



DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN
DE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN
PANAMÁ

CONTENIDO

- Acrónimos
- Introducción
- Aspectos Demográficos, Socioeconómicos y Culturales
- Derecho a la Tierra, territorios y recursos naturales
 - Desalojos forzados
- Derecho a la Consulta
 - Mega-proyectos de inversión
 - Los Estudios de Impacto Ambiental
- Derecho a la Libre Determinación
- Derecho de acceso a la Justicia
 - Acceso a la Justicia y Género
- Derecho a la Participación Política
 - Reforma de la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé
 - La participación política de las mujeres indígenas
- Derecho a la Educación
- Derecho a la Salud
- Derecho a la Igualdad y No Discriminación
- Bibliografía

ACRÓNIMOS

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CDH	Comité de Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
CIAM	Centro de Incidencia Ambiental
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
ENASSER	Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
MEDUCA	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



INTRODUCCIÓN

En el presente diagnóstico se abordan los avances y obstáculos en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas de Panamá. En el mismo se encontrarán los elementos que nos permitirán comprender la situación de los pueblos indígenas en relación con su derecho a la tierra, analizando la protección jurídica de sus tierras y territorios, los conflictos ocasionados por los megaproyectos y las demandas de titulación de tierras que quedaron fuera de la delimitación comarcal. En el apartado sobre el derecho a la educación, se analizan los retos de la educación bilingüe intercultural para garantizar el acceso y la calidad educativa para los niños y niñas indígenas. En cuanto al derecho a la salud, se aborda el uso de la medicina tradicional, sus prácticas curativas y la labor de las comadronas. En el apartado dedicado a la participación política, se analiza la estructura organizativa indígena y su incidencia en los espacios de toma de decisiones. El acceso a la justicia analiza las brechas que impiden un acceso efectivo a los pueblos indígenas, así como la complejidad de la dualidad jurídica panameña que compagina la dimensión estatal y la dimensión indígena. En el derecho a la consulta, se analizan las situaciones de algunos pueblos y la conflictividad, resultado de la construcción de proyectos hidroeléctricos. Por último, en el apartado sobre derecho a la igualdad y la discriminación se evalúa la legislación panameña en la lucha contra la discriminación.

Para la elaboración y finalización del estudio, se realizaron talleres de validación con las autoridades indígenas, organizaciones indígenas y de la sociedad civil, representantes de las instituciones del Estado, agencias del Sistema de Naciones Unidas y académicos. Los talleres tuvieron lugar en mayo de 2011, en la Ciudad de Panamá.

En el taller de validación con pueblos indígenas participaron las máximas autoridades de los 11 Congresos Generales Indígenas del país, quienes estuvieron acompañados de líderes y lideresas indígenas de los 7 pueblos indígenas de Panamá.

Para atender de manera particular la situación de la mujer indígena panameña, se organizó un grupo focal con las participantes mujeres en el que se abordó la situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas.

El taller de validación con las instituciones del Estado contó con la participación del Órgano Judicial, la Procuraduría General del Estado, el Tribunal Electoral, la Autoridad Nacional del Ambiente, el Instituto de Defensoría de Oficio, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno y la Defensoría del Pueblo.

En el espacio de validación con el Sistema de Naciones Unidas participaron las agencias con presencia en el país.

En estos talleres, el equipo técnico del proyecto y los miembros de Panamá de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentaron un documento preliminar que fue revisado, debatido y reformulado. Estos talleres no sólo sirvieron para validar el diagnóstico sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Panamá, sino que además constituyeron un espacio de debate y reflexión sobre las acciones que deben emprenderse para alcanzar un mayor grado de cumplimiento de los estándares internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas.

Este ejercicio ha sido posible gracias a la valiosa cooperación de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas, las autoridades tradicionales indígenas, los funcionarios de las diferentes instituciones del Estado, las Naciones Unidas y los académicos que acompañaron la elaboración del estudio. A todos ellos, gracias por su apoyo y participación.

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES

Según los datos del último censo de población indígenas, Bribri, Buglé (también conocido como de 2010, el 12% de la población total de Panamá Bokota ¹), Emberá, Guna, Naso, Ngäbe y Wounaan. es indígena. En Panamá conviven siete pueblos

Reseña histórico-geográfica de los pueblos indígenas que habitan en la República de Panamá

Pueblo Indígena	Reseña
Bokota	<p>Los Bokotas fueron identificados en 1927. La cercanía de su territorio con el de los Ngäbes y los Buglés determinó matrimonios interétnicos, de modo que miembros de este pueblo pudiesen ser parte de los Buglés o estar estrechamente con ellos.</p> <p>Los Bokota hoy habitan en pequeñas comunidades diseminadas entre el Oriente de Bocas del Toro y en las regiones vecinas del noroeste de Veraguas. Su idioma es el bogotá o bokotá, miembro de la familia Chibcha. El bokotá es también conocido como 'Buglere' (lengua de los Buglés) y no hay mayor diferencia entre una y otra variedad.</p>
Bri-bri	<p>Los Bribris habitan en la región fronteriza con Costa Rica, en las riberas de los ríos Yorkin y Sixaola, en el distrito de Guabito y en Bocas del Toro, tanto en las montañas como en áreas costeñas caribeñas. La mayor concentración de población Bribri de Panamá se encuentra en la Comunidad del Guabo.</p> <p>Su lengua es el Bribri, derivado de la familia Chibcha. El mayor número de Bribri hablantes habita en Costa Rica. Por ser un grupo indígena muy minoritario en Panamá, en 1911 el gobierno de la época se planteó que debían ser considerados como costarricenses donde se ubica la mayoría, ya que no reunían la condición tribal ni numérica de los otros grupos. Los historiadores los mencionan, pero considerándolos Guaymíes, Ngäbes y Bokotas, por la semejanza de costumbres y tradiciones.</p>
Emberá y Wounaan	<p>Estos dos pueblos indígenas son originarios del Chocó colombiano. Llegaron a Panamá en dos momentos diferentes; los Emberá arribaron entre finales del siglo XVII y principios del XVIII, ocupando el territorio que los Kunas iban dejando debido al enfrentamiento con los españoles durante la conquista. Estos se ubicaron en la vertiente del Pacífico del Darién, en las márgenes de los ríos Jaqué, Sambú y Balsas y, posteriormente, en las cuencas de los ríos Chucunaque y Tuira. Los Wounaan llegaron tras la conquista a la región meridional del Darién, procedentes de otras tribus migratorias y se mezclaron con los indios panameños de esa región y los caucanos de Colombia.</p> <p>La mayoría de los indígenas Emberá y Wounaan habitan hoy al oriente del país, principalmente en la Comarca Emberá-Wounaan y en comunidades dispersas en los territorios en reclamo denominados Tierras Colectivas, en la provincia de Darién. Se han concentrado también al este de la provincia de Panamá, en los distritos de Chepigana y Pinogana y cerca de Colombia.</p> <p>Ambas lenguas, emberá y waunana son de la familia lingüística chocó, con 35,000 hablantes de la lengua emberá y 3,000 de la lengua waunana.</p>

¹ Ciertos investigadores indígenas de Panamá identifican 7 pueblos indígenas porque consideran que los Bokota son Buglés. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del censo del 2000. Santiago de Chile, 2000. Pág.15. La Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP), que agrupa las máximas autoridades indígenas del país, reconoce a los pueblos Bokotas como Buglés.

Pueblo Indígena	Reseña
Guna	<p>Los Gunas descienden de tribus migratorias que llegaron a Darién en el siglo XVII ocupando la región norte y las Islas del Archipiélago de las Mulatas, en ese entonces despobladas por la extinción de los Caribes. Tras la incursión de los españoles, los Guna se reubicaron a lo largo de la costa caribeña de San Blas. Junto a otras sociedades de filiación chibcha, los Gunas constituyen un pueblo transfronterizo o transnacional, cuya población vive hoy mayoritariamente en Panamá.</p> <p>La mayoría de los Gunas habita al Oriente del país, principalmente en la región caribeña insular y costera del Archipiélago de San Blas, compuesto por 365 islas e islotes, de los cuales sólo unas 50 están habitados. Aquí se localiza la más antigua de las comarcas de Panamá, la Comarca Kuna Yala.</p> <p>Al Este de la provincia de Panamá, en el distrito de Chepo, está ubicada la Comarca Kuna de Madungandí, este territorio continental de pluviselvas se centra en el río Bayano.</p> <p>La Comarca Kuna de Wargandi está ubicada en el distrito de Pinogana, provincia de Darién, en la parte alta del río Chucunaque y los afluentes del río Tuira.</p> <p>Finalmente, las comunidades de Púculo y Paya están localizadas cerca de la frontera con Colombia, dentro del Parque Nacional Darién. Estas comunidades se autodefinen como provenientes o habitantes de la montaña de Takarkun Yala, considerada sagrada y, para muchos, el lugar de origen de los Gunas. No obstante, cierta información lingüística histórica señala que el lugar de origen Guna podría estar en lo que hoy es territorio costarricense y en el centro de Panamá.</p> <p>Los Gunas se autodefinen como "dules" o "tules", es decir, como "gentes" o "seres humanos". La estructura social Guna es matrilineal y la mujer determina la continuidad del linaje, la sociedad y la cultura Guna. La lengua Guna pertenece al grupo chibcha ístmico y se la denomina "dule gaya" o "habla de la gente".</p>
Naso	<p>La procedencia de los indígenas Naso está estrechamente vinculada con la de los Talamancas de Costa Rica. En los siglos XVIII y XIX fueron influenciados por los Misquitos, de quienes adoptaron la estructura monárquica. En distintas épocas se les ha conocido como Terrabas, Nasos, Texti y Tojar y, hoy día, como Nasos, Teribes o Tlorio.</p> <p>Este grupo indígena minoritario habita al Occidente del país, a orillas de los ríos Teribe, afluente del río Changuinola, y San Juan, en el Corregimiento de Guabito, en Bocas del Toro, muy cerca de la frontera con Costa Rica.</p> <p>El idioma de este pueblo es el teribe o naso, perteneciente al Chibcha y al sub-grupo ístmico. El idioma naso se habla también en Costa Rica.</p>
Naso	<p>Los Ngäbes y los Buglés son descendientes de tribus milenarias que poblaban la provincia de Chiriquí y provincias centrales, y de los Chibchas que habitaban la parte baja de Centroamérica y del Istmo de Panamá. Anteriormente conocidos como Guaymíes, los Ngäbes y los Buglés constituían un pueblo grande asentado en un territorio que iba desde la frontera de Costa Rica hasta las provincias centrales, en donde convivían con otros pueblos del istmo. Los Ngäbes constituyen el pueblo indígena más numeroso de Panamá.</p> <p>La mayoría de los indígenas Ngäbes y Buglés viven dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé. También hay Ngäbes que habitan en comunidades de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, y Buglés que habitan en parte de Bocas del Toro y Veraguas.</p>

