



Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya

Adición

La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá*

Resumen

El presente informe examina la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Panamá, sobre la base de la información recibida por el Relator Especial durante su visita al país del 19 al 26 de julio de 2013, y de investigación independiente.

Panamá cuenta con un marco legal avanzado en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas. En particular, el sistema de las comarcas ofrece una importante protección de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá, particularmente con respecto a tierras y territorios, participación y autogobierno, salud y educación. Las leyes y programas nacionales en materia indígena suponen un fundamento importante sobre el cual se pueden continuar construyendo y fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas de Panamá.

Sin embargo, el Relator Especial observa que este fundamento es en muchos aspectos frágil y precario. Tal como se señala en el presente informe, se presentan en Panamá una serie de problemas relacionados con la implementación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, en especial sobre sus tierras y recursos naturales, proyectos de inversión a gran escala, autogobierno y participación, y los derechos económicos y sociales, incluyendo el desarrollo económico, la educación y la salud. En vista de las observaciones hechas en el presente informe, el Relator Especial hace una serie de recomendaciones específicas al Gobierno.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

GE.14-07237 (S)



Se ruega reciclar



Anexo

[Español e inglés solamente]

Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	3
II. Los pueblos indígenas en Panamá.....	4–11	3
III. Marco legal y político.....	12–26	5
IV. Preocupaciones principales de derechos humanos.....	27–71	9
A. Tierras y recursos naturales.....	29–48	9
B. Autogobierno y participación.....	49–56	13
C. Desarrollo económico y social.....	57–71	15
V. Conclusiones y recomendaciones.....	72–76	18

I. Introducción

1. El presente informe examina la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Panamá, y hace recomendaciones al respecto, sobre la base de la información recibida por el Relator Especial durante su visita al país del 19 al 26 de julio de 2013 y de investigación independiente.
2. Durante su visita, el Relator Especial mantuvo una serie de reuniones en la ciudad de Panamá con diversos representantes de la República de Panamá incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Gobierno; el Ministerio de Seguridad Pública; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Desarrollo Social; la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); la Corte Suprema de Justicia; la Asamblea Nacional; el Tribunal Electoral; la Procuraduría General de la Nación; y la Defensoría de Pueblo. El Relator Especial también se reunió con representantes de los pueblos indígenas y de la sociedad civil en la ciudad de Panamá, y mantuvo reuniones con representantes de los pueblos bribri, guna, emberá naso, ngäbe y wounaan en las comarcas Ngäbe Buglé y Gunayala y en las tierras colectivas del pueblo emberá.
3. El Relator Especial quisiera agradecer al Gobierno de Panamá su cooperación y su disposición para permitirle llevar a cabo su visita y sus diálogos con los representantes indígenas de manera libre y abierta. También quisiera agradecer la colaboración del sistema de las Naciones Unidas en Panamá, especialmente a la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su ayuda imprescindible para la visita y a la Oficina del Alto Comisionado por su ayuda en la elaboración del presente informe. Finalmente, quisiera expresar su gratitud a los pueblos indígenas, en particular a sus autoridades y congresos generales, por invitarle a sus territorios, por la hospitalidad que le brindaron y por compartir con él sus historias, sus preocupaciones y sus aspiraciones.

II. Los pueblos indígenas en Panamá

4. Durante el transcurso de su misión, y en especial durante su visita a los territorios indígenas, el Relator Especial pudo constatar la riqueza de la diversidad cultural de los diferentes pueblos indígenas de Panamá, la cual se manifiesta a través del mantenimiento de sus costumbres, sus idiomas y sus otras expresiones culturales. Es evidente que los pueblos indígenas de Panamá viven con orgullo su identidad indígena, y que expresan su deseo de continuar manteniendo y fortaleciendo todos los aspectos de sus culturas.
5. El mantenimiento de estas culturas se debe, en gran parte, al sistema de comarcas indígenas, dentro de las cuales los pueblos indígenas tienen derechos exclusivos a sus tierras y gozan de una autonomía notable sobre asuntos internos. Todos los pueblos indígenas de Panamá aparte de los naso y bribri cuentan con una comarca establecida bajo el régimen legal correspondiente. Las comarcas indígenas constituyen en su conjunto aproximadamente el 22,20 % de superficie del país, unos 16.634 kilómetros cuadrados. Tal como se aborda más adelante (cap. IV, secc. B *infra*), los pueblos indígenas tienen un nivel importante de autonomía dentro de las comarcas así como un cierto nivel de control del aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables dentro de estas áreas, aunque todavía persisten preocupaciones en este sentido (véase cap. IV, secc. A *infra*).
6. Según el censo de 2010, los pueblos indígenas constituyen el 12,3 % de la población del país, aunque algunos de ellos alegan que sus poblaciones son mayores de las que refleja el censo. Los pueblos indígenas de Panamá, y las estimaciones de su población, según el

censo de 2010, son los siguientes: ngäbe 260.058; guna (kuna) 80.526; emberá 31.284; buglé 24.912; wounaan 7.279; teribe/naso 4.046; bokota 1.959; y bribri 1.068¹. Unas 196.059 personas indígenas viven dentro de las comarcas, mientras 221.500 viven en otros lugares, de acuerdo con el censo de 2010.

7. Los ngäbe constituyen el pueblo con la mayor población del país, y hablan el idioma ngäbere. Su comarca, compartida con el pueblo buglé, fue creada en 1997 y abarca 6.968 kilómetros cuadrados en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Aproximadamente la mitad de la población ngäbe vive dentro de la comarca. En años recientes, los ngäbe han estado organizándose para confrontar el establecimiento de proyectos hidroeléctricos que afectarán sus tierras tradicionales, tanto dentro como fuera de su comarca. Los buglé han sido históricamente considerados parte del pueblo ngäbe; sin embargo, mantienen su propia lengua, cultura y formas de organización interna. El pueblo bokota está relacionado con el pueblo buglé y son considerados por algunas fuentes como el mismo grupo étnico².

8. El pueblo guna habita tres comarcas (comarca de Madungandí, comarca de Wargandí, y comarca Gunayala), en el territorio colectivo Dagargunyala, en el Parque Nacional de Darién, y en áreas fuera de sus tierras tradicionales. Creada en 1938, la comarca Gunayala fue la primera comarca establecida en el país, después de una larga lucha por el reconocimiento de las estructuras políticas, la autonomía y las tierras del pueblo guna. Actualmente, los guna mantienen un nivel de influencia política importante en el país con relación a otros grupos indígenas. Sin embargo, expresaron preocupaciones particulares en cuanto a la falta de consulta por parte del Gobierno, el no respeto a las decisiones de sus autoridades, la falta de reconocimiento estatal de sus derechos sobre áreas que consideran parte de sus territorios tradicionales, y la invasión de colonos a sus tierras. Los guna hablan el idioma guna.

9. Los emberá y los wounaan habitan un área en el oriente de Panamá que se extiende al Chocó colombiano. La mayoría de ellos viven actualmente en el interior de la provincia de Darién. La comarca Emberá Wounaan tiene una superficie de 438.350 hectáreas (27% de la provincia Darién), y está habitada por 9.397 personas de los pueblos emberá y wounaan, distribuidas en 40 comunidades. Fuera del territorio comarcal, dos comunidades wounaan han sido reconocidas legalmente por el Estado y tituladas bajo la modalidad de tierras colectivas, y otras comunidades emberá y wounaan están a la espera del reconocimiento legal. Sus preocupaciones principales en cuanto a sus derechos humanos tienen que ver con la invasión de sus tierras comarcales y colectivas, la cual ha resultado en choques violentos. Estas comunidades también se ven afectadas por el conflicto interno en Colombia, y por la presencia de los grupos armados irregulares de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y refugiados provenientes de Colombia dentro de sus tierras. Los emberá hablan sus propias idiomas, ambos de la familia lingüística chocó.

