gunayala en Panamá

Fuente: panama.viajenda.com

La Comarca Gunayala se localiza en el territorio entre la Cordillera de San Blas y la Serranía del Darién, hacia el Noreste de la República de Panamá. Una zona de difícil acceso en la que, como bien describe Perafán (2019), los guna ocupan cuatro territorios, tres comarcas y un territorio ancestral, que son que son las comarcas de Gunayala, entre la Cordillera de San Blas y el archipiélago del mismo nombre, en la vertiente atlántica; de Madugandí entre la Cordillera de San Blas y el río Bayano y de Wargandi entre esa cordillera y el río Chucunaque; y el territorio ancestral de Dagargunyala, entre el río alto Tuira y la Serranía de Darién.⁴

La Ley Fundamental de Gunayala (2013) establece que su territorio comprende: *la porción continental e insular del territorio nacional, incluyendo todas las islas, islotes, cayos y arrecifes y la parte marina que se extiende a lo largo de la costa atlántica dentro de los siguientes límites: Por el Norte, el Mar Caribe desde Gugimur (Cabo Tiburón) hasta el sitio denominado Ursudoge (Caletones) cerca de Playa Colorada, al Oeste de la Punta de Gunayala (Punta de San Blas). Por el Este, la República de Colombia por medio de una línea que, partiendo de Gugimur (Cabo Tiburón), termina en Cerro Gandi, tocando las cabeceras de Assagandi (Río de la Miel). Por el Oeste, el Distrito de Santa Isabel, de la Provincia de Colón, desde el sitio denominado Ursudoge (Caletones) con coordenadas de 79° 05' 55" y 9° 33' 24", desde ahí sigue en línea imaginaria recta al Suroeste, hasta encontrar el nacimiento del Río Mandinga en Diammayala (Cerro Brewster). Por el Sur, el Distrito de Chepo, desde la cima de Diammayala (Cerro Brewster), continúa en dirección Este, siguiendo la línea divisoria continental hasta el punto donde la Serranía de Cañazas se une a la Cordillera de Gunayala (San Blas); y el Distrito de Pinogana de la Provincia de Darién, desde la unión de la Serranía de Cañazas con la Cordillera de*

⁴ Perafán, C. (2019). Análisis Sociocultural. Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena (PN-L1157). Panamá.

*Gunayala (San Blas), continúa hacia el Sureste por esta última cordillera hasta la cima de Cerro Gandi en los límites con la República de Colombia.*⁵

Los registros históricos señalan que hacia el siglo XVI, los guna escaparon de epidemias y del sistema de servidumbre colonial, adentrándose en las selvas del tapón del Darién, entre los ríos Tuira, Chucunaque y la Serranía de San Blas. Sin embargo, este grupo sufrió también la presión de otro pueblo indígena, los emberá, lo que obligó a que se ubicaran más al norte. Para el siglo XIX, ya los guna se habían posesionado de la banda atlántica ubicada al noreste de Panamá, que se encontraba despoblada, ocupando, también, las islas del archipiélago de San Blas. Esta medida les ayudó a escapar de la fiebre amarilla y el paludismo.⁶ La Ley del 4 de junio de 1870 de Colombia creó la Comarca Tulenega que incluyó el actual territorio de la Comarca Gunayala, parte de la Comarca de Wargandí, comunidades de la Comarca de Madungandi y comunidades Kuna de Colombia.⁷

La Comarca Gunayala fue la primera reconocida por el Estado panameño (su fundación se registra el 16 de septiembre de 1938, mediante Ley 2) y se llamó Comarca de San Blas, hasta 1998 -Ley 99 de 23 de diciembre de 1998-, cuando se denomina Comarca Kuna Yala, hasta octubre de 2011 cuando se cambió a Guna Yala, en reconocimiento a la afirmación del pueblo Guna sobre la no existencia del fonema para la letra “K”.

Tal y como ocurre con las otras 12 entidades territoriales indígenas de Panamá, la Comarca Gunayala tiene una estructura de gobernanza propia, cuyo reconocimiento se estableció en el acto de creación del Consejo Nacional de Desarrollo Integral Indígena. Su estructura gubernamental fue definida en la Ley Orgánica 16 de 1953 y, posteriormente, en el año 2013, la Comarca desarrolló su “Ley Fundamental”.

Cabe resaltar que las comarcas son divisiones político-administrativas autónomas en las que los pueblos indígenas *tienen control sobre su territorio y derecho al autogobierno según sus usos y costumbres*.⁸ Es un modelo descentralizado de gestión por territorios indígenas, aunque el Estado no asigna recursos de inversión pública a las autoridades “tradicionales”, sino que, además de estas autoridades, el Estado mantiene autoridades gubernamentales (en el caso de Gunayala, gobernador, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento), quienes reciben los recursos y coordinan las inversiones de los servicios públicos sectoriales del nivel central. A pesar de ello, en la Comarca Guna Yala, el Congreso General Guna mantiene el poder sobre las autoridades gubernamentales y este Congreso es la estructura de gobierno territorial general, aunque existen Congresos Locales a nivel de comunidad (se les llama *Onmaked*

⁵ Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala) (2013). Congresos Generales de Gunayala.

⁶ Perafán, C. y Pabón, M. (2018). Estudio de Impacto Socio-Cultural del Traslado de Gardi Sugdub a Tierra Firme. BID. Informe de Consultoría. Washington.

⁷ Ministerio de Gobierno de Panamá (s.f.). *Gobernación de la comarca Guna Yala*.

<https://www.mingob.gob.pa/gobernacion-la-comarca-guna-yala/>

⁸ Perafán, C. (2019). Op. Cit., p. 14.

Negkuebur). Estos son acuerdos de saglaturas. Los saglagan consultan con las comunidades o comités respectivos.

La Comarca Gunayala tiene 51 comunidades, con más de 60,000 personas (Censo de 2010), aunque alrededor de la mitad de esta población vive fuera de la Comarca. De estas comunidades, 38 están ubicadas en islas y 13 en la parte continental. Ustupu es una isla del corregimiento de Ailigandí (Corregimiento No. 2 de la Comarca) Está formada por dos comunidades: Ogobsucun y Ustupu. Por su parte, Niadup o Tikantiki (o Ticantiquí), forma parte del Corregimiento de Narganá (Corregimiento No. 4 de la Comarca).



Figura 2. Ubicación de Ustupu y Tikantiki en la Comarca Gunayala

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

La tenencia de la tierra es colectiva, lo que significa que, al interior de este territorio, no existe el título de propiedad privada. Lo que tienen sus habitantes es el derecho de uso y goce de porciones de los territorios donde se asientan, que se rige por el derecho consuetudinario (los derechos no necesariamente son individuales, pueden ser familiares, de comunidad o de un grupo de parentesco) y no existe un registro oficial o formal de las posesiones indígenas.

La estructura familiar se fundamenta en el matrimonio monogámico y matrilocal (el hombre trabaja al servicio de la familia de su esposa). La mujer, a su vez, ejerce un rol importante en la economía, con la confección y venta de molas y *winis* (los brazaletes coloridos que portan en sus brazos). Un artículo de la BBC (2018) narra como una anciana guna expresó: *El oro es un tesoro, por eso las mujeres usamos oro para mostrar cuan preciosas y valiosas somos*.⁹

⁹ Gerulaityte, E. (2018). Guna Yala: The islands where women make the rules. <https://www.bbc.com/travel/article/20180813-guna-yala-the-islands-where-women-make-the-rules>

Los guna viven en asentamientos nucleados en poblados (o comunidades locales). Normalmente, las viviendas se construyen en terrenos planos, sobre el suelo arenoso. Estas están constituidas por una gran habitación que sirve para dormir, la cual recibe el nombre de *Nega Tumat* (casa grande). La habitación destinada para la preparación de alimentos (cocina) se le conoce como *Soenga* (casa de fuego). A su vez, la construcción comunal donde se realizan ceremonias y fiestas se conoce como *Ina Nega* (casa de la chicha). Existe otra construcción donde se realizan las reuniones del congreso.¹⁰

Con respecto a la educación y a la salud, la Ley Fundamental de Gunayala (2013) creó la Secretaría Técnica de Educación. Esta ley establece la siguiente normativa de relevancia para el Programa de Inclusión y Desarrollo Social:

- Artículo 44: En Gunayala se dará un sistema de educación bilingüe intercultural, en todos los niveles y modalidades, para lo cual regirá un programa planificado, organizado y ejecutado en forma conjunta y coordinada entre las autoridades de Gunayala y las entidades educativas del Estado u organismos privados, conforme a las necesidades y a la realidad del pueblo guna.
- Artículo 45: Para el establecimiento de los centros educativos de nivel medio o superior o la implementación de programas educativos especiales, Onmaggeddummad Sunmaggaled estudiará su necesidad junto con el Órgano Educativo del Estado u otro organismo competente.
- Artículo 70: Se reconoce que en Gunayala, además de la medicina guna, se practica, también, la medicina del sistema occidental que atiende a las comunidades tanto preventiva como curativamente.
- Artículo 71: Las medidas preventivas de salud serán consideradas de prioridad para la salud general de Gunayala. Todas aquellas actividades y programas dirigidos hacia la prevención tendrán vigilancia permanente de las autoridades competentes y serán apoyados por los Onmaggeddummagan.

En la Comarca Gunayala, el 73.6% de la población mantiene ingresos por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, con respecto al resto del país, el 27.7% vive por debajo del umbral de pobreza y el 91.4% de su población se encuentra en pobreza multidimensional. La brecha salarial con respecto al promedio del país es de 24.3%.¹¹ Una estadística verdaderamente alarmante.

Según el PNUD (2013), los mayores niveles de pobreza entre los indígenas se reflejan en una mala cobertura de servicios básicos e infraestructura y en mayores niveles de desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo y viviendas precarias. Por su parte, la

¹⁰ Aguilar, J. (s.f.). Cultura Kuna. <https://www.monografias.com/trabajos11/kunas/kunas.shtml>

¹¹ S. Cecchini, R. Holz y A. Rodríguez Mojica (2020). “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, serie Políticas Sociales, N° 236 (LC/TS.2020/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (2020) ha establecido que la mediana del salario mensual en la ciudad de Panamá es más de cuatro veces superior que en la Comarca Gunayala.

Un hecho interesante es que la Comarca Gunayala formuló recientemente un plan de desarrollo propio¹² en el que los proyectos u obras propuestas están enfocadas, principalmente, en infraestructura pública, asistencia técnica, desarrollo empresarial, producción energética a través de energías alternativas, desarrollo e innovación de producción agroforestal.

De igual manera, con respecto a la oferta de servicios públicos, ha sido de relevancia la solicitud de pertinencia cultural de esta oferta. Más aun, experiencias previas con obras gubernamentales en la Comarca Guna Yala han dejado lecciones que han sido recogidas por Perafán (2019) y que vale la pena rescatar: (i) las obras que construye el gobierno, como escuelas y puestos de salud son diseños estándar, que no tienen en cuenta las particularidades de las culturas ni del medio físico en donde se implementan; (ii) por lo general, se trata de obras inconsultas o de consulta restringida (donde se les da un menú restringido de opciones de obras a seleccionar); (iii) en el campo de la provisión de vivienda, se introduce en los territorios indígenas un modelo de casa proletaria urbana. Los beneficiarios terminan construyendo casas tradicionales al lado de las proveídas por el Gobierno, que pasan a ser utilizadas como depósito, ducha y servicio higiénico, mientras la vida social se desarrolla en las casas tradicionales anexas; y (iv) la competencia de los servicios públicos se circunscribe a un modelo de modernización donde no se le da cabida a las necesidades inmediatas para el bienestar de los pueblos indígenas. En este análisis se menciona, también que, en varios proyectos ha ocurrido el abandono de las obras por los contratistas, dejándolas inconclusas y fuertes impactos causados por la presencia de trabajadores foráneos en estas comunidades.¹³

En ese sentido, cabe resaltar que en el derecho consuetudinario guna, la concepción relacionada a los temas ambientales difiere de la normativa nacional. Las tierras altas se conocen como *Gunasbilli Nappa Yala* y contienen varias categorías de uso cultural, bien demarcadas y reconocidas. Las más restrictivas entre ellas son las de categoría *galu*, de la cual existen dos: *galu nueti*, que son los lugares donde se concentran los bosques altos, que poseen tabús restringidos, ya que aunque no se puede cortar madera, sí se puede realizar actividades de caza y recolección, solicitando el permiso a los espíritus benignos que los habitan; y *galu issaguagua*, que son bosques, fuentes de agua, cuevas, donde habitan los espíritus poni, causantes de las epidemias que temen los guna y que poseen el más alto nivel de restricción para la actividad humana. La asociación mítica de la categoría de *galu issaguagua* con los *ponigan* es una lección moral que opera como forma de autorregulación en la mente de la población guna (Perafán, 2019).

¹² Castillo, G. y González, N. (coordinadores) (2015). Aproximación a una Propuesta para el Plan Estratégico de Gunayala (PEGY) 2015-2025.

¹³ Perafán, C. (2019). Op. Cit., p. 19.

2.1 La infancia en Gunayala

En Panamá, la población de niños, niñas y adolescentes conforme al censo de población y vivienda del año 2010 asciende a 1.172.774 (34.4% de la población del país). De estos, el 22.2% son niños y niñas de 0 a 3 años. De acuerdo al Índice de Pobreza Multidimensional Infantil del año 2018, la población de niños, niñas y adolescentes que se encuentra en pobreza multidimensional es de 453,837, de los cuales el 58.1 % (263,784) son niños y niñas de 0 a 9 años de edad.

En el caso de las Comarcas, la pobreza multidimensional refuerza los factores de riesgos que inciden en la mortalidad infantil y materna, así como en el sano desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. El 91 % de los niños en la comarca de Gunayala no cuentan con acceso a baños con estándares mínimos de salubridad. De igual manera, el 62.6% de los niños en esta Comarca carecen de una alimentación variada, saludable y equilibrada, según lo señala el IPM Infantil del año 2018. Con respecto a la infancia, una estadística de UNICEF¹⁴ indica que en Guna Yala el 19% de los niños y niñas menores de 5 años presentan bajo peso.

En la Comarca Gunayala el nacimiento es un acontecimiento importante donde se cantan cantos ceremoniales mientras la madre y la criatura en nacimiento son atendidos por la partera y el curandero. La alimentación del recién nacido consta de leche materna hasta los dos años, pero en medio de este tiempo se le ofrece chucula antes de los seis meses y, posteriormente, alimentos sólidos en pequeñas cantidades.^{15s}

A nivel cultural tradicional, el primer encuentro con su cultura lo experimentan las niñas en *Ico inna* (fiesta de la perforación de la nariz) que consiste en la perforación del tabique nasal de las niñas y que se realiza en los primeros meses de su nacimiento (generalmente en la segunda semana luego de haber nacido). El proceso consiste en la realización de una cirugía en la nariz, en donde se coloca un hilo embebido en aceite de coco para evitar una infección. A los días, se le coloca una argolla, la cual se cambia a medida en que la niña crece. En esta fiesta, se ofrece a la comunidad Inna (chicha fermentada) y sopa.

El segundo rito es la *Inna suit* que ocurre cuando se le corta el cabello por primera vez a la niña entre los cuatro y cinco años de edad y es en esta ceremonia donde la niña recibe un nombre (en la pubertad recibe el nombre que usará el resto de su vida).

Para el pueblo guna, los niños deben tener suficiente autonomía porque su “ser” viene del corazón y se empieza a manifestar temprano. Y, en general, las fiestas más importantes honran a la mujer.

¹⁴ UNICEF (2021). Situación de los niños, niñas y adolescentes en Panamá.

¹⁵ Meléndez, I. (s/f). Aspectos Culturales relacionados con la Salud y el Ciclo Vital Femenino Kuna. <file:///C:/Users/proye/Downloads/20626-Article%20Text-74109-2-10-20210615.pdf>

Educación desde la primera infancia

En el Babigala, el conjunto de textos que reflejan la cosmovisión guna (la manera de entender y vivir el mundo y la vida), existen relatos sobre la educación/crianza de los niños que buscan transmitir las prácticas, los valores y los roles, en torno a la crianza de estos. A siguiente, se comparten algunos relatos en torno a los cantos de arrullo y el rol que tienen estos cantos en transmitir valores a la niñez.

Cantos de arrullo: “A través de hermosos cantos, los abuelos desde niños empezaron a ser formados para vivir en comunidad.”

“Canto de arrullo, forma parte de los primeros recursos que la sociedad guna utiliza para la formación del niño o niña. Donde el niño o niña, no solo es de una familia, sino de la sociedad. Por ello el canto es utilizado por la mamá, la abuela, hermana, tías, o cualquiera madre, vecina que tenga la oportunidad de tenerlo/la también le canta. Son mensajes de lucha, compromisos y esperanzas”.¹⁶

Inanadili: Figura en la cosmovisión guna que enseña al pueblo sobre los cantos de arrullo:

“La chica esperaba que el sol subiera un poquito y tomaba en sus brazos a un niño de una vecina, y cantaba. Entonaba la canción de arrullo; hacía dormir a los niños; cantaba meciéndose en la hamaca, con el sonido suave de la maraca. Un día cantaba para una niña, y al otro día para un niño, y así iba pasando. Improvisaba hermosas canciones, hermosos pensamientos, hermosos versos para los niños: Cuando tú seas grande, acompañarás a tu padre, los dos cultivarán la tierra, y el maíz brotará de sus sudores. Cuando seas grande irás a pescar por los ríos, tu madre se alegrará de los frutos de tus fatigas. Y para las niñas: Tu papá llegará cansado, y tú serás su pronto alivio, le darás la taza de chicha de maíz tierno y ayudarás a tu mamá a cargar el agua en las tinajas. Tendrás la escobilla siempre preparada y limpia la casa, los enseres ordenados”.