Pueblo Indígena	Reseña
	Los Ngäbes hablan la lengua ngäbere y los Buglés el buglére, ambas son de filiación Chibcha y pertenecen al ritaria sub-grupo guaimisco del grupo istmico. Aunque el pueblo Buglé ha sido históricamente considerado parte del grupo indígena Guaymí y se han entremezclado con los Ngäbes, mantienen su lengua, su forma de organización y sus prácticas sociales propias.

Fuente: UNICEF y FUNPROEIB Andes. "Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina." Cochabamba, 2009.

El X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda 2000 reflejó una población total de 2,839,177 habitantes en Panamá, entre los cuales, los pueblos indígenas representaban un 10,1%, equivalente a 285,231 personas. Según el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, llevado a cabo el 16 de mayo de 2010, la población total de Panamá asciende ahora a 3,405,813 habitantes, de los cuales un 12.2%, es decir, 417,559 se reconocen pertenecientes a pueblos indígenas. Esto significa un aumento de 132,328 personas con respecto al censo del año 2000, que no solamente se explica por el aumento de la población indígena, sino también por el aumento de la auto-identificación como indígenas de su población.



Distribución por etnia de la población indígena de Panamá. Año 2010.

Pueblo Indígena	Total	Hombres	Mujeres
	417,559	212,451	205,108
Bokota	1,959	1,015	944
Bri-Bri	1,068	537	531
Buglé	24,912	13,226	11,646
Emberá	31,284	16,126	15,158
Guna	80,526	40,142	40,384
Naso/Teribe	4,046	2,083	1,963
Ngäbe	260,058	132,242	127,816
Wounaan	7,279	3,772	3,507
Otro	460	257	203

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá. "XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2010."

Para comprender la situación de los pueblos indígenas de Panamá desde el punto de vista territorial, es necesario hacer referencia al Artículo 86 de la Constitución Política de Panamá, que señala que "El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una [sic] de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos". A pesar del respeto a las diferentes identidades étnicas del país, la Constitución de Panamá no alude ser una nación multicultural y pluriétnica.

La división política de la República de Panamá comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 620 corregimientos. Panamá ha creado cinco regiones geopolíticas administrativas denominadas comarcas, concepto que tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo y supone el mantenimiento de las características propias de estas comunidades, que son emanadas de su

historia e identidad². La comarca "es un territorio indígena con organización política semi-autónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado"³.

Con una larga trayectoria de lucha por el reconocimiento de su estructura política y administrativa tradicional, de su autonomía, de su identidad y de sus valores históricos culturales como parte del sistema nacional, los pueblos indígenas de Panamá han velado para que estos principios estén presentes en las leyes de creación de las actuales comarcas indígenas⁴. Las comarcas gozan de protección jurídica sobre sus territorios; sus autoridades se eligen de acuerdo consus propias costumbres; y los sectores gubernamentales deben coordinar sus acciones con las autoridades indígenas.

En su conjunto, las comarcas y corregimientos comarcales indígenas abarcan una extensión territorial de 15, 103.4 km² del total de 75, 517 km² que posee el país, lo cual representa el 20.0% del territorio nacional⁵.

Creación de las comarcas en la República de Panamá, por ley y año de creación

Comarca y Corregimiento Comarcal (CC)	Ley de Creación
Kuna Yala (inicialmente se denominó San Blas)	Ley N° 16 del 19 de febrero de 1953
Ngäbe-Buglé	Ley N° 10 del 07 de marzo de 1997
Emberá-Wounaan	Ley N° 22 del 08 de noviembre de 1983
Kuna de Madungandí	Ley N° 24 del 12 de enero de 1996
Kuna de Wargandi	Ley N° 34 del 25 de julio de 2000

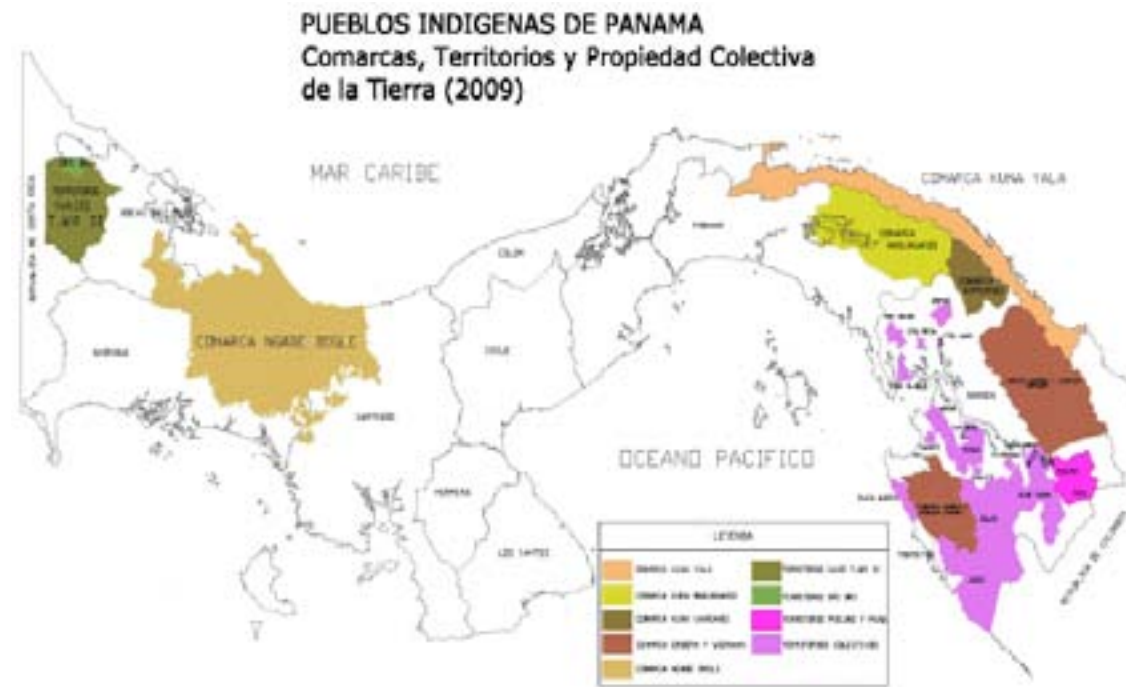
² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002: El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional". Impresora Pacífico, S.A. Panamá, 2002. Pág. 115.

³ Herlihy, Peter. La revolución silenciosa de Panamá: Las tierras de comarca y los derechos indígenas. En: Mesoamérica 29:77-93. Yale University Press. New Haven, 1995. Pág. 81.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del censo del 2000." Pág. 17.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002: El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional". Panamá, 2002. Pág. 115. Mapa revisado en: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jul2010/VI_Informe_final%20REDD_Naso_.pdf

Ubicación de los pueblos indígenas de Panamá. Año 2009



Fuente: Secretaría Planeación Estratégica (2009) CONAPIP (Consejo de Pueblos Indígenas de Panamá)

Conforme al Censo de 2010, la población indígena que habita en las cinco comarcas asciende a 196,059, mientras que el resto de los pueblos indígenas, que suman 221, 500, vive en otras partes del país. Según se indica en el cuadro

sobre el número de población en las comarcas, los datos de 2010 reflejan que las provincias que albergan la mayor cantidad de población indígena son Bocas del Toro (79,819), Panamá (75,725) y Chiriquí (37,092).

Población indígena que habita en la República de Panamá. Año 2010

Comarcas	Población 2000	Población 2010	Hombres 2010	Mujeres 2010
Kuna Yala	32,446	30,458	14,397	16,061
Emberá-Wounaan	8,246	9,433	5,067	4,366
Ngäbe-Buglé	110,080	149,983	73,789	76,194
Kuna de Wargandí ⁶		1,914	964	950
Kuna de Madungandí	3,305	4,271	2,159	2,112

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá. Censos Nacionales 2010. XI de población y VII de vivienda. Resultados Finales Básicos.

⁶ La Comarca Kuna de Wargandí fue creada después del Censo del año 2000.

