

Куна-Яла (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>

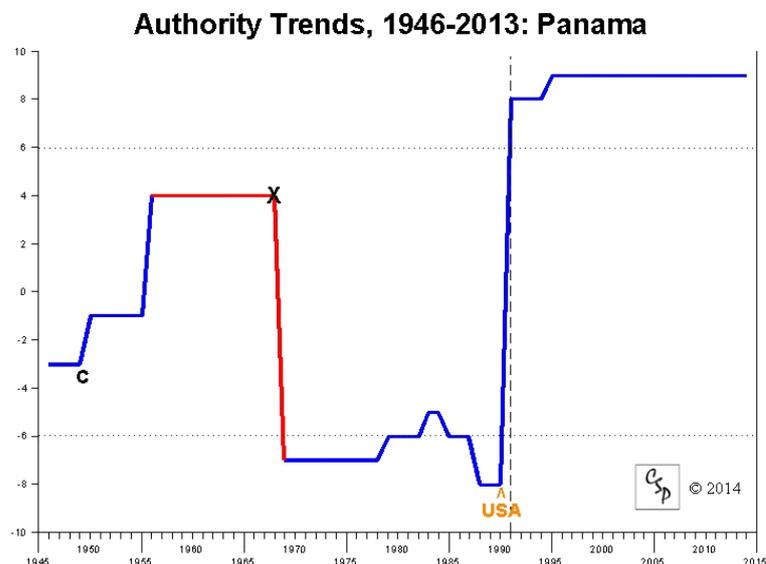
² The World Factbook. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> (accessed: 01.06.2016)

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 Панама⁵.

Источник: Панама 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 Панама

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 Панама 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 Панама, а американские военные покидают страну. После этой победы, Торрихос пытался восстановить хотя бы видимость гражданского правления в государстве, для

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)

чего была создана Демократическая Революционная Партия (ДРП), поддерживающая его «революционный курс» и от которой Торрихос собирался баллотировать 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 нелиберальных 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 Nacinal (Parliament Panama)

Этнорегиональные 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. Однако движение за автономизацию началось раньше 1953 года – народ Куна начал открыто требовать автономию еще с 1925 года. Уже к концу XX века законодательно оформились остальные комарки: в 1983 – комарка Эмбера-Бунаан, 1996 – Мадунганди, 1997 – Нгобе-Бугле, 2000 – Варганди. Признание прав и территорий за коренными народами в первой половине XX века стало революционным явлением для региона, поскольку Панама в тот период являла собой классический пример латиноамериканской страны, где была установлена военная диктатура, логика внутриполитического процесса соответствовала правилам «политических качелей», а экономическое развитие отличалось нестабильностью. Такие контекстуальные условия скорее способствовали обеспечению территориальной целостности в логике power-concentrating, но не power-sharing, в основе которого лежит признание политических прав этнических меньшинств. Но, несмотря на это автономии сформировывались последовательно и этот процесс еще не остановился – в Панаме существуют племена, не обладающие статусом комарки и их политические требования только начинают формироваться¹⁰.

Процесс формирования индейских автономий связан с формированием нового Панамского государства в 1903 году, когда новое правительство нового суверенного государства хотело создать единую и крепкую нацию, видя ее при этом в культурных традициях метисов. В связи с этим был взят курс на интеграционную политику в отношении коренных народов в попытках насильно ассимилировать их, используя для этого силы полиции и религиозных миссий, что естественно воспринималось коренным населением негативно и вызывало сопротивление с их стороны. Кульминация сопротивления индейцев наступила в 1925 году, когда был проведен конгресс племен Куна, объединивший вождей 45 деревень и племен. Основным вопросом собрания было составление Декларации о независимости Республики Куна, главными положениями которой, выносящимися на переговоры с панамским правительством были: автономия Куна, закрепление за ними территории округа Сан-Блас (ныне Куна-Яла), юрисдикция плантаций залива Мандинга (Mandinga) и Аннила (Armila), а также право на разведку руд, создание учебных заведений, функционирование которых организовано в соответствии с культурными традициям народа Куна, вывод с территорий компактного проживания племен сил национальной полиции и прекращения проведения интеграционной политики (политики вестернизации) в отношении племен. 25

¹⁰ Miguel González Indigenous Territorial Autonomy in Latin America // Latin American and Caribbean Ethnic Studies. 2015. Vol. 10. No. 1. P. 10–36.

