

Эмбера-Вунаан (Панама)

1. Страновые характеристики

Площадь территории Панама составляет 75420 км². Страна расположена на Панамском перешейке, соединяющем Южную и Северную Америку. На севере граничит с Коста-Рикой, на юге – с Колумбией. Официальное название страны Республика Панама (República de Panamá исп.) Столица – город Панама.

Численность населения Панама по данным World DataBank составляет 3,868 млн человек на 2014 год.

Этническая структура населения. На момент последней переписи Панама 2010 года население составляло 3405813 человек

Панама – классический пример латиноамериканской страны, входившей в XVI-начале XIX века в состав испанской колониальной империи. Изначально, с момента «открытия» Нового Света и большую часть истории региона, европейское население предпринимало попытки насильственно ассимилировать коренное население, и одновременно являлось экономической и политической элитой в государствах Латинской Америки. Иначе говоря, «белые» доминировали и доминируют в сфере политики, в военной, экономической, обладают большими ресурсами, и большая часть конфликтов объясняется негативной реакцией против светлокожих элит и обуславливает фрагментацию общества по этническому признаку.

По Alesina фрагментированность общества представлена по этническому признаку – 0,55, по языковому – 0,38, по религиозному – 0,33 на 1992 год¹.

Долгий период колониальной зависимости панамских территорий (с 1502-1821 годы) сделал доминирующей религией в регионе католическое христианство, а официальным языком Панама – испанский, которые принесли в страны Латинской Америки испанцы. Однако индейские племена, которые не были уничтожены или ассимилированы сохранили свой традиционный язык и традиционные верования, что также способствует фракционализации общества.

Доминирующей группой метисы (от браков индейцев и белых) – 2213778 человек – 65%,

Вторая по численности этническая группа – индейцы 12,3

потомки африканских рабов - 9,2%

мулаты 6,8%

белые - 6,7%².

ВВП на душу населения: 11946,74 USD (2014)³

Индекс неравенства 51.7 (2013)⁴

¹ Alesina, Devleeschauwer, Easterly, Kurlat, & Wacziarg, 2002 <http://www.nber.org/papers/w9411.pdf>

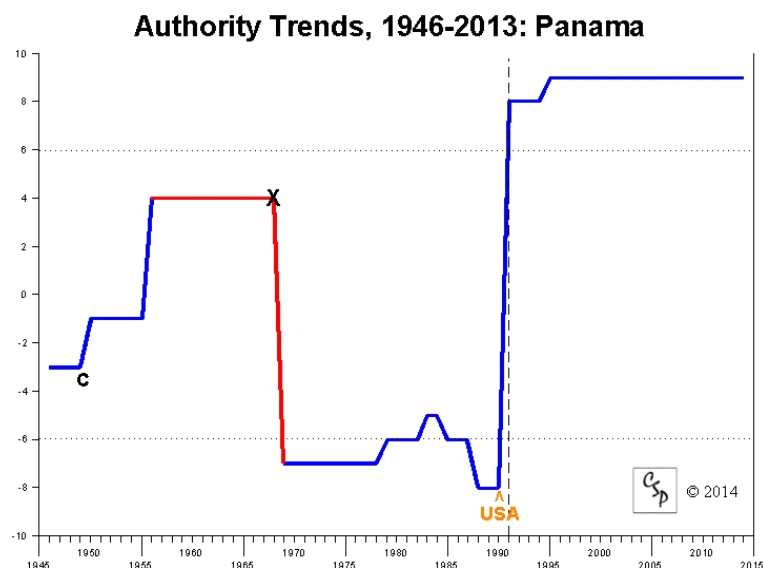
² The World Factbook. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> (accessed: 01.06.2016)

³ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

⁴ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

Политический режим. в соответствии с индексом Polity, Панама в интересующий нас период (1999-2014) является демократией (см. рис 1)

Рисунок 1. Индекс Polity. Панама



Источник: Authority Trends, 1946-2013 Panama URL:<http://www.systemicpeace.org/polity/pan2.htm> (accessed: 01.06.2016)

Конституционный дизайн. Панама – унитарная президентская республика. Действует Конституция 1972 года (принимались поправки в 1978, 1983, 1993 и 1994, вызванными тем, что изначально документ был принят в период военной диктатуры (1968—89)). Панамская избирательная система предусматривает проведение президентских и параллельно парламентских выборов каждые пять лет. Законодательная власть представлена однопалатным парламентом - Национальное собрание, состоящее из 71 депутата. Национальное собрание формируется при помощи смешанной избирательной системы. Депутаты от сельских районов избираются по мажоритарной системе, от городских – по пропорциональной. В зависимости от количества населения в разных АТЕ создается разное количество округов, часть округов – smds, их 26; часть – многомандатные, и в них пропорциональная система, всего в них избирается 45 депутатов, в общей сложности = 71.

Исполнительная власть – президент и правительство, формируемое президентом.

Административно-территориальное деление В административно-территориальном плане Панама представлена 10 провинциями и тремя автономными регионами – так называемая система комарок (см. рис. 2 и табл. 1)). Комарка – это особая правовая и политическая структура Панамы для проживания коренного населения.

Рисунок 2. Административно-территориальное деление Панамы⁵.

Источник: Panama URL: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/d/d2/Panama%2C_administrative_divisions_-_ru_-_colored.svg/700px-Panama%2C_administrative_divisions_-_ru_-_colored.svg.png (дата обращения 01.06.2016)

Таблица 1. Провинции и комарки Панамы

Провинции:	Комарки:
Бокас-дель-Торо	
Чирики	
Верагуас	
Эррера	Комарка Куна-Яла
Лос-Сантос	Комарка Нгобе-Бугле
Колон	Комарка Эмбера-Вунаан
Кокле	
Западная Панама	
Панама	
Дарьен	

Партийная система. В целом, партийная система Панамы характеризовалась наличием большого количества партий, которые объединялись в коалиции и фракции⁶. После переворота 1968 г. к власти пришел генерал Омар Торрихос, установивший режим военной диктатуры и проводивший антиамериканскую политику. Одним из главных его достижений считается заключение в 1977 году договора с президентом США Д. Картера о том, что в 1999 году Панамский канал переходит в собственность Панамы, а американские военные покидают страну. После этой победы, Торрихос пытался восстановить хотя бы видимость гражданского правления в государстве, для чего была создана Демократическая Революционная Партия (ДРП), поддерживающая

⁵ Комарки Маркированы красным цветом.