En Panamá se ha construido un indicador especial de desarrollo humano denominado Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP), que surge a partir de estudios estadísticos realizados para el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) de Panamá, en el año 2002. El objetivo de este indicador es dar cuenta de las particularidades del país en sus tres dimensiones básicas – longevidad, educación y nivel decente de vida. Se trata de un índice más preciso que el Índice de Desarrollo (IDH) mundial del PNUD, ya que el IDHP permite realizar una comparación al interior del país y no una comparación entre países como el IDH. Para el bienio 2007-2008, el valor nacional del indicador alcanzó, en términos generales, un 0.733 para todo el país, mientras que el valor para las comarcas alcanzó un 0.457. Otro valor comparado que refleja la disparidad existente con las áreas indígenas fue el resultado del IDHP para el área urbana, un 0.780, frente a un 0.636 para el área rural⁷.

El resultado del IDHP para las comarcas indígenas, con un valor promedio de 0.457, se puede desglosar así para las tres comarcas:

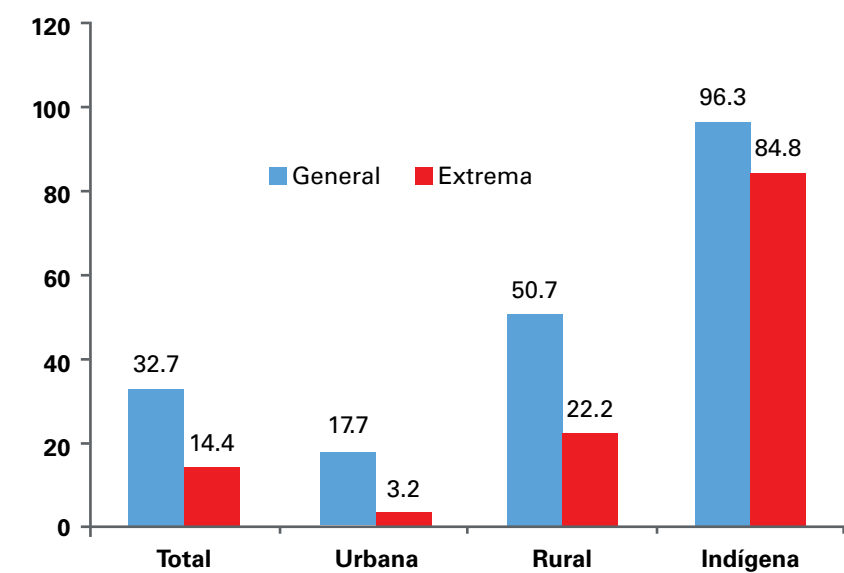
Índice de Desarrollo Humano de Panamá. Año 2008

Comarca	Índice de Desarrollo Humano de Panamá 2008
Kuna Yala	0.490
Emberá-Wounaan	0.481
Ngäbe-Buglé	0.447

Fuente: PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2008 (uno de los componentes del IDHP), un 96.3% de la población indígena de Panamá vive en condiciones de pobreza y, de ese 96.3%, el 84.8% vive en condiciones de pobreza extrema. Desde el año 2003, la Comarca Ngäbe-Buglé presenta una tasa constante de pobreza extrema del 91%. Como se aprecia en el siguiente cuadro sobre Situación de pobreza y pobreza extrema de Panamá, año 2008, estas cifras superan en gran medida las tasas de pobreza nacional general y extrema, tanto a nivel urbano como rural.

Situación de Pobreza y Pobreza Extrema en Panamá. Año 2008



Fuente: ENV 2008. MEF e INEC

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008: Institucionalidad para el Desarrollo Humano". Editorama, S.A. San José, 2008. Pág. 47.

Al evaluar las dimensiones del IDHP encontramos que, en la primera, el promedio nacional de la dimensión de longevidad del IDHP (promedio de años de esperanza de vida al nacer) alcanzó los 75.4 años en 2007. Frente al promedio nacional, las comarcas indígenas reflejan las cifras más bajas de longevidad⁸:

Dimensión de Longevidad del IDHP. Año 2002

Comarca	Esperanza de vida (años)
Kuna Yala	70.7
Ngäbe-Buglé	67.9
Emberá-Wounaan	66.0

Fuente: PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002.

Pasando a la segunda dimensión, referente al logro educativo, encontramos que entre 2000 y 2007 hubo una alentadora mejora en todo el país, aunque las comarcas continúan estando rezagadas. Según el Ministerio de Educación, la mejora en la cobertura educativa se tradujo en un aumento de la escolaridad de la población menor de edad, un aumento del número de

matrículas y una disminución del analfabetismo. Precisamente sobre este último aspecto, si se comparan los resultados de los dos censos, se observa una mayor reducción en las comarcas y provincias, aunque los índices de analfabetismo en las comarcas indígenas continúan siendo los más altos a nivel nacional.

Logros en reducción del analfabetismo en Panamá. Años 2000 y 2010

Comarcas / Provincias	Censo del año 2000	Censo del año 2010
Kuna Yala	38.5%	28.27%
Emberá-Wounaan	34.5%	22.92%
Ngäbe-Buglé	45.9%	30.82%
Bocas del Toro	16.9%	12.1%
Coclé	6.1%	4.7%
Colón	3.7%	2.5%
Chiriquí	7.7%	5.9%
Darién	23%	15.9%
Herrera	10.4%	6.8%
Los Santos	10.7%	6.8%
Panamá	2.8%	2.0%

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Resultados Básicos del Censo XI de Población y VII de Vivienda del año 2010.

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio Panamá 2010". Albacrome, S.A. Panamá, 2010. Pág. 61.

El tercer componente del IDHP se refiere al nivel de vida decente, que se evalúa conforme al nivel de ingreso familiar, condiciones materiales de la vivienda, acceso a servicios básicos de salud y agua potable, y porcentaje de ocupados con ingresos iguales o superiores al salario mínimo.

En relación a la situación de desnutrición infantil, el III Informe sobre el cumplimiento de los Objetivos

del Milenio de 2008 reportó una disminución de la desnutrición global en menores de 5 años de edad en el área indígena, de un 18.8% a un 12.4%. Al observar el siguiente cuadro se puede apreciar, sin embargo, que esta cifra casi triplica el total nacional. Más aún, se observa que los promedios de la población indígena en desnutrición crónica superan en seis veces a los de la población rural del país.

Estado de nutrición de la población indígena de la República de Panamá

Área	Crónica Talla / Edad	Global Peso / Edad	Aguda Peso / Talla
Total	19.1	3.9	1.2
Urbano	10.5	2.4	1.3
Rural	17.3	3.2	1.3
Indígena	62.0	12.4	1.2

Fuente: Gobierno de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas e INEC-CGR. "Encuesta Nacional de Vida (ENV) 2008".

Sobre la mortalidad en niños y niñas menores de 5 años, el gobierno de Panamá señaló que los promedios nacionales de 2007 esconden la existencia de disparidades a nivel provincial ya que, mientras en siete provincias se reflejan tasas inferiores a 20.8 muertes por 1,000 nacidos vivos, en la Comarca Ngäbe-Buglé se registra una tasa de 62.3 muertes por 1,000 nacidos vivos; en la Comarca Emberá-Wounaan se reportan 40.1 muertes por 1,000 nacidos vivos; y en la Comarca Kuna Yala se reportan 35.2 muertes por 1,000 nacidos vivos⁹. En comparación con 2007, en 2009 las cifras disminuyeron (salvo en Kuna Yala):

41.7 muertes por cada 1,000 nacidos vivos en la Comarca Kuna Yala; 36.7 en la Comarca Emberá Wounaan; y 37.1 en la Comarca Ngäbe-Buglé¹⁰, aunque continúan siendo las más elevadas a nivel nacional.

También en 2009 la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) en las comarcas fue alta: de 22.3 muertes por mil nacidos vivos en Kuna Yala; 32.1 en la Comarca Emberá-Wounaan; y 19.2 en Ngäbe-Buglé. Estas tres comarcas presentan un indicador que supera el indicador nacional de 12.2 muertes infantiles por cada mil nacidos vivos¹¹.

⁹ Sistema de Naciones Unidas y Gobierno de la República de Panamá. Objetivos de Desarrollo del Milenio. III Informe de Panamá. Panamá, 2009. Pág. 77.

¹⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador). 2010. Pág. 48.

¹¹ Ibid. Pág. 49.

DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES

El Artículo 127 de la Constitución Política señala que “el Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social.” En base a esta disposición se crearon en Panamá las cinco comarcas indígenas con territorios reconocidos para el uso colectivo de las tierras por parte de sus habitantes, y reservadas para lograr su bienestar cultural, económico y social. La segunda parte del Artículo 127 indica que “la Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.” Sin embargo, desde 2004 está pendiente de aprobación el anteproyecto de ley 19 mediante el cual el pueblo indígena Naso solicitó el reconocimiento de su territorio como Comarca.

Debido a la existencia de territorios indígenas que no están dentro de los límites territoriales de las comarcas, mediante la Ley N° 72 del 23 de diciembre de 2008 se hizo efectiva una demanda de larga data de los pueblos indígenas con referencia a la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en tales condiciones. Esta ley señala que el título de propiedad colectiva será imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable, y garantiza el bienestar económico, social y cultural del pueblo indígena que habita en la comunidad indígena. La ley abarca las tierras del Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, ubicadas en Darién y Panamá; las tierras del Congreso General Emberá del Alto Bayano, ubicadas en Panamá Este; del Congreso

Nacional del Pueblo Wounaan, ubicadas en la costa de Panamá Este; del Congreso General de Dagarkunyala, ubicadas en la provincia El Darién, en el límite con Colombia; y del pueblo Bribri, ubicadas en la provincia de Bocas del Toro.