Inanadili aleccionaba a nuestras mujeres sobre el cuidado de los niños, sobre los primeros cantos que deben escuchar los bebés, sobre la improvisación de los versos, sobre la valentía de las mujeres...

Después de algún tiempo Baba y Nana enviaron a Inanadili otra criatura. Baba le dio una hermosa niña. Inanadili volvió a recobrar su sonrisa. Sus versos tomaron otro color; y salían muy divertidos. Cantaba para su niñita: Hijita mía, tú me acompañarás en el hogar. Las dos juntas haremos la chicha de maíz tierno. Cuando lleguen visitas, tú serás atenta con ellas. Tú les darás la taza de gwadanisa. Tomarás entre tus manos la escobilla y con ella sacudirás los rincones de la choza... Tampoco te olvidarás de que eres parte de la comunidad de Duilewala. Ella te necesita, tú también la necesitarás; limpiarás sus calles, sus rincones...

¹⁶ Anelio Merry. Secretario de Comunicación, Congreso General Guna.
<https://www.youtube.com/watch?v=nY2ksBmYUVI>

*La palabra y el llanto de Inanadili se hicieron como una red fuerte para proteger a nuestro pueblo. La sonrisa, el encanto de la mujer es la canción valiente de nuestra lucha. La canción de Inanadili hacía crecer las fuerzas de nuestros ancianos.*¹⁷

3. EL PROYECTO

En Ustupu y Tikantiki operaban dos CAIPIS, los cuales, con el paso del tiempo fueron abandonados, lo que causó su deterioro paulatino. Por tal razón, en el marco del Programa, se realizó un análisis del estado de las estructuras estableciéndose la necesidad de rehabilitar completamente estos Centros de Atención Integral a la Primera Infancia, mediante la demolición y reconstrucción de las edificaciones., considerando que el Convenio realizado en el 2015 entre el MIDES y las comunidades de Ustupu y Tikantiki autorizaban el desarrollo de estos proyectos.

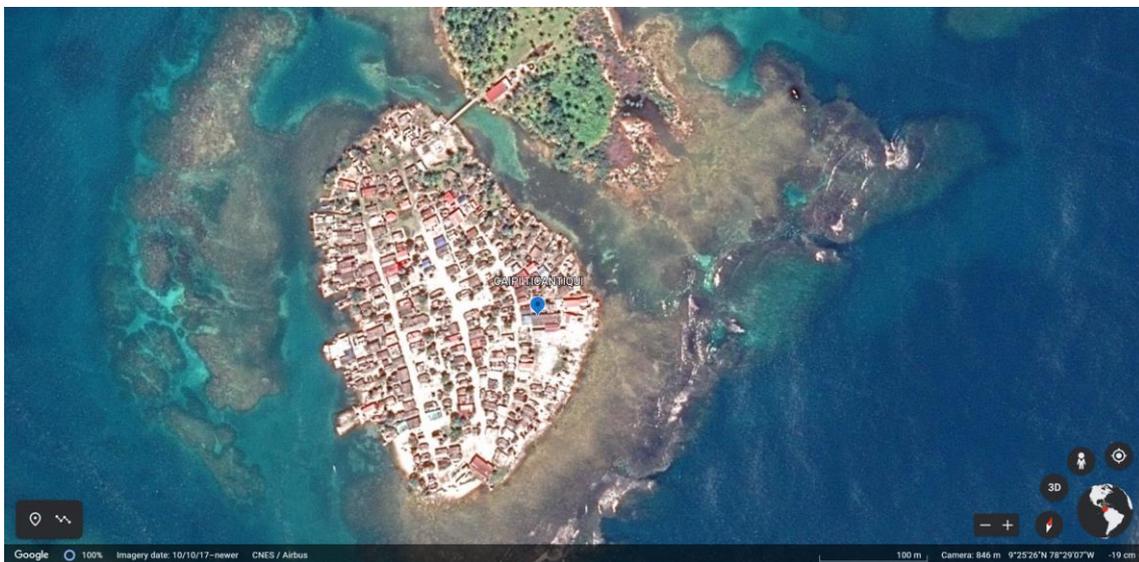


Figura 3. Ubicación del CAIPI en Tikantiki

Fuente: J. del Barrio, BID, 2021.

¹⁷ Referencia de *Inanadili* tomada de: Aiban Wagua: En defensa de la vida y su armonía. Elementos de la espiritualidad guna. Textos del Babigala. Segunda versión ampliada. 2011, Aiban Wagua <https://www.gunayala.org.pa/En%20defensa%20de%20la%20vida%20y%20su%20armonia.OK.pdf>



Figura 4. Estado actual del CAIPI en Tikantiki

Fuente: J. del Barrio, BID, 2021

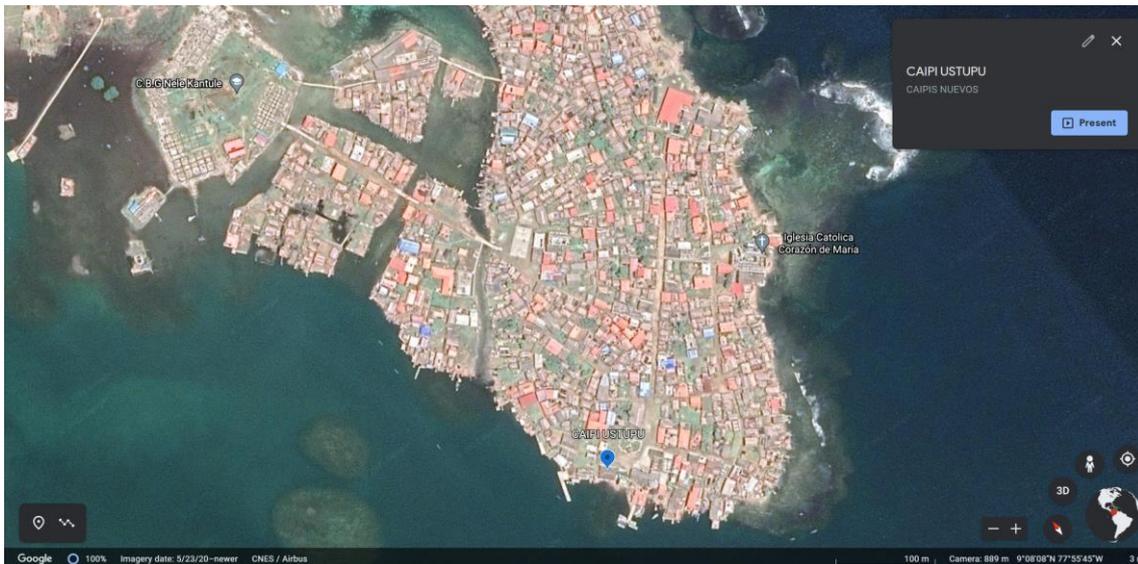


Figura 5. Ubicación del CAIPI en Ustupu.

Fuente: J. del Barrio, BID, 2021.



Figura 6. Estado actual del CAIPI en Ustupu.

Fuente: J. del Barrio, BID, 2021

Como se puede observar, en ambos casos, el proyecto se llevará a cabo en predios ocupados por instalaciones ya existentes. En el caso del CAIPI de Ustupu, este presenta carencia de electricidad, una descarga de aguas residuales directamente al mar, no mantienen infraestructura de recolección de los desechos sólidos y no tienen acceso a internet. En el caso del CAIPI de Tikantiki, mantiene infraestructuras inoperantes, deficiente sistema de recolección y tratamiento de aguas residuales, falta de electricidad, no cuenta con acceso a internet y presenta un deficiente manejo de desechos sólidos.

Se procederá a realizar la demolición y reconstrucción de las edificaciones. Estas nuevas instalaciones cumplirán con los estándares de calidad del MIDES, y las condiciones mínimas de seguridad en la infraestructura, de forma culturalmente apropiada.

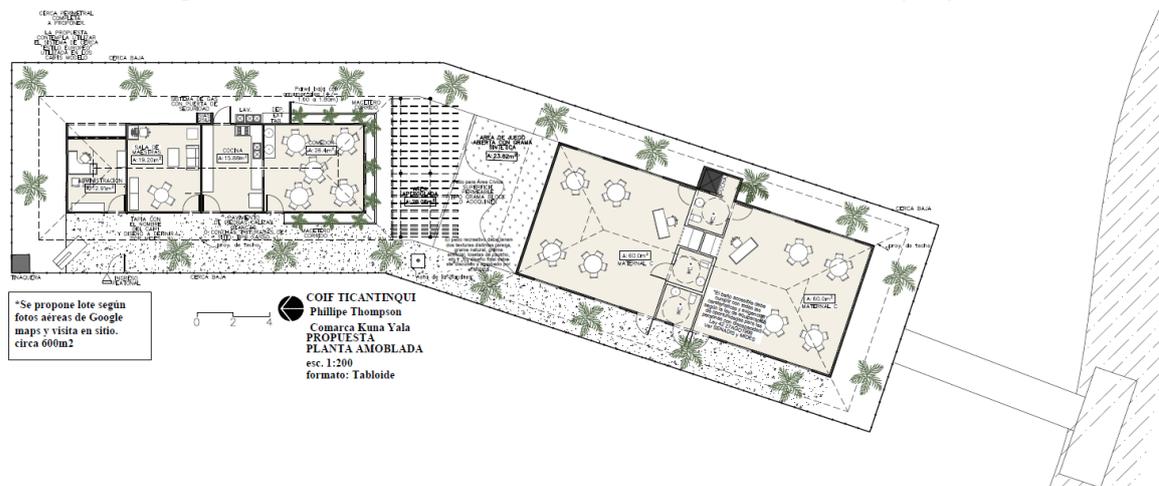


Figura 7. Propuesta arquitectónica del CAIPI en Tikantiki.

Fuente: MIDES, 2021

Se prevé que ambas infraestructuras contemplen una sola planta, con espacios para salones de maternal, área de juegos, servicios higiénicos, área de comedor, cocina, sala para maestros y administración.

Estas nuevas instalaciones serán dotadas con mobiliario y equipamiento, así como servicios básicos, según los estándares de calidad establecidos por el MIDES.

Las principales obras a realizar consisten en:

- Albañilería: Fundaciones, bloqueo, repello, piso de hormigón, vigas, columnas, refuerzos, otros.
- Cielo Raso: Instalación completa de cielo raso en madera.
- Techo: Instalación completa del techo con estructura de madera y panalit.
- Pintura: Pintura de las instalaciones.
- Acabados: Instalación de pisos, azulejos, adoquines, grama natural, grama sintética.
- Puertas y ventanas: Instalación completa de puertas y ventanas.
- Electricidad: Acometida eléctrica completa con paneles solares, instalación de tomacorrientes, interruptores, luminaria tipo led.
- Sistemas especiales: Instalación de sistema de detector de humo y extintores.
- Plomería: Sistema de abastecimiento de agua potable y desagües, sistema auxiliar de captación de lluvia (recolector pluvial), griferías, artefactos sanitarios, tanque de reserva de agua, tanque séptico y pozo de infiltración, fumigación contra plagas.
- Ebanistería: Muebles en cocina y baños.
- Equipamiento y mobiliario: Equipamiento y mobiliario para salones, comedor, cocinas, lavandería, juegos infantiles, letreros, otros.

4. MARCO LEGAL

Los pueblos indígenas de Panamá están regulado por un cuerpo normativo que se sintetiza en esta sección.

Constitución Política de Panamá¹⁸.

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.

¹⁸ Constitución Política de la República de Panamá. Publicada por el Ministerio Público de Panamá. Procuraduría General de la Nación. Año 2016.

Artículo 88. Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas.

Artículo 90. El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.

Artículo 108. El Estado desarrollará programas de educación y promoción para grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana

Artículo 127. El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. 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 las tierras.

Ley Segunda del 16 de septiembre de 1938. Que crea la comarca de San Blas.

Ley 20 de 31 de enero de 1957. Que declara Reserva a la comarca de San Blas.

Ley 24 de 12 de enero de 1996. Por la cual se crea la comarca Kuna de MADUGANDI.

Ley 99 de 23 de diciembre de 1998. Por la cual se denomina comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas.

Ley 4 de 29 de enero de 1999. Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Ley 20 del 26 de junio de 2000. Del Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas para la Protección y Defensa de su Identidad Cultural y de sus Conocimientos Tradicionales, y se dictan otras disposiciones.

Ley 34 de 25 de julio de 2000. Que crea la Comarca Kuna de Wargandí.

Ley 35 de 25 de julio de 2000. Que crea el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá.

Ley 72 de 23 de diciembre de 2008. Que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas.

Ley 88 de 22 de noviembre de 2010. Que reconoce las lenguas y los alfabetos de los Pueblos Indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural bilingüe.

Ley 17 de 27 de junio de 2016. Que establece la protección de los conocimientos de la Medicina Tradicional Indígena.

Ley 37 de 2 de agosto de 2016. Que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas.

En su artículo 1. *Se establece el ejercicio del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos colectivos, entendiendo como estos sus tierras, territorios, recursos, modos de vida y cultura.*

En su artículo 5, indica los principios de procedimiento para el ejercicio del derecho a la consulta son los siguientes:

1. *Consentimiento.* Es la decisión manifestada en consenso de los pueblos indígenas sobre los asuntos sometidos a su consideración.
2. *Libre:* Sin restricción, intimidación ni manipulación o coerción.
3. *Previo:* El consentimiento manifestación a cualquier autorización y respetando las exigencias cronológicas de los procesos de consulta propia de los pueblos indígenas.
4. *Informado:* Proporcionar información transparente, objetiva, oportuna, sistemática y veraz que implique los siguientes aspectos, entre ellos:
 - a. Naturaleza, amplitud, ritmo, reversibilidad y alcance.
 - b. Razón u objetivo.
 - c. Duración
 - d. Zonas que se verán afectadas
 - e. Evaluación preliminar del impacto económico, social, cultural, legal y ambiental, incluidos los posibles riesgos y beneficios.
 - f. Procedimientos culturalmente apropiados a su cultura, lengua y formas organizativas.

Decreto Ejecutivo 94 de 25 de mayo de 1998. Crea la Unidad de Coordinación Técnica para la ejecución de los Programas Especiales en las áreas Indígenas (Ministerio de Educación).

Decreto Ejecutivo 228 de 3 de diciembre de 1998. Que sanciona la Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Madungandi.

Decreto Ejecutivo No. 31 de 31 de agosto de 1999. Por el cual se crea el programa de fortalecimiento de los foros de las mujeres rurales e indígenas.

Decreto Ejecutivo 1 de 11 de enero de 2000. Que crea el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena.

Decreto Ejecutivo 12 de 20 de marzo de 2001. Que reglamenta la Ley 20 de 26 de junio de 2000, del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de

los pueblos indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ejecutivo 287 de 11 de julio de 2008. Que crea la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá.

Decreto Ejecutivo 414 de 22 de octubre de 2008. Que establece la Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Wargandi.

Decreto Ejecutivo 687 de 23 de diciembre de 2008. Que implementa y desarrolla la educación bilingüe intercultural en los pueblos y comunidades indígenas de Panamá con especial énfasis en la enseñanza de lectoescritura de la lengua materna y espiritualidad de los pueblos indígenas de Panamá.

Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010. Que reglamenta la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el Procedimiento Especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las Comarcas.

Decreto Ejecutivo 122 de 26 de febrero de 2021. Que establece cerca sanitario en la Comunidad de Ticantiquí o Niadub, de la Comarca de Guna Yala, a partir del 27 de febrero de 2021.

Resolución 583-R-267 de 7 de noviembre de 2007. Por el cual se crea la Dirección Nacional de Política Indígena.

Resolución 233 de 8 de octubre de 2012. Por la cual se reconoce a la asociación “instituto de investigación y desarrollo Kuna Yala”, como organización de carácter social sin fines de lucro.

Resuelto 4376 de 25 de agosto de 1999. MINSA. Medicina Tradicional.

Reglamento Interno 01 de 20 de abril de 2006. Por la cual se adopta el reglamento interno de organización y funcionamiento del consejo comarcal de Kuna Yala.

Resolución 052-A de 7 de marzo de 2007. Por medio de la cual se crean unidades administrativas en el Ministerio de Desarrollo Social.

Ley Fundamental de Gunayala. Documento de los Congresos Generales de Gunayala. Septiembre de 2013. Reformada por dos sesiones: agosto de 2012 y octubre de 2012 y aprobada y promulgada en sesión extraordinaria entre el 26 y 28 de septiembre de 2013. En el Artículo 3 del Título II, denomina GUNAYALA a la comarca de San Blas. En su Título IV se regula lo concerniente al Régimen de Tierras, Recursos Renovables y No Renovables dentro de los límites de la Comarca y en su Título V regula los aspectos de Educación y Cultura y crea la “Secretaría Técnica de Educación”.