⁶ Guide to Panama Political Parties. URL: http://www.panama-offshore-services.com/blog/guide_to_panama_political_parties.htm (accessed: 01.06.2016)

его «революционный курс» и от которой Торрихос собирался баллотироваться на выборах в 1984 г. в качестве кандидата в президенты. Однако, генерал погиб в авиакатастрофе в 1981 г. и, спустя два года и кризис власти, к власти пришел генерал Мануэль Норьега, правление которого отличалось нетерпимостью к оппозиции, террором и страхом. До вторжения США в 1989 г. и ареста Норьега, ДРП поддерживала режим военной диктатуры. Однако после свержения военной диктатуры, демилитаризации Панамы и начала неолиберальных реформ, ДРП начала реструктуризацию внутри себя за счет увеличения членов и проведения первичных выборов кандидатов на государственные должности. Но, несмотря на это, к власти ДРП удалось вернуться лишь в 2004 году, получив места в парламенте (37,8% голосов и 41 из 78 мест), а их кандидат в президенты – Мартин Торрихос (сын Омара Торрихоса) – выиграл выборы с 47,4% голосов⁷.

В настоящее время существуют две основные коалиции политических партий в Панаме - Альянс за перемены, в которую входят партия Демократическая перемена, Панамская партия (Panameñista), Патриотический союз, Националистическое республиканское либеральное движение. Вторая коалиция – движение «Одна страна для всех» (One Country For All (OCFL)), включающую ДРП, Народную партию и Либеральную партию.

В 2009 г. ДРП снова потеряла власть. Президентом был избран Рикардо Мартинелли, кандидат от партии Демократическая перемена. На всеобщих выборах 4 мая 2014 года президентом был избран Хуан Карлос Варела от Panameñista (см. табл. 2).

Таблица 2. Выборы в Национальное Собрание Панамы. 1999-2014⁸

Party	1999		2004		2009		2014	
	% votes	seats	% votes	seats	% votes	seats	% votes	seats
Revolutionary Democratic Party	-	-	37,85	40	35,72	26	31,5	25
Popular Party	-	-	5,97	2	3,7	1	3,3	1
National Liberal Party	-	-	5,24	1	-	-	-	-
Democratic Change	-	-	7,4	2	23,42	22	33,7	30
Panameñista Party	-	-	-	-	22,22	14	20,2	12
Liberal Republican National Movement	-	-	8,64	3	4,68	2	7,2	2
Patriotic Union Party	-	-	-	-	5,69	4	-	-
New Nation	57,7	41	-	-	-	-	-	-
Union for Panama	33,8	24	-	-	-	-	-	-
Action for the Opposition	8,5	6	-	-	-	-	--	-
Arnulfista Party	-	-	19,24	17	-	-	-	-
Solidarity Party	-	-	15,66	8	-	-	-	-

Источник: Republic of Panama //ElectionGuide. Democracy Assistance. URL: <http://www.electionguide.org/countries/id/167/> (accessed: 01.06.2016)

⁷ Pérez Ою J. The Past as Prologue?: Political Parties in Post-Invasion Panama, Post-invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order, Lexington Books, p. 129

⁸ Asamblea Nacional (Parliament Panama)

Этно-региональные партии в Национальном собрании Панамы не представлены, т.к. образование партий на этническом или расовом признаке запрещено Конституцией Панамы⁹.

⁹ Art. 133 Constitution Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности. Панама – первая латиноамериканская страна, признавшая в XX веке право на самоуправление и на территорию для коренных народов и закрепившая это законодательно в 1953 году, когда за народом Куна (Kuna) была официально закреплена территория архипелага Сан-Блас (комарка Сан-Блас), признаны традиционные практики управления, образование на наречии куна, право на самоопределение и сохранение собственной культуры.

Последующее образование комарок в 1980-1990-х годах связан с деятельностью военного правительства во главе с генералом Омаром Эррера Торрихосом, который пришел к власти в 1968 году. Политический курс Торрихоса был направлен на создание единой и сильной панамской нации, для чего была необходима консолидация всего населения государства, которую можно обеспечить путем восстановления контроля Панамы над каналом, развитием добывающей и энергетической промышленности, и интеграции приграничных регионов в процесс развития страны. Таким образом, Торрихос понимал коренное население как необходимый элемент прочной нации, и помимо этого строительство крупных промышленных объектов планировалось на исконных территориях индейского населения, что требовало согласования с ними.

Благодаря такой политике центрального правительства начался активный переговорный процесс коренные народы начали поддерживать корпоративную связь с государством в 1970-х годах, а в 1972 году была принята новая Конституция, в которой оговаривалось выделение земельных участков для проживания коренных народов, но при этом не было четко прописано, что какая-то территория закрепляется за каким-то племенем. В статье 120 говорится, что государство уделяет особое внимание крестьянам и коренному населению в интересах их экономического, социального, политического участия в национальной жизни. Статья 123 гарантирует коренным народам получение территории и коллективное имущество, необходимое для экономического благополучия¹⁰. Кроме того, правительство взяло на себя ответственность за проведение прямых переговоров с каждой из групп коренного населения о проектах правовых документов по созданию соответствующих административно-территориальных единиц. Данный прием был на руку для режима, т.к. вместо формального механизма защиты земель коренных народов, государство имело возможность договариваться с различными этническими группами, чтобы заручиться политической поддержкой и добиться благосклонности в обмен на признание за племенами «заповедной» земли.

Но за время властвования генерала ни одно ЭТА не была образована, переговоры заходили в тупик, т.к. не могли договориться с индейцами о земле.

¹⁰ Constitution Política de la Panama. Art. 123. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

В 1981 году генерал погиб в авиакатастрофе. Несмотря на то, что за это время не было сформировано ни одной автономии, благодаря постоянному диалогу с коренным населением, последнее приобрело черты политической организации к середине 1970-х годов и начало формировать собственные структуры управления.