La Ley 72 de 2008 se encuentra en proceso de implementación y desde el 29 de junio de 2010 cuenta con un reglamento aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N° 223, en el que se establece el procedimiento que se utilizará para la adjudicación de dicha propiedad colectiva. A finales de 2011 se contabilizaban 26 solicitudes de otorgamiento de títulos de propiedad pendientes de aprobación bajo los alcances de esta legislación.

Esa falta de reconocimiento de la propiedad de tierras ha sido motivo de preocupación de varios Órganos de Tratados de Derechos Humanos. El Comité de Derechos Humanos (CDH) expresó, en sus Observaciones Finales¹² de 2008, que el Estado panameño debe reconocer los derechos de las comunidades indígenas que se encuentran fuera de las comarcas, incluido el derecho al uso colectivo de las tierras ancestrales. Con relación a ello puede mencionarse la situación de las comunidades de Charco La Pava, Valle del Rey, Guayabal y Changuinola Arriba afectadas por la construcción de la hidroeléctrica Chan 75. Sus moradores le manifestaron al Relator Especial de Pueblos Indígenas, durante su visita de 2009, su desacuerdo con la propuesta de las autoridades, que reconocen como áreas anexas a la Comarca Ngäbe-Buglé únicamente aquellas tierras donde se ubican las casas de las comunidades y no todas las tierras que usan y ocupan de manera tradicional¹³.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) reiteró lo expresado por el CDH en sus Observaciones Finales del 2010¹⁴, al señalar que, a pesar de la existencia de la figura de las comarcas que contemplan el auto-gobierno y propiedad colectiva de la tierra por parte de los pueblos indígenas, existen comunidades indígenas a las que no se les ha reconocido el estatus de comarca o similar. Entre éstas están algunas comunidades Ngäbe, Emberá, Bribri y Naso, a las que se les ha negado dicho estatus. El CERD recomendó al Estado que finalice los procesos pendientes para asegurar que todas las comunidades indígenas panameñas sean reconocidas como una comarca o se les otorgue un estatus similar. El Estado debía informar a dicho Comité sobre las medidas adoptadas en relación a esta recomendación en marzo de 2011.

La titulación no es el único problema que afecta al pleno ejercicio de los derechos territoriales de los que gozan los pueblos indígenas. La titulación de sus tierras no evita las invasiones de sus territorios y el conflicto que eso genera. En 2008, el extinto Programa Nacional de Tierras (PRONAT) elaboró un estudio sobre el nivel de conflictividad de tierras registrado en las Comarcas Kuna Yala, Kuna de Mandungandí y Kuna de Wargandí, el conflicto limítrofe entre ellas por sus respectivos territorios y similar situación entre algunas comunidades Ngäbe y Naso. La situación de conflictividad también fue reflejada en el Informe de la Defensoría del Pueblo de Panamá 2007-2008, que señalaba adicionalmente que en la Comarca Emberá-Wounaan y en las comunidades de Puerto Lara, Maje Chiman, Río Hondo, Platanare e Ipeti Emberá que se encuentran fuera de ésta, también se habían producido actos de invasión, aunados a hechos de violencia¹⁵.

Ante tal situación, el entonces Ministerio de Gobierno y Justicia expidió el Decreto Ejecutivo N° 287 de 11 de julio de 2008 que creó la

Comisión de Alto Nivel con el mandato de atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá, y preparar propuestas de solución a sus necesidades, conflictos y demandas, así como procurar la seguridad de sus territorios y el desarrollo de sus pueblos. Los miembros de Panamá de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional de la OACNUDH expresaron durante la validación del presente estudio que la citada Comisión no se encuentra operativa y que, en su momento, ésta constituyó un espacio más informativo que participativo.

Con el propósito de crear una nueva estructura institucional en materia de tierras para atender la problemática más coordinadamente, mediante la Ley N° 59 de octubre del 2010, se creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en remplazo de PRONAT. Entre los objetivos de la ANATI se encuentra el de establecer la política de tierras indígenas o colectivas con la participación y consentimiento de las autoridades indígenas y mediar en disputas relacionadas con éstas. A tal fin, en la estructura orgánica de la institución se ha contemplado el establecimiento de la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales, que está en proceso de organización y que asumirá las funciones de las diversas entidades vinculadas con la temática.

DESALOJOS FORZADOS

El 24 de abril de 2009, el Relator Especial de Pueblos Indígenas solicitó al Gobierno de Panamá información con respecto a una denuncia recibida sobre un supuesto caso de desalojo forzado de miembros de las comunidades indígenas Naso de San San y San San Druy durante los meses de marzo y abril de 2009. Según la denuncia, los hechos se debieron a un conflicto con la empresa Ganadera Bocas del Toro por la propiedad de tierras que el pueblo Naso reclama como parte de

¹² Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos. 92º Período de Sesiones. Del 17 de marzo al 04 de abril de 2008. CCPR/C/PAN/CO/3. 17 de abril de 2008. Párrafo 21.

¹³ Naciones Unidas. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Observaciones sobre la situación de las Comunidades Charco La Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto 16 Hidroeléctrico Chan 75. A/HRC/12/34/Add.5. 7 de septiembre de 2009. Párrafo 44.

¹⁴ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º Período de Sesiones. 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/PAN/CO/15-20. 16 de marzo de 2010. Párrafo 12.

¹⁵ Gobierno de Panamá. Defensoría del Pueblo. Informe del Defensor del Pueblo 2007-2008. Estado actual de los Derechos Humanos en Panamá. 2008. Pág. 95.



su territorio ancestral y que ha querido legalizar como comarca. Por el contrario, la empresa alegaba ser la propietaria de las tierras.

El 30 de noviembre de 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad personal de seis líderes del pueblo Naso, evitar que continuaran los desalojos colectivos forzados, y garantizar la libre circulación y la seguridad del pueblo Naso, a fin de que no fuesen objeto de nuevos actos de violencia o medidas intimidatorias. Adicionalmente, la CIDH solicitó al Gobierno tomar las medidas necesarias para brindar atención de emergencia de salud y vivienda a los miembros de estas comunidades que fueron víctimas del desalojo y de la destrucción de viviendas, cultivos y animales, e investigar también los hechos que motivaron la adopción de las medidas cautelares.

El CERD expresó su preocupación por la violencia y la utilización del cuerpo nacional de seguridad en los desalojos y en los desplazamientos de comunidades indígenas debido a proyectos energéticos, de explotación de recursos naturales y de turismo, según se dio en las comunidades de San San y San San Druy¹⁶. El Comité recomendó a Panamá tomar las medidas necesarias y efectivas para asegurar la prohibición de desalojos forzados en todo el territorio nacional y le instó a encontrar una solución a los conflictos de tierras que permita reconciliar los proyectos de desarrollo con la cosmovisión indígena. El Estado debió informar al CERD sobre las medidas adoptadas en relación a esta recomendación en marzo del 2011.

Información proporcionada por la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oklahoma (IHRC-UOK), con motivo del Examen Periódico Universal, refiere que a menudo se procedía al desalojo de los indígenas de sus tierras tradicionales sin que mediara indemnización, tal como aconteció con el pueblo Kuna de Madungandí y los Emberá de Alto Bayano, según consta en la petición admitida por la CIDH el 21 de abril de 2009¹⁷.

En la petición se alegó que la construcción de la Represa Hidroeléctrica del Bayano, durante los años comprendidos entre 1972 y 1976, ocasionó la inundación del 80% del territorio de los pueblos Kuna y Emberá, lo que originó el traslado forzoso de sus tierras tradicionales a un territorio inferior en extensión y calidad, la destrucción del ecosistema del que dependían para su subsistencia física y espiritual, el incremento de enfermedades causadas por la descomposición vegetal y el deterioro cultural de los pueblos indígenas Emberá y Kuna de Madungandí.

“Para los pueblos indígenas la tierra representa la vida, por lo que su usufructo colectivo (familiar) y sostenible, los recursos naturales, vegetales, flora, fauna y minerales forma parte de su existencia y la alteración, usurpación, exploración a través de megaproyectos como hidroeléctricas, minas, plantaciones exóticas, invasores pondría en peligro la continuidad de la vida de nuestros pueblos y del universo”¹⁸.

Fragmento del Informe Alternativo que las mujeres indígenas de Panamá presentaron en 2009 al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

DERECHO A LA CONSULTA

Tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como las leyes que crearon las comarcas indígenas establecen que las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas antes de que se desarrollen actividades de aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios, en aras de que sean indemnizadas por los daños y perjuicios que ocasionen dichos trabajos y para que sean partícipes de los beneficios que se deriven de éstas. La Ley N° 72 de 2008 señala que las entidades gubernamentales y privadas de Panamá coordinarán con las autoridades tradicionales los planes, programas y proyectos que se desarrollen en sus áreas, a fin de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

La falta de consulta con respecto a las actividades que se realizan en sus territorios ha generado situaciones de conflicto entre los pueblos indígenas y el Estado. El Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por la ausencia de un proceso de consulta con miras a buscar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades para la explotación de recursos naturales en sus territorios, alentando al Estado Panameño a llevar a cabo procesos de consulta con las comunidades indígenas antes de conceder licencias para la explotación económica de las tierras en las que viven y garantizar que, en ningún caso, dicha explotación atente contra los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹⁹.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también expresó al Estado panameño su preocupación por las intimidaciones de las que habrían sido objeto miembros de comunidades

indígenas tras participar en protestas contra la construcción de obras de infraestructura hidroeléctrica o de explotación minera o turística en su territorio. Por ello, el CERD instó al Estado a²⁰:

- intensificar las medidas destinadas a proteger la seguridad de los líderes y comunidades indígenas;
- prestar particular atención a las medidas cautelares ordenadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos;
- realizar procesos de consultas ante la realización de proyectos de desarrollo en sus territorios; y
- no delegar su responsabilidad en los procesos de consulta, negociación y compensación en este tipo de situaciones a la empresa privada.