10. Los naso habitan en el occidente del país, a orillas del río Teribe, en la provincia de Bocas del Toro, y también en Costa Rica. Los naso han adoptado un sistema de autogobierno monárquico, cuyo máximo líder es el rey naso. Hablan el idioma naso. Por décadas, los naso han solicitado el establecimiento de una comarca a su favor y han alegado también problemas con proyectos hidroeléctricos y empresas agrícolas dentro de las tierras que reclaman, tal como se discutirá más adelante (cap. IV, secc. A *infra*).

11. Los bribri son el pueblo indígena con menor población en Panamá, habiendo sido incluidos en el censo nacional de Panamá por primera vez en el año 2000. Viven en los márgenes de los ríos Yorkin y Sixaola en Costa Rica y Panamá, en los distritos de Guabito

¹ Censo de población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Censo.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina Regional para América Central, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central*, t. II, pág. 410.

y Bocas del Toro. Los bribri mantienen relaciones entre sí a ambos lados de la frontera y hablan la lengua bribri. Los bribri siguen en espera del reconocimiento y protección estatal de sus derechos territoriales, lo que constituye su principal preocupación en cuanto a sus derechos humanos.

III. Marco legal y político

12. La legislación panameña en materia indígena se encuentra, indudablemente, entre las más avanzadas del mundo en cuanto a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. La Constitución Política de la República de Panamá contiene importantes disposiciones que protegen los derechos de los pueblos indígenas del país en relación con su identidad³, lengua⁴, educación⁵, autonomía y tierras⁶. Afirma, de manera global, que el Estado “reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas” y que promoverá programas para desarrollar sus culturas y valores materiales, sociales y espirituales⁷.

13. Con respecto a los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y otros derechos relacionados, la Constitución garantiza a las comunidades indígenas “la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social”⁸. Entre 1938 y 2000, en lo que ha sido reconocido como uno de los logros más importantes en cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, el Gobierno estableció las cinco comarcas, o territorios indígenas mencionados anteriormente: la comarca Gunayala⁹, la comarca Emberá Wounaan¹⁰, la comarca Guna de Madungandí¹¹, la comarca Ngäbe Buglé¹², y la comarca Guna de Wargandí¹³. Las leyes que establecen las comarcas reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva dentro de las comarcas, y contienen otras disposiciones relacionadas con recursos naturales, gobierno, administración de justicia, economía, cultura, educación, salud y otras provisiones. Las comarcas Emberá Wounaan, Guna de Madungandí y Ngäbe Buglé cuentan con sendas cartas orgánicas, adoptadas mediante decretos ejecutivos, que regulan asuntos internos de las comarcas así como las relaciones entre el Gobierno y las autoridades tradicionales. La comarca Gunayala cuenta con reglamentos que, aunque no han sido adoptados, han servido como base para celebrar acuerdos entre el Gobierno y el Congreso General Guna.

14. Los pueblos indígenas gozan de cierto nivel de control sobre los recursos naturales dentro de las comarcas, tanto para su protección como para su aprovechamiento. Con respecto a los recursos renovables, algunas de las leyes que establecen las comarcas

³ Art. 90.

⁴ Art. 88.

⁵ Art. 108.

⁶ Arts. 124, 126 y 127.

⁷ Art. 90.

⁸ Art. 127.

⁹ Ley N° 2 de 16 de septiembre de 1938; Ley N° 16 de 19 de febrero de 1953, por la cual se organiza la Comarca de San Blas, *Gaceta Oficial* N° 12042 (7 de abril de 1953); Ley N° 99 de 23 de diciembre de 1998, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala, a la Comarca de San Blas, *Gaceta Oficial* N° 23701 (29 de diciembre de 1998).

¹⁰ Ley N° 22 de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién, *Gaceta Oficial* N° 19976 (17 de enero de 1984).

¹¹ Ley N° 24 de 12 de enero de 1996, por la cual se crea la Comarca Kuna de Madungandí, *Gaceta Oficial* N° 22951 (15 de enero de 1996).

¹² Ley N° 10 de 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngobe Buglé y se toman otras medidas, *Gaceta Oficial* N° 23242 (11 de marzo de 1997),

¹³ Ley N° 34 de 25 de julio de 2000, por la cual se crea la Comarca Kuna de Wargandí, *Gaceta Oficial* N° 24106 (28 de julio de 2000).

indígenas contienen disposiciones que permiten la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales dentro de los límites de las comarcas, pero con ciertas condiciones tales como la obligación de realizar estudios de impacto y de obtener la autorización de las autoridades comarcales. En relación con el aprovechamiento de los recursos renovables, cabe notar también que la legislación forestal dispone que las entidades del Estado otorgarán concesiones de aprovechamiento forestal en las comarcas y comunidades indígenas, conjuntamente con los congresos indígenas respectivos.

15. En lo que respecta a los recursos no renovables, las autoridades indígenas tienen menos control sobre la explotación de estos recursos bajo las leyes comarcales, a excepción de la comarca Ngäbe Buglé, donde se requiere que los beneficios derivados de las explotaciones sean compartidos con la comarca debido a reformas recientes. En marzo de 2012 el Gobierno adoptó un régimen especial dentro de esta comarca para proteger los recursos minerales, hídricos y ambientales¹⁴. La ley prohíbe totalmente el otorgamiento de concesiones en la comarca Ngäbe Buglé para la exploración, explotación y extracción de los minerales metálicos, con pocas excepciones, y cancela todas las concesiones otorgadas para tal fin¹⁵. Establece otro régimen en cuanto a los proyectos hidroeléctricos, especificando que los proyectos futuros “deberán contar con la aprobación del pleno del Congreso General, Regional o Local” y además se someterán “con posterioridad a referéndum en la respectiva circunscripción comarcal, regional o local”¹⁶. Según la ley, un mínimo del 5% de los beneficios derivados de dichos proyectos serán para la comunidad ngäbe buglé.

16. Complementando el sistema de comarcas, en 2008 se promulgó la Ley N° 72, “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”¹⁷. Según el procedimiento establecido por la ley, las autoridades de los pueblos o comunidades indígenas presentarán una solicitud a la Dirección Nacional de Reforma Agraria¹⁸. Existen procesos de negociación y de adjudicación para resolver los casos de oposición a las solicitudes de tierras colectivas¹⁹. El título otorgado a la comunidad después de concluir este proceso es de carácter colectivo, imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable²⁰. Dentro de las tierras colectivas, el Gobierno y terceros privados tienen la obligación de coordinar con las autoridades tradicionales “a fin de garantizar el consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos antes de desarrollar proyectos “en sus áreas”²¹.

17. Panamá también cuenta con un régimen legal importante en cuanto a la protección de la propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. En el año 2000, se adoptó la Ley del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales²². Además, el Código Penal de 2007 incluye artículos que penalizan la reproducción, copia o modificación de obras protegidas por el derecho colectivo de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales.

18. Asimismo, en cuanto a la educación y las lenguas indígenas, la Constitución reconoce que “el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las

¹⁴ Ley N° 11 de 26 de marzo de 2012.

¹⁵ Arts. 3 y 4.

¹⁶ Art. 6.

¹⁷ *Gaceta Oficial* N° 26193 (30 de diciembre de 2008), reglamentada por el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010, publicado en la *Gaceta Oficial* de 7 de julio de 2010.

¹⁸ Arts. 5 y 6.

¹⁹ Art. 8.

²⁰ Art. 9.

²¹ Art. 14.