февраля 1925 года случилось событие, которое принято называть Революцией Куна, когда индейские группировки захватили архипелаг Сан-Блас и объявили о формировании самостоятельной республики Куна, что ставило перед правительством Панамы вопрос о сохранении целостности территории. В последствии переговоры лидеров Куна с национальным правительством проходило в несколько раундов:

- 1) При посредничестве США, 4 марта 1925 года были проведены мирные переговоры между панамскими чиновниками и вождями 13 общин Куна. Итогом переговоров стало заключение договора, гарантирующего право Куна на сохранение самобытных культурных практик, невмешательство полиции в жизнь Куна, организацию МСУ в соответствии с традиционными практиками. Однако договор не решал вопрос о земельных отношениях, а правительство вскоре после подписания договора начало карательные акции против восставших земель.
- 2) Затем переговоры возобновились в 1930-м году. Результат: 12 декабря 1930 года был принят Закон № 59, по которому «бесплодные территории побережья Панамы были объявлены заповедными и принадлежащими [совместно] «индейским племенам». Однако в нарушении этого закона национальное правительство допустило фактическую продажу и аренду этих «заповедных» земель третьим лицам. После следующего раунда переговоров, в 1938 году был принят Закон №2, признавший территорию Сан-Блас самостоятельной индейской территорией и наделившие ее статусом комарка (Comarca)¹¹. Но закон не признавал традиционные структуры власти индейского населения. Национальным государством назначался мер.
- 3) Следующий раунд переговоров привел к тому, что в 1953 году был принят закон №16¹², официально закрепивший территория архипелага Сан-Блас (комарка Сан-Блас), признаны традиционные практики управления, образование на наречии куна, право на самоопределение и сохранение собственной культуры.

Так, в процессе постоянного переговорного процесса коренного населения с центральным правительством, была институционализована первая ЭТА в Панаме и в латиноамериканском регионе в целом.

В 1996 году была образована комарка Мадунганди, а в 2000 комарка Варганди. По сути, эти территории закреплены за племенами Куна в качестве компенсации в соответствии с т.н. Фаралонскими соглашениями 1976 году, когда строительство плотины на реке Байано затопило территории племен. «Последние» комарки подчиняются органам управления комарки Куна-Яла.

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).

¹¹ Ley 2 del 16 de septiembre de 1938. URL: http://www.utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/kuna_yala.PDF (accessed:01.06.2016)

¹² Ley 16 de 1953. URL: http://onmaked.nativeweb.org/ley_fundamental_y_estatuto_de_ku.htm (accessed: 01.06.2016)

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 Конституции¹³:

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. В случае комарки Куна-Яла следует говорить о Законе № 16 от 1953 года¹⁴.

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 же населения критично важно проживать на своей земле и сохранять ее.

¹³ Art. 83, 86, 123 Constitution Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