Con respecto al derecho consuetudinario, este no está reconocido explícitamente por la Constitución Política de Panamá. Sin embargo, el Convenio 107 de la OIT (vigente en Panamá), la Ley 63 de 2008 o Código Procesal Penal de Panamá y las normas que establecieron las diferentes comarcas indígenas reconocen este derecho. Las autoridades tradicionales indígenas son reconocidas como órganos judiciales y el artículo 49 del Código Procesal Penal señala que: tendrán competencia para conocer las conductas sancionadas de acuerdo con el derecho indígena y la Carta Orgánica. La actuación se efectuará conforme a los procedimientos consuetudinarios.

En ese sentido, con respecto a las leyes de origen, en el caso del sistema jurídico guna, Perafán (2019) lo describe claramente.

El sistema jurídico guna se caracteriza por la existencia de un código de patrones de comportamiento de inspiración teológica, que se expresa en un canon de cantos conocidos como los "caminos de los grandes" (Babigala), que relatan el origen del mundo, las actuaciones de los creadores (Baba y Nana) y de los distintos héroes culturales de la tradición guna y que sirven como modelo de actuación ante las diferentes situaciones de la vida práctica.

La jurisdicción tradicional guna está regida por un sistema de autoridades comunales permanentes, que comparten funciones civiles y religiosas y que es conocido como el sistema de los saglagan (o "saglatura"). La función principal de los saglagan era la de enseñar a la comunidad el Babigala. Para estos efectos cada comunidad local guna cuenta con un sagla, como primera autoridad y otros saglagan menores que le ayudan en la enseñanza de Babigala. Los apoya además un argar (vocero), persona especializada en interpretar el canto de los saglagan, ya que el Babigala se canta en un protolenguaje llamado la "lengua de los dioses". Las enseñanzas de los saglagan se realizan en una casa conocida como Onmaggednega o Casa del Congreso Local (Onmaked Negkuebur), que existe en cada comunidad local guna, en donde de día se atienden los asuntos administrativos de las comunidades o asentamientos locales guna. Los cantos se realizan todas las noches, separando unas noches para los hombres y otras para las mujeres. Hoy en día, dada la carga de asuntos administrativos que debe gestionar las saglaturas locales, han venido apareciendo saglagan que no cantan y que son denominados "saglagan administrativos" o sapindummad. Esta situación se refleja a nivel comarcal en Gunayala en el hecho de que el Congreso General Guna (CGG), Sunmaggaled Namaggaled, es considerado un congreso administrativo, razón por la cual se ha conformado, adicionalmente, un Congreso de la Cultura Guna (CCG), Onmaggeddummad Namaggaled, encargado de supervisar el mantenimiento de la tradición.¹⁹

¹⁹ Perafán, C. (2019) Op. Cit, pp. 37-38.

5. LÍNEA DE BASE SOCIOCULTURAL

Se presenta en esta sección las principales características sociodemográficas, económicas y culturales de la Comarca Gunayala.

5.1 Características Demográficas

La Comarca Gunayala tiene una superficie total de 2,358.2 Km², según el último Censo Nacional de Población y Vivienda la población de la comarca en general fue de 33,109 habitantes con una densidad de población de 14 habitantes por Km². En la siguiente tabla se detallan la población y densidad de población de los corregimientos de la Comarca Gunayala, según Censos de 1990, 2000 y 2010.

Tabla 1. Superficie, población y densidad de población de la Comarca Gunayala.

Comarca y Corregimientos	Superficie	Población			Densidad (Habitantes por Km ²)		
		1990	2000	2010	1990	2000	2010
Comarca Gunayala	2,358.20	34,044	32,446	33,109	14.4	13.8	14.0
Narganá	785.1	13,411	12,685	14,060	17.1	16.2	17.9
Ailigandí	821.5	12,627	11,886	11,644	15.4	14.5	14.2
Puerto Obaldía	131.2	1,009	827	672	7.7	6.3	5.1
Tubualá	620.4	6,997	7,048	6,733	11.3	11.4	10.9

Fuente: Superficie, población y densidad de población en la República, según Comarca y corregimientos: Censos de 1990 a 2010.

Como se puede observar en la tabla 1, en el año 1990, la Comarca mantenía una población de 34,044 habitantes con 14.4 habitantes por Km², y según el último censo realizado en 2010, se produjo una reducción en la población. El corregimiento de Narganá cabecera es el que tiene una mayor cantidad de población, seguido de Ailigandí y Tubualá.

Con relación al género de la población a nivel de comarca Gunayala, el **52.37%** de la población corresponde al género femenino y el **47.63%** al género masculino, con una mayor representatividad del género femenino a nivel de la Comarca, en general. Esta característica se mantiene para los corregimientos de Narganá, Ailigandí y Tubualá, en las cuales existe un mayor porcentaje de mujeres en comparación con el porcentaje de hombres. Sin embargo en el corregimiento de Puerto Obaldía el 56.72% de la población corresponde al género masculino y el 43.30% corresponde al género femenino. La representación de estos porcentajes de género se puede observar en la siguiente tabla.

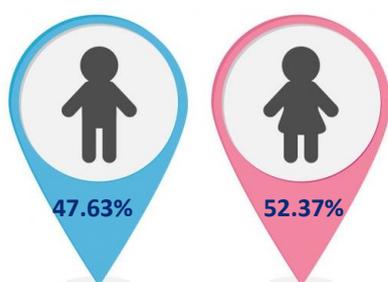


Tabla 2. Distribución por género de la población de la Comarca Gunayala, por corregimiento.

Corregimientos de Gunayala	Masculino	Femenino
Narganá	47.78%	52.22%
Ailigandí	47.66%	52.34%
Tubualá	46.34%	53.66%
Puerto Obaldía	56.70%	43.30%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Censo de 2010.

En el tema de género, cabe resaltar que, por un lado, la mujer ejerce un rol de gran relevancia en la Comarca Gunayala y, a la vez, existe la figura aceptada culturalmente de los *Omeggid*, que literalmente se traduce “como mujer”, que constituye la población de un tercer género o transgénero. Esta población es aceptada naturalmente.

Con respecto a la pirámide poblacional por corregimiento en la Comarca Gunayala, en el caso de los corregimientos de Ailigandí y Narganá donde se realizarán los proyectos, ambas pirámides son progresivas, con una fuerte base entre la población de 0 a 14 años, como se muestra en las siguientes figuras.

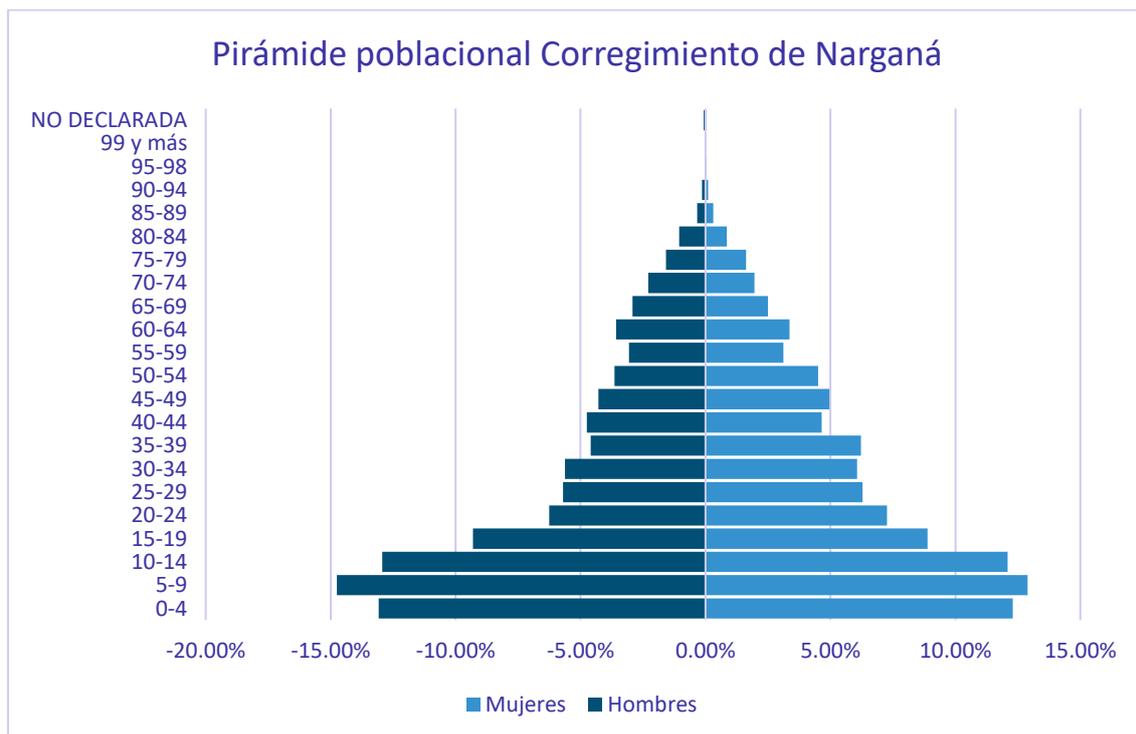


Figura 8. Pirámide poblacional del Corregimiento de Narganá.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Para el corregimiento de Narganá la mayor población se concentra en niños menores de 14 años, ubicándose un total de 1,757 en el rango de edad de 10 a 14 años, de las cuales el 12.94% son niños del género masculino, y el 12.09% corresponden a femeninas. **Por su parte, el siguiente rango de edad con más población es el rango de niños menores**

de 4 años de edad con un total de 1,782 niños de los cuales el 13.08% corresponden a niños del género masculino y el 12.30% a niñas del género femenino.



Figura 9. Pirámide poblacional del corregimiento de Ailingandí.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En el corregimiento de Ailingandí la mayor población de habitantes se ubica en el rango de edades de 5 a 9 años de edad representado por un total de 1,708 habitantes, el 15.37% son varones y el 14.03% son niñas. Seguidamente la población del corregimiento se ubica en los rangos de edad de menor de 4 años y dentro del rango de 10 a 14 años de edad. Por lo cual podemos observar que existe una mayor presencia de población infantil en el corregimiento.

Cabe resaltar que tanto el Corregimiento de Narganá y Ailingandí, son los corregimientos más poblados de la Comarca Gunayala. A la vez se observa una mayor representatividad del género femenino.

En el corregimiento de Narganá el promedio de habitantes por vivienda es de 6.5, en el corregimiento de Ailingandí es de 6.6 habitantes por vivienda.

5.2 Características de las viviendas

En la siguiente sección se estará detallando las principales características de las viviendas de la comarca de Gunayala. Según el tipo de vivienda y su ocupación para los años 2000 y el 2010.

Tabla 3. Viviendas ocupadas y personas que las habitan, según tipo de vivienda. Años 2000-2010.

Tipo de Vivienda	Comarca indígena y tipo de vivienda	2000			2010		
		Viviendas ocupadas	Personas que las habitan (1)	Promedio de habitantes por vivienda	Viviendas ocupadas	Personas que las habitan (1)	Promedio de habitantes por vivienda
	Comarca Gunayala	4,300	32,446	7.5	5,086	33,093	6.5
Vivienda Individual	Casa Permanente	459	2,565	5.6	666	3,196	4.8
	Casa semi-permanente	3,814	29,433	7.7	4,027	27,311	6.8
	Improvisada	8	67	8.4	299	2,003	6.7
Otro tipo de vivienda	Cuarto en casa de vecindad	-	-	-	5	7	1.4
	Local no destinado a habitación	8	27	3.4	21	66	3.1
	vivienda colectiva	11	354	32.2	68	510	7.5

Fuente: INEC, 2000 y 2010. Censos de Población y Vivienda.

Como se puede observar en la tabla anterior, la cantidad de viviendas ocupadas para el 2000 fue un total de 4,300 con un total de 32,446 habitantes y el promedio de habitantes por viviendas fue de 7.5 y para el 2010, correspondiente al último censo de población y vivienda, el total de viviendas ocupadas ascendió a 5,086 para un total de 33,093 habitantes en la Comarca Gunayala. Para ese año, el promedio de habitantes por viviendas redujo de 7.5 a 6.5.

Según el tipo de vivienda, para el año 2000, la mayor cantidad de población se concentró en viviendas individuales semi-permanentes correspondiente a un total de 3,814 viviendas ocupadas, seguido por casas individuales permanentes estableciéndose un total de 459 viviendas ocupadas. Para el 2010, se incrementó la ocupación de la población en viviendas individuales semi-permanentes, permanentes e improvisadas. Cabe resaltar que las otras categorías de tipo de vivienda corresponden a cuarto en casa de vecindad, local no destinado a habitación y vivienda colectiva.

Relacionado a la tenencia de las viviendas se tiene la siguiente descripción para cada corregimiento.

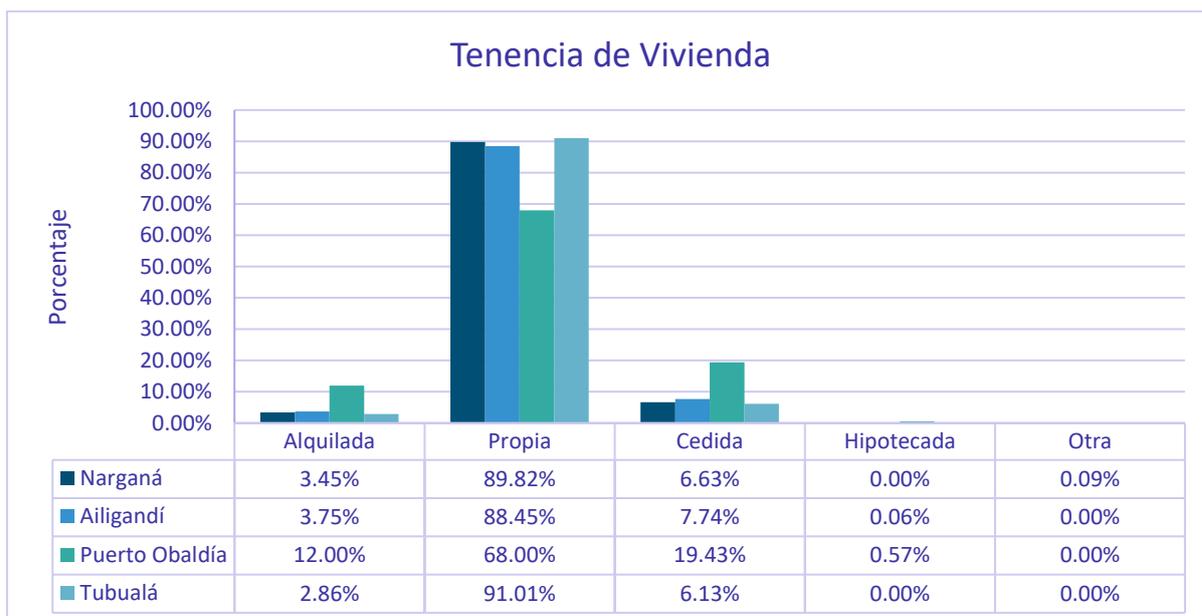


Figura 10. Tenencia de la vivienda para los corregimientos de la Comarca Gunayala.

Fuente: INEC, 2010. Censo de Población y Vivienda.

Como se puede observar en la figura 10, que detalla la tenencia de vivienda para los corregimientos de la Comarca de Gunayala, la categoría de tenencia que predomina es vivienda propia. Las otras categorías de tenencia de vivienda de los corregimientos analizados es el tipo de vivienda alquilada, cedida, hipotecada y otro tipo de tenencia. En el corregimiento de Narganá, el 3.45% de las viviendas de la población es alquilada, el 6.63% es cedida, y el 0.09% corresponde a otro tipo de tenencia. Para el corregimiento de Ailigandí, el 7.74% de las viviendas es cedida, el 3.75% es alquilada y el 0.06% es hipotecada. Para el corregimiento de Puerto Obaldía, el 19.43% de las viviendas es cedida, el 12% es alquilada y para Tubualá, el 6.13% de las viviendas es cedida y el 2.86% es alquilada.

Según datos del Atlas Social de Panamá la Comarca Gunayala tiene un 90.7% correspondiente al índice más alto de hacinamiento en las viviendas, manteniendo un solo espacio para el quehacer familiar, actividades como cocinar, reunirse, comer y dormir.

Con relación a la jefatura del hogar, para el corregimiento de Narganá el 75.72% de los hogares el jefe del hogar es hombre y el 24.28% son mujeres; para el corregimiento de Ailigandí el 74.68% de los hogares el jefe del hogar es hombre y el 25.32% el hogar es manejado por la mujer; en Puerto Obaldía, el 65.71% de los hogares el jefe del hogar es hombre y el 34.29% el jefe del hogar son mujeres, y por último, para el corregimiento de Tubualá, el 75.76% de los hogares el jefe del hogar es hombre y el 24.24% de los hogares es manejada por mujeres.