²² Ley N° 20 de 26 de junio de 2000.

comunidades indígenas”²³. La Ley de Educación además afirma en su artículo 10 que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta “en el derecho de éstas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural”, y en su artículo 11 que la educación para comunidades indígenas “se desarrolla conforme a las características, objetivos y metodología de la educación bilingüe intercultural”²⁴. La ley responsabiliza el Ministerio de Educación a crear una unidad para la ejecución de los programas especiales en áreas indígenas²⁵. Varias leyes comarcales requieren que los programas de educación desarrollados por el Ministerio de Educación sean coordinados con las autoridades comarcales, especialmente los programas educativos bilingües e interculturales. En 2010 Panamá adoptó una ley reconociendo las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y estableciendo que la educación intercultural bilingüe es obligatoria en todas las escuelas públicas y privadas de las comunidades indígenas de las comarcas y tierras colectivas²⁶.

19. Existen asimismo importantes protecciones en cuanto a la salud indígena. Las leyes que establecen las comarcas garantizan el derecho a la salud, lo que incluye el acceso a servicios de salud que incorporan la medicina tradicional. Mediante la Resolución N° 322 de 2005 del Ministerio de Salud, las instalaciones de salud ubicadas en las comarcas indígenas tienen que brindar los servicios de salud a la población indígena de forma gratuita.

20. Panamá dispone de otras leyes que contienen disposiciones específicas sobre los pueblos indígenas. En cuanto a la administración de justicia indígena, además de las disposiciones constitucionales y comarcales, el Código Procesal Penal reconoce la competencia de los jueces indígenas para tratar delitos cometidos dentro de las comarcas de acuerdo con el “derecho indígena”, salvo casos de homicidio, delitos relacionados con drogas y el crimen organizado, contra la administración pública y contra la economía nacional²⁷. Asimismo, la ley de registro civil contiene disposiciones específicas que aplican a los pueblos indígenas, permitiéndoles, por ejemplo, inscribir a sus hijos en el registro civil con nombres de sus idiomas, o inscribir a los hijos en la comarca de su pueblo o grupo étnico aun si el hijo ha nacido fuera de una comarca²⁸. En cuanto a los matrimonios, se permite el registro de matrimonios de miembros de los pueblos indígenas según sus culturas y tradiciones²⁹.

21. La Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional de Diputados, establecida en 1995, ha informado al Relator Especial sobre la existencia de varios proyectos presentados en años recientes relativos a los pueblos indígenas. Entre estos proyectos cabe señalar el proyecto de ley “Que establece la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios” y el proyecto de ley “Que establece la protección de los conocimientos del uso y prácticas de la medicina tradicional ancestral indígena y se adoptan otras disposiciones”. Una crítica, sin embargo, ha sido que estos y otros proyectos de ley, no han sido consultados adecuadamente con los pueblos indígenas del país; el Relator Especial no ha recibido información de la Asamblea Nacional al respecto.

22. En lo que podría ser una buena práctica para responder a las necesidades significativas de los pueblos indígenas en cuanto a su desarrollo, el Gobierno ha impulsado la creación del Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas Originarios en Panamá, una iniciativa solicitada por los pueblos indígenas y acordada con el Gobierno

²³ Art. 88.

²⁴ N° 34 de 6 de julio de 1995, por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley N° 47 de 1946.

²⁵ Art. 24.

²⁶ Ley N° 88 del 22 de noviembre de 2010.

²⁷ Ley N° 63, 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, art. 48.

²⁸ Ley N° 31 del registro civil texto único del 25 de julio de 2006, arts. 45 y 47.

²⁹ Ley N° 3 del 17 de mayo de 1994, Código de Familia, arts. 60 y 61.

durante un proceso de diálogo mencionado más abajo (párr. 44, *infra*). Las discusiones sobre el plan abarcan cuatro ejes principales: a) social; b) económico; c) político; y d) eje especial (que incluye administración de justicia, gobernabilidad de las autoridades tradicionales, fortalecimiento institucional de los territorios y autoridades, y seguridad alimentaria). Una mesa de diálogo ha sido establecida para elaborar el plan, conformada por representantes de los pueblos indígenas designados por ellos y representantes del Gobierno. Las autoridades estatales han expresado su esperanza de que el Plan se convierta en una política de Estado a través de un decreto ejecutivo, lo que el Relator Especial considera que sería importante si se fundamentara realmente en las aspiraciones de los pueblos indígenas y si se suministraran los fondos necesarios para la ejecución del plan.

23. Posterior a la visita del Relator Especial, el Gobierno anunció que se creará un viceministerio de asuntos indígenas con el fin de responder a los problemas de los pueblos indígenas del país, lo que el Relator Especial considera como un paso positivo si cuenta con un presupuesto adecuado y la participación de los pueblos indígenas.

24. Panamá es parte en los principales tratados internacionales, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. A nivel regional, el Estado ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, el Gobierno de Panamá votó a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el año 2007.

25. Un asunto de preocupación identificado por el Relator Especial a lo largo del país es la ratificación, todavía pendiente del Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. El Gobierno ha dado algunos pasos importantes hacia la ratificación de este instrumento, incluyendo la creación, en el año 2010, de una mesa de trabajo sobre el Convenio N° 169 conformada por varias instituciones del Gobierno. En un informe que recoge las discusiones de la mesa, se describe el análisis llevado a cabo sobre “las razones históricas, sociales, jurídicas y políticas por la que el Estado panameño debe ratificar el Convenio 169”, concluyendo que, “no encontramos ningún inconveniente en ratificar el Convenio”³⁰. Asimismo, el Gobierno de Panamá expresó al Consejo de Derechos Humanos ante las recomendaciones del examen periódico universal relativas a la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT que, tras haber concluido la labor de la mesa de trabajo, “es favorable a su ratificación” (A/HRC/16/2, párr. 431).

26. Sin embargo, más recientemente, el Gobierno comunicó a la Defensoría del Pueblo que no ratificará el Convenio N° 169 de la OIT por motivos “constitucionales, económicos, políticos, administrativos y sociales, jurídicos, y ambientales”³¹ y reiteró esta posición al Relator Especial durante su visita. Habiendo estudiado esta posición del Gobierno, en vista de los antecedentes relevantes, en especial el análisis de la mesa de trabajo sobre el Convenio, el Relator Especial considera que la negativa del Gobierno no tiene fundamentos jurídicos sólidos y que el Estado debe proceder a ratificar el Convenio.

³⁰ Carta del Ministerio de Trabajo; Asamblea Nacional de Diputados, Comisión de Asuntos Indígenas; Ministerio de Relaciones Exteriores; Defensoría del Pueblo de Panamá; Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP); y la Dirección Nacional de Política Indígena, a Roxana Méndez, Ministra de Gobierno (28 de octubre de 2010).

³¹ Véase p.ej., carta de Fernando Núñez-Fábriga, Ministro de Gobernación, a Patria Portugal, Defensora del Pueblo, A.J. N° 1495 (3 de junio de 2013).

IV. Preocupaciones principales de derechos humanos

27. Las leyes y programas nacionales en materia indígena suponen un fundamento importante sobre el cual continuar construyendo y fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas de Panamá. Sin embargo, el Relator Especial observa que este fundamento es en muchos aspectos frágil y precario, y que existen varias amenazas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En la siguiente sección se presentan una serie de problemas relacionados con la implementación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

28. Durante su visita a Panamá, numerosos representantes de los pueblos indígenas expresaron al Relator Especial que, por lo general, el Gobierno no responde a sus quejas y preocupaciones, especialmente sobre las amenazas que afectan a sus tierras y recursos naturales, hasta que toman medidas dramáticas. De hecho, en años recientes, los pueblos indígenas de Panamá han bloqueado la Carretera Interamericana en varias ocasiones con el fin de llamar la atención sobre su situación. Estos actos han dado lugar a procesos de diálogo y a acciones concretas por parte del Gobierno, no sin haber resultado en la muerte de individuos indígenas después de violentos choques entre los pueblos indígenas y la fuerza pública. El Relator Especial observa que tanto los pueblos indígenas como el Gobierno de Panamá deben buscar medidas que conlleven a un diálogo permanente para tratar las preocupaciones existentes de manera pacífica y constructiva.