В первые годы после смерти Торрихоса, Революционно-Демократическая партия – одна из опор режима генерала - занималась переговорами с автохтонным населением по поводу создания своих административно-территориальных единиц и для получения их одобрения проектов развития. И вполне успешно, так как в 1983 году была образована Комарка Эмбера-Вунаан – принят Закон №22 от 8 ноября 1983 года, который закрепляет два территориальных района в провинции Дарьен (Darien) и устанавливает два муниципалитета - Семако (Сéмасо) и Самбу (Самбу).

Публично-правовой статус ЭРА. В Панаме действует Конституция 1972 года (принимались поправки в 1978, 1983, 1993 и 1994, вызванными тем, что изначально документ был принят в период военной диктатуры (1968—89).

По конституции для коренных народов гарантировано уважение к их культуре, языку, религии, идентичность и другой атрибутике самобытности индейцев, что закреплено в статьях 84, 86, 123 Конституции¹¹:

Статья 84. Языки аборигенов, должны быть предметом специального изучения, сохранения и распространения и Государство поощряет программы двуязычной грамотности в коренных автономиях.

Статья 86. Государство признает и уважает этническую идентичность коренных народов, проводит программы, нацеленные на разработку материальных, социальных, духовных ценностей, присущих каждой из культур.

Статья 123. Государство гарантирует коренным народам резервирование земель, необходимых для коллективной собственности и для достижения экономического и социального благосостояния. Закон регулирует процедуры, которые должны соблюдаться для достижения этой цели и разделения, соответствующие в том числе, запрещает частную собственность на землю для лиц не коренного населения.

Законодательно образование Комарок, закрепление за ними территорий и прав, закреплено в законах, принятых Национальным собранием. Комарка Эмбера-Вунаан была образована в соответствии с Законом № 22 от 1983 года¹².

Относительно kin-state и диаспор сложно говорить, т.к. представители племен проживают по всей территории Панамы, но большинство сосредоточено в одноименных комарках, т.к. для индейского населения критично важно проживать на своей земле и сохранять ее.

¹¹ Constitución Política de la Panama. Art. 83, 86, 123 URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

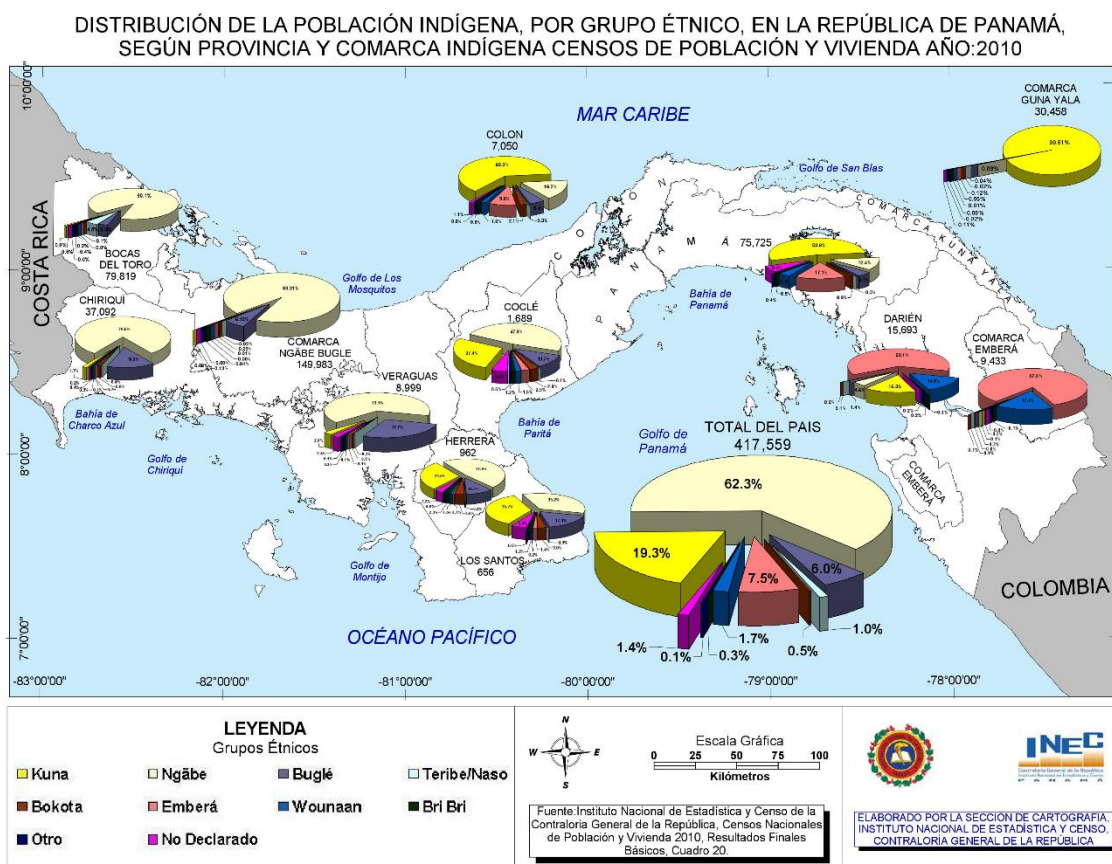
¹² Gobernanza – Autonomía. URL: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pan_05.html (accessed: 01.06.2016)

3. Общие характеристики ЭРА

В административном отношении около 20% территории Панама (15100 км кв.)¹³ В административном отношении около 20% территории Панама (15100 км кв.)¹⁴ оформлены под территории коренных народов, признаваемые законом и именуемые комарками.

Остальные этнические группы не имеют административного статуса и рассредоточены по всей территории Панама. Распределение индейцев по комаркам и по провинциям Панама можно представить в виде следующей диаграммы (см. рис. 3).

Рисунок 3. Распределение индейцев по провинциям и комаркам Панама.