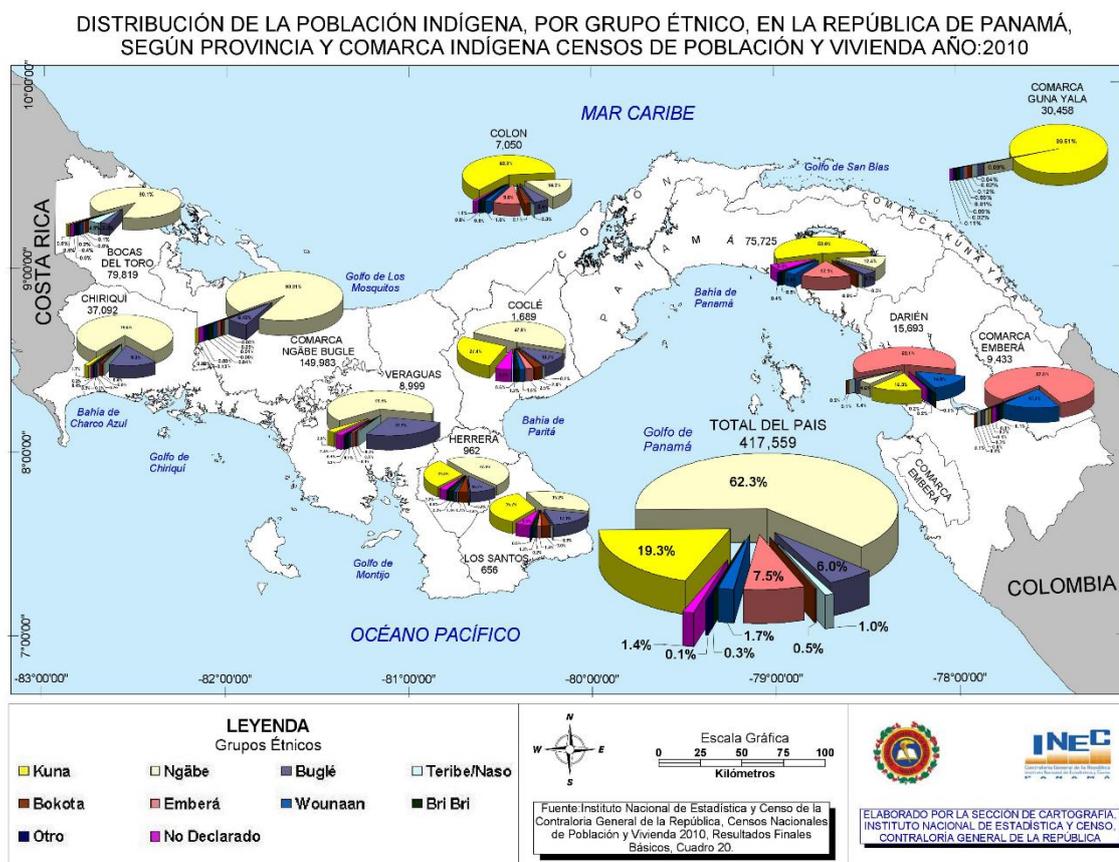
¹⁴Gobernanza – Autonomía. URL: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pan_05.html (accessed: 01.06.2016)

3. Общие характеристики ЭРА

В административном отношении около 20% территории Панама (15100 км кв.)¹⁵ оформлены под территории коренных народов, признаваемые законом и именуемые комарками. Как уже было сказано, на сегодняшний день существует пять институционализированных комарок: Куна-Яла (которой подчиняются комарки Мадунганди и Ваганди), Эмбера-Бунаан, Нгобе-Бугле.

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 диаграммы (см. рис. 3).

Рисунок 3. Распределение индейцев по провинциям и комаркам Панама.