A. Tierras y recursos naturales

Las comarcas

29. Como ya ha sido señalado, la preservación y el desarrollo de las culturas indígenas de Panamá se debe, en gran medida, al reconocimiento de los territorios y de la autonomía indígena por parte del Estado panameño mediante el sistema de comarcas. Cabe notar que queda pendiente la titulación de las áreas anexas de la comarca Ngäbe Buglé en la provincia de Bocas del Toro, las cuales fueron identificadas en la Ley N° 10 de 1997 como áreas anexas a demarcarse dentro de un período de dos años. Este proceso nunca se llevó a cabo en la provincia de Bocas del Toro y estas tierras siguen estando amenazadas, en particular por proyectos turísticos y de inversión inmobiliaria.

30. Además, aunque las tierras dentro del área comarcal constituyen propiedad colectiva de los pueblos indígenas y se prohíbe la apropiación privada y la enajenación de dichas tierras, los pueblos indígenas expresaron de forma reiterada su máxima preocupación ante la presencia de terceros en sus territorios, tanto dentro como fuera de las comarcas. Esta situación ha resultado en la pérdida de grandes extensiones de tierras y recursos naturales indígenas, así como en la fragmentación del control y de la toma de decisiones que las autoridades indígenas ejercen en sus tierras. Estos terceros incluyen colonos y empresas privadas agrícolas, ganaderas y de turismo, así como mineros y madereros ilegales.

31. A pesar de que los pueblos indígenas tienen cierto nivel de control sobre la explotación de recursos renovables y no renovables dentro de las comarcas (véanse párrs. 14 y 15 *supra*), la explotación de recursos naturales fue una preocupación especial llevada a la atención del Relator Especial. Más adelante se abordan proyectos específicos motivo de preocupación (párrs. 42 a 48 *infra*).

Tierras indígenas sin reconocimiento y protección estatal

32. Una de las mayores inquietudes entre los siete pueblos indígenas del país es la falta de reconocimiento y protección estatal adecuada para sus tierras y recursos naturales de uso tradicional que se encuentran fuera de las comarcas. Se estima que más de 100 comunidades indígenas no disponen de títulos u otra forma de reconocimiento oficial de sus

derechos sobre las tierras que usan y ocupan tradicionalmente. Algunas de estas comunidades se encuentran en áreas protegidas, incluyendo parques nacionales.

33. Estas comunidades viven fuera de los límites de las comarcas establecidas a favor de sus pueblos, como es el caso con comunidades de los pueblos emberá, wounaan y ngäbe. Cuando la comarca Emberá Wounaan fue creada en 1983, 44 comunidades emberá y wounaan quedaron fuera de los límites de la comarca. Desde ese entonces, las autoridades indígenas en estos territorios han solicitado la legalización de sus tierras colectivas en las provincias de Darién y Panamá. Esta sigue siendo la prioridad principal para el pueblo wounaan.

34. Representantes indígenas de todas estas comunidades han completado sus solicitudes de titulación bajo la Ley N° 72 de 2008 referida anteriormente (párr. 16), o se encuentran preparando sus solicitudes. En noviembre de 2011, miembros del pueblo emberá y wounaan bloquearon la Carretera Interamericana durante cinco días para enfatizar sus demandas territoriales. El bloqueo finalizó tras la firma de un acuerdo entre el Director de la ANATI y las autoridades tradicionales de tierras colectivas, en el que el Gobierno se comprometió a entregar títulos a dos comunidades wounaan, Río Hondo/Platanares y Majé Chimán, y a continuar los procesos hacia la titulación de otras comunidades.

35. Por su parte, representantes de la ANATI han informado al Relator Especial de que las demoras en los procesos de reconocimiento y titulación de las tierras colectivas se deben, principalmente, a los reclamos de terratenientes y colonos sobre las tierras a demarcarse. Bajo la Ley N° 72, la Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene la responsabilidad de resolver los casos de oposición a la solicitud de adjudicación de títulos de propiedad colectiva de tierras, a través de un proceso de acuerdo amistoso; y en el caso de que no se llegue a un acuerdo, se resuelve mediante un proceso judicial³². La Ley N° 72 no habla de protecciones contra invasiones que ocurren mientras las solicitudes de adjudicación de títulos estén pendientes.

36. Mientras las comunidades esperan la titulación de sus tierras colectivas, éstas continúan siendo invadidas por colonos y madereros, situación que ha resultado en tensiones crecientes y conflictos. Cabe destacar que la demora en el proceso de reconocimiento de las tierras colectivas de Río Hondo/Plantares han resultado en una situación de alta conflictividad debido a la tala ilegal.

37. De especial preocupación es la inseguridad territorial de los dos pueblos indígenas del país que no disponen de una comarca, tal como es el caso del pueblo bribri y el pueblo naso. Representantes del pueblo bribri informaron al Relator Especial sobre la solicitud pendiente para la titulación de sus tierras colectivas en un área total de 28.207 hectáreas, bajo la Ley N° 72. Afirman además que el 80% del territorio está demarcado. Sin embargo, los representantes de la ANATI con los que se reunió el Relator Especial informaron no tener conocimiento de esta solicitud.

38. Asimismo, desde 1973 el pueblo naso viene luchando por la creación de una comarca. Los naso han logrado desarrollar y presentar un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para este fin. Hasta la fecha, el proyecto de ley no ha sido aprobado por la Asamblea. Los representantes del Gobierno con los que el Relator Especial conversó al respecto reconocen la importancia de la creación de una comarca para el pueblo naso, y además expresaron estar todavía abiertos a la posibilidad de establecer una comarca naso. En espera de la protección legal de su territorio tradicional, los naso han experimentado problemas con colonos y otros terceros. En particular, la comunidad naso de San San Druy ha enfrentado numerosos conflictos con la empresa Ganadera Bocas SA, ubicada dentro de las tierras que reclaman. Asimismo el proyecto hidroeléctrico Bonyic ha generado una situación de conflicto, tal como se explica en la próxima sección.

³²

Art. 8.

Los proyectos de inversión

39. El desarrollo de grandes proyectos de inversión en los territorios indígenas de Panamá ha sido motivo de numerosas alegaciones de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en años recientes. La mayoría de estos proyectos son proyectos hidroeléctricos. Representantes del Gobierno expresaron al Relator Especial que los proyectos hidroeléctricos son la prioridad principal del Estado y se contempla la construcción de otros proyectos en los próximos años.

40. De manera generalizada, los pueblos indígenas afectados por estos proyectos alegan irregularidades en los procesos mediante los cuales se han obtenido las autorizaciones para la construcción de las hidroeléctricas o en los procesos mediante los cuales se ha llegado a acuerdos sobre los proyectos. Se alega también una inadecuada distribución de los beneficios derivados de los mismos. Cabe notar que, en general, estos proyectos están siendo desarrollados fuera de los límites de las comarcas indígenas, pero con efectos sobre tierras reconocidas o reclamadas por pueblos indígenas.