Según los ingresos reportados en los hogares por corregimientos, para el corregimiento de Narganá el 39.45% de los hogares tienen ingresos dentro del rango de 100 a 399 dólares, el 29.60% de los hogares tienen menos de 100 dólares, el 13.07% de los hogares tienen ingresos de 400 a 799 dólares, el 7.33% tienen ingresos que se ubican dentro del

rango de ingresos de 800 a 1,999 dólares, el 1.68% de los hogares generan ingresos más de 2,000 y el 8.87% no declaró el monto de los ingresos del hogar para el Censo de 2010.

Para el corregimiento de Ailigandí, el 42.87% de los hogares tienen ingresos dentro del rango de 100 a 399 dólares, el 28.25% tienen ingresos menores a 100 dólares, el 15.07% de los hogares tienen ingresos de 400 a 799 dólares, el 9.84% tienen ingresos de 800 hasta 1,999 y el 2.01% generan ingresos mayores a 2,000 dólares, en este caso el 1.96% no declaró los ingresos del hogar. Para el corregimiento de Puerto Obaldía el 37.14% de los hogares tienen ingresos de 100 a 399 dólares, el 26.29% menos de 100 dólares, el 20.57% de 400 a 799 dólares, el 10.29% de los hogares tienen ingresos que van desde 800 a 1,999 dólares, el 4.57% no declaró el monto de los ingresos y el 1.14% sus ingresos son superiores a 2,000 dólares.

El corregimiento de Tubualá, mantiene la misma tendencia de los demás corregimientos, teniendo un mayor porcentaje de hogares (48.88%) con ingresos en el rango de 100 a 399 dólares, el 28.31% de los hogares tienen menos de 100 dólares de ingresos, el 13.95% de los hogares tienen ingresos de 400 a 799 dólares, el 6.72% de 800 a 1,999 dólares, el 1.12% no declaró la cantidad de ingresos que genera y el 1.02% de hogares tienen ingresos superiores a 2,000 dólares. Esta distribución porcentual se puede evidenciar en la siguiente figura.

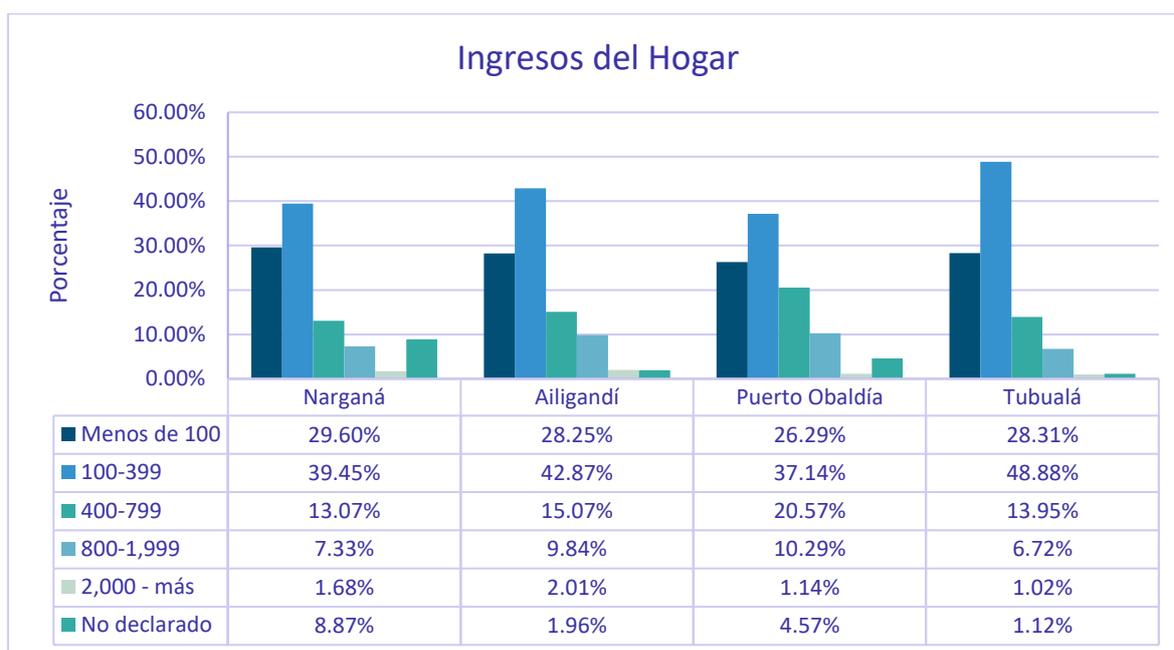


Figura 11. Grupo de ingresos de los hogares en los corregimientos de la Comarca Gunayala.

Fuente: INEC, 2010. Censo de Población y Vivienda.

Con respecto a las características importantes de las viviendas particulares de la Comarca Gunayala, en el corregimiento de Narganá la cantidad de hogares que no mantienen servicios de agua potable según el último censo nacional corresponde a 977, y presenta el 88% del total de los 1,110 de la Comarca en general. El abastecimiento de

agua, en su mayoría, se produce por medio de acueductos público de la comunidad y a través de ríos, quebradas o agua superficial.

Con relación al sistema de servicios sanitarios, el corregimiento de Narganá presenta la mayor cantidad de viviendas que no mantienen servicios sanitarios con 2,009, seguidamente por Ailigandí con 1,672, Tubualá con 962 y Puerto Obaldía con 55 hogares. La disposición común de las excretas y otros desechos sólidos es en el mar. Esta situación ha sido identificada como una problemática de la región debido a la falta de espacio físico para la disposición adecuada las aguas residuales por falta de terrenos en las comunidades principalmente en las islas, para la debida construcción de tanques sépticos unifamiliares. A nivel de la comarca el porcentaje de hogares que no tienen excusado o letrinas corresponde al 74.1%, seguidamente el 21.1 tiene letrinas colgantes, el 3.84% tienen inodoros en sus viviendas y el 0.76% tienen letrinas de hueco.

Del total de 4,997 viviendas en la comarca Gunayala, un total de 4,139 el material de construcción de las paredes exteriores es a base de palma, paja, penca, caña, bambú o palos. Estos tipos de materiales también son utilizados para el techo de sus viviendas (4,014 viviendas). El material del piso de las viviendas en su mayoría es de tierra para las viviendas de los corregimientos de Narganá, Ailigandí y Tubualá, y un total de 21 viviendas en Puerto Obaldía.

Con relación al servicio de internet, para el corregimiento de Narganá el 91.84% no tiene acceso a internet. En Ailigandí el 92.31% no tiene acceso. En el corregimiento de Puerto Obaldía, el 75% no tiene acceso en comparación al 25% que si mantiene acceso a internet, y en Tubualá el 100% de los hogares no tiene acceso a internet. En la tabla siguiente se pueden observar otras características particulares de las viviendas ocupadas en la Comarca Gunayala y sus corregimientos.

Tabla 4. Características de las viviendas ocupadas en Gunayala.

Comarca y Corregimientos	VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS									
	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS									
	Total	Con Piso De Tierra	Sin Agua Potable	Sin Servicio Sanitario	Sin Luz Eléctrica	Cocinan Con Leña	Cocinan Con Carbón	Sin Televisor	Sin Radio	Sin Teléfono Residencial
Comarca Gunayala	4,997	3,915	1,110	4,698	3,394	3,585	10	3,863	2,260	4,948
Narganá	2,113	1,727	977	2,009	1,225	1,480	3	1,511	1,068	2,083
Ailigandí	1,730	1,360	59	1,672	1,267	1,218	4	1,360	667	1,720
Puerto Obaldía	175	21	0	55	11	32	0	74	74	173
Tubualá	979	807	74	962	891	855	3	918	451	972

Fuente: Autoría propia con base en las características de las viviendas según, provincia, comarca indígena y corregimientos del Censo del 2010.

5.3 Patrones de Migración

La comarca de Gunayala tiene una tasa de migración promedio de 42.5, que ocurre principalmente hacia la Provincia de Panamá (que para el momento del Censo de 2010 comprendía tanto Panamá como parte de la actual provincia de Panamá Oeste). Según datos del censo de población y vivienda del 2010, un total de 21,598 personas migraron, dentro del rango de edad de 15 a 39 años. Cabe resaltar que la mayor concentración de la población migrantes se ubica en el Distrito de Arraiján²⁰, la siguiente provincia a la cual migran población Guna es la provincia de Colón con 1,699 personas con mayor migración entre las edades de 35 a 39, 50 a 54 y más de 65 años, seguido de la provincia de Bocas del Toro con 271 y Herrera con 193. En las demás provincias a nivel nacional se registran una menor cantidad de población migrante.

La tasa de emigrantes de la Comarca Gunayala, según el género masculino es de 47.0 y para mujeres es de 38.5. Con relación a la condición laboral al momento de migrar, el 48% de la población que migró hacia Panamá tenía la condición de ser económicamente activa, y el 52% bajo la categoría de No económicamente activa, dentro de los cuales la mayor población eran estudiantes, ama de casa, jubilados o pensionados, así como otras categorías de inactivos.

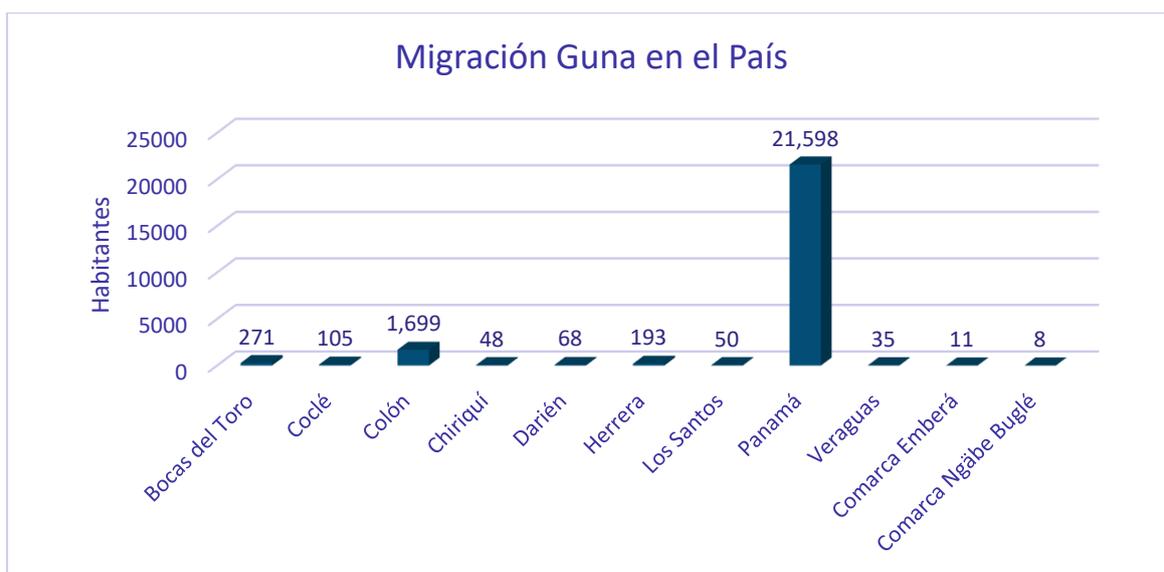


Figura 12. Migración Guna dentro del país.

Fuente: Elaboración propia, con base a información del Censo de 2010.

Relacionado al nivel de instrucción de la población migrante de la Comarca indígena Gunayala, el 42.79% de la población había alcanzado algún grado de secundaria mientras que el 35.47% había logrado algún grado de primaria, el 12.34% no tenía grados académicos o educación realizada, el 6.41% tenía como nivel de instrucción algún grado universitario, el 1.12% tenía una educación vocacional, el 0.78% realizó

²⁰ Ministerio de Economía y Finanzas (2012). Atlas Social de Panamá. Migración Interna Reciente en Panamá.

una educación superior no universitaria, el 0.50% no realizó declaraciones sobre el nivel de instrucción, el 0.47% tenía educación a nivel de postgrado, maestría o doctorado y el 0.11% realizó enseñanza especial.

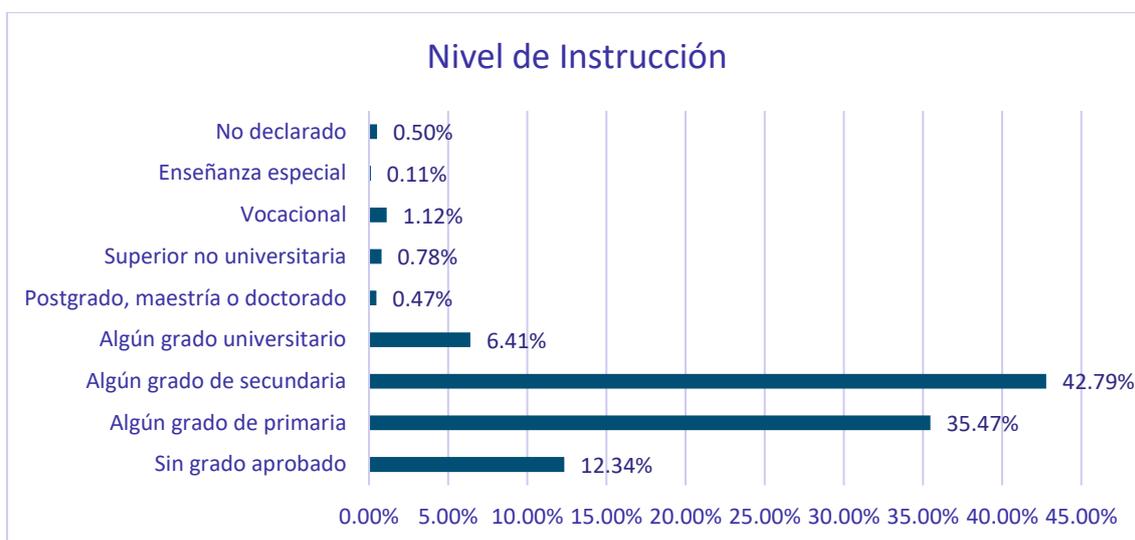


Figura 13. Nivel educativo de la población guna migrante dentro del país.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Censo de 2010.

5.4 Análisis de Servicios de Atención en la Comarca Gunayala

En esta sección se realizará un análisis de los servicios de atención primaria en la Comarca Gunayala, específicamente en los servicios del sistema de salud y educativo ofrecido a la población. Tanto la educación como la salud son primordiales para el desarrollo de la población, así como para el crecimiento económico de la región y desarrollo humano.

5.4.1 Sector Salud

En las comunidades de Gunayala funcionan dos procesos paralelos de servicios de salud. Por un lado, el servicio público es regentado por el MINSA desde los centros y puestos de salud, pero a la par existen los servicios de sanación que prestan los *inadurgan*, que a partir de prácticas culturales como los cantos de sanación y el conocimiento tradicional sobre las plantas, enfrentan a los *bonigan* (los males) que se presentan en las personas o las comunidades.

El sector Salud para la Comarca Gunayala presenta diversas debilidades y deficiencias en sus procesos y el servicio ofrecido hacia la población, dentro de los cuales se han identificados las siguientes:

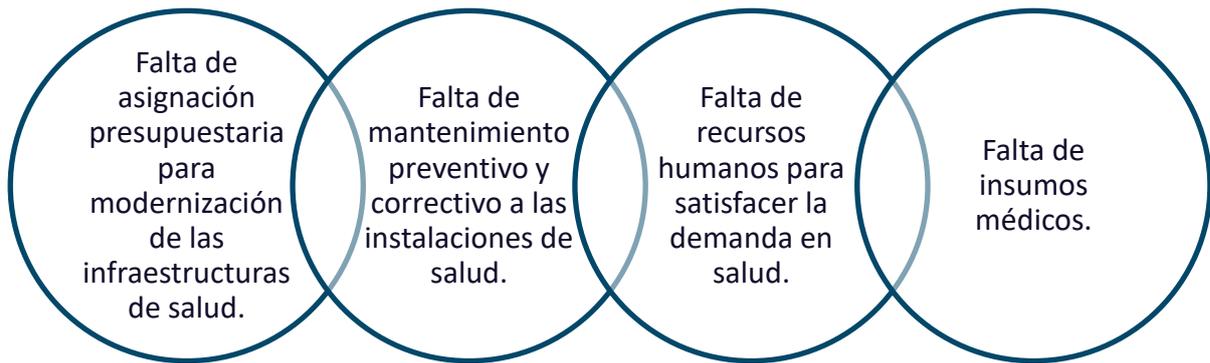


Figura 14. Debilidades y deficiencias del sector salud en Gunayala.

Fuente: Análisis de la situación de salud de la región de Guna Yala. MINSA, 2018.

Según información de salud del año 2015, existían 6 centros de salud, 6 centros de salud con cama, 6 subcentros de salud, 6 puestos de salud y 2 hospitales.

Según los Indicadores Básicos de Salud 2017 (MINSA, 2017), en la Comarca Gunayala habían en ese momento 7.2 médicos, por 10,000 habitantes, 1.1 odontólogos, 6.8 enfermeras, con una densidad de recursos humanos de 14 (en la provincia de Panamá es de 40.4).²¹

5.4.1.1 índice de Mortalidad y Morbilidad

Debido al mal servicio de agua y saneamiento que tiene esta Comarca, se ha desencadenado la proliferación de roedores y plagas por la mala disposición de los desechos sólidos, así como la contaminación de las aguas por aguas residuales. Esto ha generado la presencia de enfermedades infecciosas en la población. Otras enfermedades comunes de la población es la Tuberculosis y el VIH (Virus de la inmunodeficiencia humana).