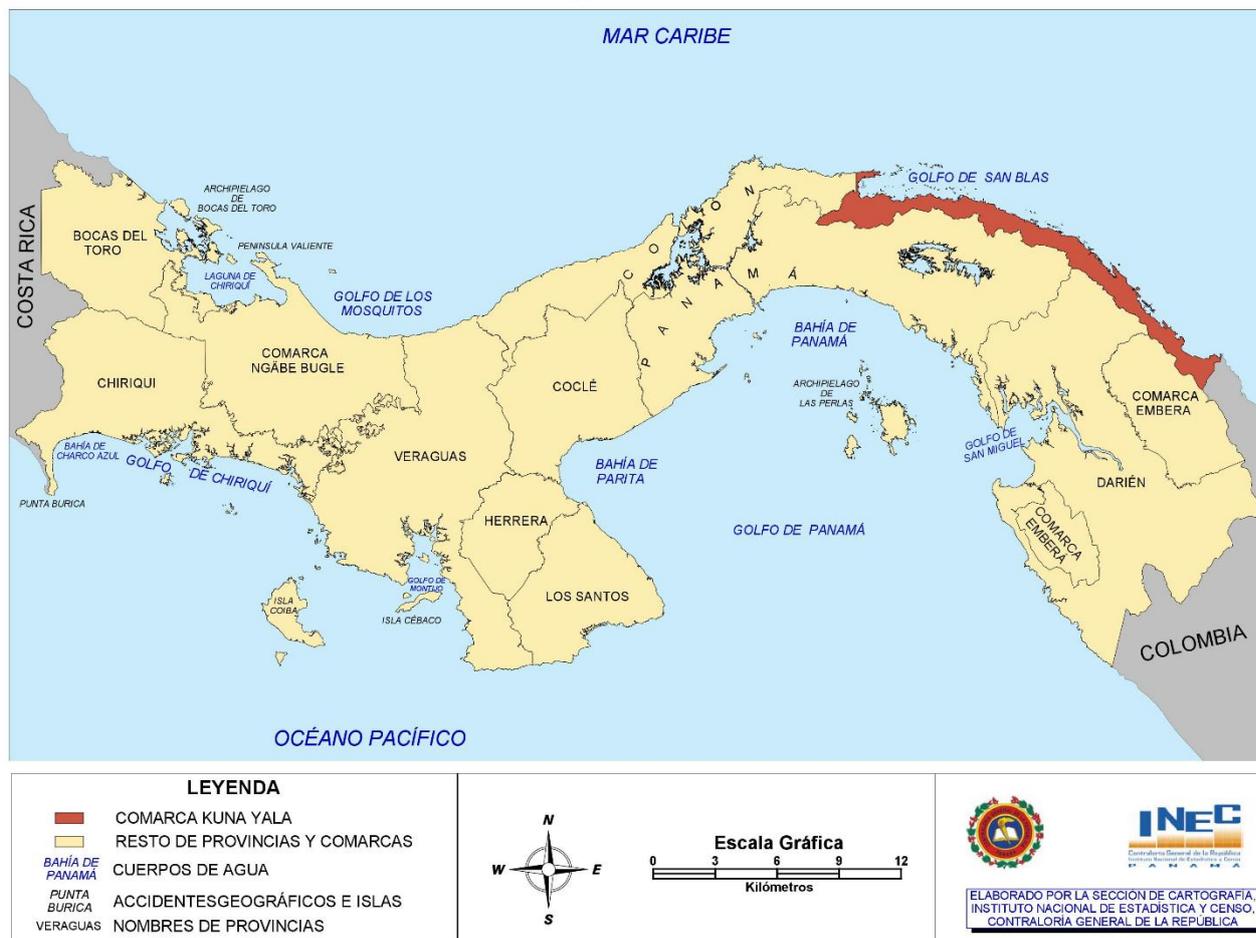
Источник: Distribución de la población indígena, por grupo étnico, en la república de panamá, según provincia y comarca indígena censos de población y vivienda año:2010

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 многочисленные индейские племена. А доля доминирующей этнической группы Панама - метисы - в комарках мала.

¹⁵ Administrative Division of Panama. URL:<http://www.geonames.org/PA/administrative-division-panama.html> (accessed: 01.06.2016)

Рисунок 4. Расположение комарки Кула-Яла¹⁶
REPÚBLICA DE PANAMÁ, COMARCA KUNA YALA: 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%B3nP_ComarcasNBugl%C3%A9.pdf (accessed: 01.06.2016)

Комарка включает в себя 49 индейских общин и делится на четыре округа.

Площадь территории комарки Куна-Яла составляет 3260 км². Относительно территории всего государства это составляет 4,3% от всей территории Панамы. Образуя коридор, длиной 226 км, плюс в эту территорию входят почти 400 островов.

Граничит на севере с провинцией Панама, Колон, а на юге – провинция Дарьен и Колумбией. Столица – Эль-Порвенир.

Численность населения 33109 человек из которых 30458 человек – индейское население, что составляет 0,97% от общей массы населения Панамы (Перепись 2010)¹⁷.

Этнический состав населения ЭРА.

Титульной группой комарки Куна-Яла можно считать этнос куна, которых большинство (30308 чел.).

¹⁶ Комарка маркирована коричневым цветом.

¹⁷ Población de la República, por Provincia y Comarca indígena 2010. URL: https://www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=59&ID_PUBLICACION=360&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=13 (accessed: 01.06.2016)

Всего в Панаме проживает 80526 представителей индейцев Куна, таким образом, в комарке Куна-Яла сконцентрировано 37,63% Куна. От населения Куна-Яла племена Куна составляют 91,5%.

Кроме Куна-Яла, представители племен Куна живут в комарках Мадунганди (провинция Панама) и Ваганди (провинция Дарьен). Численность населения Мадунганди по переписи населения 2000 года (в переписи 2010 года нет данных по населению Мадунгади, только Куна-Яла) составляет 4000 человек, из которых 3256 человек – индейцы¹⁸. Данные о численности населения и его этническом составе комарки Варганди найти не удалось.