41. Las experiencias recientes sobre proyectos hidroeléctricos en Panamá ponen de manifiesto las consecuencias de la falta de un marco adecuado para regular un proceso de consulta con las comunidades indígenas afectadas. Los procesos de consulta en los casos recientes han sido llevados a cabo de manera *ad hoc*, y tanto representantes del Gobierno como de los pueblos indígenas han indicado que no han sido adecuados, en parte debido a que las empresas involucradas se han encargado de realizar las consultas y porque no han consultado con los pueblos afectados a través de sus propios representantes.

Proyectos específicos destacados

42. **Barro Blanco.** El proyecto hidroeléctrico Barro Blanco está siendo desarrollado por la empresa Generadora del Istmo, SA (GENISA), una empresa panameña con financiación centroamericana. La represa del proyecto hidroeléctrico, actualmente en construcción, está ubicada fuera de la comarca Ngäbe Buglé, pero su embalse inundaría tierras de un área anexa de la comarca con una afectación directa sobre algunos de los habitantes de la comarca. Representantes del Gobierno y de los pueblos indígenas coinciden en que las deficiencias en el proceso de consulta han contribuido en gran parte a las tensiones existentes y al rechazo continuo del proyecto por parte del pueblo indígena ngäbe. Otro aspecto de preocupación fue el contenido del estudio de impacto ambiental aprobado por la ANAM, el cual no evaluaba los impactos sobre las tierras y territorios del pueblo ngäbe buglé.

43. Los conflictos alrededor de este proyecto comenzaron a inicios del 2011, cuando miembros del pueblo ngäbe cerraron distintos puntos de la Carretera Interamericana. El fin de las protestas llegó el 27 de febrero de 2011 con la firma del Acuerdo de San Félix entre el Gobierno y la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y del Derecho de los Pueblos Ngäbe, Buglé y Campesino. El Gobierno se comprometió a impulsar la creación de una ley que prohibía la exploración y la explotación minera en la comarca Ngäbe Buglé. Sin embargo, cuando el proyecto de ley fue aprobado por la Asamblea Nacional en el primer debate se había eliminado el artículo del borrador que contemplaba la cancelación de concesiones mineras otorgadas a empresas ya vigentes dentro de la comarca, lo que resultó en nuevas protestas que conllevaron nuevamente el cierre de la Carretera Interamericana en febrero de 2012. Durante las manifestaciones de febrero de 2012 fallecieron dos personas ngäbe. La investigación sobre los hechos alrededor de estas muertes sigue pendiente. Los pueblos indígenas y varias organizaciones de la sociedad civil alegan también que varias niñas y mujeres fueron víctimas de violencia sexual, incluyendo un caso de violación, mientras las mujeres se encontraban detenidas por los agentes de policía. Estos casos también se encuentran en proceso de investigación.

44. Tras la firma del denominado acuerdo de San Lorenzo en febrero de 2012, el Gobierno, con la mediación de la Iglesia Católica y la participación del equipo de país de las Naciones Unidas en Panamá como observador, estableció dos mesas de diálogo con los representantes ngäbe para abordar los puntos de controversia persistentes, la ley de minería y el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco. El resultado de la mesa sobre la ley de minería fue el desarrollo y aprobación de la Ley N° 11 de 2012 (véase párr. 15 *supra*). En la mesa sobre la represa Barro Blanco, las partes acordaron enviar una misión conjunta de verificación a la zona —con la participación de representantes del Estado, las Naciones Unidas y la comarca Ngäbe Buglé— para examinar de manera preliminar los impactos del proyecto.

45. En su informe de septiembre de 2012, la misión conjunta de verificación recomendó la formación de un peritaje independiente internacional, el cual fue llevado a cabo en julio y agosto de 2013 para examinar los aspectos hidráulicos, ecológicos y económicos del proyecto y desarrollar un diagnóstico rural participativo. El estudio del peritaje concluyó que los impactos del proyecto sobre el medio ambiente y las comunidades ngäbe afectadas son mitigables. A la misma vez, el peritaje concluyó que no hubo una consulta adecuada con los pueblos indígenas afectados y que “[l]os impactos directos e indirectos no han sido claramente explicados o entendidos, pero ciertamente estos impactos directos pueden afectar a la comunidad en su totalidad y deben ser mitigados en forma correcta”³³.

46. **Chan 75.** En 2009, el Relator Especial visitó el país para examinar la situación de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75 y emitió un informe con recomendaciones al respecto (A/HRC/12/34/Add.5), que en su mayor parte no fueron seguidas por el Gobierno. El proyecto inundó cinco comunidades ngäbe que se encontraban fuera de los límites de la comarca de este pueblo. Posteriormente a dicha visita, la mayoría de las familias afectadas llegaron a acuerdos con el Gobierno y la empresa AES cuyos términos son públicos. Hay dos familias que no han logrado llegar a un acuerdo con la empresa, aunque sus fincas ya han sido inundadas. Se alega también que la empresa no ha terminado de construir las viviendas alternativas comprometidas, y que las familias afectadas actualmente están viviendo en lugares dispersados. Representantes del Estado expresaron al Relator Especial durante su visita que se equivocaron durante el proceso de consulta en relación con el Chan 75 al haber dejado a la empresa encargarse de este proceso al inicio del proyecto. Representantes indígenas afectados también se quejaron de que el proceso de consulta fue llevado a cabo a través de negociaciones con familias individuales y no con sus representantes o formas tradicionales de toma de decisión.

47. **Bonyic.** Otro proyecto hidroeléctrico controvertido es el proyecto Bonyic, ubicado en las tierras tradicionales reclamadas por el pueblo naso. Si bien la empresa ha llegado a acuerdos respecto a indemnizaciones con algunas familias afectadas, otras familias afectadas informaron al Relator Especial no haber negociado con la empresa. En 2004, el anterior Rey naso firmó el “Convenio de compensación y beneficios entre la empresa Hidro Ecológica del Teribe y el Pueblo Naso para la construcción de la hidroeléctrica de Bonyic”. En 2012, el actual Rey firmó un acuerdo con la empresa para la “ampliación del convenio de compensación y beneficios”, en el cual la empresa acordó proporcionar beneficios relacionados con la generación de empleo, educación, salud e infraestructura, principalmente. Algunos miembros del pueblo naso, sin embargo, se oponen al acuerdo alegando no haber sido representados en este proceso y los supuestos efectos negativos del proyecto, incluyendo afectaciones al medio ambiente y el bloqueo al acceso a ciertas áreas del territorio naso.

48. **Bayano.** Representantes indígenas de los pueblos guna y emberá han alegado varios problemas con el proyecto hidroeléctrico de Bayano, que en los años setenta resultó en la

33

Peritaje al Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, Resultados del Diagnóstico Rural Participativo, septiembre de 2013, párr. 100.

reubicación de numerosas personas indígenas guna y emberá, y en la pérdida, según una estimación, de 35.000 hectáreas de sus tierras tradicionales. Antes de la reubicación, el Gobierno ofreció a las comunidades afectadas la titulación de nuevas tierras, el pago de indemnizaciones económicas y otros beneficios³⁴. Se alega, sin embargo, que las comunidades todavía carecen del reconocimiento legal a las tierras donde fueron trasladadas y que el Gobierno no ha pagado efectivamente las compensaciones económicas acordadas. El 26 de febrero de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos transmitió el caso a la Corte Interamericana, habiendo encontrado una “violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas guna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, como consecuencia del incumplimiento por parte del Estado de Panamá, al día de hoy, del pago de indemnizaciones económicas derivadas del despojo e inundación de los territorios ancestrales de las víctimas a partir del año 1969”³⁵.

B. Autogobierno y participación

49. Los pueblos indígenas de Panamá disponen de un importante marco de protección para ejercer el autogobierno y la participación política que está vinculado al sistema de las comarcas y, en menor medida, a las tierras colectivas. No existen protecciones especiales de este tipo, sin embargo, en las tierras colectivas o para los pueblos indígenas que no gozan de un reconocimiento territorial.