Источник: Distribución de la población indígena, por grupo étnico, en la república de panamá, según provincia y comarca indígena censos de población y vivienda año:2010

URL:https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Mapas/Mapas.aspx?ID_PROVINCIA=15&ID_TIPO=1&ID_IDIOMA=1 (accessed: 01.06.2016)

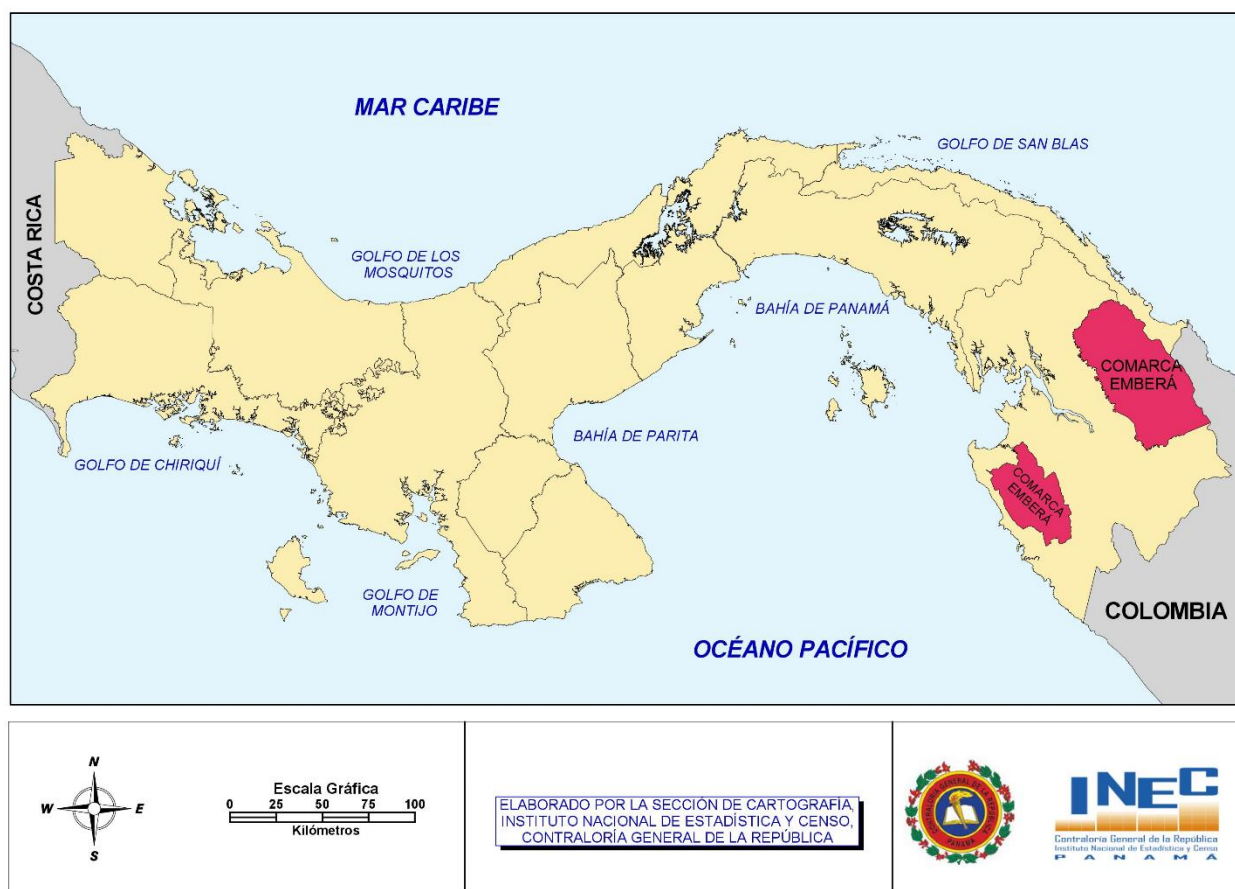
На диаграмме видно, что наибольшие «скопления» племен коренного населения – в комарках, и представлены в них самые многочисленнее индейские племена. А доля доминирующей этнической группы Панама - метисы - в комарках мала.

¹³ Administrative Division of Panama. URL:<http://www.geonames.org/PA/administrative-division-panama.html> (accessed: 01.06.2016)

¹⁴ Administrative Division of Panama. URL:<http://www.geonames.org/PA/administrative-division-panama.html> (accessed: 01.06.2016)

Рисунок 4. Расположение комарки Эмбера-Вунаан¹⁵

REPÚBLICA DE PANAMÁ, COMARCA EMBERÁ, AÑO: 2010



Источник: División política de la república de panamá, comarca gnäbe buglé, año: 2010. URL: https://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/0.103084801%20Divisi%C3%B3n_P_Comarc_aNBugl%C3%A9.pdf (accessed: 01.06.2016)

Комарка Эмбера-Вунаан была создана в 1983 году из двух анклавов, расположенных в провинции Дариен, в частности районов Чепигана и Пиногана (Cherigana и Pinogana). Состоит из двух областей, выделенных индейцам из провинции Дарьен – Семако (граничит с Куна-Яла и Колумбией) местный район, с площадью 2800 км², включающая в себя 28 общин; и Самбу (на Тихоокеанском побережье провинции Дарьен) района и округа, с площадью 1300 км², в составе 12 общин. Столица – Юнион Чоко (Union Choko).

Площадь территории 4100 км², что составляет 5,43% от территории Панамы.

Численность населения. Численность населения Эмбера-Вунаан составляет 10001 человек.

Этнический состав населения ЭРА. Индейское население комарки составляет 9433 (0,29% от населения Панамы на момент переписи 2010 года). Из них: Куна – 10, Нгобе – 27, Бугле – 3, Терибе/Нассо – 5, Бокота – 9, Эмбера – 7736, Вунаан – 1614, БрайБрай – 7, другие племена – 4, не зарегистрированы – 18).

¹⁵ Комарка маркирована красным цветом.

Доминирующие группы в регионе – Эмбера и Вунаан. Всего в Панаме проживает 31284 представителей Эмбера, таким образом, в комарке сконцентрировано 24,7% представителей племен. Вунаан в стране всего 7277 человек, доля концентрации в ЭТА – 22,17%. В границах комарки племена Эмбера и Вунаан вместе составляют 93,4%. Если представлять их отдельно, то Эмбера – 77,35, Вунаан – 16,1%.

Коренное население, в силу естественных преград (непроходимые джунгли и горные массивы), проживает практически изолированно от "большого общества", что обуславливает сохранность традиций, обычаев, социального порядка племен. Так, у коренного населения свой язык, своя религия, обычаи, до сих пор сильны родо-племенные связи. Принадлежат к американоидной расе (америнды).

