

# Нгобе-Бугле (Панама)

## 1. Страновые характеристики

**Площадь территории** Панама составляет 75420 км<sup>2</sup>. 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 год<sup>1</sup>.

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%<sup>2</sup>.

**ВВП на душу населения:** 11946,74 USD (2014)<sup>3</sup>

**Индекс неравенства** 51.7 (2013)<sup>4</sup>

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

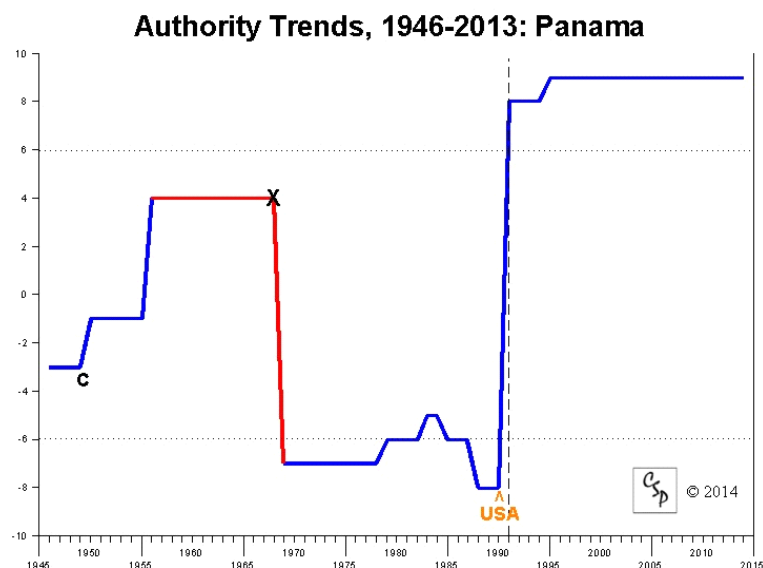
<sup>2</sup> The World Factbook. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> (accessed: 01.06.2016)

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

<sup>4</sup> 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 Панамы<sup>5</sup>.

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](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 фракции<sup>6</sup>. 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 чего была создана Демократическая Революционная Партия (ДРП), поддерживающая

<sup>5</sup> Комарки Маркированы красным цветом.

<sup>6</sup> Guide to Panama Political Parties. URL: [http://www.panama-offshore-services.com/blog/guide\\_to\\_panama\\_political\\_parties.htm](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% голосов<sup>7</sup>.

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. 1999-2014<sup>8</sup>

Party	1999		2004		2009		2014	
	% votes	seats	% votes	seats	% votes	seats	% votes	seats
Revolutionary Democratic Party	-	-	<b>37,85</b>	<b>40</b>	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	<b>23,42</b>	<b>22</b>	33,7	30
Panameñista Party	-	-	-	-	22,22	14	<b>20,2</b>	<b>12</b>
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)

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> Asamblea Nacional (Parliament Panama)

Этно-региональные партии в Национальном собрании Панама не представлены, т.к. образование партий на этническом или расовом признаке запрещено Конституцией Панама<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> 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 благополучия<sup>10</sup>. 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, в особенности с племенами Нгобе, проживающих в гористой местности северной части страны, где

---

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

планировалось строительство самого крупного в мире горнодобывающего комплекса Серро-Колорадо и плотин для обеспечения его функционирования.

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, к примеру, в 1979 году был создан Генеральный Конгресс племен Нгобе и Бугле, которые объединились в требованиях автономии.