50. En cuanto a la participación política, la Constitución Política de 2004 permite a los integrantes de las comarcas elegir diputados, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos. Actualmente, 7 de los 71 diputados de la Asamblea Nacional son indígenas, 3 ngábe y 4 guna, lo que resulta en una representación proporcional en el caso de los ngábe buglé y sobreproporcional en el caso de los guna a nivel nacional. Cabe notar que la comarca Emberá Wounaan elige a diputados conjuntamente con la provincia de Darién, lo que no les garantiza una representación adecuada debido a que los votos de la comarca se pierden en el conjunto del electorado de Darién. Las comarcas también han elegido otros representantes políticos como alcaldes, concejales y representantes de corregimiento, en un porcentaje casi proporcional a su población.

51. Los pueblos indígenas cuentan con atribuciones de autogobierno considerables dentro de las comarcas, incluyendo la elección de sus líderes locales y el control de sus asuntos internos dentro de las comarcas³⁶. Además, tal como se mencionó arriba, las autoridades dentro de las comarcas gozan de control formal, aunque no siempre efectivo, sobre los recursos no renovables dentro de las comarcas, y tal como se discutirá abajo, muchos servicios estatales de desarrollo económico y social son implementados en coordinación con las autoridades indígenas en las comarcas. Cabe notar, sin embargo, que el Gobierno sigue controlando el gasto de fondos públicos e ingresos de impuestos dentro de las comarcas.

52. También existe un reconocimiento de los gobiernos tradicionales de los pueblos indígenas dentro del marco de las tierras colectivas reconocidas fuera de las comarcas. La Ley N° 72 afirma que el Órgano Ejecutivo, mediante decreto ejecutivo, reconocerá “la forma tradicional de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de tierras” y establecerá procedimientos para la coordinación entre estas autoridades y el Gobierno³⁷.

³⁴ Véase Decreto N° 156 de 1971.

³⁵ Caso N° 12.354, *Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*.

³⁶ Véase Ley N° 10 del 7 de marzo de 1997, cap. III.

³⁷ Art. 15.

53. A pesar de estas protecciones formales, los pueblos indígenas han expresado su preocupación porque sienten que el Estado no respeta debidamente a las autoridades indígenas, y porque a menudo no coordina ni consulta con ellos decisiones legislativas, políticas y administrativas que les afecten, tanto dentro como fuera de las comarcas. En particular, ha habido una falta de consulta sobre actividades extractivas e hidroeléctricas y sobre el desarrollo de leyes relevantes. Se señalan varias leyes adoptadas en años recientes que no han sido objeto de consultas con los pueblos indígenas, incluyendo leyes sobre expropiación comunitaria³⁸, sobre concesiones de energía eólica³⁹, y sobre modificaciones al Código Penal⁴⁰. También se alega que los anteproyectos de leyes mencionados (véase párr. 21 *supra*) están siendo desarrollados en la Asamblea Nacional sin la participación de las autoridades indígenas en las comarcas y territorios indígenas.

54. La falta de coordinación existe en particular en las zonas donde hay una presencia de autoridades del Estado dentro de los territorios indígenas, lo que ocurre especialmente en las áreas fronterizas donde viven los pueblos guna, emberá y wounaan. En particular, el Relator Especial fue informado sobre una falta del Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá (SENAFRONT) de coordinar efectivamente sus actividades con las autoridades indígenas dentro de las comarcas Gunayala y Emberá-Wounaan. Por su parte, el Ministerio de Seguridad Pública señaló que, en general, la policía coordina sus actividades con las autoridades de las comarcas, pero que hay ciertas áreas en las cuales las autoridades del Estado tienen una jurisdicción y responsabilidad especial, tal como en las zonas fronterizas en Gunayala y Darién.

55. Un caso de preocupación que ha surgido en años recientes tiene que ver con las elecciones de 2011 en la comarca Ngäbe Buglé. En 2010, mediante el Decreto Ejecutivo 537 de 2 de junio de 2010, el Gobierno modificó la Carta Orgánica Administrativa de la comarca Ngäbe Buglé en relación a los procesos de elección de las autoridades de la comarca. Según el Tribunal Electoral las modificaciones fueron “de carácter técnico legal” para remediar supuestas disposiciones legales contradictorias entre la ley que creó la comarca Ngäbe Buglé y la Carta Orgánica Administrativa, en cuanto a la elección de autoridades. Es evidente que los pueblos indígenas de la comarca no fueron debidamente consultados en relación con estas reformas. En virtud de las modificaciones, el Tribunal Electoral organizó y supervisó las elecciones de 2010 durante las cuales se eligieron los 1.740 representantes comarcales. Según el Tribunal Electoral, el 23,9 % de la población participó en las elecciones, pero ciertos representantes del pueblo ngäbe buglé mantienen que el proceso de elección fue manipulado por el Gobierno y que los resultados no son legítimos.

56. Cabe notar que el Relator Especial recibió información según la cual las mujeres indígenas a menudo sufren discriminación dentro de sus comunidades, especialmente en lo que tiene que ver con su participación en las estructuras tradicionales de representación, alegaciones que son de preocupación y ameritan atención.

C. Desarrollo económico y social

57. Existen algunos avances en años recientes en cuanto al bienestar económico y social de los pueblos indígenas. Tal como se discutirá más adelante en la presente sección, los datos disponibles indican una mejora en la condición de vida de los pueblos indígenas a través de varios indicadores. Sin embargo, en relación a otros sectores de la población panameña, los pueblos indígenas continúan viviendo en peores condiciones con respecto a niveles de pobreza, acceso a servicios básicos, educación y salud.

³⁸ Ley N° 20 de 2009.

³⁹ Ley N° 18 de 2013.

⁴⁰ Ley N° 44 de 2013.

Desarrollo económico

58. Según las cifras de 2012 del Ministerio de Economía y Finanzas, la situación de pobreza y de pobreza extrema entre los pueblos indígenas de Panamá es alarmante, con el 89,8% de la población en las comarcas en condiciones de pobreza, en comparación con el 21,4% fuera de las comarcas, y con el 68,5% de la población en las comarcas indígenas en condiciones de pobreza extrema en comparación con el 6,4% de la población afuera⁴¹. Además, en contraste con lo que experimenta la población en general, los niveles de pobreza entre los pueblos indígenas no han mejorado en años recientes⁴².

59. Existe también una situación de preocupación con respecto al acceso a los servicios básicos, una situación indudablemente complicada por la lejanía de muchas comunidades y viviendas en las comarcas indígenas. El censo de 2010, el último oficial, señala que mientras a nivel nacional un 93,3% de las viviendas tienen acceso al agua apta para el consumo humano, en las comarcas el nivel es mucho más bajo: 28% en la comarca Ngäbe Buglé, 41% en la comarca Emberá, y 77% en la comarca Guna Yala⁴³. Además, en cuanto al acceso a servicios sanitarios, a nivel nacional sólo el 5,5 % de viviendas no cuentan con estos servicios, mientras, extraordinariamente el porcentaje de viviendas sin servicios sanitarios alcanza el 94% en la comarca Gunayala, el 59% en la comarca Ngäbe Buglé, y el 42% en la comarca Emberá⁴⁴. Cabe notar sin embargo que el acceso a servicios sanitarios en las comarcas ha mejorado significativamente desde 1990⁴⁵.