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Органы власти в Эмбера-Вунаан представлены следующим образом:

I. Региональный уровень (уровень автономии)

Генеральный Конгресс (Congreso General);

II. Локальный уровень

Локальный Конгресс (Конгресс регионов комарки) (Congreso Regional);

III. Местный уровень

Конгресс Общины (Congreso Local).

Кроме указанных органов существует Совет Нокора-Чи Порнаан (Nokora-Chi Rõrnaan), созывающийся в условиях чрезвычайного положения¹⁶.

Региональная легислатура – Генеральный конгресс Эмбера-Вунаан. Высшим органом традиционного управления в регионе Эмбера-Вунаан является Генеральный конгресс, цели которого состоят в охране культурного наследия, обеспечение участия народа в процессе развития региона, развитие качества жизни в регионе и др.

Конгресс состоит из делегатов, избранных Конгрессом Местного сообщества, количество делегатов от сообщества определяет Генеральный конгресс. Сессии Конгресса проводятся два раза в год, а организация и проведение собраний Генерального Конгресса находится в ведении Правления (Правящая хунта), состоящих из председателя, вице-председателя, секретариата, секретаря, помощника секретаря и казначея. Члены правления хунты избираются Конгрессом же сроком на пять лет, и для того, чтобы быть избранным в правление необходимо быть делегатом, конгресс стремится к переизбранию хотя бы одного члена, чтобы способствовать преимущества программы региона. Правление собирается раз в два месяца и перед каждой сессией Генерального Конгресса. Правление Конгресса руководит разработкой планов, программ и проектов Конгресса и в целом обеспечивает нормальное функционирование организации.

Полномочия конгресса состоят в определении и ведении проектов, содействующих осуществлению стратегии культурного, социального и экономического развития, основанных на экологичности, охране природных ресурсов и окружающей среды; определение количества делегатов от сообщества, участвующих в заседаниях

¹⁶ ley 22 de 1983 . URL: <http://www.utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/EMBERA.pdf> (accessed: 01.06.2016)

Конгресса; утверждение бюджета; принятие поправок к Уставу; способствованию развитию и укреплению отношений и организаций коренных народов; способствованию развитию и укреплению культур коренных народов; получать информацию и знать обо всей производственной деятельности добывающих предприятий региона; рассмотрение вопросов целостности разработки и использования природных ресурсов в интересах региона; принимать необходимые меры безопасности для защиты самобытности культуры, территориальной и физической целостности народа Эмбера-Вунаан; содействовать деятельности Координационного Совета, региональным и национальным органам власти для развития и нормального функционирования региона.

Региональное правительство – Верховный касик (General casique) и Генеральная Администрация. Верховный касик, или верховный вождь, - главный представитель региона перед национальным правительством Панамы, частными и государственными структурами, международными организациями. Касик избирается сроком на пять лет Генеральным конгрессом во время его сессии, в соответствии с регламентом выборов, разработанным Хунтой правления.

Помимо вождя, в Эмбера-Вунаан Генеральный конгресс устанавливает Генеральную Администрацию (или Общие функции управления), с целью осуществления и реализации всех соглашений, резолюций, планов, программ и проектов, издающихся Генеральным Конгрессом и Региональными конгрессами для эффективной координации с государственными структурами. В структурном плане Общее управление представляет из себя Директора, назначаемого Правлением, и так называемые технические дирекции, сформированные по направлениям деятельности: планирования, территориальных границ и земли, природных ресурсов и окружающей среды, культуры и образования, здравоохранения и медицинских услуг, семьи.

Кроме того, в регионе сформированы государственные учреждения (территориальные органы центральной власти), на которые возложена координация деятельности традиционных органов власти и национального правительства и на которых возложен анализ социальных, экономических и политических ресурсов, что служит для национального правительства в качестве планов для программ развития региона. Государственное администрирование региона возлагается на губернатора, который должен взаимодействовать с генеральным касиком. Региональный губернатор назначается президентом из списка, предоставленного Генеральным Конгрессом Эмбера-Вунаан в количестве трех кандидатов. Президент либо утверждает этот список, либо нет. Три кандидата – три региона Эмбера-Вунаан. Губернатор координирует все свои действия с генеральным касиком, который дает оценку годового административного управления, обеспечения участия и консенсуса между властями комарки и государственных чиновников. Конгресс может обратиться к национальным институтам исполнительной власти с просьбой отстранить губернатора при недобросовестном исполнении им обязанностей, в соответствии с Уставом комарки.

В комарке избираются через прямое народное голосование мэры сроком на пять лет, которые в свою очередь взаимодействуют с региональными касиками. Либо же

они могут быть назначены исполнительными властями, но тогда вступает в силу правило о возможности их увольнения конгрессом. В каждом районе существует муниципальный совет, состоящий из представителей города и муниципальных советников, избранных прямым голосованием. Функции схожи – координирование действий государственных и традиционных органов власти, участие в деятельности муниципальных конгрессов, если их туда приглашают.

Партийная система ЭРА. Говоря о специфике регионального политического процесса в ЭТА Панама, первое и, пожалуй, основополагающее, что стоит сказать – он целиком связан с земельным вопросом. Это критично для коренного населения – обладание правом на проживания на их коренных землях, сохранение этих земель в их «первостепенном виде» как можно дольше и недопущение экологическое деградации в регионе их проживания. И второе – это сохранение своей культурной самобытности. У них нет особых политических требований, или требований особых финансовых полномочий. Другими словами, вся деятельность племен направлена на земельный и социо-культурный вопросы и на сотрудничество с центральным правительством по поддержанию целостности территориальных границ комарок и поддержанию и продвижению их традиций и норм, в том числе, языка, религии и медицины.

Партии в комарке не функционируют, что связано с особенностями формирования органов управления – общины направляют делегатов. В силу этого выделить общее и разное в сравнении с национальным уровнем не представляется возможным.