Las principales morbilidades registradas por enfermedades transmisibles en la región de Salud de Gunayala para los años 2017 y 2018, fueron: la malaria, el dengue, el sida y la tuberculosis, teniendo una mayor incidencia de enfermedades transmisibles por parte de la Malaria, con 289 casos en el 2019 y 275 en el 2017, la otra enfermedad con mayor incidencia es la tuberculosis, como se observa en la siguiente figura.

²¹ Ministerio de Salud Panamá (2019), "Indicadores Básicos de Salud 2017", [en línea] http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/indicadores_basicos_de_salud_2017_.pdf.



Figura 15. Morbilidad en la Comarca Gunayala. Años 2017 y 2018.

Fuente: Indicadores básicos de salud 2017 y 2018.

Los principales riesgos a la salud de la población en la región de Gunayala son los desencadenados por desastres naturales, por vectores como el dengue, chikunguya, Zika entre otros, enfermedades crónicas, la desnutrición infantil, y enfermedades emergentes y reemergentes como la Tuberculosis y la Leptospirosis, entre otras.

Según datos del 2015, la tasa de mortalidad reportada por cada 1,000 habitantes es de 4.8 para el género femenino y 4.6 para el género masculino. La tasa de mortalidad en menores de 1 año es de 14.7 para el género femenino y 7.8 para el masculino, y una tasa de 17.5 de mortalidad perinatal y 5.5 neonatal. La tasa de mortalidad postneonatal es de 13.7, la tasa de mortalidad en menores de 5 años es de 3.6. Esta Comarca tiene una alta tasa de mortalidad materna registrándose en 273.2 y la esperanza de vida al nacer es de 71.4 años.

A continuación se presenta una tabla con las principales causas de mortalidad general en la comarca Gunayala para los años 2000, 2010 y 2015.

Tabla 5. Causas de mortalidad en la población de la Comarca Gunayala.

CAUSAS DE MORTALIDAD	2000	2010	2015
Diarrea y Gastroenteritis	22	21	0
Tuberculosis	20	0	0
Tuberculosis respiratoria	0	19	11
Causas externas de morbilidad y de mortalidad	17	10	0
Enfermedad cerebrovascular	0	0	0
Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	14	0	10
Afecciones del período perinatal	12	0	0
Anemias	8	0	0
Desnutrición	8	0	0
Neumonía	8	0	18

CAUSAS DE MORTALIDAD	2000	2010	2015
Tumores malignos	0	13	0
VIH	0	11	0
Enfermedades de sistemas osteomusculares	0	0	0
Malformaciones congénitas deformaciones y anomalías cromosómicas	0	0	5
Otras causas	106	176	151

Fuente: Indicadores básicos de salud, 2018.

5.4.1.2 Situación de salud de la infancia

La información más relevante sobre la salud de la infancia en la Comarca Gunayala es que los niños menores de 5 años tienen talla baja, como consecuencia de la desnutrición crónica.²² Según UNICEF (2019), la ausencia de una nutrición adecuada afecta el ciclo de vida completo: solamente el 28.1% de los niños y niñas menores de 6 meses recibe lactancia exclusiva; en los adolescentes atendidos en los centros de salud del MINSA, el sobrepeso afecta al 20.6%, mientras que la obesidad lo hace al 9.1%. Aunque los registros muestran una disminución del número de nacimientos vivos de madres adolescentes desde 2012, en el 2017 las provincias de Bocas del Toro, Herrera y Chiriquí y las comarcas Gunayala, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé presentaron un aumento en el número de nacimientos vivos de madres menores de 20 años en relación con el 2016.

En el caso de la Comarca Gunayala, la severidad del problema de malnutrición ha sido calificado como muy alta, con una prevalencia del 59.1% y en aumento. Por ello, es clave en los CAIPI considerar el abordar temas nutricionales mediante el promover la alimentación tradicional saludable, orientar a las madres sobre alimentación tradicional saludable, alimentación no tradicional saludable y alimentación no tradicional no saludable.

La tasa de mortalidad infantil es de 9.9 por 1,000 nacidos vivos (INEC, 2017). Las muertes con mayor incidencia en los menores de 1 año de edad corresponden a aquellas ocasionadas por afecciones durante el periodo perinatal, seguido por otras causas no reportadas, malformaciones congénitas, diarrea y gastroenteritis y desnutrición. Por otro lado la atención y control de crecimiento a menores de un año fue de un 90.8% para el año 2009 en la comarca Guna Yala, y la cobertura en aspectos de vacunas fue del 74% para vacunas contra la tuberculosis, el 53.1% contra la Hepatitis B, el 64.9% contra la Polio y el 66.2% en Pentavalente.

5.4.1.3 Atención a la madre

La Comarca Gunayala presenta el 15% de prevalencia de embarazo adolescente en estudiantes de 10 a 19 años en 2016 a nivel de primaria. Para el año 2018, entre los 10 y 13 años, hubo 9 casos; de 14 años, hubo 16 casos, 32 casos en niñas de 15 años, 41 casos en niñas de 16 años y 57 casos en niñas de 17 años. De igual manera, el estudio

²² UNICEF (2019). Op. Cit.

de UNICEF (2019) señaló que esta es una de las comarcas con mayores tasas de mortalidad materna del país (con una tasa de 339.6).

Dentro de las principales causas de muertes en las madres se encuentran las causas obstétricas directas, con un registro de 4 muertes en el año 2000, 4 en el año 2010 y 2 para el 2015. Dentro de las causas obstétricas indirectas se registraron 2 muertes en el año 2000, otras causas obstétricas directas y embarazo terminado en aborto son muertes que presentan datos para otros años como en el 2001 y 2006, sin embargo no se registraron muertes en el año 2000, 2010 y 2015.

Con relación a la salud prenatal y postnatal, solo el 14.6% de las mujeres en Guna Yala con edades de 12 a 49 años presentaron nacimientos de hijos vivos para el año 2010, y se registro un total de 23 nacimientos vivos por 1,000 habitantes, considerandose una tasas más elevada a nivel nacional, despues de la tasa de nacimientos de la comarca Ngäbe Buglé.

5.4.1.4 Violencia infantil

Las estadísticas reflejan que hay pocos casos registrados de violencia contra niños, niñas y adolescentes. En la Comarca Gunayala los casos que se presentaron oscilan entre 7 (2012 y 2013), 8 (2014) y 10 (2015 y 2016). Sin embargo, la tasa de violencia contra la mujer (entre 15 y 49 años), es de 19.5%.

5.4.2 Sector Educativo

La Comarca de Gunayala cuenta con centros educativos bajo el sistema educativo del Ministerio de Educación de Panamá. A continuación, se detallarán las características educativas y nivel de instrucción de los corregimientos donde se realizarán los proyectos del Programa.

Corregimiento de Narganá

El corregimiento de Narganá cuenta con 25 centros educativos desde nivel preescolar hasta colegios oficiales. Además, cuenta con un CAIPI no operativo actualmente.

Tabla 6. Centros escolares del Corregimiento de Narganá.

N°	CORREGIMIENTO	NOMBRE DEL CENTRO EDUCATIVO	OFERTA ACADÉMICA
1	Narganá	C.E.B.G. Saila Olonibiginya	Preescolar-primaria- Premedia-Media Profesional y Técnica
2	Narganá	Col. Sec. Felix E. Oller	Premedia-Media Académica
3	Narganá	Colegio Secundario Felix E. Oller	Secundaria
4	Narganá	Esc. Cartí Mulatupu	Preescolar-primaria

N°	CORREGIMIENTO	NOMBRE DEL CENTRO EDUCATIVO	OFERTA ACADÉMICA
5	Narganá	Esc. Acuatupu	preescolar-primaria- Premedia
6	Narganá	Esc. Ailitupu	preescolar-primaria- Premedia
7	Narganá	Esc. Arritupu	preescolar-primaria
8	Narganá	Esc. Cartí Tupile	preescolar-primaria
9	Narganá	Esc. Corbiski	preescolar-primaria
10	Narganá	Esc. Isla Máquina	preescolar-primaria- Premedia
11	Narganá	Esc. Maguebgandi	preescolar-primaria- Premedia
12	Narganá	Esc. Mandi Yala	preescolar-primaria- Premedia
13	Narganá	Esc. Nalunega	preescolar-primaria- Premedia
14	Narganá	Esc. Naranjo Chico	Primaria
15	Narganá	Esc. Naranjo Grande	preescolar-primaria- Premedia
16	Narganá	Esc. Nusatupu	preescolar-primaria- Premedia
17	Narganá	Esc. Río Azúcar	preescolar-primaria- Premedia
18	Narganá	Esc. Río Gangandi	preescolar-primaria- premedia
19	Narganá	Esc. Río Sidra	preescolar-primaria- Premedia
20	Narganá	Esc. Rodolfo Chiari	Primaria
21	Narganá	Esc. Sahila Iguadingipe	Primaria
22	Narganá	Esc. Soledad Mandinga	preescolar-primaria- Premedia
23	Narganá	Esc. Soledad Miria	preescolar-primaria- Premedia
24	Narganá	Esc. Ticantiki	preescolar-primaria
25	Narganá	Esc. Wichub-Wala	preescolar-primaria

Fuente: Caracterización General de los Centros Educativos según el cumplimiento de la estadística del Sistema Educativo de la República de Panamá. Año 2020.

En el Corregimiento de Narganá el total de personas alfabetas (Sabe leer en cierto grado o escribir) reportadas según el censo del año 2010 fueron 10,182 personas. De este total, 3,789 correspondían a hombres y 3,123 a mujeres. La población analfabeta, que tiene incapacidad para leer y escribir, corresponde a un total de 3,216 personas, de la cual 2,277 corresponde a mujeres y 939 a hombres. Se puede determinar que existe una mayor población del género femenino que tiene incapacidad para leer y escribir.



Figura 16. Nivel de instrucción del corregimiento de Narganá.

Fuente: INEC, 2010.

El 42.61% de la población de Narganá asistió a algún grado de primaria, el 30.40% no tiene ningún grado de educación, el 16.58% realizó algún grado en el nivel de secundaria, el 6.63% asistió únicamente a preescolar y enseñanza especial, el 1.92% llevo a cabo estudios universitarios, el 0.83% de la población no declaró el nivel de instrucción. Por su parte el 0.59% realizó algún nivel de enseñanza vocacional, el 0.29% llevo a cabo estudios superiores no universitarios (técnicos) y el 0.16% realizó algún año de especialidad superior.

Corregimiento de Ailigandí

En el corregimiento de Ailigandí se ubican 16 centros educativos bajo la administración del Ministerio de Educación, un Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) y un CAIPI bajo administración del MIDES.

Tabla 7. Centros educativos del corregimiento de Ailigandí.

N°	CORREGIMIENTO	NOMBRE DEL CENTRO EDUCATIVO	OFERTA ACADÉMICA
1	Ailigandí	Ctro. Carlos López Inaqueliguiña (Antes San Ignacio De Tupile)	preescolar-primaria-Premedia-Media Profesional y Técnica

N°	CORREGIMIENTO	NOMBRE DEL CENTRO EDUCATIVO	OFERTA ACADÉMICA
1	Ailigandí	Centro De Educación Básica General Nele Kantule	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Centro De Educación Básica General Bilingüe Playón Chico	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Esc. Aidirgandi	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Esc. Irgandi	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Esc. Mamitupu	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Esc. Ogobsucum	preescolar-primaria
1	Ailigandí	Esc. Playón Grande	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Esc. Sahila Iguanaisy	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Esc. Simral Colman	preescolar-primaria-Premedia
1	Ailigandí	Escuela Esc. Iguanaisy	
1	Ailigandí	Inst. C. Olodebiliginya	Media Académica
1	Ailigandí	Iphe De Guna Yala	
1	Ailigandí	Ipt De Kuna Yala	Media Profesional y Técnica
1	Ailigandí	Mamitupu	
1	Ailigandí	Nocturna Nele Kantule	
1	Ailigandí	Simiral Colman	Primaria

Fuente: Caracterización General de los Centros Educativos según el cumplimiento de la estadística del Sistema Educativo de la República de Panamá. Año 2020.

Con relación al nivel de instrucción de la población de Ailigandí, se tiene que el 47.48% de la población asistió a algún grado de primaria, el 21.82% no asistió a la escuela, el 20.81% tiene algún grado de secundaria, el 6.36% realizó un nivel de preescolar y/o enseñanza especial, el 2.65% llevó a cabo algún año de nivel universitario, el 0.25% realizó algún nivel de enseñanza vocacional, el porcentaje de población que realizó un estudio superior no universitario fue de 0.24%, el 0.19% realizó estudios especializados a nivel superior y el 0.18% no declaró el nivel de instrucción.

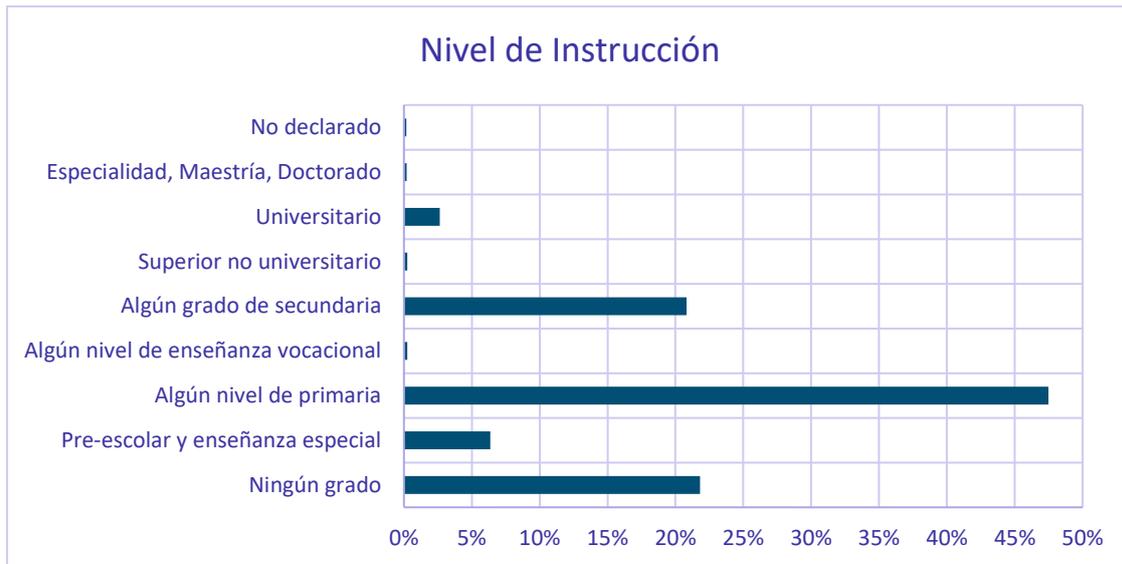


Figura 17. Nivel de instrucción en el corregimiento de Alligandí.

Fuente: INEC, 2010.

En general, para todos los corregimientos de la Comarca, con relación al porcentaje de asistencia escolar, este porcentaje se encuentra dentro de lo usual para la República de Panamá, como se muestra en la siguiente figura.

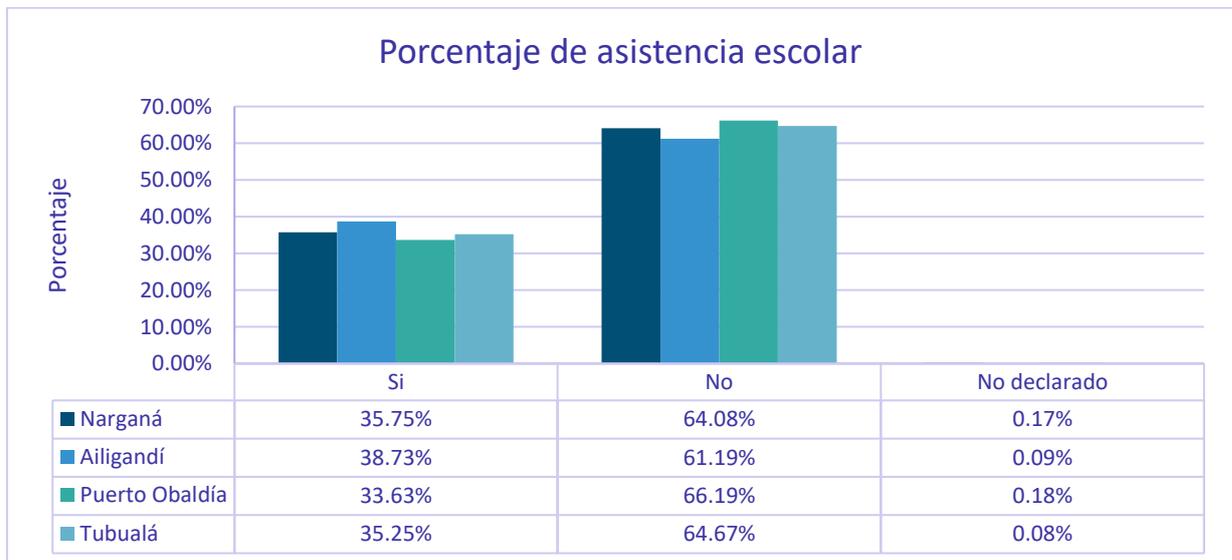


Figura 18. Porcentaje de asistencia escolar por corregimientos de la Comarca Gunayala.