MEGA-PROYECTOS DE INVERSIÓN

La Constitución Política de Panamá señala en su artículo 254 que las riquezas del subsuelo, las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos pertenecen al Estado, y que su exploración o explotación se hará bajo el otorgamiento de concesiones, según el procedimiento establecido en la Ley.

• Reformas al Código de Recursos Minerales

Durante el proceso de reforma que llevó a la aprobación de la Ley N° 8 sobre el Código de Recursos Minerales el 10 de febrero de 2011, así como tras su aprobación, las comunidades de la Comarca Ngäbe-Buglé expresaron su disconformidad con la reforma al código minero por no haber sido consultadas ante una reforma que tendría una afectación directa en la Comarca. Las protestas desembocaron en enfrentamientos entre la Policía Nacional e indígenas Ngäbes que ocasionaron la pérdida de una vida humana,

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas a través de los Convenios de la OIT. Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010. CERD/C/PAN/CO/15-20. 16 de marzo de 2010. Párr. 13.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 C del Anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Noveno período de sesiones. Del 1° al 12 de noviembre de 2010. A/HRC/WG.6/9/PAN/3. 5 de agosto de 2010. Párrafo 55.

¹⁸ Informe Alternativo al Comité CEDAW. La Voz de las mujeres Indígenas de Panamá. 2009. Pág. 4.

¹⁹ Naciones Unidas. Comité Derechos Humanos. Observaciones Finales. CCPR/C/PAN/CO/3/ 2008. Párr. 21.

²⁰ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/ C/PAN/CO/15-20. Párrs. 14, 20

lesiones personales y detenciones de los participantes en las numerosas protestas que tuvieron lugar en febrero de 2011. La posible explotación de cobre en el cerro Colorado, ubicado en la Comarca Ngäbe-Buglé, generó un debate nacional sobre beneficios económicos y efectos negativos que traería consigo la explotación minera a cielo abierto. Los representantes de las organizaciones ambientalistas denunciaron los riesgos ecológicos y sociales de la minería a cielo abierto y la posible afectación del sitio de nacimiento del afluente del río San Félix, de cuyas aguas se surten las comunidades indígenas Ngäbes y Buglés.

Mediante el Decreto N°30 de 22 de febrero de 2011, el gobierno nacional se comprometió a no aprobar autorizaciones para explotar yacimientos mineros en los territorios de las comarcas indígenas. Se acordó también conformar una Comisión de Alto Nivel, integrada por las autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe-Buglé y las autoridades del Gobierno Nacional, con el propósito de definir el marco general del "Programa Social para el desarrollo de la Comarca Ngäbe-Buglé.

El pueblo indígena Ngäbe reiteró su solicitud de derogación de la Ley 8 y, mediante la Ley 12 de 18 de marzo de 2011, la Asamblea Nacional la derogó. La Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y el Derecho del Pueblo Ngäbe-Buglé y Campesinos, creada por la Comarca Ngäbe-Buglé, presentó ante la Comisión Ad hoc de la Asamblea Legislativa, encargada de elaborar un texto que sustituya el Código de Recursos Mineros, una propuesta orientada a establecer un régimen de protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la citada Comarca, áreas anexas y comunidades Ngäbe-Buglé fuera de la comarca.

En la propuesta, la Coordinadora solicita: a) que se prohíba otorgar concesiones mineras metálicas y no metálicas en la Comarca, áreas anexas y comunidades Ngäbes fuera de la comarca, para fines de exploración y explotación por parte

de cualquier empresa, nacional o extranjera, en perjuicio de la integridad territorial, cultural, social y económica de los pueblos indígenas; b) que se cancelen todas las concesiones vigentes otorgadas a empresas nacionales y extranjeras para la exploración y explotación de los recursos minerales y para la construcción de proyectos hidroeléctricos dentro de la comarca, áreas anexas y comunidades Ngäbe-Buglé fuera de la comarca, y que se suspendan todos los trabajos que estén llevando a cabo dichas empresas; y c) que se declare una moratoria ambiental en el resto del territorio de Panamá, lo cual implica no otorgar ninguna concesión minera ni hidroeléctrica y suspender los trabajos de exploración y explotación minera y desarrollo de proyectos hidroeléctricos hasta el 31 de diciembre de 2014.

• Construcción de la Hidroeléctrica Chan-75

En 2008, las comunidades indígenas Ngäbe de Charco la Pava, Valle del Rey, Guayabal, Valle de Riscó y Changuinola Arriba, que se encuentran situadas en las cercanías del Río Changuinola, denunciaron ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y ante diversos Relatores Especiales del Sistema de Naciones Unidas²¹ el riesgo que suponía para sus vidas la construcción de la represa hidroeléctrica Chan 75, iniciada en enero de 2008. La construcción de la represa llevaría consigo la inundación de aproximadamente 250 hectáreas a lo largo del citado río, y por ende el desplazamiento de las comunidades y sus habitantes, la degradación de los recursos naturales necesarios para la subsistencia de dichas comunidades, un impacto en la cultura e identidad de la comunidad y el potencial de conflictos.

El 18 de junio de 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de las comunidades indígenas del pueblo Ngäbe y solicitó al Estado de Panamá suspender las obras de construcción y demás actividades relacionadas con la concesión hasta que la Comisión adoptase una decisión definitiva sobre el asunto planteado

²¹ Con fecha de 08 de abril de 2008, el anterior Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Relator Especial sobre el derecho a la vivienda enviaron una carta al Gobierno de Panamá expresando su preocupación sobre supuestos abusos sufridos por los miembros de la comunidad.

en la petición admitida por dicho organismo supranacional, en la que se alegaban presuntas violaciones a los derechos de integridad personal, libertad personal, garantías judiciales, libertad de pensamiento y de expresión, derechos del niño, propiedad, circulación y residencia, políticos y protección judicial de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH también le solicitó al Estado que adopte las medidas necesarias para garantizar la libre circulación y la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad Ngäbe, con el fin de evitar actos de violencia o medidas intimidatorias.

En enero de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Señor James Anaya, visitó Panamá para conocer de cerca la situación y poder realizar recomendaciones al Estado que ayudasen a mejorar la situación. En su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en mayo de 2009, el Relator Especial señaló que las condiciones en las que se elaboró y promovió el proyecto tienen una serie de implicaciones respecto a ciertos derechos de las comunidades afectadas, incluyendo el derecho a consulta y consentimiento, a recibir una indemnización, a que se adopten medidas de mitigación; a que sean partícipes de los beneficios, a utilizar la tierra y los recursos naturales y a la seguridad física de los habitantes. El Relator también añadió que las comunidades afectadas sienten inseguridad con respecto a la tenencia de la tierra y recursos naturales porque hay indicios de que el Estado no ha reconocido o garantizado los derechos de propiedad sobre los lugares en donde se encuentran asentadas las comunidades y en las áreas circundantes que tienen las comunidades en función del uso y ocupación tradicional de la tierra y de que el proyecto aparentemente fue concebido y ha

avanzado sin considerar la posibilidad de que éstos pudieran existir.²²

La Defensoría del Pueblo manifestó que la ausencia del Estado durante las negociaciones bilaterales entre los moradores de las comunidades afectadas y la empresa para el pago de las indemnizaciones correspondientes condujo a una relación de total desventaja hacia las víctimas²³.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT²⁴ señaló que no se consultó con las comunidades afectadas y que la situación actual se generó debido a que no se reconocen los derechos de las comunidades indígenas sobre sus tierras tradicionales porque esas tierras se consideran propiedad estatal.

El 28 de mayo de 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desestimó la petición de medidas cautelares presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se solicitaba una orden de suspensión del proyecto. A este respecto, el Relator Especial señaló que, pese a la desestimación de la Corte Interamericana, debido a que no se reunieron los requisitos técnicos para sustentar las medidas provisionales, el Estado debe cumplir con sus obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵. En la citada resolución, la Corte señaló al Estado que, en los casos de emisión de concesiones para explotación de recursos naturales en territorios indígenas, sus obligaciones incluyen el que se provean mínimas garantías, tales como la realización de evaluaciones previas de impacto social y ambiental; aceptar y brindarles información a los pueblos indígenas mediante un proceso de constante comunicación con dichos pueblos; y realizar consultas "de buena fe, a través de procedimientos culturalmente

²² Naciones Unidas. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Observaciones sobre la situación de las Comunidad Charco La Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75. A/HRC/12/34/Add. Ginebra, 2009. Párr. 14 y 62.

²³ Gobierno de Panamá. Defensoría del Pueblo. Informe especial sobre los impactos socio-culturales y ambientales ocasionados por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75. Panamá. 2009. Pág. 29.

²⁴ Organización Internacional del Trabajo. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Pág. 95.

²⁵ Naciones Unidas. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Casos examinados de junio 2009 a julio 2010. A/HRC/15/37/Add.1. Párr. 299.



adecuados y [que] deben tener como fin llegar a un acuerdo”²⁶.

En el Informe del Relator Anaya se reitera al Gobierno de Panamá la recomendación sobre la realización de un procedimiento de consulta con los pueblos indígenas que sea compatible con las normas internacionales pertinentes²⁷.