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. Могла быть создана еще одна автономная для племен Нгобе и Бугле и переговоры по этому поводу так же проводились, однако они зашли в тот же тупик, что и при генерале Торрихосе. Индейское население выступало против эксплуатации шахт в Серро-Колорадо и строительства ГЭС в Табасара и Терибе. Стороны не смогли прийти к соглашению и переговоры вновь провалились.<sup>11</sup>

Следующий этап политической жизни Панамы в целом и, соответственно, коренного населения связан с политической и экономической нестабильностью в стране, с чем совпал провал переговоров Нгобе с центральным правительством. В стране в 1984 году прошли первые прямые гражданские выборы президента с 1968 года, которые должны были подготовить почву для контролируемого перехода к гражданскому правлению, однако с их проведением начался этап политической нестабильности, т.к. одержавшего победу генерала Мануэля Антонио Норьега обвинили в массовых фальсификациях и в подготовке передачи властных полномочий экс-главе Всемирного банка развития для стран Латинской Америки – Николасу Ардито Барлетте.<sup>12</sup> Кроме того, внутри правящей партии начался конфликт, что дополнительно ослабило легитимность новой власти<sup>13</sup> и в стране бушевал долговой кризис, задержка в продвижении амбициозных задач времен Торрихоса о национальном развитии, включающих проекты национального развития – строительство плотин, дорог, горнорудового комплекса, ГЭС, а в 1989 году была американская военная интервенция, почти разорившая Панаму, поводом для которой стало нарушение демократических процедур на выборах 1984 года. Следующий президент Гильермо Эндара Галимани начал политику по ликвидации наследия генерала Торрихоса и положил начало неолиберальным реформам в регионе, которую продолжил президент Эрнесто Перес Балладарес (1994-1999).

---

<sup>11</sup> Horton L. Contesting State Multiculturalisms: Indigenous Land Struggles in Eastern Panama // *Journal of Latin American Studies*. Vol. 38, № 46, 2006. P. 835

<sup>12</sup> *Op.cit.*

<sup>13</sup> Ropp S. Panama: Militarism and Imposed Transition, in Thomas W. Walker and Ariel Armony (eds.), *Repression, Resistance, and Democratic Transition*. Delaware, 2000. pp. 10-30



В условиях неолиберальных экономических преобразований в 1995 году начинается новый виток переговоров с Генеральным Конгрессом Нгобе-Бугле и центральным правительством. Правительство представило новое предложение, которое уменьшило бы пределы индейской территории. Толчком к созданию комарки Нгобе-Бугле стал марш индейцев в Панама-сити, в котором приняло участие практически все население племен, в том числе их вожди. Марш был спровоцирован убийством студента-индейца из племени Нгобе Сатурнино Агирре при весьма подозрительных обстоятельствах в городе Сан-Феликс, где новая компания Panacobre пыталась получить рудник Серро-Колорадо. Марш стал сильным заявлением к национальному правительству и показал внутреннее единство и мобилизацию потенциала Нгобе. Помимо этого, несколько лидеров Нгобе поддерживали связи с национальной ассамблеей<sup>14</sup>. Все это привело к подписанию Закона №10 от 7 марта 1997 об образовании комарки Нгобе-Бугле.

**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 Конституции<sup>15</sup>:

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. Создание автономии Нгобе-Бугле закреплено Законом № 10 от 1997 года<sup>16</sup>.

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

---

<sup>14</sup> Horton L. Contesting State Multiculturalisms: Indigenous Land Struggles in Eastern Panama // Journal of Latin American Studies. Vol. 38, № 46, 2006.

<sup>15</sup> Art. 83, 86, 123 Constitución Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

<sup>16</sup> Gobernanza – Autonomía. URL: [http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pan\\_05.html](http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pan_05.html) (accessed: 01.06.2016)