Fuente: INEC, 2010.

Relacionado a la atención a la primera infancia, para el año 2010 se conoce que más de la mitad de los niños se encontraban matriculados en educación inicial o preescolar, con un 37.1% en pre-jardín, un 10.2% asistió a maternal y un 1.6% al lactante.

5.5 Características económicas

Al revisar las actividades económicas que se desarrollan en la región comarcal Gunayala, es evidente que en los tres corregimientos Gunas la mayoría de la población se dedica a actividades agropecuarias, información que, al cruzar con el dato sobre Categoría de Actividad, lleva a la conclusión de que, la mayoría de esta población se dedica culturalmente a la explotación de sus tierras familiares o colectivas de producción agrícola y pecuaria. La actividad comercial y de servicio es, en estos tres corregimientos Gunas, la segunda actividad económica. Esto permite concluir que, al momento de recibir el impacto de las restricciones generadas por la pandemia del COVID 19, estos corregimientos cuentan con una capacidad de resiliencia mucho mayor que el resto del país, pues su economía fundamentalmente agrícola de subsistencia es una ventaja frente al resto de las actividades económicas del país, que se vieron suspendidas por la pandemia y generaron una caída del empleo, así como la suspensión de actividades laborales de miles de empresas. La siguiente Tabla presenta la distribución porcentual de las actividades económicas en estos corregimientos.

Tabla 8. Distribución porcentual de las actividades económicas en la Comarca Gunayala.

Provincia	Distrito	Corregimientos	Actividades Económicas en %			
			Agropecuarias	Extractivas	Industriales (Incluye Construcción)	Comerciales/ Servicios
Guna Yala	No aplica	Nargana	40.77	0.09	29.62	29.52
		Ailigandi	45.11	0	14.79	40.1
		Tubuala	66.19	0.06	10.49	23.26
		Puerto Obaldía	18.07	0	16.81	65.13

Fuente: INEC, 2010.

El Índice de Progreso Social de Panamá con enfoque de género (BID, 2019), estableció un IPS Nacional de 72.19 que corresponde a un rango Medio Alto. Para Gunayala este índice arrojó 48.23, que corresponde a un rango Bajo en el mapa de progreso social del país.

Los resultados de este IPS establecieron que en todas las dimensiones del índice, la Comarca Gunayala fue el segundo peor del país, con los siguientes datos

IPS

Gunayala

- Necesidades Humanas Básicas (55.57)
(País 78.91)
- Fundamentos del Bienstar (46.57)
(País 75.17)
- Oportunidades (43.34)
(País 63.42)

Figura 19. Índice de Progreso Social en Gunayala.

Fuente: MEF, 2020.

5.6 ASPECTOS CULTURALES

Los locales conocen a Gunayala con varios nombres como: "Duleneña", "Yarsuid", "Duleyala". Su capital es Gairgirdub, llamada El Porvenir hasta el 1 de julio de 2016.

La palabra Gunayala se deriva de Guna o gunadule, que quiere decir "persona perteneciente al pueblo guna", que es como se autodenominan los miembros de este grupo étnico; y Yala, que significa montaña, territorio, región, comarca, continente²³

Este grupo étnico tiene su origen en la parte baja del río Atrato, en Colombia, desde antes de la colonización española. Un consenso histórico señala que migraron desde esa zona hasta el actual Darién por la presión generada por conflictos con los catíos (los Emberá) y los españoles que se asentaron a principios del siglo XVI en la boca del río Atrato, en el Golfo de Urabá. A mediados del siglo XIX se trasladan a la franja de tierra continental atlántica y las islas adyacentes, escapando de enfermedades como la fiebre amarilla y la malaria, que se habían propagado en Darién.

Cuando se crea el Estado panameño, la primera constitución de esa nascente comunidad política no menciona la existencia de pueblos indígenas. Es hasta 1912 que la ley 56²⁴ se refiere a ellos destacando la necesidad de llevar la "civilización a los indios que deben ladinizarse".

²³ Diccionario Escolar Gunagaya-español, gayamar sabga, del Equipo EBI Guna.

²⁴ Ley 56 del 28 de diciembre de 2012. Sobre Civilización de indígenas.

Gunayala es una división política de Panamá, que no tiene distritos. Abarca una estrecha franja continental y un archipiélago de 365 islas, en el Atlántico oriental de Panamá. Cuenta con 51 lugares poblados, de los cuales 49 son de población gunadule y dos de población no indígena. 38 comunidades están ubicadas en islas, mientras que 13 se encuentran en la parte continental de la comarca, la mayoría en la línea costera. Está dividida en cuatro corregimientos:

1. Nargana, el cual lo integran 28 lugares poblados.
2. Ailigandi o Agligandi, compuesto por 11 lugares poblados.
3. Tubual o Dubwala, al que lo integran 10 poblaciones.
4. Puerto Obaldía, integrada por dos lugares poblados: Puerto Obaldía y La Miel, con pobladores no indígenas, considerados por los Gunas como de origen colombiano.

Estos corregimientos no son mencionados en la Ley Fundamental de Gunayala, Gunayar Igardummadwala, que determina autoridades tradicionales representativas para cada lugar poblado o comunidad. A pesar de ello, cada corregimiento cuenta con su respectivo representante. Si bien la ley nacional establece la existencia de instancias de gobierno provinciales en el área, como los corregimientos, que coexisten con el gobierno autónomo local, estos funcionarios son gunas elegidos por asamblea y en la práctica su acción es limitada. Se acepta la presencia institucional del Estado en Gunayala, pero se presiona para que sus funcionarios sean gunas.

Cada una de las comunidades que viven en la comarca de Gunayala, habiendo un total de 49, tienen su propia autoridad tradicional, el Sagla, y su propio Congreso Local. A nivel de comunidad también existe el Congreso General de la Cultura, el cual se encarga de mantener y conservar las tradiciones del pueblo. Además, cada comunidad tiene su propio reglamento interno que está avalado por el Congreso General. En lo referente a política, las mujeres tradicionalmente se limitaban a influir en las votaciones de los hombres a nivel familiar y en algunas comunidades aún no votan. Sin embargo, sus demandas por una mayor participación han llevado a que este papel cambie con los años y ya se han dado casos en los que se han elegido mujeres para los cargos de sagla y voceras (los voceros son otro tipo de autoridad local tradicional).²⁵

5.6.1 Usos de la tierra, economía productiva y recursos naturales.

La ley 16 de 1953 reconoce al pueblo Guna como un sujeto colectivo con derecho a un territorio propio, aceptando la vigencia de las instituciones políticas nativas, así como el

²⁵ Global Forest Coalition (2015). Report of the Community Conservation Resilience Initiative in Guna Yala, Panama.

usufructo de su zona marítima y el desarrollo de la industria y el comercio autónomo de la copra.

La comarca de Gunayala cubre unas 320,600 hectáreas de bosques montañosos en tierra firme, con más de 400 kilómetros de zona marina-costera y un extenso archipiélago formado por más de 365 islas coralinas. Los ecosistemas de Guna Yala son extraordinariamente ricos y están considerados como alta prioridad para la preservación de la biodiversidad mundial. Las extensas áreas forestales hacen una porción significativa en el Corredor Biológico Mesoamericano en el istmo angosto. Se estima que aproximadamente un 70% de la Comarca Gunayala consiste en áreas forestales primarias y secundarias.²⁶

El pueblo Guna considera al bosque como sus hermanos y hermanas, por eso consideran a la tierra como la Madre. Bajo esta forma de ver, sentir y vivir del bosque, se ha acumulado una gran experiencia de uso sostenible de la tierra o del bosque. A pesar de ello, se ha dado explotación de recursos marinos y una alta densidad de población que habita en varias de las islas, aunque hacia la zona continental hay una zona bastante conservada.

La cosmovisión del pueblo guna en relación a la tierra es que esta y todos los recursos naturales son obras del Gran Creador, por lo que nadie puede reclamar su propiedad. Por ello, son colectivos y, por lo tanto, los conocimientos adquiridos sobre estos, son también colectivos. La sociedad se construye sobre principios de hermandad, solidaridad, unidad y reciprocidad, entre otros aspectos, por ello, el beneficio de la tierra también es colectivo. El pueblo guna reconoce la relación intrínseca entre la materia física y espiritual, por lo cual el acceso y uso de los recursos no puede estar separado y está intrínsecamente relacionado a los ecosistemas y sitios espirituales.

Según información de Global Forest Coalition que realizó una investigación en la Comarca en el 2015, *una de las formas tradicionales Guna para conservar los bosques es a través de los sitios sagrados, los cuales están principalmente compuestos por bosques primarios, combinado con agricultura de rotación o 'Nainu', la cual se practica principalmente en las tierras bajas. Hay distintos tipos de sistemas de agricultura tradicional Nainu, pero la principal característica es la de plantar especies de árboles útiles (se pueden usar para alimento, medicina o incluso construcción de casas) junto con otras especies vegetales. En la cultura Guna, el cultivo y cosecha de yuca, bananas, maíz, caña de azúcar y ñame es muy común. La combinación de especies útiles con especies vegetales autóctonas de manera rotativa ayuda a conservar tanto la biodiversidad como el suelo, el cual se erosionaría más rápidamente si se empleasen otras prácticas agrícolas más agresivas y/o en la ausencia de vegetación. Conservar la biodiversidad y el suelo con estas prácticas tradicionales tiene además otros beneficios como el mantenimiento de la fertilidad y la disminución de la sedimentación en las zonas de costa y manglares. En cuanto a la protección de recursos marinos, tienen por ejemplo un periodo en el que está prohibida la caza de langosta que va de Marzo a Junio para evitar poner en peligro la*

²⁶ Farnum Castro, F. (2012). Estudio Etnobotánico del Aprovechamiento Tradicional y Cultural de las plantas por la Comunidad Guna de la Isla de Ustupu y Río Azúcar.

*población de esta especie y en algunas zonas hay proyectos para proteger las zonas de anidación de tortugas marinas.*²⁷

Con respecto a la agricultura de rotación o *Nainu* esta maneja ciclos de 40-60 años, diferenciando entre *nainu* jóvenes (*nuchucua*) y de los viejos (*jere* o *sered*). No existe la agricultura itinerante o de barbecho.

Algunos de los cultivos más frecuentes son el plátano, el banano, el maíz, el coco, el arroz, la caña de azúcar, la yuca y el ñame, complementados por numerosos productos de recolección tales como el fruto del árbol del pan, tubérculos y frutas silvestres. La principal fuente de proteínas animales es la abundante pesca marítima y la cacería de la todavía importante fauna de las selvas de Gunayala y del Darién. Se trata de una economía con orientación a la auto subsistencia, pero bastante eficiente y que genera excedentes comerciales.

Los Guna dependen sobre todo de los bosques y manglares que hay en tierra firme y cerca de las islas de donde obtienen, entre otras cosas, comida, medicina y materiales para construir sus casas. Además, el mar constituye una fuente importante de proteína animal y se practica la pesca y recolección en el medio marino-costero. Los hombres, normalmente, se van de las islas con los primeros rayos de sol y navegan hasta tierra firme con sus cayucos tradicionales o en pequeñas embarcaciones para trabajar en el campo, volviendo a las islas antes de que el calor sea muy fuerte.

En la Comarca Gunayala también se producen los mecanismos no monetarios de intercambio, basados: (i) en la reciprocidad de bienes y de servicios, que incluye el intercambio de bienes entre familiares consanguíneos y alianzas matrimoniales, el trabajo en conjunto de los *nainugan*, las obligaciones de intercambio cruzado entre suegro y yerno; y (ii) en la redistribución, que incluye los repartos de bienes de los cultivos comunitarios, de la explotación de las islas de coco y el conjunto de fiestas de los ritos femeninos de pasaje a la pubertad, conocidos como las fiestas de la chicha, cuya importancia se refleja en la dedicación de cocinas comunitarias y casas de la chicha en cada comunidad local guna.²⁸

El crecimiento poblacional en las islas de la comarca ha generado un fuerte nivel de hacinamiento, lo cual ha empujado a una buena parte de la población guna a emigrar a tierra firme, e incluso fuera del territorio comarcal. Esto se ve agravado desde hace unas dos décadas, con el problema del aumento del nivel del mar, provocado por el cambio climático, lo que ha llevado a considerar la reubicación de las comunidades de las islas al continente como una prioridad cada vez mayor.

La cosmovisión Guna dice que la casa (que se considera como un símbolo de unidad) “*no se limita a una choza, sino que nos lleva indefectiblemente a una tierra. Y esta casa*

²⁷ Global Forest Coalition (2015). Op. Cit., pp. 19-20.

²⁸ Perafán, C. (2019). Op. Cit, pp. 64-65.

(tierra) a su vez reclama a la gran casa que es la Madre Tierra. En definitiva, es la gran casa la que me hace hombre o mujer, y la que me ofrece elementos de libertad”²⁹.

Con respecto a la sostenibilidad de los usos culturales, Perafán (2019) realizó un análisis bastante completo en la cual se identifican las categorías de uso cultural, sus reglas de acceso y de manejo, así como la sostenibilidad actual, su vulnerabilidad, factores de vulnerabilidad y sugerencia de ajuste de la sostenibilidad de estos usos tradicionales. De este análisis, es relevante resaltar el que corresponde a *Muubilli* (sector marino-costero), del cual esta consultoría analiza el factor de vulnerabilidad y el ajuste de sostenibilidad con relación a los proyectos del Programa (demolición y reconstrucción de los CAIPI en Ustupu y Tikantiki).

Tabla 9. Análisis de Sostenibilidad en los Usos Culturales de la tierra en el entorno de los proyectos del Programa en Ustupu y Tikantiki.

Categoría de Uso Cultural	Reglas de Acceso	Regla de Manejo	Sostenibilidad Actual	Vulnerabilidad con relación a los Proyectos del Programa	Factor de vulnerabilidad con relación a los proyectos del Programa	Ajuste de sostenibilidad por los proyectos del Programa
<i>Aili</i> , área de manglar y catival de recolección	Radial	Recolección de mariscos	Sostenible	Baja	Ninguno	No aplica
<i>Negguebur</i> , isla de habitación	Excéntrico, de linaje	Derecho a expandirse sobre el borde de isla con relleno. Huertas caseras	Insostenible a largo plazo	Positiva	CAIPIS mejoran las condiciones de estructuras de servicios	Asegurar mantenimiento periódico de las instalaciones
<i>Gagganaba</i> (área de pesca de superficie); <i>Willa</i> (área de pesca de profundidad) y <i>Akua</i> (arrecife submarino)	Radial	Pesca artesanal, red o anzuelo. En el caso de <i>Akua</i> , captura de langosta por inmersión	Disminución de captura por sobrepesca y afectación de corales	Baja	Ninguno	No aplica

Fuente: Elaboración propia, con base en Perafán (2019) y análisis de información de los proyectos del Programa.

5.6.2 Tenencia de la Tierra

La tenencia de la tierra es preferentemente comunal, pero admite diferentes modalidades. Existe la propiedad privada del solar de la vivienda y de los cocales, ya que

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censo (2010). Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá. https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf

éstos últimos a pesar de ser plantados en tierras comunales perduran por muchos años, adquiriendo el carácter de un bien hereditario.

La mayor parte de las tierras comunales son trabajadas como parcelas familiares, de cuyo producto es dueño el que la labora. También hay propiedades comunitarias, representadas por tierras trabajadas por un grupo de hombres y cuyo producto se destina a algún propósito específico. Asimismo, se registran tierras de organizaciones locales, quienes solicitan y obtienen su acceso colectivo a un sector de las tierras comunales para obtener fondos propios.

La tenencia de la tierra guna se rige en su derecho consuetudinario por la regla de la herencia paralela, donde las mujeres heredan de sus madres y los hombres de sus padres y de sus tíos. Las mujeres heredan de sus madres la tierra y los hombres heredan de sus padres, solo metras están solteros, si han activado la herencia mediante el trabajo de la tierra heredada. Una vez casado el hombre debe devolver la tierra que “heredó de su padre” (en realidad que su padre obtuvo de su propio suegro) a sus hermanas, ya que, dada la regla de residencia uxormatrilocal, el marido va a vivir a la isla de la mujer y va a tener acceso a las tierras de ella (que debe trabajar), donde su suegro, dependiendo de su capacidad de trabajo, le va a asignar nuevos derechos a lotes contiguos (correspondientes a nainu jere, zonas antiguas de cultivos de dosel o a neg serret, bosques primarios), lo que se va a entender como una propiedad “individual” del yerno ibedí (dueño).

Bajo el concepto de tenencia de la tierra se distinguen las categorías de:



Dentro de los derechos radiales (en los que coinciden los derechos de las personas o linajes), puede haber derechos preferenciales de un linaje dominante o fundador. Por la otra, hay otras categorías sobre las cuales las personas, los linajes o los linajes ampliados poseen derechos que pueden singularizarse en un perímetro (la casa *-nega*, los *nainugan*, los *yolepgan*, las islas de cocos e inclusive los segmentos ocupados por las familias extensas en las islas habitadas) y cuyo *ibedí*, dueño, puede ser un linaje, un linaje ampliado o un individuo.