En 2010, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial instó al Estado a²⁸:

- Suspender la construcción de la represa en el río Changuinola y asegurar que los derechos humanos de sus comunidades indígenas sean protegidos; y
- Estudiar cuidadosamente los acuerdos logrados en este tema para determinar si cumplen o no con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y que, de no ser éste el caso, el Estado busque mecanismos para negociar acuerdos adecuados para dichas comunidades.

Pese a las diversas recomendaciones de las instancias y mecanismos internacionales, el proceso de consulta nunca fue llevado a cabo. Las comunidades indígenas afectadas no tuvieron otra opción que llegar a “acuerdos” con la empresa sobre compensaciones y reubicación. En 2011 las comunidades fueron desalojadas. Algunos de

sus miembros alegan el incumplimiento de los acuerdos y siguen a la espera de que se habiliten los nuevos asentamientos para su reubicación.

LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

El marco jurídico que regula el impacto ambiental mediante la Ley 41 General de Ambiente de 1998 señala que las actividades, obras o proyectos que, por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos puedan generar riesgo ambiental, requerirán un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución. Estas actividades, obras o proyectos, incluyendo las que se realicen en las comarcas indígenas, deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental y no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales. Para el caso de actividades, obras o proyectos que se desarrollen dentro del territorio de comunidades indígenas, la ley contempla el establecimiento de procedimientos de consulta orientados a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades en relación a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras y también de los beneficios económicos que pudieran derivarse.

Las leyes comarcales también hacen referencia a la participación de los pueblos indígenas en

los beneficios económicos y sociales que deben recibir, así como sobre la indemnización por los daños que puedan ocasionar las actividades de exploración o explotación de los recursos en territorios indígenas. La ley que crea la Comarca Ngäbe-Buglé estipula que, en tales casos, se requerirá un Estudio de Impacto Ambiental previo que incluya el impacto social, tomando en consideración las características culturales de la población afectada y que debe llevarse a cabo una consulta y darse una aprobación previa, garantizando una efectiva participación del pueblo Ngäbe en la planificación, ejecución y beneficios.

Considerando tal normativa, el 6 de diciembre de 2000 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronunció respecto de la demanda contra la Resolución N° 1A- 04-80-2000 del 1° de febrero de 2000 expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) e, mediante la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto hidroeléctrico Tabasará II en la Comarca Ngäbe-Buglé²⁹. En este fallo, el órgano jurisdiccional suspendió provisionalmente los efectos de la resolución en cuestión con la finalidad de evitar que la autoridad administrativa autorizara la concesión y se iniciaran los trabajos, despojando a los indígenas de sus tierras e inundando las mismas sin mediar su consentimiento e igualmente para evitar un perjuicio grave, ya que dicho proyecto originaría significativas alteraciones en extensas áreas geográficas comprendidas dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé. El fallo señaló que la citada resolución no consideró las disposiciones de la Ley General de Ambiente relacionadas con la participación y consentimiento que es preciso obtener de las comunidades indígenas en los casos en que se ejecuten proyectos que deban desarrollarse en áreas ocupadas por dichos pueblos indígenas y que impliquen significativos traslados o desplazamientos poblacionales de sus Comarcas y reservas en virtud de la inundación de las áreas comprendidas en los trabajos.

Tras este fallo, a través de la Ley 18 de 2003, se derogaron algunos artículos de la Ley General de Ambiente relativos a la coordinación de la ANAM con las autoridades tradicionales indígenas en lo referente al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas y la disposición que establecía que las tierras comprendidas dentro de las comarcas y reservas indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables, y que los pueblos indígenas sólo podrían ser trasladados de sus comarcas y reservas o de las tierras que poseen mediante su previo consentimiento y que, de producirse un traslado, tendrían derecho a una indemnización previa, así como a la reubicación en tierras comparables a las que ocupan.

Las modificaciones a la Ley General del Ambiente suponen un retroceso en el cumplimiento del Estado con su deber de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, transgreden lo señalado en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las cuales establecen disposiciones relativas a las situaciones de traslado bajo previo consentimiento, derecho a recibir una indemnización y otorgamiento de las tierras necesarias para su subsistencia y para garantizar su desarrollo futuro.

El CERD recomendó en 2010 al Estado de Panamá que, en caso de ser necesario llevar a cabo un desplazamiento, el Estado debe velar para que las personas desplazadas de sus propiedades reciban una indemnización adecuada y asegurar lugares para la reubicación dotados de servicios básicos como agua potable, electricidad, medios de lavado y saneamiento y servicios adecuados, como escuelas, centros de atención sanitaria y transportes³⁰.

²⁶ Ibid. Párr. 299.

²⁷ Ibid. Párr. 300.

²⁸ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/ C/PAN/7/CO/15-20. Párr. 16.

²⁹ Benavides Pinilla, Víctor Leonel. Ponencia en la Jornada de Derecho Ambiental y Justicia organizada por el Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Panamá, 20 y 21 de agosto de 2009. Págs. 24 y siguientes.

³⁰ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/ C/PAN/7/CO/15-20. Párr. 15.

En la actualidad hay disposiciones legislativas en materia ambiental que regulan la participación ciudadana durante la elaboración y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, como es el Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009. La ANAM realiza sesiones informativas sobre proyectos de concesión; sin embargo, las mismas no se constituyen en instancias de consulta y participación de los pueblos indígenas conforme lo establecen las normas internacionales.³¹ Bajo esta normativa, durante la etapa de revisión del Estudio de Impacto Ambiental, la ANAM podrá solicitar a la comunidad directamente afectada su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podrían afectar el proyecto y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos por ellos identificados y/o que pudiesen estar no identificados en la magnitud correspondiente. Se observa que la disposición no hace mención al impacto económico, social, cultural o espiritual que se señala en la Declaración de Pueblos Indígenas: "(...) se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económicos, sociales, culturales o espirituales".

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en lo referente a la celebración, por parte de los Estados, de consultas con los pueblos indígenas, establece que éstas se realizarán "por conducto de sus

instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo"; por tanto, el mecanismo adoptado parece estar mayormente orientado a las zonas urbanas, es poco accesible a los pueblos indígenas y no concuerda con la forma tradicional de adopción de decisiones a través de sus Congresos.

En la actualidad, existe un Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana que data del 2008, mediante el cual se crearían Comités de participación comarcal, de tierras colectivas y áreas anexas. Si bien contempla que el incumplimiento de la obligación de la consulta ciudadana constituye un vicio de nulidad absoluta y es una causa de invalidez del acto administrativo en base a los procedimientos establecidos, el anteproyecto no se ajusta a lo establecido en la Declaración de Pueblos Indígenas dado que limita el alcance del derecho a la consulta a la delimitación y organización de tierras colectivas y anexas. Tampoco parece estar acorde con la Declaración en cuanto a la forma en que se deben tomar las decisiones sobre la organización de las comarcas, dado que la Declaración señala que "se les debe consultar a los pueblos indígenas cuando se pretenda realizar actos susceptibles de afectarles".



³¹ Informe del Equipo de País de Naciones Unidas de Panamá para el Examen Periódico Universal. Párr. 47. Acceder en: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/UNCT_UnitedNationsCountryTeam.pdf

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

El Artículo 5° de la Constitución Política señala que el territorio del Estado de Panamá se divide políticamente en provincias, distritos y corregimientos. La Constitución también señala que la ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sean sujetas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

La comarca es una división política especial del territorio de Panamá, regida de acuerdo con la ley que la crea y a las normas, costumbres o cosmovisión del pueblo indígena o pueblos indígenas que la habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas, y creadas de acuerdo con sus valores espirituales, sociales, económicos, culturales, jurídicas y políticos. Su autoridad máxima es el Congreso General Indígena o el Consejo Indígena o la entidad política creada por ellos, cuyo representante es el Cacique o una autoridad tradicional elegida por ellos de acuerdo con su tradición³². Este reconocimiento formal por parte del Estado a la autonomía de los pueblos indígenas, a través de la creación de las comarcas indígenas, no se presenta en ningún otro país de la región.

Las leyes de creación de las comarcas señalan que son divisiones políticas-administrativas cuya organización, administración y funcionamiento estarán sujetos a las disposiciones establecidas en la Constitución y su Ley y Carta Orgánica.

Sobre aquellos territorios indígenas que no han sido constituidos como comarcas, la Ley N° 72, del 23 de diciembre de 2008, dispone



Comarcas con Cartas Orgánicas aprobadas por el Órgano Ejecutivo.

Comarca	Carta Orgánica
Kuna de Mandungandí	Decreto Ejecutivo N° 228, del 3 de diciembre de 1998.
Emberá-Wounaan	Decreto Ejecutivo N° 84, del 9 de abril de 1999.
Ngäbe-Buglé	Decreto Ejecutivo N° 194, del 25 de agosto de 1999.

³² Castillo Díaz, Bernal Damián. "La participación política de los pueblos indígenas." En: Estudios sobre participación política indígena. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José. 2007. Pág. 116.

que el Órgano Ejecutivo reconocerá la forma tradicional de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de las tierras y establecerá procedimientos para la coordinación entre éstas y las autoridades nacionales electas o designadas.