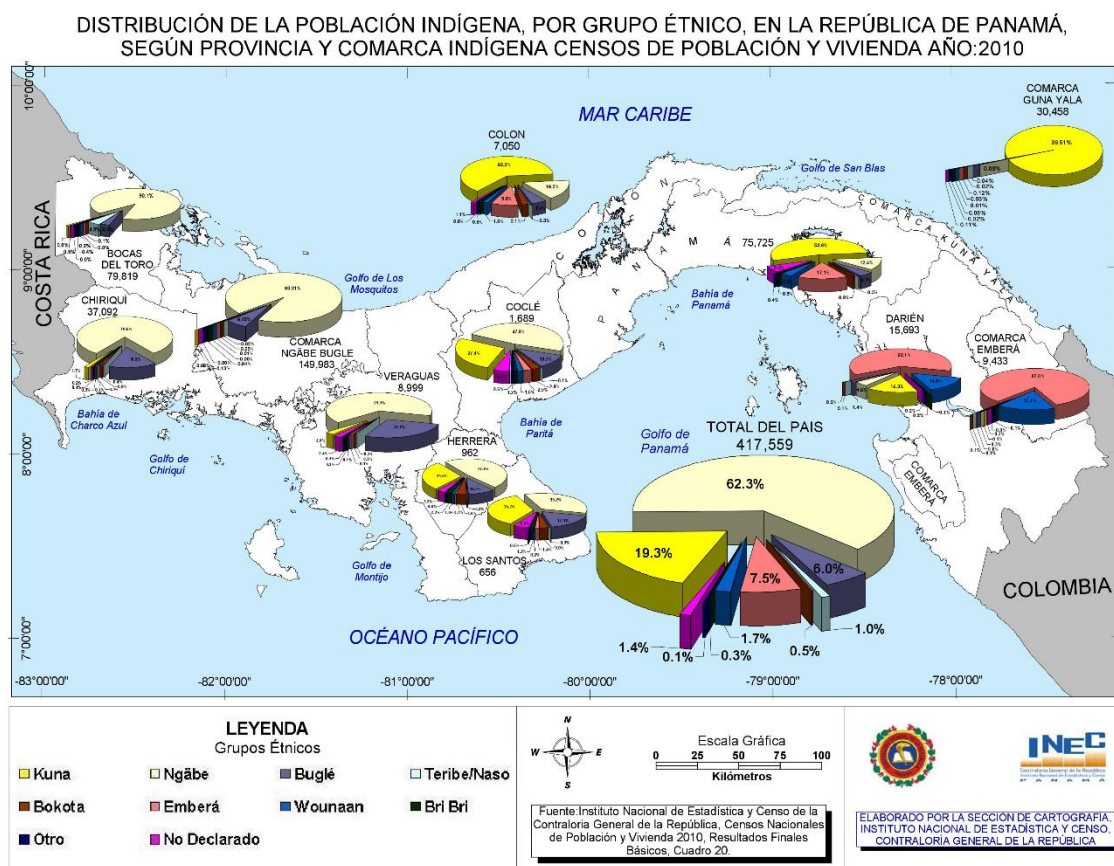


### 3. Общие характеристики ЭРА

В административном отношении около 20% территории Панама (15100 км кв.)<sup>17</sup> 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 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