5.6.3 El rol de la mujer y la niñez

En cuanto al papel de las mujeres, puede haber diferencias entre las distintas comunidades. Generalmente la mujer en la Comarca Gunayala es la que se ocupa de las tareas de la casa y de cuidar a la familia, siendo las que más tiempo pasan con los niños y por lo tanto, clave para la transmisión del conocimiento (incluso el conocimiento tradicional) de una generación a otra. Ellas se levantan temprano para preparar el

desayuno y la comida a la familia, y pasan muchas horas (incluso hasta 8) cosiendo su vestimenta tradicional llamada Mola.

Además de las Molas, las mujeres Guna también usan grandes y coloridos brazaletes en los brazos y las piernas así como una nariguera de oro. Las mujeres son también clave en la economía familiar porque, por ejemplo, muchas de las Molas son transportadas y vendidas en otros puntos de la comarca o en las ciudades, lo cual supone un ingreso en el hogar. Muchas de ellas también ayudan a los hombres a transportar los productos recolectados en el campo. Además, la sociedad es matrilineal, es decir, cuando una pareja se casa el marido se muda al hogar de la mujer. También hay muchas celebraciones y rituales en torno a la mujer durante sus distintas fases de crecimiento que sin embargo no hay para el hombre.

Un artículo sobre las actividades de las mujeres guna señala que

“Si la historia de la sociedad dule fue matriarcal, hoy la desigualdad de género es fundamental para entender las relaciones de poder en la sociedad dule, ya que determinan, entre otras, las condiciones de participación de hombres y mujeres en los espacios de toma de decisiones y en la construcción de un desarrollo sostenible y humano.

Nuestra sociedad dule y en general la panameña, necesitan transformaciones fundamentales para garantizar la democracia, la ciudadanía y la sostenibilidad ambiental. Es la visión que tiene el pueblo dule, donde “haya mayor igualdad e inclusión social y de género”. Para ello, algunas de las vías de acceso pueden ser los modelos alternativos inspirados en el enfoque agroecológico.³⁰

Otro estudio sobre la situación de la mujer indígena señala que la mujer en la cosmovisión indígena juega un rol trascendental, es la encargada de transmitir la riqueza cultural y espiritual de los valores de la dignidad humana y en definitiva los saberes y tradiciones de un pueblo por generación a generación. *Esta forma de pensamiento es tan profunda que es necesario conocerla para comprender el significado o el rol que juega la mujer no sólo de reproductora y dadora de vida sino que siempre en la sociedad indígena ha existido la dualidad, la complementariedad y el respeto a la diversidad cultural. En teoría la dualidad se refiere a que ambos, el hombre y la mujer, tienen los mismos derechos y deberes para poder realizar cualquier trabajo en común; sin embargo en la práctica este pensamiento no concuerda con la realidad de la mujer y por tanto con la estructura y formas de organización políticas específicas de cada pueblo.³¹*

Este mismo estudio menciona que las mujeres guna de Gunayala son más artesanas, trabajan en actividades domésticas, viven en islas situadas en la costa del Caribe y se

³⁰ Castillo, G. (2016). En Gunayala el rol de la mujer es fundamental para el desarrollo sostenible y humano. En <http://gubiler.blogspot.com/2016/07/en-gunayala-el-rol-de-la-mujer-es.html>

³¹ Bill, D. (2012). Situación de la Mujer Indígena en Panamá. Anuario Hojas de Warmi, No. 17.

dedican a la venta de su artesanía pero esto no es reconocido como ingreso a la canasta familiar sino como actividad aislada de apoyo a la pareja aunque otro análisis establece que las mujeres tienen un papel central en la economía y control del comercio.³²

Cabe resaltar que, desde la cosmovisión guna, la mujer tiene un nexo con la tierra: *La tierra como madre enmarca todo aquello que da al hombre su razón y su posibilidad de ser persona, y no sólo le posibilita la alimentación. Según esta concepción, la perfección del hombre, consecuentemente de un pueblo, solamente se da con la vitalidad que posee la Madre Tierra y ella también abre el camino al alma después de la muerte. Y de ahí nos nace a los Indígenas el trato filial a la misma tierra, a la selva, y un trato fraterno a los hijos de esa Madre: los árboles y los animales... Nuestra conciencia de Pueblos Indígenas, en relación con la Madre Tierra, es de hijos que defienden a su madre y no de propietarios que quieren sacar más dinero de ella.*³³

La mujer es responsable de la alimentación de los niños y niñas. Por ello es interesante el concepto desde su cosmovisión ya que los ancianos consideran “...que algunas de las actuales enfermedades que azotan las comunidades son debidas a los cambios en la alimentación. Ingerir productos extranjeros o romper los tabúes (iset) que persisten sobre el consumo de algunas especies vegetales o animales puede ocasionar desastres y traer nuevas enfermedades. Por eso insisten en que debe continuar trabajando en el campo y autoproverse los alimentos.”³⁴

La mujer guna transmite un sentido de autonomía a los niños y niñas desde la primera infancia, asumiendo una posición consciente sobre la economía. Ellos conocen el rol de la familia, la alimentación y, con el tiempo, las niñas ayudan a las labores del hogar.

En lo que concierne a la educación, en una ponencia de Aiban Wagua sobre Educación Cultural Bilingüe (2006), se expresó que el objeto de la educación reside en la cultura misma:

Todo subsiste desde un sistema de complementariedad. La complementariedad kuna emerge de sus mismos motivos de credibilidad: Baba y Nana, co-creadores del universo. En la expresión de uno de los sailas más calificados de la Comarca, saila Igwanabiginya (1897 - 1989): “Baba gote sunna Oloitirdiliye, geb Nana gote moga Manitirdiliye; geb Nana Ologwadule nagunoniki. Baba olobilligan mesiali, Nana manibilligan mesiali. Nana Babbo negaduu nasikna gusa...” En este sentido, el universo no ha sido creado, sino co-creado desde una paridad de fuerzas: varón/mujer, hembra / macho.

³² Bartolomé, M. A. y Barabas, A. (2004). Recursos culturales y autonomía étnica. La democracia participativa de los Kunas en Panamá.

³³ Dad Neba (Nelson de León Kantule). (2020). El significado de Tierra, Territorio desde la Cosmovisión Indígena. En Cultural Survival. <https://www.culturalsurvival.org/news/el-significado-de-tierra-territorio-desde-la-cosmovision-indigena>

³⁴ Martínez Mauri, M. (2011). Kuna Yala. Tierra de Mar. Ediciones Abya-Yala.

Si todo subsiste en un sistema de complementariedad, no se explica una educación igual para todos los miembros de la comunidad. Surge así el proceso de doble vía de educación kuna. Una orientación práctica, diversificada para el varón, y otra, para la mujer: dos modos explícitos de personalización. Como consecuencia del sistema de complementariedad, la formación resulta diversificada, porque de lo contrario supondría una redundancia ilógica. Son dos partes que se explican y se realizan en el encuentro de funciones, por lo tanto las fronteras deben ser claras; y lógicamente el varón no se concibe superior a la mujer, ni la mujer al varón, sino que uno no puede explicarse sin la presencia explícita de la otra, y viceversa.

El universo es vivido en total integración de las partes: el varón y la mujer son partes de esa integridad. El varón y la mujer no son dueños ni dominadores de la naturaleza, son sus partes: todo confluye en una hermandad indivisible. Las estrellas son hermanas, los hierbajos, los ríos, las aves pequeñas y grandes.

No se trata, pues, de someter a la naturaleza con la fuerza bruta, sino de convivir con ella desde la razón y el afecto, que sirven de argamasa, de equilibrio de las partes. Sólo cuando el hombre es capaz de sentirse hermano y miembro vivo e integrante de la naturaleza, sólo cuando es capaz de convivir en armonía en y con ella, se hace capaz de vivir en armonía y equilibrio consigo mismo y con sus semejantes.

Desde esa integridad con la naturaleza, nace una serie de aspectos que configuran el cuadro de objetivos educativos:

- *La economía como reciprocidad y redistribución y, en consecuencia, la eliminación de clases sociales y la búsqueda permanente de equidad social.*
- *El individuo no es lo adverso ni la víctima de la colectividad, sino su integrante mediante determinadas estructuras y normas.*
- *La Madre Tierra es, por excelencia, generosidad. Ella integra, humaniza, hace racional al hombre desde un proceso continuo y permanente. El hombre se humaniza, se perfecciona desde y con la Madre Tierra.*
- *La Madre Tierra (Napgwana, Ologwadule, Oloitirdili...) está viva, da vida, y desde ella se concretiza el sistema de complementariedad de los seres. La feminidad llama necesariamente a la masculinidad y viceversa. El universo está forjado desde una inseparable paridad de las partes que se complementan. Tanto la fuerza femenina como la masculina, son tan necesarias que la deficiencia de una, desintegraría el conjunto.*

Este cuadro de valores conforma la base de los principios y procesos de educación kuna, entendida como un sistema integrado que se proyecta hacia la consecución de un sujeto en armonía consigo mismo, con su entorno; y no su dominador ni depredador.

Los kunas no pueden aislarse de la corriente histórica mundial, pero tampoco pueden ni deben matar el tesoro más precioso que tienen, su cultura, su identidad.

La educación como proceso de crecimiento, de cambio, de desarrollo, de asimilación, no puede funcionar fuera del cuadro de valores de la sociedad donde emerge, porque no se dan procesos neutros de educación. Y, en este proceso, ninguna sociedad admite sólo y

exclusivamente su fuerza cultural endógena, porque moriría, ni se llena solamente de influencias exógenas, porque se desintegraría.

El sistema original kuna de educación permite que la identidad kuna se perpetúe, se consolide y rechaza de plano la consideración del hombre como simple productor y/o consumidor o acaparador de cosas y depredador de la naturaleza. Surge de la misma estructura cultural de los kunas, y no se implementa sólo de modo informal, sino que se da desde un centro específico, “onmakednega”, y con estrategias metodológicas definidas.

Esta misma ponencia definió muy bien lo que para los guna significa la educación intercultural bilingüe:

La educación bilingüe intercultural, como proceso, parte de lo que conoce y maneja el sujeto de este proceso. Eso quiere decir que su mundo cultural se convierte en el centro de su formación e instrucción. Por eso, ella está considerada como un logro en los procesos de educación en los pueblos indígenas, porque los niños indígenas, por lo general, han sido sometidos a una educación, no sólo en una lengua que no manejan, sino que también parte de conceptos y representaciones socioculturales que no conocen o que no les eran significativos. Mientras que para los niños de la sociedad de clase mestiza, por lo menos para los de la clase media, los medios a través de los cuales se desarrolla su educación, parten de lo que conocen y mediante su propia lengua.

La educación bilingüe intercultural se proyecta hacia la comprensión de lo propio y del otro, en los diferentes niveles del desarrollo cognoscitivo del niño y en su lengua materna (L1). La interculturalidad se basa en la intraculturalidad, cuanto más fuerte es la segunda, más fortalecida resulta el primero.

La educación bilingüe intercultural se proyecta hacia el desarrollo de la capacidad de valorar elementos de los diferentes mundos, tanto en su propio marco, como en la reflexión desde la perspectiva de la diversidad.³⁵

6. RIESGOS NATURALES

La Comarca Gunayala, es una región que se ha visto impactada por los efectos del cambio climático, eventos naturales adversos así como consecuencias de la contaminación ambiental. Los guna son el pueblo americano más vulnerable al cambio climático y la contaminación del mar. Más aún, se considera que serán el primer pueblo indígena desplazado por el aumento del nivel del mar debido al calentamiento global. La población Guna, ha identificado los siguientes impactos ambientales que han impactado socialmente y económicamente a la población:

³⁵ Aiban Wagua (2006). Educación Bilingüe Intercultural: Nuevo paradigma del sistema educativo panameño. Simposio Internacional de Ebi Guna “Nuevo paradigma del sistema educativo panameño”.

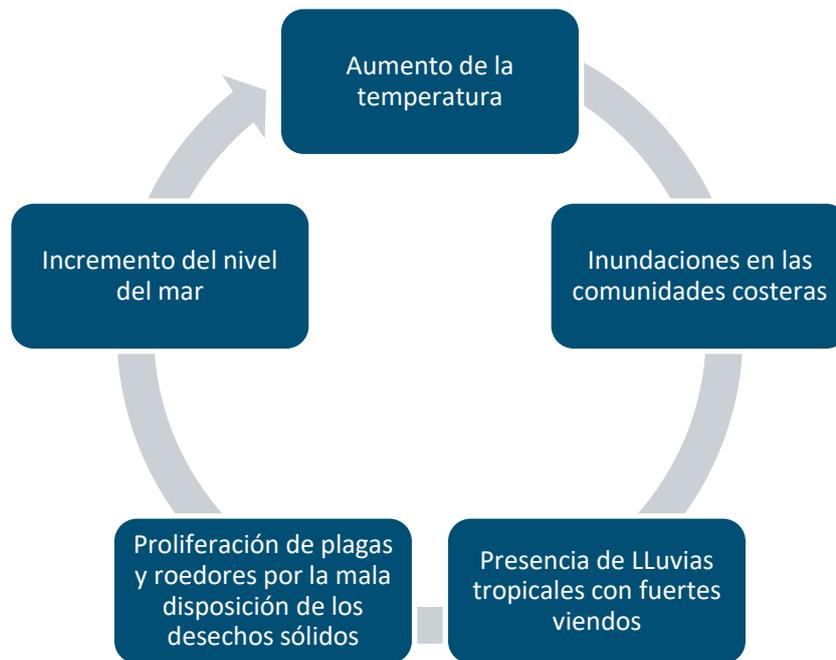


Figura 20. Impactos derivados del cambio climático en la Comarca Gunayala.

Fuente: MINSA, 2018. Análisis de la Situación de Salud.

De estos impactos, el que se refiere a la proliferación de plagas y roedores es un impacto que está relacionado con la alta densidad de ocupación de los poblados, lo que ha llevado a que, especialmente en las islas, no haya condiciones para el tratamiento o disposición de desechos.

Con respecto a la vulnerabilidad de la comarca de Guna Yala, esta presenta una baja susceptibilidad a deslizamientos, y una baja susceptibilidad a inundaciones. Sin embargo, presenta vulnerabilidad costera y relacionada con los efectos del cambio climático. El corregimiento de Narganá tiene una vulnerabilidad muy alta a los efectos del cambio climático, el corregimiento de Ailigandí presenta una vulnerabilidad media, el corregimiento de Tubualá presenta una vulnerabilidad alta y el corregimiento de Puerto Obaldía su vulnerabilidad es baja.

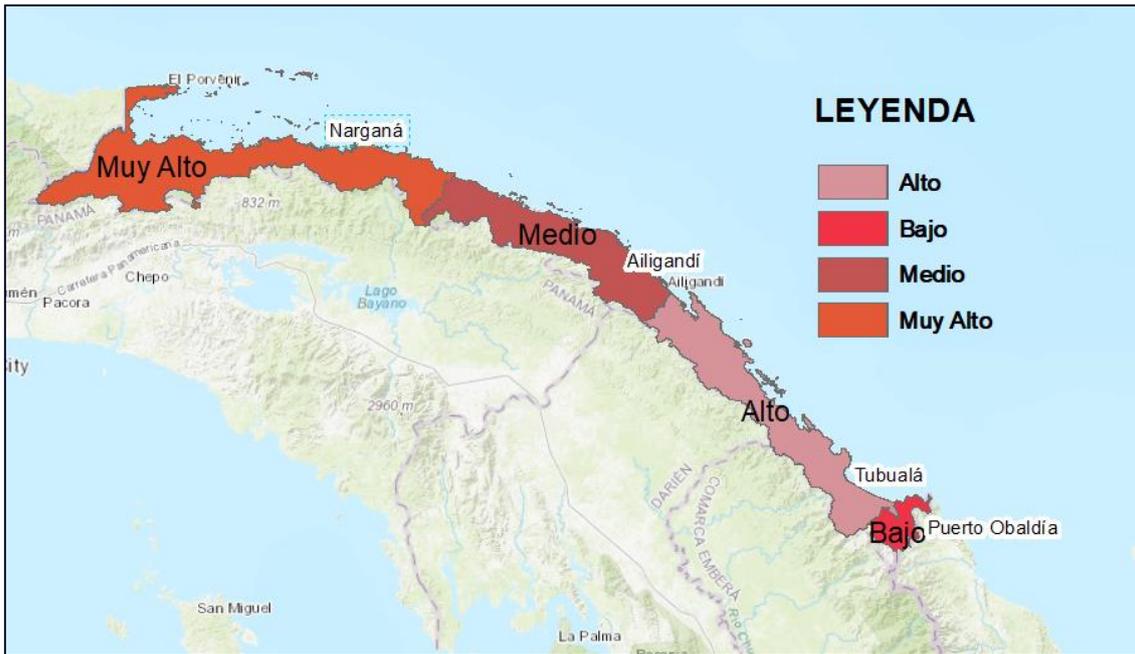


Figura 21. Vulnerabilidad al Cambio Climático en la Comarca Gunayala.