60. El Relator Especial no fue informado de programas del Gobierno orientados específicamente a combatir la pobreza indígena. Sin embargo, el Ministerio de Desarrollo Social entregó al Relator Especial información sobre su programa de “inclusión social”, el cual condiciona beneficios sociales al cumplimiento de ciertas responsabilidades, tales como la asistencia a la escuela y visitas regulares a los centros de salud. Cabe notar que el programa no se aplica exclusivamente a los pueblos indígenas, y su implementación no se ha adecuado a los pueblos indígenas para tomar en cuenta sus formas de vida y culturas distintas.

61. Durante la visita, los representantes indígenas con quienes se reunió el Relator Especial informaron sobre algunas iniciativas propias de desarrollo económico. Más notable es el caso de los guna, quienes han podido derivar beneficios económicos significativos del turismo en la comarca Gunayala, cuyas iniciativas de turismo son administradas por el Congreso Guna. El Relator Especial también nota que los proyectos de desarrollo de recursos naturales impulsados por el Gobierno o terceros podrían representar una oportunidad para el desarrollo económico de los pueblos indígenas, siempre que se realicen con base en acuerdos consensuados con los pueblos interesados, de manera beneficiosa para ellos y respetándose sus derechos humanos. Tal como se notó anteriormente, bajo la Ley N° 11 del 2012, un mínimo del 5% de los beneficios derivados de proyectos hidroeléctricos en la comarca Ngäbe Buglé serán para la comunidad ngäbe buglé. El Relator Especial monitoreará con interés la futura implementación de esta ley.

Educación

62. Tal como se mencionó (párr. 18 *supra*), Panamá cuenta con un marco legal importante, incluyendo disposiciones constitucionales y leyes nacionales y comarcales, respecto a la educación de los pueblos indígenas y la educación intercultural y bilingüe, lo

⁴¹ Ministerio de Salud, Situación de Salud de Panamá (2013), pág. 27.

⁴² Ibid.

⁴³ Controlaría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Características de las Viviendas y los Hogares, cuadro 16.

⁴⁴ Ibid., cuadro 18.

⁴⁵ Ministerio de Salud, Situación de Salud de Panamá (2013), pág. 52.

que representa uno de los marcos más avanzados que el Relator Especial ha visto en el mundo.

63. Además de estas leyes, existen varios programas establecidos por el Ministerio de Educación respecto a la educación de los pueblos indígenas⁴⁶, entre los cuales se puede mencionar los siguientes:

a) En 2007, el Gobierno creó la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe⁴⁷ para desarrollar programas de educación para pueblos indígenas de conformidad con sus propios patrones culturales;

b) El Ministerio de Educación ha establecido direcciones regionales de educación⁴⁸ que en el 2012 asistieron a 42 escuelas emberá y wounaan y 369 centros educativos ngäbe buglé en el desarrollo de programas de educación intercultural bilingüe; ha elaborado el Proyecto Entre Pares Panamá 2013 que capacita a docentes, directores y supervisores que trabajan en las escuelas rurales e indígenas en el uso pedagógico de las nuevas tecnologías de educación; y ha desarrollado varios programas para mejorar la educación dentro de centros multigrados de educación en las áreas rurales e indígenas, a través de capacitaciones de docentes y otras iniciativas.

64. Es relevante señalar que las cifras sobre los resultados escolares en las comarcas van mejorando; sin embargo, todavía existen disparidades significativas entre los miembros de pueblos indígenas y los no indígenas en este sentido. Por ejemplo, los indígenas siguen asistiendo a la escuela en menores niveles que el resto de la población. En general, los niños indígenas tienden a permanecer en la escuela menos años que los niños de otros sectores de la población, permaneciendo las niñas menos tiempo que los varones. El promedio nacional de escolaridad es de 8,39 años cumplidos, mientras en la comarca Gunayala es de 4,34 años, en la comarca Emberá Wounaan es de 4,32 años, y en la comarca Ngäbe Buglé es de 3,54 años⁴⁹. Además, los niveles de analfabetismo en las comarcas son mayores que el promedio nacional de 5,5%. En la comarca Gunayala el promedio es del 28,3%, en la comarca Ngäbe Buglé, 30,8 %, y en la comarca Emberá Wounaan, 22,9 %⁵⁰. Cabe notar sin embargo que estas cifras han mejorado desde el año 2000.

65. Indudablemente, a pesar de algunos avances, los pueblos indígenas siguen confrontando numerosos obstáculos en el acceso a la educación, incluyendo una carencia de escuelas, especialmente escuelas secundarias en las comarcas y otras comunidades rurales donde habitan pueblos indígenas. El Ministerio de Educación estima en este sentido que alrededor del 96% de las escuelas en las comarcas indígenas son multigrado. Además, se alega que los avances respecto a la educación intercultural bilingüe son limitados. Tanto los pueblos indígenas como el Ministerio de Educación identificaron los escasos recursos económicos como un factor que previene el desarrollo de estos programas. Además, a pesar de que la ley requiere un currículo diferenciado para los pueblos indígenas, los docentes tienden a seguir todavía el currículo nacional en las escuelas.

Salud

66. Las condiciones de pobreza y pobreza extrema, bajos niveles de educación, escasos servicios de agua potable y saneamiento, y aislamiento geográfico de muchas comunidades indígenas en Panamá afectan de manera negativa a las condiciones de salud de los pueblos

⁴⁶ Ministerio de Educación, Gestión Educativa en las poblaciones indígenas de Panamá en Atención al Derecho a la Educación (julio de 2013).

⁴⁷ Decreto Ejecutivo N° 274 de 31 de agosto de 2007.

⁴⁸ Decreto Ejecutivo N° 323 de 18 de octubre de 2007.

⁴⁹ Controlaría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Características Generales y Educativas, cuadro 21.

⁵⁰ Ministerio de Salud, "Situación de Salud de Panamá", 2013, pág. 37.

indígenas; hecho reconocido tanto por los representantes del Gobierno como por los representantes de los pueblos indígenas.

67. Las cifras disponibles reflejan una disparidad entre la población indígena y no indígena en cuanto a la salud. Por ejemplo, el promedio de la tasa de mortalidad infantil a nivel nacional es de 13,2 muertes por mil nacidos vivos, mientras que en la comarca Gunayala es de 19,5 y en la comarca Ngäbe Buglé es de 20,8⁵¹. Con respecto a los indicadores para la tasa de mortalidad materna, mientras que el promedio nacional en Panamá es de 80,5 muertes por cada cien mil nacidos vivos, en la comarca Gunayala es de 542,3 y en la comarca Ngäbe Buglé, 300,5⁵².

68. Los pueblos indígenas también tienden a sufrir mayores incidencias de enfermedades infecciosas. La incidencia de tuberculosis fue identificada como una preocupación especial, con las comarcas Gunayala y Ngäbe Buglé presentando las mayores incidencias, con una tasa de 163,3 y 85,3 casos por 100.000 habitantes, respectivamente, en comparación con el promedio nacional de 41,2⁵³. La mayor prevalencia de desnutrición preescolar (menos de 5 años) también se presenta en las áreas indígenas, situación que ha empeorado en los últimos años⁵⁴.

69. En general, los pueblos indígenas expresaban su preocupación por los escasos servicios de salud en las áreas rurales. La presencia de personal que proporciona servicios de salud sigue siendo limitada en las comarcas y otras áreas con alta población indígena, aunque esta situación está mejorando. En 2011, la densidad de personal de salud en la comarca Ngäbe Buglé fue de 2,6 (una mejora del 0,8 en 2011) y para la comarca de Guna Yala, 13,0 (una mejora del 10,9 en 2001)⁵⁵. Un diagnóstico sobre la salud de los pueblos indígenas de Panamá demostró que el 64,2 % de personas indígenas entrevistadas identificaron la distancia como una dificultad en el acceso a los servicios de salud⁵⁶.