La Comarca Kuna Yala obtuvo su autonomía mediante la "Revolución Dule" del 25 de febrero de 1925³³, tras la cual el Estado Panameño cesó la represión contra el pueblo Kuna y suscribió un acta, de fecha 4 de marzo de 1925, comprometiéndose a respetar y salvaguardar las costumbres de dicho pueblo, asegurándoles la misma protección y los mismos derechos que al resto de la población panameña³⁴. La Ley N° 29, del 12 de mayo de 1998, decretó el 25 de febrero de cada año como Día de la Revolución Dule, conmemorando la lucha del pueblo Guna por sus derechos humanos en 1925. Posteriormente se dio la creación de la Comarca Kuna Yala mediante la Ley 16 de 1953. Recientemente, las comunidades Kunas han elaborado un documento denominado "Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala" (Anmar Igar, en lengua Guna), que recopila los aspectos de su derecho propio. Este documento es aplicado por las autoridades kunas en su territorio y, de manera indirecta, los funcionarios públicos reconocen esta ley interna comarcal³⁵. El Anmar Igar ha sido presentado a la Asamblea Nacional con el fin de que sea reconocido y aprobado en sustitución de la Ley 16 de 1953.

La normatividad que regula la creación de las comarcas indígenas reconoce a los Congresos Generales como los máximos órganos de decisión y de expresión de los pueblos indígenas y también reconoce a las autoridades tradicionales, que pueden ser los caciques, el jefe inmediato, sáhilas y voceros de las comunidades. Los caciques y sáhilas, quienes son elegidos en sus comunidades de acuerdo con sus formas tradicionales, son

los que representan a las comarcas ante las autoridades estatales y los agentes privados. En cuanto a los territorios indígenas aún no reconocidos como comarcas, es menester tener en cuenta que también tienen sus propias autoridades elegidas siguiendo sus mecanismos tradicionales, se encuentran organizados como Congresos o Consejos y forman parte de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP).

En Panamá existen 12 Congresos Generales, todos ellos integrantes de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá, CONAPIP,

1. Congreso General de la Comarca Emberá Wounaan.
2. Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé.
3. Congreso General de la Comarca Kuna de Wargandí.
4. Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí.
5. Congreso General de la Comarca Kuna Yala.
6. Congreso General Kuna de Dagargunyala.
7. Consejo General del Pueblo Bribri.
8. Consejo General del Pueblo Naso Tjër-dí.
9. Congreso Nacional del Pueblo Wounaan.
10. Congreso General Emberá de Alto Bayano.
11. Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan.
12. Congreso Regional Buglé.

La Ley N° 72 de 2008 señala que en las comarcas se podrán establecer dependencias estatales vinculadas a los sectores de educación, salud, ambiente, tierras, etc., las cuales deberán coordinar sus actividades de diseño e implementación de planes, programas y proyectos de inversión con las autoridades indígenas. A este respecto, la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la OACNUDH expresó

en el Taller de Validación de este estudio lo que ya fue señalado a la CEDAW en cuanto a que existe poca formulación e implementación de las leyes comarcales por parte del gobierno nacional, así como la necesidad de implementar políticas públicas bajo adecuados procesos de consulta y participación³⁶.

Los pueblos indígenas demandan el respeto a sus formas de gobierno y la formulación de políticas públicas que respeten sus derechos reconocidos en la normatividad internacional de la que Panamá forma parte. Sostienen ser autónomos desde un punto de vista cultural, pero no en lo político ni en lo económico. Sobre ello, la Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan señala que los ingresos destinados por el Estado para la comarca son administrados por las instituciones públicas instituidas en las mismas, mientras que la Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Madungandí refiere que se destinará una partida en el Presupuesto General para los planes de desarrollo de la comarca. En este mismo sentido, las Leyes Orgánicas de las Comarcas Ngäbe-Buglé y Kuna de Wargandí establecen que en el Presupuesto General del Estado se garantizarán los recursos para el desarrollo integral de las Comarcas, los cuales se canalizarán a través de las instituciones estatales y se utilizarán de acuerdo con los programas y planes elaborados por las instituciones estatales, en coordinación con las autoridades indígenas.

Una inquietud de los pueblos indígenas expresada en el Taller de Validación y Reflexión para un Plan de Acción, organizado por la OACNUDH, es cómo tener acceso a recursos económicos provenientes del Presupuesto General del Estado para poder ejecutar programas de acuerdo con sus propias prioridades de desarrollo, en virtud de la normativa antes expuesta. Esto no sucede actualmente ya que el Presupuesto General se elabora y aprueba sin participación de los pueblos indígenas.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 1, del 11 de enero de 2000, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, integrado por funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil y de los Congresos indígenas, como una instancia consultiva y deliberativa sobre políticas y acciones públicas que se dirigen a los pueblos indígenas de manera concertada entre organismos estatales, Congresos y organizaciones indígenas. La Secretaría Técnica de este Consejo es la Dirección Nacional de Política Indígena, creada mediante Resolución N° 583-R-267 del 07 de noviembre de 2007. Esta Secretaría es la encargada de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de los pueblos indígenas y respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización. La Dirección coordina acciones con diversas entidades del Organismo Ejecutivo para la elaboración e implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo en las Comarcas Emberá-Wounaan, Ngäbe-Buglé y Kuna Yala.

Entre las funciones atribuidas a esta Dirección está la de crear un mecanismo de comunicación entre las autoridades indígenas y autoridades gubernamentales, a fin de garantizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas, aspecto éste que los miembros de la Instancia Consultiva de Panamá señalan como pendiente.

³³ López, Florina. En: Estudios sobre participación política indígena. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 2007. Pág. 79.

³⁴ Kam Ríos, Jorge. La Revolución Tule de 1925: La república de los hombres. Acceder en: <http://www.usma.ac.pa/web/DI/Profesores/JorgeKam/Temas%20Nacionales/La%20Revoluci%C3%B3n%20Tule%20de%201925.pdf>.

³⁵ Ibid. Pág. 116.

³⁶ Informe Alternativo al Comité CEDAW. La voz de las mujeres indígenas de Panamá. Pág. 1.



DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

El Artículo 86 de la Constitución Política de Panamá consagra que el Estado reconoce y respeta la identidad étnica de los pueblos indígenas. Respecto a la administración de justicia, la Constitución señala que el Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la ley establezca. En este sentido, no existe un reconocimiento constitucional de la administración de justicia indígena.

Por otra parte, el Código Judicial del año 2001 señala que la administración de justicia se ejerce a través de los tribunales creados dentro del Organismo Judicial.

En lo que se refiere a las comarcas, hay algunas leyes de creación que reconocen el derecho a la administración de justicia indígena propia. Es el caso de las leyes que crearon la Comarca Emberá-Wounaan y la Comarca Kuna Yala. La situación es distinta para la Comarca Ngäbe-Buglé, cuya Ley Orgánica señala que el Organismo Judicial y el Ministerio Público crearán en la comarca los juzgados y fiscalías necesarios para la administración de justicia y que las autoridades de la comarca colaborarán con las autoridades judiciales en la investigación de delitos y faltas. Esta misma figura de colaboración se contempla en la ley de creación de la Comarca Kuna de Wargandí. La Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Mandungandí no se pronuncia de manera específica sobre el tema y la legislación tampoco se pronuncia en lo que concierne a la administración de justicia en territorios que no estén constituidos como comarcas.

El nuevo Código Procesal Penal³⁷, aprobado mediante la Ley N° 63 del 28 de agosto de 2008, establece que las autoridades tradicionales indígenas son órganos jurisdiccionales en los casos que lo determine la Constitución Política y las leyes. Desde el 2 de septiembre de 2009, en los casos penales que deben ser administrados por la justicia ordinaria, las autoridades judiciales y los tribunales deben tomar en cuenta la diversidad cultural de los intervinientes.

De igual modo, el nuevo Código Procesal Penal señala que los Jueces Comarcales³⁸ tendrán competencia para conocer los delitos cometidos dentro del territorio de la comarca, salvo que se trate del delito de homicidio doloso, delitos contra la economía nacional, delitos relacionados con drogas, delitos contra la administración pública, terrorismo y delitos ejecutados por el crimen organizado. Estos Jueces Comarcales resolverán el proceso con arreglo a las disposiciones del Código Procesal Penal, a las normas previstas en el Derecho Indígena y a la Carta Orgánica de la respectiva comarca.

De presentarse algún conflicto de competencia entre las autoridades tradicionales indígenas y los jueces comarcales, será la Corte de Apelaciones la encargada de resolverlo. Esta normatividad procesal contempla que, en los casos de hechos punibles en los que uno o más de los sujetos sea parte o provenga de una diversidad cultural, se debe ordenar una pericia cultural que permita valorar adecuadamente su responsabilidad penal y que quienes no puedan hablar o no entiendan el idioma oficial, declararán por medio de

intérpretes, lo cual está garantizado en el Código Judicial desde el año 2001. El nuevo Código Procesal Penal reviste gran importancia porque reconoce la administración de justicia por parte de los pueblos indígenas y establece normas de coordinación entre los dos sistemas. Las normas de coordinación deben ser lo suficientemente analizadas y comprendidas para que puedan ser aplicadas correctamente. La Alianza Ciudadana Pro-Justicia y otras organizaciones³⁹ han informado de casos de doble juzgamiento por la misma causa en las comarcas indígenas, en virtud de la dualidad de sistemas: el derecho indígena y la justicia ordinaria. Por ello, es conveniente que el Organismo Judicial, a través de su Escuela Judicial, incorpore el tema de los derechos de pueblos indígenas y el pluralismo jurídico al contenido de sus programas de capacitación sobre el nuevo Código Procesal Penal.