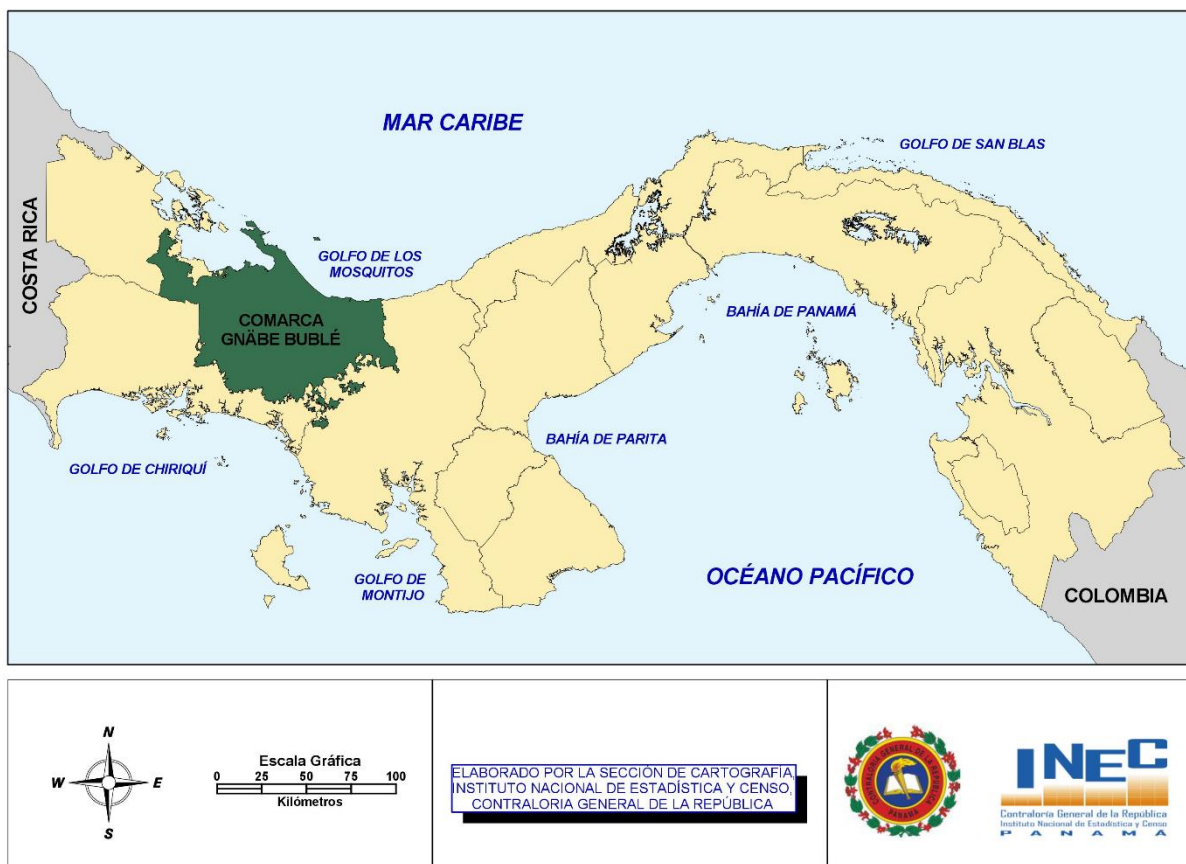
URL:[https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Mapas/Mapas.aspx?ID\\_PROVINCIA=15&ID\\_TIPO=1&ID\\_IDIOMA=1](https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Mapas/Mapas.aspx?ID_PROVINCIA=15&ID_TIPO=1&ID_IDIOMA=1) (accessed: 01.06.2016)

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.

<sup>17</sup> Administrative Division of Panama. URL:<http://www.geonames.org/PA/administrative-division-panama.html> (accessed: 01.06.2016)

Рисунок 4. Расположение комарки Нгобе-Бугле<sup>18</sup>

DIVISIÓN POLÍTICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, COMARCA GNÄBE BUGLÉ, 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%B3nP\\_Comarc aNbugl%C3%A9.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/0.103084801%20Divisi%C3%B3nP_Comarc aNbugl%C3%A9.pdf) (accessed: 01.06.2016)

Нгобе-Бугле была создана в 1997 году и расположен в западной части Панамы, она граничит на севере с Карибским морем, на юге с провинциями Чирики и Верагуас, на востоке с провинцией Верагуас, западе – с провинцией Бокас-дель-Торо и Чирики. Делится на три области, 7 округов и 58 районов. Столица - Льяно-Тугри.

**Площадь территории** 6814 км<sup>2</sup>, что составляет 9% от территории Панамы.

**Численность населения.** Численность населения Нгобе-Бугле составляет 4,6% от населения Панамы.

Общая численность населения Панамы - 156747 человек, из которых индейское население - 149 983 человек (из которых Куна – 117, Нгобе – 139950, Бугле – 9178, Терибе/Нассо – 27, Бокота – 434, Эмбера - 14, Вунаан – 2, БрайБрай – 59, другие – 7).

**Этнический состав населения ЭРА.** Основные этнические группы – Нгобе и Бугле. Нгобе, которых большинство, составляет 89% от населения комарки, Бугле – 5,8% от населения.

<sup>18</sup> Комарка маркирована зеленым цветом.

Всего Нгобе в Панаме проживает 260058, таким образом, представители в комарке составляют 53,81% от общей численности племен Нгобе. Бугле всего в стране – 24912, и доля в комарке таким образом – 34,84%.