Fuente: Mapa de Vulnerabilidad al Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, 2021

7. IMPACTOS SOCIOCULTURALES DE LOS PROYECTOS

Los proyectos a realizar consisten en la demolición y reconstrucción de dos centros de atención integral a la primera infancia (CAIPI). Estos proyectos se llevarán a cabo sobre predios ya previamente ocupados por instalaciones dedicadas a esta misma función. Anteriormente, los niños y niñas de las comunidades de Ustupu y Tikantiki hicieron uso de estas instalaciones para actividades similares a las previstas, las cuales, presentan impactos socioculturales positivos, en la medida en que sean desarrolladas con pertinencia cultural, lo cual se garantiza con la preparación y ejecución de las actividades por parte de educadoras de la primera infancia que son gunas. De igual manera, la supervisión estará a cargo de una funcionaria del MIDES que también es guna.

7.1 Identificación de Impactos

Los principales impactos positivos socioculturales de los proyectos se refieren a:

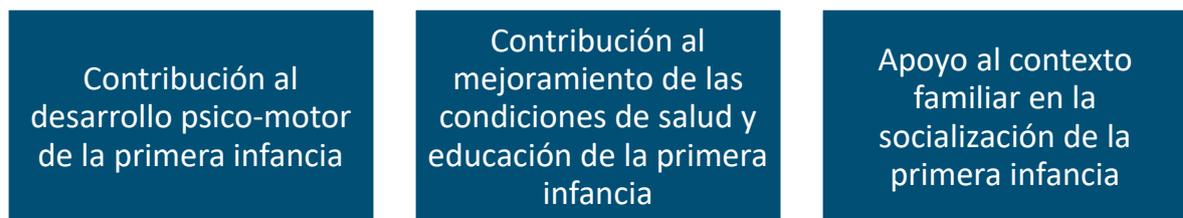


Figura 22. Impactos socioculturales positivos de los proyectos del Programa en Gunayala.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

En todos estos casos, se facilita la inserción de los infantes al sistema escolar, se reducen los riesgos por enfermedades, derivados de una atención más cercana a su crecimiento y desarrollo y, de forma particular, se vigila y se atiende, de forma temprana, los riesgos asociados a una inadecuada nutrición infantil. Más aún, se facilita a las familias espacios de interacción para la primera infancia que permite a los adultos continuar con sus actividades cotidianas y económicas, mientras los infantes se encuentran atendidos por personal especializado.

Los impactos socioculturales negativos de los proyectos del Programa podrían estar relacionados a la generación de conflictos derivados de la presencia de personal foráneo durante las obras, el retraso o la no conclusión de las obras, así como por el temor derivado de la pérdida de elementos culturales con relación a la participación de los infantes en las actividades de los CAIPI.

7.2 Valoración de Impactos

A continuación, se presenta la matriz de valoración de impactos socioculturales positivos y negativos que pudieran producirse por causa de los proyectos del Programa.

Tabla 9. Matriz de impactos socioculturales

Aspecto	Tipo de	Criterios de Valoración											Significancia	Clasificación del impacto
	Impacto	Carácter	Intensidad	Extensión	Sinergia	Persistencia	Efecto	Riesgo de Ocurrencia	Acumulación	Recuperabilidad	Reversibilidad	Importancia		
Organización Social	Conflictos asociados a la interacción con personal foráneo	(-)	2	4	1	1	D	4	1	4	2	4	31	MODERADO
	Conflictos culturales asociados a la atención de los infantes	(-)	2	1	1	4	D	2	1	4	1	4	25	BAJO
	Contribución al desarrollo psicomotor, social y físico de los infantes	(+)	8	4	2	4	D	4	1	8	4	4	59	ALTO

Fuente: A. Landau, 2021.

7.3 Matriz de Mitigación

En esta sección se presenta la matriz de mitigación para los impactos socioculturales previstos.

Tabla 10. Matriz de Mitigación de los Impactos Socioculturales previstos

Aspecto	Tipo de Impacto	Clasificación del impacto	Descripción	Medida de Mitigación
Organización Social	Conflictos asociados a la interacción con personal foráneo	MODERADO	<p>Conflictos que pueden producirse por contratación de mano de obra, así como por la conducta del personal foráneo dentro de la Comarca Gunayala y la falta de atención oportuna a quejas y reclamaciones.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de un Protocolo Cultural y su correspondiente acuerdo previo con las autoridades tradicionales. 2. Establecer un Código de Conducta para los trabajadores, en caso de que sean foráneos, aunque se debe privilegiar la contratación de mano de obra local o mano de obra femenina en la obra. 3. Establecer e implementar un mecanismo de quejas 4. Definir los responsables de las diferentes fases de obra, cierre de construcción y mantenimiento posterior. 5. Comunicar a las comunidades, en forma oportuna y culturalmente apropiada, los acuerdos y compromisos relacionados a la presencia de personal foráneo durante las obras. 6. Mantener una estrecha coordinación y comunicación con las autoridades tradicionales y administrativas de la Comarca Gunayala, en especial, en caso de surgir alguna situación que pudiera derivar en conflicto.
			<p>Conflictos derivados de retrasos o la no conclusión de la obra</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer un cronograma de obra y comunicarlo oportunamente a las autoridades comarcales. 2. Comunicar, de forma oportuna, a las autoridades comarcales en caso de producirse alguna situación que pudiera causar retrasos en la ejecución de la obra. 3. Asegurar, por parte del organismo ejecutor, el seguimiento cercano a los contratistas, para garantizar el cumplimiento del contrato de

Aspecto	Tipo de Impacto	Clasificación del impacto	Descripción	Medida de Mitigación
				reconstrucción de los CAIPI en la Comarca Gunayala. 4. Establecer un Plan de Contingencia en caso de retrasos y abandono por parte del contratista.
	Conflictos culturales asociados a la atención de los infantes	BAJO	Pudiera producirse una percepción negativa de las familias de Ustupu y Tikantiki, con respecto a la pertinencia cultural y lingüística de las actividades a desarrollar en los CAIPI y los riesgos de aculturación.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar el desarrollo de una metodología adecuada, que incorpore las prácticas, valores, visiones del desarrollo infantil, alimentos, actores tradicionales en el desarrollo infantil, desde la cosmovisión Guna, de forma tal que se reduzcan los riesgos de este impacto. Estas metodologías deberán difundirse entre los actores claves, en especial los beneficiarios del CAIPI. 2. Formar a capacitadores guna de los CAIPI en conocimiento tradicional guna sobre la primera infancia, mediante diálogos con el Congreso de la Cultura Guna y la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe de Gunayala, para alentar a los CAIPI a integrar más elementos culturales a los cuidados (por ejemplo, arrullos, comidas, juegos, cuentos, entre otros). 3. Revisar el material del que dispone la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe, de forma tal que sirva de base para la elaboración de material para la primera infancia, en caso de no disponer de estos insumos.³⁶ 3. Garantizar que las imágenes, materiales y señalizaciones a utilizar en los CAIPI sea culturalmente apropiado y los mensajes emitidos en lengua dulegaya. 4. Realizar jornadas periódicas de interrelación con las autoridades y familias de la comunidad para dar a conocer los Programas y avances de gestión.

³⁶ https://biblioteca.gunayala.org.pa/wp/?https%3A%2F%2Fbiblioteca_gunayala_org_pa%2Fwp%2F

Aspecto	Tipo de Impacto	Clasificación del impacto	Descripción	Medida de Mitigación
	Contribución al desarrollo psicomotor, social y físico de los infantes	ALTO	Los CAIPI están diseñados para atender las necesidades de crecimiento y desarrollo de la primera infancia, lo cual beneficiará a los infantes entre 0 y 4 años de la Comarca.	Como medida para potenciar este impacto, se plantea: Realizar una evaluación inicial de las condiciones psicomotoras, sociales y de salud de los infantes para dar un seguimiento periódico que permita determinar el nivel de éxito de los programas.

Fuente: A. Landau, 2021, con base en la evaluación de impactos.

8. PLAN DE GESTIÓN SOCIOCULTURAL

El Plan de Gestión Sociocultural es un documento complementario al Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) diseñado para el Programa de Inclusión y Desarrollo Social.

Con base en el análisis de impactos socioculturales de los proyectos del Programa y las medidas de mitigación y potenciación planteadas, así como los resultados de la Consulta Ciudadana efectuada, este Plan se refiere al desarrollo de un Protocolo Sociocultural orientado a la actuación de los responsables de la construcción de la obra y ejecución del Programa en la Comarca Gunayala y al establecimiento de los lineamientos necesarios para mantener procesos de comunicación y consulta con las diferentes instancias de la Comarca Gunayala. Se busca con el Protocolo evitar los impactos negativos, de la siguiente manera:

Tabla 11. Gestión de los impactos socioculturales.

Jerarquía de la Mitigación	Impacto	Medida de Mitigación	Cronograma	Responsables
Evitar	Conflictos asociados a la interacción con personal foráneo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de un Protocolo Sociocultural y su correspondiente acuerdo previo con las autoridades tradicionales. 2. Establecer un Código de Conducta para los trabajadores foráneos, aunque, en la medida de lo posible, se debe procurar realizar contratación de mano de obra local. 3. Establecer e implementar un mecanismo de quejas 4. Definir los responsables de las diferentes fases de obra, cierre de construcción y mantenimiento posterior. 5. Comunicar a las comunidades, en forma oportuna y culturalmente apropiada, los acuerdos y compromisos relacionados a la 	Previo al inicio de las obras	MIDES Contratista Autoridades tradicionales Voceros

Jerarquía de la Mitigación	Impacto	Medida de Mitigación	Cronograma	Responsables
		<p>presencia de personal foráneo durante las obras.</p> <p>6. Mantener una estrecha coordinación y comunicación con las autoridades tradicionales y administrativas de la Comarca Guna Yala, en especial, en caso de surgir alguna situación que pudiera derivar en conflicto.</p> <p>7, Cumplir con lo indicado por el Subsecretario de Comunicación del Congreso General Guna sobre los requerimientos para el traslado de materiales a las islas, considerando que ellos no autorizan el uso de vehículos pesados dentro de las islas.</p> <p>8. Dar prioridad a la contratación de mano de obra local, cumpliendo con las regulaciones nacionales, incluyendo prestaciones laborales, según ha indicado el Gobernador de la Comarca Gunayala.</p> <p>9. Asegurar que la extracción de materiales provenga de fuentes autorizadas y que no se afecten los ríos dentro de la comarca para estos fines, ya que, según lo señaló el Cacique Aníbal Sánchez, en la consulta pública, esto puede causar un conflicto con las comunidades.</p> <p>10. Mantener una comunicación oportuna, eficaz, cultural y lingüísticamente pertinente sobre los avances del proyecto, posibles retrasos o incidencias que deban comunicarse.</p> <p>11. Incorporar a un representante de las autoridades comarcales designado para el seguimiento a la ejecución de las obras.</p>	Permanente	
	Conflictos culturales asociados a la atención de los infantes	<p>1. Asegurar la adecuada divulgación de las metodologías y contenidos culturalmente apropiados de los programas del CAIPI a la población beneficiaria.</p> <p>2. Incorporar a educadores guna en el proceso de implementación de los programas del CAIPI.</p> <p>3. Garantizar que las imágenes, materiales y señalizaciones a utilizar en los CAIPI sea culturalmente apropiado y los mensajes emitidos en lengua dulegaya.</p> <p>4. Realizar jornadas periódicas de interrelación con las autoridades y familias de la comunidad para dar a</p>	Durante la construcción y operación de las obras	Educadores del MIDES Direcciones del MIDES

Jerarquía de la Mitigación	Impacto	Medida de Mitigación	Cronograma	Responsables
		conocer los Programas y avances de gestión. 5. Realizar el análisis técnico necesario para determinar si es factible hacer un relleno en la parte trasera del CAIPI de Ustupu, para el desarrollo de un área de juego para los niños e incluir un tanque de reserva de agua, según lo propuso el Sahila Navas. De igual forma, identificar la posibilidad de que el CAIPI de Tikantiki cuente también con un área de recreación y juegos como expresó un padre de familia en la consulta pública del proyecto.		
	Contribución al desarrollo psicomotor, social y físico de los infantes	Como medida para potenciar este impacto, se plantea: Realizar una evaluación inicial de las condiciones psicomotoras, sociales y de salud de los infantes para dar un seguimiento periódico que permita determinar el nivel de éxito de los programas.	Al iniciar la operación de los CAIPI	Educadores del MIDES

Fuente: A. Landau, 2021.

Los lineamientos generales para el Protocolo Sociocultural se establecen seguidamente.

Protocolo Sociocultural (Lineamientos)

El Protocolo Sociocultural se establecerá para el desarrollo de las etapas de rehabilitación (demolición y reconstrucción) y operación de los CAIPI en las comunidades de Ustupu y Tikantiki en la Comarca Gunayala. Este protocolo será desarrollado con la participación de las autoridades tradicionales o sus representantes, designados por el Congreso General de Gunayala.

Los requisitos del Protocolo Sociocultural consisten en :

1. Establecer el proceso de consentimiento previo, libre e informado que aplicará para las diferentes etapas de los proyectos del Programa de Inclusión y Desarrollo Social, incluyendo los diferentes actores a involucrar, en especial las familias que participarán de los programas, hombres y mujeres.

2. Identificar y establecer los mecanismos a implementar en los casos de situaciones que pudieran derivar en conflictos socioculturales. En ese sentido, se debe contemplar, como mínimo:

- Mecanismo de contratación de mano de obra local.
- Mecanismo de quejas y resolución de conflictos.

- Mecanismo en caso de violación a acuerdos/código de conducta laboral.
 - Mecanismo para el seguimiento y evaluación de los programas de los CAIPI, desde la perspectiva de pertinencia cultural.
3. Definir las responsabilidades e instancias en la implementación de cada mecanismo y para el seguimiento y atención temprana a potenciales conflictos.
 4. Establecer acuerdos sobre comunicación y divulgación de información.
 5. Designar una persona coordinadora en el MIDES (la mujer Guna) que va a ser la persona enlace con las comunidades.

9. Bibliografía

Aguilar, J. (s.f.). Cultura Kuna.

<https://www.monografias.com/trabajos11/kunas/kunas.shtml>

Anthropo Studio (2018). Análisis de situación de violencias contra niños, niñas y adolescentes en Panamá. Oficina de UNICEF en Panamá.

Bartolomé, M. A. y Barabas, A. (2004). Recursos culturales y autonomía étnica. La democracia participativa de los Kunas en Panamá.

Bill, D. (2012). Situación de la Mujer Indígena en Panamá. Anuario Hojas de Warmi, No. 17.

Castillo, G. y González, N. (coordinadores) (2015). Aproximación a una Propuesta para el Plan Estratégico de Gunayala (PEGY) 2015-2025.

Castillo, G. (2016). En Gunayala el rol de la mujer es fundamental para el desarrollo sostenible y humano. En <http://gubiler.blogspot.com/2016/07/en-gunayala-el-rol-de-la-mujer-es.html>

Cecchini, S., R. Holz y A. Rodríguez Mojica (2020) “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, serie Políticas Sociales, N° 236 (LC/TS.2020/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Congreso General de la Cultura Guna. (2013) Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala).

Dad Neba (Nelson de León Kantule). (2020). El significado de Tierra, Territorio desde la Cosmovisión Indígena. En Cultural Survival. <https://www.culturalsurvival.org/news/el-significado-de-tierra-territorio-desde-la-cosmovision-indigena>

Farnum Castro, F. (2012). Estudio Etnobotánico del Aprovechamiento Tradicional y Cultural de las plantas por la Comunidad Guna de la Isla de Ustupu y Río Azúcar.

Gerulaityte, E. (2018). Guna Yala: The islands where women make the rules. <https://www.bbc.com/travel/article/20180813-guna-yala-the-islands-where-women-make-the-rules>

Global Forest Coalition (2015). Report of the Community Conservation Resilience Initiative in Guna Yala, Panama.

INEC (2010). Resultados finales del Censo nacional de población y vivienda de Panamá.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2010). Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá.

https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf

Martínez Mauri, M. (2011). Kuna Yala. Tierra de Mar. Ediciones Abya-Yala.

MEF/MIDES/INEC (Ministerio de Economía y Finanzas/Ministerio de Desarrollo Social/Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2018), Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes de Panamá: Año 2018.

MEF/BM (Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial) (2017), Pobreza y Desigualdad en Panamá Mapas a nivel de Distritos y Corregimientos: Año 2015.

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). Atlas Social de Panamá. Migración Interna reciente en Panamá.

Ministerio de Gobierno de Panamá (s.f.). *Gobernación de la comarca Guna Yala*. <https://www.mingob.gob.pa/gobernacion-la-comarca-guna-yala/>

MINSA (2017). Indicadores básicos de País del año 2017.

MINSA (2018). Indicadores básicos de País del año 2018.

MINSA (2018). Análisis de la situación de Salud de la región de Guna Yala.

MINSA (Ministerio de Salud) (2018), Análisis de Situación de Salud Panamá 2018 Macro Visión Nacional de Salud Disponible [en línea] http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf

Orán, R; Wagua, A. (2011). Gayamar sabga. Diccionario escolar Gunagaya – español. Dirección técnica de Aiban Wagua.

Perafán, C. (2019). Análisis Sociocultural. Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena (Pn-L1157). BID.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030, Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND).

PNUD (2013), Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. Disponible [en línea] http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_final_plan_desarrollo_pueblos_indigenas.pdf.