4. Преференциальные политики взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство». Панамская избирательная система предусматривает проведение президентских и параллельно парламентских выборов каждые пять лет. Однопалатный парламент - Национальное собрание - состоит из 71 депутата, при этом Конституция закрепляет за коренными народами пять депутатских мандатов, из них два для комарки Куна-Яла и три для комарки Нгобе-Бугле. Эмбера-Вунаан участвуют в выборе депутатов в рамках избирательного округа провинции Дарьен. В 2004 г. была проведена электоральная реформа, в результате которой произошло уменьшение численности депутатского корпуса и, соответственно, перенарезка избирательных округов путем увеличения их размеров (с 42 до 39)¹⁷, численностью от 40 000 человек и не менее 20 000 человек, избирательные округа формируются в соответствии с Национальной Переписью Населения. Однако Избирательный Трибунал может перенарезать округа, принимая во внимание политические разногласия, близость территориальной концентрации населения коренных народов, узы соседства, путей сообщения и исторические и культурные факторы, в качестве основных критериев группировки населения на Схемы Избирательных округов¹⁸ (арт. 141, CPRP). Размеры округов или округов, как правило, довольно нерегулярно. Например, в 2004 году в избирательном округе меньше содержал 9,753 избирателей и больше 198,176. Причудливая конструкция округов панамских это дает повод подозревать существование со gerrymandering.

Таблица 4. Избирательные округа Панамы: распределение мандатов по округам

Цепь	Провинция	Округ	Кол-во депутатов
1-1	Bocas del Toro	Bocas del Toro/Changuinola/Chiriquí Grande	2
2-1	Coclé	Penonomé	2
2-2	Coclé	Antón	1
2-3	Coclé	La Pintada/Natá/Olá	1
2-4	Coclé	Aguadulce	1
3-1	Colón	Colón	4
3-2	Colón	Chagres/Donoso/Portobelo/Santa Isabel	1
4-1	Chiriquí	David	3
4-2	Chiriquí	Barú	1
4-3	Chiriquí	Bugaba	1
4-4	Chiriquí	Alanje/Boquerón/Renacimiento	1
4-5	Chiriquí	Boquete/Dolega/Gualaca	1
4-6	Chiriquí	San Felix/San Lorenzo/Remedios/Tolé	1
5-1	Darién/Emberá- Wounaan	Chepigana/Sambú	1

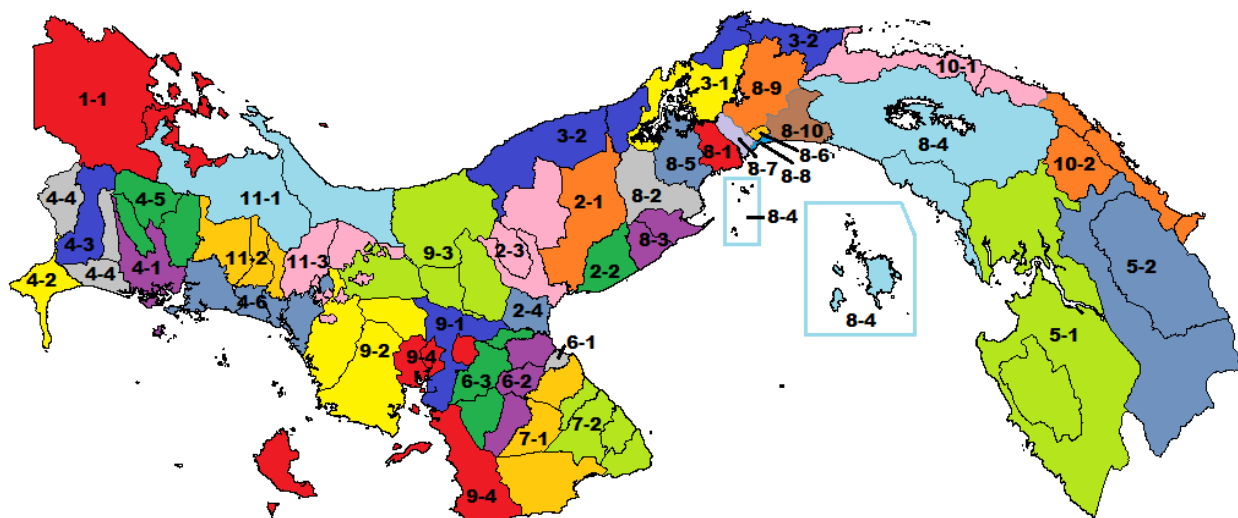
¹⁷ Circuitos Electorales . URL: http://www.panamadecide.com.pa/circuitos-electorales/&usg=ALkJrhx_gb30znEBfdSIjGrYKazvS2BZg (accessed: 01.06.2016)

¹⁸ Delimitación de los distritos para la elección de los legisladores . URL: http://americo.usal.es/oir/legislalatin/Comparada/delimitacion_distritos.pdf (accessed: 01.06.2016)

Цепь	Провинция	Округ	Кол-во депутатов
5-2	Darién/Comarca Emberá-Wounaan	Pinogana/Cémaco	1
6-1	Herrera	Chitré	1
6-2	Herrera	Los Pozos/Parita/Pesé	1
6-3	Herrera	Ocú/Las Minas/Santa María	1
7-1	Los Santos	Las Tablas/Guararé/Pocrí/Pedasí	1
7-2	Los Santos	Los Santos/Macaracas/Tonosí	1
8-1 ⁵	Panamá Oeste	Arraján	3
8-2 ⁵	Panamá Oeste	Capira	1
8-3 ⁵	Panamá Oeste	Chame/San Carlos	1
8-4	Panamá	Balboa/Chepo/Chimán/Taboga	1
8-5 ⁵	Panamá Oeste	La Chorrera	3
8-6	Panamá	San Miguelito	7
8-7	Panamá	Ancón/Bella Vista/Bethania/Calidonia/Curundú/El Chorrillo/Pueblo Nuevo/San Felipe/Santa Ana	5
8-8	Panamá	Juan Díaz/Parque Lefevre/Río Abajo/San Francisco	5
8-9	Panamá	Alcalde Díaz/Caimitillo/Chilibre/Ernesto Cordoba/Las Cumbres	4
8-10	Panamá	24 de Diciembre/Mañanitas/Pacora/Pedregal/San Martín/Tocumen	4
9-1	Veraguas	Santiago	2
9-2	Veraguas	La Mesa/Las Palmas/Soná	1
9-3	Veraguas	Calobre/Cañazas/San Francisco/Santa Fé	1
9-4	Veraguas	Atalaya/Mariato/Montijo/Río de Jesús	1
10-1	Guna Yala	Ailigandí/Narganá/Madugandí	1
10-2	Guna Yala	Ailigandí/Tubualá/Puerto Obaldía/Wargandí	1
12-1	Ngöbe Buglé	Kankintú/Kusapín/Jirondai/Santa Catalina o Calovébora	1
12-2	Ngöbe Buglé	Besikó/Mironó/Nole Duima	1
12-3	Ngöbe Buglé	Müna/Ñürum	1