70. El Gobierno tiene varios programas para responder a las dificultades de acceso a servicios de salud, tales como la concesión de subsidios y transporte a las clínicas para parteras, el establecimiento de albergues y casas maternas cerca de los centros de salud principales y visitas de los trabajadores de salud a comunidades indígenas para proporcionar servicios básicos. Sin embargo, queda mucho por hacer en este sentido. Un problema identificado por representantes del Ministerio de Salud es que el personal de salud no indígena a menudo no quiere trabajar en las comarcas, aunque reciba salarios más altos. Otro factor que afecta el acceso a servicios de salud adecuado son factores culturales y de idioma. Según representantes del Ministerio de Salud, la mayoría de los trabajadores de salud en las comarcas deberían ser indígenas y conocer las leyes comarcales; sin embargo, existen muchas dificultades en este sentido, en particular con la sensibilización del personal de salud.

71. Un avance importante es la creación en 2011 de la Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas dentro del Ministerio de Salud, cuya misión es proporcionar una atención integral de la salud a los pueblos indígenas y ayudar a conservar sus conocimientos ancestrales y sus derechos fundamentales⁵⁷. La Dirección proporciona servicios de salud, tal como vacunaciones, odontología y despacho de medicamentos, y servicios de sensibilización y capacitación, por ejemplo a parteras y médicos tradicionales en temas de salud relacionados con la labor que realizan en las áreas indígenas. Asimismo, en 2003, se creó la Comisión

⁵¹ Ibid., pág. 74 (cifras de 2011).

⁵² Ibid., pág. 80.

⁵³ Ibid., pág. 101.

⁵⁴ Ibid., pág. 124.

⁵⁵ Ibid., pág. 162.

⁵⁶ Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud, Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá, pág. 45.

⁵⁷ Resolución N° 706 del 22 de julio de 2011.

Nacional de Medicina Tradicional Indígena⁵⁸ para promover la medicina tradicional indígena, en coordinación con las autoridades tradicionales indígenas, pero ésta no ha sido instalada hasta la fecha.

V. Conclusiones y recomendaciones

72. Panamá cuenta con un marco legal avanzado en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas. En particular, el sistema de las comarcas ofrece una importante protección de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá, en especial en lo relativo a tierras y territorios, participación y autogobierno, salud y educación.

73. Las leyes y programas nacionales en materia indígena suponen un fundamento importante sobre el cual continuar construyendo y fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas de Panamá. Sin embargo, el Relator Especial observa que este fundamento es en muchos aspectos frágil y precario.

74. Tal como se ha señalado en el presente informe, se presenta en Panamá una serie de problemas relacionados con la implementación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, en especial sobre sus tierras y recursos naturales, proyectos de inversión a gran escala, autogobierno y participación, y los derechos económicos y sociales, incluyendo el desarrollo económico, la educación y la salud.

75. En vista de las observaciones hechas en el presente informe, el Relator Especial hace las siguientes recomendaciones específicas al Gobierno:

a) Buscar medidas hacia un diálogo permanente con representantes indígenas para tratar las preocupaciones existentes de manera pacífica y constructiva (párr. 28);

b) Asegurar la participación adecuada de los pueblos indígenas en el desarrollo de una ley de consulta previa con los pueblos indígenas, lo que debería incluir consultas con las autoridades indígenas en las comarcas y tierras colectivas (párr. 21);

c) Proceder con la ratificación del Convenio 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (párr. 25);

d) Redoblar esfuerzos para asegurar la protección de las tierras y recursos naturales dentro de las comarcas y cumplir con la titulación pendiente de las áreas anexas de la comarca Ngäbe Buglé (párr. 29);

e) Avanzar en el trámite de las solicitudes pendientes de los pueblos bribri, emberá y wounaan de acuerdo a la Ley N° 72 de 2008 y asistirles a remediar cualesquiera que sean los defectos en sus aplicaciones, que pudieran resultar en demoras de este proceso (párrs. 34 a 37);

f) Conceder una consideración y atención renovada a la propuesta del pueblo naso para la creación de una comarca que otorgue reconocimiento y protección a sus derechos territoriales (párr. 38);

g) Tomar las medidas necesarias, en coordinación con las autoridades indígenas respectivas, para prevenir que terceros ingresen en los territorios indígenas reconocidos y reclamados, y sancionar a las personas que se encuentran en estas tierras de forma ilegal (párrs. 30 y 36);

⁵⁸

Decreto Ejecutivo N° 117 de 2003.

h) Asegurar que los proyectos de desarrollo de recursos naturales se realicen sobre la base de acuerdos consensuados con los pueblos interesados, de manera beneficiosa para ellos y respetándose sus derechos humanos (párrs. 39 a 41);

i) En vista de las recientes experiencias del desarrollo de proyectos hidroeléctricos sin una consulta adecuada con las comunidades indígenas afectadas, tales como el proyecto Barro Blanco y el proyecto Chan 75, establecer, en coordinación con los representantes indígenas, un marco para regular los procesos de consulta para aplicar en casos de proyectos hidroeléctricos y extractivos con efectos sobre los pueblos indígenas (párrs. 42 a 46);

j) Con relación al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, no se debería proceder a la inundación de las tierras del pueblo ngäbe, ni afectar de otra manera sus tierras, sin un acuerdo previo con las autoridades representativas de este pueblo sobre las condiciones de tal inundación o afectación. Sin el acuerdo o consentimiento del pueblo ngäbe, el Estado sólo podría permitir la afectación a los derechos territoriales de este pueblo en virtud de un propósito público válido dentro del marco de derechos humanos, y sólo en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional a ese propósito válido (párrs. 42 a 45);

k) Reconociendo el importante marco de protección que representa el sistema de comarcas para el ejercicio del autogobierno y la participación política, desarrollar protecciones especiales de este tipo para las tierras colectivas y los pueblos indígenas que no gozan de un reconocimiento territorial (párrs. 49 a 55);

l) Fortalecer la coordinación y consulta con las autoridades indígenas con respecto a decisiones legales, políticas y administrativas que les afectan, y asegurar el respeto a las decisiones tomadas por las autoridades indígenas dentro de sus áreas de competencia (párr. 54). En este sentido, el SENAFRONT debe coordinar sus actividades con las autoridades indígenas;

m) Respetar el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades de acuerdo con sus formas tradicionales de representación (párr. 55);

n) En vista de que los pueblos indígenas continúan siendo afectados por mayores niveles de pobreza, y peores condiciones en el acceso a servicios básicos, educación y salud: i) aumentar esfuerzos y recursos para reducir la disparidad entre los pueblos indígenas y otros panameños en términos de acceso a los servicios de educación, salud y desarrollo económico; ii) fortalecer la coordinación e implementación de programas y políticas de educación, salud y desarrollo económico con las autoridades indígenas, tanto dentro como fuera de las comarcas, y designar mayores recursos para tal fin; iii) capacitar a los especialistas en materia de educación y salud en áreas indígenas sobre interculturalidad, idioma indígenas y las leyes comarcales (párrs. 57 a 71);

o) En el contexto del importante nivel de reconocimiento legal del derecho a la educación bilingüe e intercultural, designar mayores recursos para implementar este derecho, capacitar a docentes indígenas en la educación intercultural bilingüe y desarrollar mayores lineamientos curriculares y materiales en este sentido, en consulta siempre con los pueblos indígenas (párrs. 62 y 63).

76. Con respecto a las alegaciones de discriminación contra las mujeres, los propios pueblos indígenas deben seguir fortaleciendo sus capacidades para combatir toda estructura social patriarcal, toda actitud persistente de superioridad de los hombres sobre las mujeres y toda justificación de discriminación contra la mujer basada en presunto aspectos culturales.