Представители других индейских племен в комарке: Нгобе – 28, Бугле – 11, Терибе/Нассо – 6, Бокота – 36, Эмбера – 14, Вунаан – 3, БрайБрай – 15, другие – 5, не определенные – 32¹⁹

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 родоплеменные связи. Принадлежат к американоидной расе (америнды).

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Общины Куна-Яла подчиняются своим собственным властям, которые состоят из нескольких уровней.

I. Региональный уровень (уровень автономии)

а. Конгресс Культуры Куна (Onmaggeddummad Namaggaled); Руководители Конгресса Культуры Куна-Яла - Sagladummagan – три вождя, избираемые Конгрессом из своих членов

б. Генеральный конгресс Куна (Onmaggeddummad Sunmaggaled); Руководители Генерального Конгресса Куна-Яла - Sagladummagan – три вождя, избираемые Конгрессом из своих членов;

Sagladummagan являются представителями во взаимодействиях с другими институтами комарки, комарок и институтами национального государства.

II. Локальный уровень

а. Локальный конгресс (Neggwebur Onmagged), где собираются представители от нескольких общин или народов Куна-Яла, проживающих на одной территории (материковая часть или остров) с разными вождями и конгрессами, признанные похожими Onmaggeddummagan²⁰. Руководителями локальных конгрессов являются Saglagan, избирающиеся из членов локальных конгрессов.

¹⁸Castillo B. Pueblos Indígenas en Panamá.

Situación actual y Desarrollo Autónomo. URL: <http://www.binal.ac.pa/panal/kuna/downloads/dbkcast-daut.pdf> (accessed: 01.06.2016)

¹⁹ Población de la República, por Provincia y Comarca indígena 2010. URL: https://www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=59&ID_PUBLICACION=360&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=13 (accessed: 01.06.2016)

²⁰ Art. 2 Ley fundamental de GunaYala. URL: <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf> (accessed: 01.06.2016)

в. Общины, которые осуществляют управление в соответствии с традициями племен, руководителем является вождь – sagla.

Региональная легислатура – региональное правительство - Генеральный конгресс Куна и Совет Трех Вождей (Sagladummagan). Высшим административным институтом в комарке Куна-Яла является Генеральный конгресс Куна, состоящий из представителей всех общин Куна-Яла, которые собираются каждые шесть месяцев. Каждая община посылает 5 делегатов под предводительством вождя (sagla), который имеет право голоса от имени сообщества. Представители делегации избираются на местном конгрессе во время пленума. Каждая делегация имеет только один голос. На собраниях Конгресса обсуждаются проблемы, с которыми сталкиваются в индейском регионе, к примеру, угроза создания военно-морской базы (предложение Панамы), общую политику управления и другие вопросы, например, сохранения и демаркации земель коренного населения, развитие торговли, обсуждение и решение учебных и туристических проблем. Решения и резолюции Генерального Конгресса Куна-Яла обязательны для всех органов комарки, национальных институтов, частных лиц, которые находятся по какой-либо причине на территории Куна. Нарушения наказываются в соответствии с нормами Куна-Яла.

В полномочия конгресса входит разработка и изменение планов, программ и проектов развития социальной, экономической, культурной и политической жизни, которые принесут пользу общинам Куна-Яла, функция контроля за исполнением своих постановлений и наказания лиц, не исполняющих их, контроль муниципальных (локальных) органов, требование с них отчетности о деятельности. Ратифицирование sagladummagan, создание комиссий по каким-либо проблемам, аудит фондов Куна-Яла из внешних и внутренних источников и средств, выделенных из национального бюджета на программы развития, защита территориальной целостности и рационального использования природных ресурсов, наказание должностных лиц за неисполнение своих функций или превышение должностных обязанностей, заключение контрактов и соглашения с органами центральной государственной власти или с другими национальными и международными организациями, частными лицами. Помимо этого, Конгресс Куна назначает специальные комиссии по определенным проблемам, к примеру, одна из постоянных комиссии конгресса – комиссия по границам, которая контролирует границы Куна-Яла, чтобы предотвратить вторжение поселенцев некоренного происхождения.