Источник: Módulo de Educación Cívica Electoral. URL: http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/administracion/capacitacion/Modulo_4_-_2010.pdf (accessed: 01.06.2016)

Рисунок 5. Избирательные округа Панамы (Circuitos electorales en panama)



Источник: Circuitos Electorales de Panamá. URL:

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Circuitos_Electorales_de_Panam%C3%A1.png

В соответствии со статьей 159 Конституции Панамы¹⁹ законодательной инициативой обладают:

В отношении конституционных законов государства

- a) Постоянные Комиссии Национального собрания,
- b) Министры, на основании разрешения кабинета министров
- c) Верховный суд, Министерство Юстиции, Генеральный прокурор страны и Прокурор Управления, при условии, что речь идет о создании или реформы системы национальных кодексов.

В отношении общего законодательства:

- a) любой член Национального собрания
- b) Министр
- c) Председатель Совета Провинции, в соответствии с разрешением Кабинета министров и Совета Провинции соответственно.

Таким образом, комарки не обладают законодательной инициативой, а только депутаты, избранные от автономий Куна-Яла и Нгобе-Бугле. В случае Эмбера-Вунаан, то автономия может вообще не представлены в Национальном собрании Панамы.

В структуре Национального собрания Панамы есть постоянная комиссия по правам коренных народов (La Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional)²⁰. Как любая комиссия или рабочая группа она обладает правом законодательной инициативы. Она была учреждена лишь в 2015 году, и за этот период до сегодняшнего

¹⁹ Constitución Política de la Panamá. Art. 159. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

²⁰ Asamblea Nacional del Panamá . URL: <http://www.asamblea.gob.pa/comisiones/> (accessed: 01.06.2016)

дня ею было подготовлено 8 инициатив, которые касались жизни индейских племен, в частности - поддержка традиционных властей в комарках, проекты, касающиеся спасения, сохранения и развития индейских языков, а также вопрос о президентском вето по законопроекту, предусматривающему защиту знаний предков современных индейцев о народной медицине. Таким образом, работа комиссии направлена на изучение и развитие законодательства в отношении коренных народов, защиту их прав, а также организацию участия народов в политическом процессе государства. Кроме этого, правительство комарки вступает в сотрудничество с государственными структурами и инициирует законопроекты уже с ними.

Право вето как такового на деятельность центрального правительства у комарок нет, но Эмбера-Вунаан могут накладывать резолюции по вопросам, касающимся земельных отношений. Однако данных о резолюциях, вынесенных данной автономией, найти не удалось.

Помимо работающей в парламенте Постоянной комиссии по делам коренных народов, в Панаме функционируют такие консультативные органы как Национальный совет по вопросам развития коренных народов и Институт коренных народов и антропологии, кроме того существуют специальные общественные этнические организации, созданные индейцами в качестве механизмов координации, чтобы справиться с существующими проблемами вместе. В результате этой деятельности коренных народов были созданы Ассоциация коренных народов Панамы (Panamanian Indigenous Association) (ASIPA), Национальная ассоциация коренных народов Панамы (National Association of Indigenous Peoples of Panama) (ANIP) и Национальный координатор по вопросам коренных народов Панамы (National Coordinator of Indigenous Peoples in Panama) (COONAPIP). Последний представляет собой зонтичную организацию, объединяющую все семь племен, проживающих на территории государства.

В общенациональном правительстве нет представителей коренного населения.

Этнических партий в Панаме не существует, поскольку это запрещено Конституцией: в статье 133 указано, что формирование партий на основе пола, расы, религии, или партий, стремящихся уничтожить демократическую форму правления - незаконно²¹. Индейцы не сотрудничают с партийными организациями, однако Донна Ли Ван Котт отмечает, что отсутствие взаимодействий между партийными организациями и коренным населением связано с разочарованием последних в деятельности политических партий, которые рассматривают коренное население исключительно с точки зрения голосов на выборах²².

²¹ Constitution Política de la Panama. Art. 133. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

²² Van Cott D.L. From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics, p. 220. URL: <https://books.google.ru/books?id=g6n40IdN85oC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false> (accessed: 01.06.2016)

Самостоятельность ЭРА. Распределение полномочий между панамским правительством и комарками достаточно централизовано, и определяется конституцией и Уставом комарок. Полномочия государства: внешняя политика; внутренние охраняемые службы (внутренняя безопасность); публичные финансы; национальная экономика; гражданство и натурализация; государственные служащие; образование; медицина; бюджет страны; объявление войны; национальная валюта; регулирование налогообложения; принятие общих или конкретных стандартов; применяющихся к исполнительной власти; автономными и полуавтономными образованиями; государственными и смешанными предприятиями, Панамский канал и др.

Говоря о полномочиях региональных властей в комарках важно понимать, что главная ценность для них – земля и традиции и обычаи, которые они хранят. Потому, большинство полномочий связаны именно с этими аспектами и решают они только свои внутренние вопросы, не вмешиваясь в какие-либо другие сферы, и, например, не требуя какой-либо финансовой автономии.

В отличие от Куна-Яла, у Эмбера-Вунаан к самостоятельным полномочиям можно отнести лишь территории и реализацию местного самоуправления, которое формируется в соответствии с традиционным индейским укладом. Экономика, культура, образование, судопроизводство, распоряжение природными ресурсами происходит совместно с государственными структурами, либо по национальным законам.