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.** Структурой своих органов власти племени Нгобе-Бугле очень похожи на структуру комарки Эмбера-Вунаан, а именно:

I. Уровень автономии

Генеральный конгресс

II. Уровень регионов комарки

Региональные конгрессы (3 по количеству регионов в комарке)

III. Локальный уровень (местный)

Локальные конгрессы

Помимо этого, существуют институты, являющиеся отдельными структурами:

a. Совет комарки по координации

b. Муниципальные советы

c. Межрегиональные советы глав комарки.

Легислатура, и самый крупный нормативный институт, в Нгобе-Бугле, как и в других комарках, представлен Генеральным конгрессом. Он собирается каждые пять лет<sup>19</sup> и состоит из представителей народов Нгобе-Бугле, проживающих в комарке, которые представлены на конгрессе делегациями. Делегации формируются в результате общего голосования в районах комарки, исходя из формулы 1 делегат = 50 избирателей.

К сфере деятельности Генерального конгресса относится: вынесение решений, касающихся успешного существования народов комарки и комарки, сохранение языка и традиций, соблюдение прав и законов и принятие мер против правонарушений, принятие государственных и международных проектов, контроль средств, поступающих из источников международных организаций, продвижение экономической политики, сохранение и защита культурного наследия и др.

В состав Генерального Конгресса Нгобе-Бугле входят:

a. Генеральный конгресс в полном составе во время сессии

b. Правящая хунта

c. Межрегиональные советы вождей

d. Специальные и постоянные комиссии

Правящая хунта избирается в первый день заседания Генерального конгресса.

---

<sup>19</sup> Однако на сайте Конгресса указано, что сессии проводятся каждые три года - Congreso Generale Ngabe-Bugle. URL: <http://congresogngebbugle.blogspot.ru/> (accessed: 01.06.2016)

Межрегиональные советы вождей – состоит из вождей, входящих в состав Генерального Конгресса, региональных конгрессов, локальных конгрессов. Совет проводится ежегодно.

Совет комарки по координации представлен президентом Совета комарки по координации, президентами региональных советов комарки по координации и президентов муниципальных советов комарки по координации. Существуют три уровня советов – генеральный совет по координации, региональный совет по координации и муниципальный совет по координации. Цели их деятельности – продвижение, развитие и применение программ развития в подответственных регионах.

Во время парламентских каникул работает Правление Генерального конгресса, которое координирует, управляет и принимает решения, которые не входят в компетенции Генерального конгресса, региональных конгрессов и межрегионального совета вождей. Правление формируется представителями Генерального Конгресса во время его первой сессии.

Также, как и в других комарках, в Нгобе-Бугле существует институт касика, должность которого представлена на всех уровнях управления – генеральный, региональные касики и локальные касики. Это выборные должности, локальные и муниципальные сроком на 6 лет, про генерального нет информации, но его избирают на Генеральном конгрессе Нгобе-Бугле. Генеральный касик является председателем Генерального конгресса и является главным представителем региона перед национальным правительством Панамы.

В свою очередь касик активно координирует свою деятельность с избираемыми представителями государственных структур, а именно с губернаторами, мэрами и так называемые «непосредственные начальники».

Губернатор избирается, в отличие от комарки Эмбера-Вунаан, также как мэры и непосредственные начальники, путем прямых всеобщих выборов. Если говорить об их полномочиях, то они в большей степени относятся к деятельности ЖКХ и его обеспечения.