Конгресс Куна-Яла возглавляют три лидера, или Sagladummagan (должности пожизненные), ответственные перед общинами комарки Куна-Яла, национальным правительством и международными организациями²¹, а также являющиеся официальными представителями региона перед национальным правительством. Три лидера избираются конгрессом и выполняют следующие функции: выполняют и соблюдают соглашения, резолюции и другие положения Генерального Конгресса, осуществляют руководство общин, сохраняют единство народа, председательствуют в Генеральном

²¹ Capítulo III, Artículo 25, Ley fundamental de GunaYala. URL: <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf> (accessed: 01.06.2016)

Конгрессе Куна, ратифицируют соглашения, резолюции, договоры, определенные национальными и международными организациями.

Конгресс Культуры Куна-Яла. Институт сравнительно новый, куна ввели его в 1972 году, и он «является высшим органом духовности Куна»²², созданный для защиты, консолидации, сохранения и популяризации историко-культурного наследия в Куна-Яла. До 1972 года у племен Куна не было специально организованного органа для сохранения своей духовности. Формируется из Совета трех вождей (sagladummagan), вождей всех племен (saglagan) и других административных представителей племени - argargan (секретари в общинах)²³, suwaribgan (функционал и определение данных должностей не удалось найти) и представителей, избираемых общинами.

Генеральный Конгресс Куна сопровождается Конгрессом Культуры Куна, как «агентом религиозного выражения, защиты, сохранения и пропаганды историко-культурного наследия Народа Куна»²⁴.

Стоит отметить, что в Уставе Комарки Куна-Яла, сначала идут статьи, посвященные Конгрессу Культуры, а уже потом Генеральному конгрессу. Таким образом, общество Куна признает в качестве первого органа именно Конгресс Культуры, что в свою очередь подчеркивает важную роль культурного наследия индейцев для них самих.

В соответствии с Законом Национального собрания №16 от 1953 года, контролирующую функцию со стороны государства осуществляет мэр, назначаемый правительством Панама из состава некоренных народов²⁵.

Партийная система ЭРА. Говоря о специфике регионального политического процесса в комарке Куна-Яла, как, впрочем, и в других автономиях Панама, первое и, пожалуй, основополагающее, что стоит сказать – он целиком связан с земельным вопросом. Это критично для коренного население – 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 социокультурный 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.

²²Comarca GunaYala. URL: <http://gunayala.org.pa/> (accessed 01.06.2016)

²³Kuna Yala. URL: <http://kunayalasa.blogspot.ru/> (accessed 01.06.2016)

²⁴ Ley fundamental, estatuto de Kuna-Yala. URL:

http://onmaked.nativeweb.org/ley_fundamental_y_estatuto_de_ku.htm (accessed: 01.06.2016)

²⁵ 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)

Партии в комарках 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. 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)²⁶, 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 округов²⁷ (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
5-2	Darién/Comarca Emberá- Wounaan	Pinogana/Cémaco	1
6-1	Herrera	Chitré	1

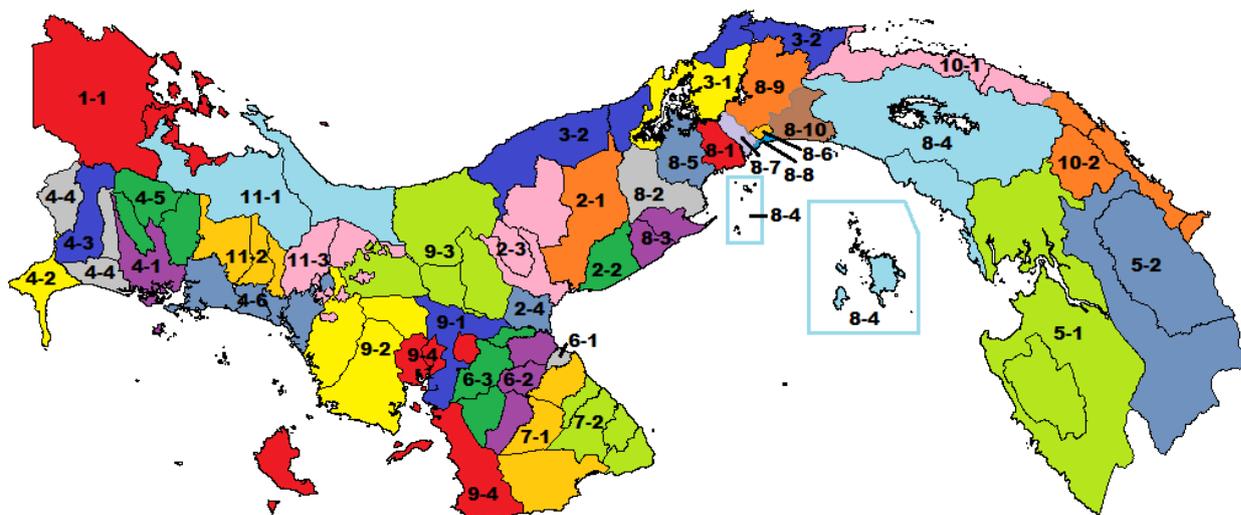
²⁶ Circuitos Electorales. URL: http://www.panamadecide.com.pa/circuitos-electorales/&usg=ALkJrhx_gb30znEBfdSIjGrYKazvS2BZg (accessed: 01.06.2016)