Национальное Правительство гарантирует им в рамках Национального Бюджета, финансы, необходимые для управления, инвестиций и комплексного развития комарки Эмбера-Вунаан, которые использовались в соответствии с планами и программами, разработанные субъектами соответствующей координации с органами власти коренных народов. Правительство комарки для своего развития запрашивает финансовую и техническую помощь для реализации программ и проектов производства, сельского и ремесленного хозяйства.

«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой.

Язык. Официальный язык Панамы - испанский. Индейские языки племен, проживающих в Панаме, принадлежат к семье Чибча (Chibchanas) составляют большую группу из нескольких языков, на котором говорят индейцы (америндами), чья традиционная территория простирается от северо - восточного Гондураса, Карибского побережья Никарагуа, Коста - Рики, Панамы и Колумбии до западной части Венесуэлы.

Местные языки: Embera, Wounaan.

В комарке на бытовом уровне индейцы общаются на местном наречии. В сфере государственного делопроизводства используется официальный государственный язык. В общинах работают специальные секретари-переводчики, которые переводят для вождей с испанского на язык куна и обратно²³.

Стоит отметить то, что Эмбера-Вунаан состоит из двух разных племен, языки которых, хоть и принадлежат к одной группе, но существенно отличаются. Однако

²³ Comarca Kuna Yala, Tierra de los kunas (Tradicción y Cultura). URL: <http://yandub.tripod.com/panama.htm> (accessed: 01.06.2016)

при замещении таких позиций, как генеральный или региональный касик к кандидатам выдвигается требования знать (желательно уметь писать или читать) местный язык (в случае Эмбера-Вунаан – Эмбера или Вунаан), что отмечено в уставе комарки.

В системе образования комарок с 2006 года вводится обязательное двуязычное образование, за которое племена боролись около 30 лет. Вторым языком – индейским²⁴ (Эмбере, Вунаан). Индейский язык преподается в комарке в начальной школе (6 лет), а затем изучение языка можно продолжить в университетах комарки Куна-Яла или же Нгобе-Бугле²⁵, что закреплено в Программе о двуязычном межкультурном образовании Министерства Образования Панама²⁶.

Помимо этого, образование на индейском языке всячески стимулируется властями комарки Эмбера-Вунаан, что отмечено в их Основном законе и воплощается в жизнь при помощи проведения семинаров о культуре, обычаях, религии племен²⁷.

Религия. В основном законе комарки Эмбера-Вунаан указано, что основной признается религия, основанная на существовании и признании присутствия божества *AnkoreNewardam*, являющегося источником отношений, семьи и природы²⁸.

"У нас нет никакой религии. Мы только знаем, что там есть бог. Мы уважаем солнце, но не поклоняемся ему"²⁹.

Особые экономические права. Для индейских племен важным является сохранение природы в ее первозданном виде. Племена оседлые и живут около воды, сохраняют свой уклад жизни – традиционное ведение сельского хозяйства и рыболовства.

Законодательно племена имеют исключительные права на землю. Третьи лица не могут ее купить у государства, если только есть разрешение от Генеральных Конгрессов комарок.

Индейские племена не освобождены от общегражданских повинностей, а если говорить про службу в армии, то Панама с 1999 г. демилитаризованная страна.

Преференциальные политики: взаимоотношения по линии «регион – этнические группы». Все общины комарки, проживающие на их территории, подчиняются Генеральному Конгрессу, независимо от своей этнической принадлежности. На уровне округов – региональным конгрессам. на уровне общин – вождям и местным конгрессам. Региональные органы формируются путем делегирования представителей от всех общин, находящихся на территории комарок. Участвовать в этом

²⁴ Educación Bilingüe podría ser una realidad en el 2006. URL: <http://www.panamaamerica.com.pa/content/educaci%C3%B3n-biling%C3%BCe-podr%C3%ADa-ser-una-realidad-en-el-2006> (accessed: 01.06.2016)

²⁵ World Data on Education URL: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf_versions/Panama.pdf (accessed: 01.06.2016)

²⁶ Educación intercultural bilingüe. URL: <http://www.binal.ac.pa/panal/kuna/downloads/eib.pdf> (accessed: 01.06.2016)

²⁷ Там же.

²⁸ Capítulo II, Art. 113 <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-DecretoEje-84-99CartaOrgan-EmberaWaunam2568.pdf> (accessed: 01.06.2016)

²⁹ De los emberra. URL: <http://www.veintemundos.com/magazines/19-fr/> (accessed: 01.06.2016)

может лишь половозрелое население. Генеральные касики избираются из состава членов Генерального Конгресса, но должны представлять этническую группы одноименной комарки, так генеральный касик Эмбера-Вунаан – представитель Эмбера или Вунаан. Представители других групп на управляющих должностях не представлены. Данные положения закреплены в Основных Законах комарок, в статьях, посвященных формированию генеральных конгрессов и органов исполнительной власти.

Взаимоотношения этнических групп и властей автономии регулируется в соответствии с традициями комарок, национальное правительство не задействовано в этом процессе.

5. Конфликты и механизмы взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами.

Конфликты – в Conflict Barometer не фиксируются

Механизмы взаимодействия:

1. Представленность регионов в Национальном Собрании Панама – не представлены.

2. Регулярные встречи представителей региона с министрами правительства по вопросам их ведомства (чаще всего, касающиеся земельных вопросов и разработки природных ресурсов, а также строительства на территории комарок)

3. В структуре Национального собрания Панама есть постоянная комиссия по правам коренных народов (La Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional). Работа комиссии направлена на изучение и развитие законодательства в отношении коренных народов, защиту их прав, а также организацию участия народов в политическом процессе государства

4. В Панаме функционируют такие консультативные органы как Национальный совет по вопросам развития коренных народов и Институт коренных народов и антропологии, кроме того существуют специальные общественные этнические организации, созданные индейцами в качестве механизмов координации, чтобы справиться с существующими проблемами вместе. В результате этой деятельности коренных народов были созданы Ассоциация коренных народов Панама (Panamanian Indigenous Association) (ASIPA), Национальная ассоциация коренных народов Панама (National Association of Indigenous Peoples of Panama) (ANIP) и Национальный координатор по вопросам коренных народов Панама (National Coordinator of Indigenous Peoples in Panama) (COONAPIP). Последний представляет собой зонтичную организацию, объединяющую все семь племен, проживающих на территории государства.