**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 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.

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 три для комарки Нгобе-Бугле. Комарка Нгобе-Бугле делится на избирательные округа. 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)<sup>20</sup>, 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 округов<sup>21</sup> (арт. 141, CPRP) (см. табл. 3 и рис. 5). 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 Панама: 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

<sup>20</sup> Circuitos Electorales. URL: [http://www.panamadecide.com.pa/circuitos-electorales/&usg=ALkJrhx\\_gb30znEBfdSIjGrYKazvS2BZg](http://www.panamadecide.com.pa/circuitos-electorales/&usg=ALkJrhx_gb30znEBfdSIjGrYKazvS2BZg) (accessed: 01.06.2016)

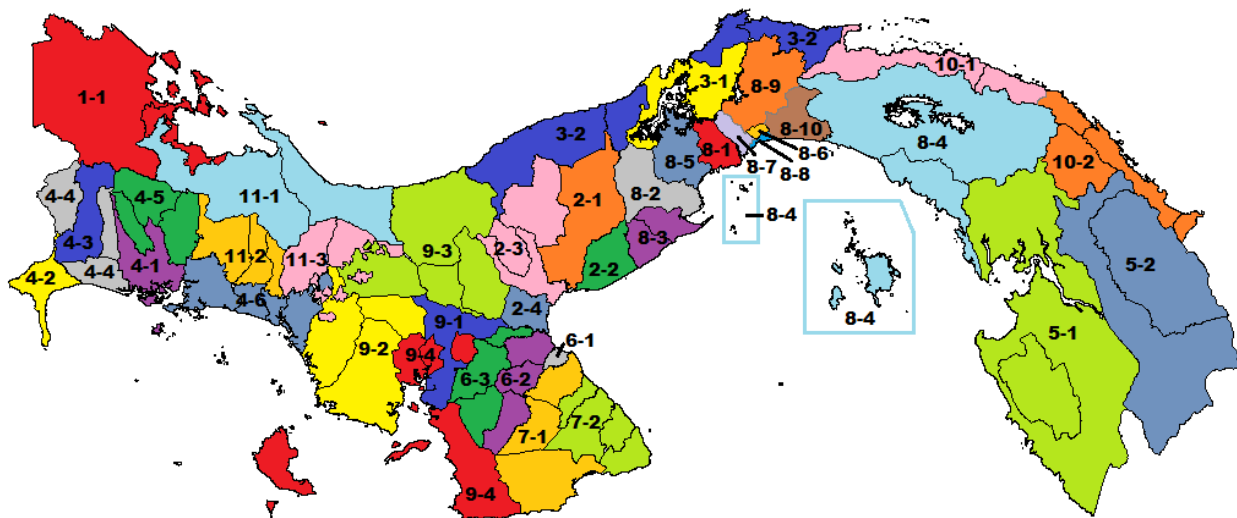
<sup>21</sup> Delimitación de los distritos para la elección de los legisladores. URL: [http://americo.usal.es/oir/legislatura/Comparada/delimitacion\\_distritos.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatura/Comparada/delimitacion_distritos.pdf) (accessed: 01.06.2016)

Цепь	Провинция	Округ	Кол-во депутатов
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 <sup>5</sup>	Panamá Oeste	Arraiján	3
8-2 <sup>5</sup>	Panamá Oeste	Capira	1
8-3 <sup>5</sup>	Panamá Oeste	Chame/San Carlos	1
8-4	Panamá	Balboa/Chepo/Chimán/Taboga	1
8-5 <sup>5</sup>	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](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](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Circuitos_Electorales_de_Panam%C3%A1.png)

В соответствии со статьей 159 Конституции Панамы<sup>22</sup> 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, Нгобе-Бугле сама по себе не обладает законодательной инициативой, а только депутаты, избранные от автономии.

В структуре Национального собрания Панамы есть постоянная комиссия по правам коренных народов (La Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional)<sup>23</sup>. 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 традиционных властей в комарках, проекты, касающиеся

<sup>22</sup> Art. 159 Constitution Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

<sup>23</sup> Asamblea Nacional del Panama [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asamblea.gob.pa/comisiones/> (accessed: 01.06.2016)

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 комарки нет, но Нгобе-Бугле могут накладывать резолюции по вопросам, касающимся земельных отношений.

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 - незаконно<sup>24</sup>. 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 выборах<sup>25</sup>.

**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 эконо-

---

<sup>24</sup> Art. 133 Constitution Política de la Panama. URL: <http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf> (accessed: 01.06.2016)

<sup>25</sup> 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)

мика; 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.