²⁷ Delimitación de los distritos para la elección de los legisladores. URL: http://americo.usal.es/oir/legislatura/Comparada/delimitacion_distritos.pdf (accessed: 01.06.2016)

Цепь	Провинция	Округ	Кол-во депута- татов
6-2	Herrera	Los Pozos/Parita/Pesé	1
6-3	Herrera	Ocú/Las Minas/Santa María	1
7-1	Los Santos	Las Tablas/Guararé/Pocri/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 Панамы²⁸ законодательной инициативой обладают:

В отношении конституционных законов государства

а) Постоянные Комиссии Национального собрания,
 б) Министры, на основании разрешения кабинета министров
 с) 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:

а) любой член Национального собрания
 б) Министр
 с) Председатель Совета Провинции, в соответствии с разрешением Кабинета министров и Совета Провинции соответственно.

Таким образом, комарка сама по себе не обладает законодательной инициативой, а только депутаты, избранные от автономии Куна-Яла.

Рабочие группы в легислатуре по делам коренного населения. В структуре Национального собрания Панамы есть постоянная комиссия по правам коренных народов (La Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional)²⁹. Как любая комиссия или рабочая группа она обладает правом законодательной инициативы. Она была учреждена лишь в 2015 году, и за этот период до сегодняшнего дня ею было подготовлено 8 инициатив, которые касались жизни индейских племен, в частности - поддержка

²⁸ Art. 159 Constitution Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

²⁹ Asamblea Nacional del Panama. URL: <http://www.asamblea.gob.pa/comisiones/> (accessed: 01.06.2016)

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 комарка Куна-Яла могут накладывать резолюции по вопросам, касающимся земельных отношений. Так, последние резолюции, принятые племенами Куна в 2008 и 2009 годах, касались объединения энергосистем Панамы и Колумбии. Индейцы считают, что такой проект ставит под угрозу прибрежные морские ресурсы, земельные и исторические места и рассматривают принятие подобного решения как нарушение законодательства в отношении прав коренных народов и пользования их землей³⁰. Фактически комарки заблокировали строительство.

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.

Деятельность этнических партий. 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 - незаконно³¹. Индейцы не сотрудничают с партийными организациями, однако Донна Ли Ван Котт отмечает, что отсутствие взаимодействий между партийными организациями и коренным населением связано с разочарованием

³⁰ Congreso Generale Guna-Yala. URL:<http://www.gunayala.org.pa/resolucionesAchudup.htm> (accessed: 01.06.2016)

³¹ Art. 133 Constitution Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

последних в деятельности политических партий, которые рассматривают коренное население исключительно с точки зрения голосов на выборах.³²

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 обычая, 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.

Так в полномочия автономного правительства комарки Куна-Яла входит: соблюдение территориальных границ, местное самоуправление, «земельный режим» (скорее всего, имеется в виду ведение сельского хозяйства), разработка недр и добыча полезных ископаемых на территории комарки Куна-Яла (однако недра по законодательству принадлежат государству), культура, медицина³³, институт брака.

Отправление правосудия в соответствии с внутренним порядком и национальным законодательством, осуществление образовательных программ совместно с государственными структурами.

Все автономные функции Куна-Яла спонсирует государство. Бюджет и государственные инвестиции в Куна-Яла предназначаются в первую очередь для увеличения производства сельскохозяйственной продукции, стимулирования сбыта продукции на местном, национальном и международном уровнях. Помимо этого, у Куна-Яла есть привилегия сбора налогов с туристической деятельности в регионе.

«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.

³² 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)

³³ Данный момент принципиально важен для индейцев, т.к. они понимают человеческий организм как землю. К примеру, такая операция из западной медицины как кесарево сечение не принимается племенами, т.к. тело, по аналогии с землей, разрывается, что негативно сказывается на его свойствах.

Местные языки: Dulegaya

В Куна-Яла 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 обратно³⁴.

В системе образования комарок с 2006 года вводится обязательное двуязычное образование, за которое племена боролись около 30 лет. Вторым языком - индейским³⁵ - Куна. Язык Куна преподается в комарках в начальной школе (6 лет), а затем изучение языка можно продолжить в университетах комарки Куна-Яла³⁶, что закреплено в Программе о двуязычном межкультурном образовании Министерства Образования Панама³⁷.

Помимо этого, образование на индейском языке всячески стимулируется властями комарки, что отмечено в Основных законах и воплощается в жизнь при помощи проведения семинаров о культуре, обычаях, религии племен³⁸.

Религия. Официальной религией племен является Ibeorgun, которую племена защищают от внешнего воздействия. В уставе Конгресса Культуры Куна-Яла указано следующее³⁹:

1. Для защиты и выживания Религии Ibeorgun в Куна-Яла, Генеральный конгресс Куна культуры запрещает въезд иностранных религиозных практик⁴⁰
2. Ibeorgun является предметом преподавания в школах комарки Куна-Яла
3. Религиозные культы, которые появляются в Куна-Яла без разрешения Генерального Конгресса Культуры и нарушают "значение" Куна, будут удалены из комарки⁴¹
4. Генеральный конгресс культуры готовит тексты распространения культуры и религии куна для всех школьных и внешкольных уровней Куна-Яла.

Обычаи. Можно говорить об отношении к медицине в регионе Куна, которая устроена в соответствии со своими традиционными нормами. Племена не принимают западную медицину, которая "вмешивается" в человеческое тело⁴². Положения о

³⁴ Comarca Kuna Yala, Tierra de los kunas (Tradicción y Cultura). URL: <http://yandub.tripod.com/panama.htm> (accessed: 01.06.2016)

³⁵ 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)

³⁶ World Data on Education URL: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Panama.pdf (accessed: 01.06.2016)

³⁷ Educación intercultural bilingüe. URL: <http://www.binal.ac.pa/panal/kuna/downloads/eib.pdf> (accessed: 01.06.2016)

³⁸ Ibidum.

³⁹ Capítulo V, Art. 36, art. 37, Capítulo X, art. 5 Ley fundamental y estatuto de Kuna Yala. URL: http://onmaked.nativeweb.org/ley_fundamental_y_estatuto_de_ku.htm

⁴⁰ Ibid. art. 5

⁴¹ Ibid. Art. 36

⁴² Art. 63 Capítulo XX Ley fundamental y estatuto de Kuna Yala.. URL: http://onmaked.nativeweb.org/ley_fundamental_y_estatuto_de_ku.htm (accessed: 02.06.2016)

"здоровье" и медицине Куна являются отдельной главой в Основном законе Куна-Яла. Республика Панама признает медицину в регионе куна.

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. Комарка Куна-Яла имеет права на недра земли (разработка и добыча), однако законодательно недра принадлежат государству.

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 по линии «регион – этнические группы». Все общины комарок, 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 может лишь половозрелое население. Генеральные касики избираются из состава членов Генерального Конгресса, но должны представлять этническую группы одноименной комарки – так, вожди совета трех вождей в Куна-Яла - представители Куна. Представители других групп на управляющих должностях не представлены. Данные положения закреплены в Основном Законе комарки, в статьях посвященных формированию генеральных конгрессов и органов исполнительной власти.

Взаимоотношения этнических групп и властей автономии регулируется в соответствии с традициями комарки, 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. Представительство регионов в Национальном Собрании Панамы – два депутата от комарки Куна-Яла.

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 Панамы 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 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.