Комарка Нгобе-Бугле. К полномочиям правительства автономии относится соблюдение территориальных границ комарки, осуществление местного самоуправления, разработка недр и добыча полезных ископаемых на территории комарки, уклад ведения сельского хозяйства.

В срезе финансовых полномочий Нгобе-Бугле отличаются от своих «собратьев» по автономиям. Дело в том, что они стремятся получать доход самостоятельно, а не только финансируются государством. Эти видно из анализа полномочий Генерального конгресса Нгобе-Бугле, одной из целей которых является продвижение собственной экономической политики внутри комарки, что заключается в сборе налогов, операциями с ценными бумагами и другими вкладами, которые создают организации в комарке (вот они где, оффшоры), получение жителями прибыли от различных организаций, осуществляющих деятельность на территории комарки. Кроме того, значится направление деятельности как получение выгод от культурного наследия. В целом, как и другие комарки, Нгобе-Бугле формируют бюджет вместе с национальным правительством Панамы, и все функции их институтов также финансируются из государственного бюджета.

**«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: Ngabere (или Guaymí), Buglere.

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 обратно<sup>26</sup>.

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

---

<sup>26</sup> Comarca Kuna Yala, Tierra de los kunas (Tradicción y Cultura). URL: <http://yandub.tripod.com/panama.htm> (accessed: 01.06.2016)

замещении таких позиций, как генеральный или региональный касик во всех комарках к кандидатам выдвигаются требования знать (желательно уметь писать или читать) местный язык (в случае Нгобе-Бугле - язык Нгобе *или* язык Бугле), что отмечено в уставе комарки.

В системе образования комарок с 2006 года вводится обязательное двуязычное образование, за которое племена боролись около 30 лет. Второй язык - индейский<sup>27</sup> (Нгобере, Бугле). Индейский язык преподается в комарке в начальной школе (6 лет), а затем изучение языка можно продолжить в университете Нгобе-Бугле<sup>28</sup>, что закреплено в Программе о двуязычном межкультурном образовании Министерства Образования Панамы<sup>29</sup>.

Помимо этого, образование на индейском языке всячески стимулируется властями комарки, что отмечено в ее Основном законе и воплощается в жизнь при помощи проведения семинаров о культуре, обычаях, религии племен<sup>30</sup>.

**Религия.** В отличие от Куна-Яла, Нгобе-Бугле сочетает на своей территории разные верования - методисты, евангелисты, католики даже верования Бахаи присутствуют.

Существует и традиционная религия под названием Мама Тата - она образовалась во второй половине XX века и представляет собой смесь католицизма и анимизма. Это верование племен также зафиксировано в Основном законе комарки Нгобе-Бугле<sup>31</sup>, однако запрета присутствия других конфессий в законе не отмечено.

**Обычаи.** Традиция многоженства и многодетности, что показывает статус мужчины в племенах по аналогии с восточными обществами - чем больше женщин, значит, тем обеспеченнее мужчина<sup>32</sup>.

**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. Нгобе-Бугле имеют 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.

---

<sup>27</sup> 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)

<sup>28</sup> World Data on Education URL: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/WDE/2010/pdf\\_versions/Panama.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf_versions/Panama.pdf) (accessed: 01.06.2016)

<sup>29</sup> Educación intercultural bilingüe. URL: <http://www.binal.ac.pa/panal/kuna/downloads/eib.pdf> (accessed: 01.06.2016)

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Capítulo III, Art. 278-281. URL: <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-DecretoEje-194-99-CartaOrgan-Ngobe-Bugle1081.pdf> (accessed: 01.06.2016)

<sup>32</sup> Ngäbe Bugle - Cultura aborígen en Panamá . URL: <http://www.monografias.com/trabajos96/ngabe-bugle-cultura-aborigen-panama/ngabe-bugle-cultura-aborigen-panama.shtml> (accessed: 01.06.2016)

**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, генеральный касик Нгобе-Бугле - Нгобе или Бугле. 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 Панамы – три депутата от Нгобе-Бугле.

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.