Mediante el Acuerdo N° 424, de 22 de mayo de 2009, la Corte Suprema de Justicia creó el Departamento de Acceso a la Justicia para los Pueblos Indígenas adscrito a la Unidad de Justicia y Género del Órgano Judicial que es una instancia judicial que tiene como función establecer el servicio de intérpretes en lenguas indígenas y fomentar el uso de métodos alternos de solución de conflictos, implementando y operando mecanismos que fomenten una cultura de paz a lo interno de las comarcas indígenas y respetando sus usos y costumbres. El acuerdo establece que el nuevo departamento estará a cargo de una persona indígena que contará con el aval de sus autoridades indígenas; que el cargo será rotativo, por un período máximo de seis meses; y que el mismo será ocupado por un/a representante de cada pueblo indígena de Panamá. A la fecha, no se tiene confirmación de que el nuevo Departamento esté operativo.

ACCESO A LA JUSTICIA Y GÉNERO

Mediante el Acuerdo N° 626, de 15 de octubre de 2009, el Órgano Judicial aprobó la Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género, entre cuyas estrategias está el establecimiento de un Observatorio de Justicia y Género que facilite la toma de decisiones y mejore los servicios de atención a las poblaciones indígenas, mujeres, personas con discapacidad y jóvenes en conflicto con la ley penal. El Observatorio no ha sido creado aún.

Los temas de violencia y discriminación hacia la mujer son difíciles y poco tratados en las comunidades indígenas, puesto que se consideran asuntos de pareja. Cuando hechos como estos salen a la luz pública, a los culpables se les imponen sanciones como las de llevar a cabo limpieza comunal y el pago de multas. Los problemas que no se resuelven son remitidos a las autoridades estatales. Allí, según coinciden las mujeres, encuentran aún menos respuestas⁴⁰.

Normalmente, las mujeres acuden en primera instancia a la justicia interna y, si no reciben respuesta, a la justicia estatal. Entre los principales obstáculos que confrontan al acudir a la justicia tradicional están: su propia formación personal, que auto-limita su participación; las críticas de la familia, que disminuyen su autoestima; la fuerte presencia del hombre en las estructuras comunitarias; la débil presencia de la mujer en las organizaciones mixtas o sólo de mujeres; la falta de liderazgo y sensibilización de las mujeres mismas hacia estos temas; y la reticencia de los hombres y mujeres que administran justicia a aceptar y comprender que la violencia contra las mujeres no es un asunto únicamente de mujeres o de la pareja, sino que requiere intervención comunal⁴¹.

³⁷ Este Código entrará en vigencia de manera progresiva, desde el año 2011 hasta el año 2014.

³⁸ De conformidad con el Código Judicial, el Juez Comarcal será nombrado por los jueces del Circuito, en la misma forma en que los son jueces municipales y se le exigirán los mismos requisitos que para ser juez municipal.

³⁹ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/9/PAN/3. 2010. Párr. 30.

⁴⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica. Pág. 24.

⁴¹ *Ibid.* Pág. 24.



Las mujeres indígenas indican que, cuando acuden a la justicia estatal, son fuertemente discriminadas. Se las discrimina porque usan sus vestidos tradicionales; se las atiende en último lugar, independientemente del turno que tengan o de la hora en que hayan llegado en busca del servicio; no se les facilitan intérpretes; deben recorrer largas distancias e incurrir en gastos para llegar a las oficinas estatales; y deben contratar abogados porque no hay servicios de asesoría gratuita para la tramitación de denuncias ante las instancias estatales⁴². Otros obstáculos para acceder a la justicia incluyen el desconocimiento de las normas sobre los derechos de las mujeres, la reticencia del personal de la administración de justicia a comprender la multiculturalidad del país y sus implicaciones de respeto por la cultura indígena, y la falta de coordinación entre el sistema de justicia indígena y el estatal⁴³. En un estudio realizado en 2006 en diversas comunidades de las Comarcas Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan y Kuna Yala, los hombres indígenas señalaron los mismos factores antes mencionados como limitantes del acceso a la justicia⁴⁴.

El CERD expresó a Panamá su preocupación respecto al insuficiente asesoramiento letrado y a que éste no siempre se preste en los idiomas indígenas. Durante el taller de validación del

presente diagnóstico que se llevó a cabo con representantes de las instituciones del Estado, la OACNUDH tuvo conocimiento de que la Defensoría de Oficio no cuenta con profesionales especializados en pueblos indígenas, ni con defensores bilingües, además de que las estadísticas sobre procesos penales no registran la variable étnica del defendido.

En las Comarcas Kuna Yala y Emberá-Wounaan hay dos juzgados. En la Comarca Ngäbe-Buglé hay tres juzgados municipales mixtos. Cuando se requieren los servicios de un Defensor de Oficio, éste(a) se traslada desde sus oficinas ubicadas en las diversas provincias del país. Cuando las autoridades judiciales requieren intérpretes, los solicitan a la Defensoría del Pueblo o a la Dirección de Política Indigenista, quienes se comunican con los Congresos Indígenas. Este proceso no es garantía de un adecuado servicio, ya que si bien conocen el idioma indígena, las personas designadas como intérpretes no necesariamente han sido capacitadas en terminología jurídica y podrían confundirse en el momento de transmitirle información a la persona que está siendo juzgada. Por ello, el CERD alentó al Estado a reforzar el suministro de asesoramiento letrado y velar por que en los procesos judiciales se provea la debida interpretación en los idiomas indígenas.⁴⁵

⁴² Ibid. Pág. 24.

⁴³ Ibid. Pág. 24.

⁴⁴ Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Social. IV Informe Nacional Clara González. Situación de la Mujer en Panamá 2002-2007. Panamá, 2008. Pág. 188.

⁴⁵ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/ C/PAN7/CO/15-20. Párr. 21.

El Órgano Judicial aprobó sendas disposiciones para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia estatal y al ejercicio de su propia justicia. Una de ellas, a través del Acuerdo N° 244 de fecha 13 de abril de 2009, en el que adoptó la Carta de derechos de las personas ante la justicia en el Órgano Judicial de la República de Panamá. En esa misma fecha, mediante el Acuerdo N° 245, el Órgano Judicial adoptó las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, entre las que cabe resaltar las siguientes:

Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad relativas a Pueblos Indígenas

Regla 9: Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema judicial estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercer con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.

Regla 48: Con fundamento en los instrumentos internacionales en la materia, resulta conveniente

estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Regla 49: Además serán de aplicación las restantes medidas previstas en estas Reglas en aquellos supuestos de resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia estatal, donde resulta asimismo conveniente abordar los temas relativos al peritaje cultural y al derecho a expresarse en su propio idioma.



DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En virtud de la nueva configuración político-administrativa de Panamá, desde 2004 las comarcas indígenas han elegido diputados, alcaldes, concejales y representantes de corregimiento como autoridades.

En las elecciones generales del 3 de mayo del 2009, los electores de las comarcas eligieron por sufragio directo a 176 autoridades, lo que equivale a un 11% del total de los cargos de elección popular. Conforme al cuadro Elecciones generales de 2009, las 176 autoridades se desglosan en 18 mujeres y 158 hombres.

**Elecciones generales de 2009.
Cargos electos en las comarcas, divididos por sexo, hombre, mujer.**

Comarca Kuna Yala	Hombres	Mujeres
Diputado	04	00
Representante de Corregimiento	07	01
Total	11	01

Comarca Kuna de Wargandi	Hombres	Mujeres
Representante de Corregimiento	02	00
Total	02	00

Comarca Kuna de Mandugandí	Hombres	Mujeres
Representante de Corregimiento	02	00
Total	02	00

Comarca Emberá-Wounaan	Hombres	Mujeres
Alcaldes	04	00
Concejales	09	01
Representante de Corregimiento	09	01
Total	22	02

Comarca Ngäbe-Buglé	Hombres	Mujeres
Diputados	03	03
Alcaldes	12	02
Representante de Corregimiento	106	10
Total	121	15

Fuente: Gobierno de Panamá. Tribunal Electoral.

En cada provincia el Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo, es la autoridad máxima, y tiene la responsabilidad de coordinar las labores de las entidades públicas en lo referente a políticas, planes y programas en su circunscripción, de modo que sean consistentes

con las acciones de desarrollo económico y social que adopte el Gobierno.

En las Comarcas Emberá-Wounaan, Ngäbe-Buglé y Kuna Yala⁴⁶, cada uno de los respectivos Congresos Generales elige una terna de

candidatos al cargo de Gobernador, la presentan al Presidente de la República, quien nombra a quien ejercerá su representación y al Poder Ejecutivo.

El actual gobierno ha designado a una Gobernadora en la Comarca Kuna Yala.

REFORMA DE LA CARTA ORGÁNICA DE LA COMARCA NGÄBE-BUGLÉ

En el año 2010, la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé fue modificada mediante el Decreto Ejecutivo N° 537. Según dicho decreto, la modificación a la Carta Orgánica se habría realizado respetando la autonomía, forma y cosmovisión de la vida cultural del pueblo Ngäbe-Buglé. El mismo decreto indica que en el proceso de reforma participaron la Comisión de Reforma de la Carta Orgánica de la Comarca y representantes ngäbes y buglés.

Entre las modificaciones aprobadas, una de ellas hace mención a la elección de la Junta Directiva de los distintos congresos, y otra, a la elección de los distintos caciques. En la versión original de la Carta Orgánica se establecía que los congresos estaban conformados por las autoridades tradicionales, dirigentes y delegaciones, y que las juntas directivas serían elegidas por los miembros del pueblo Ngäbe-Buglé. En el nuevo decreto se establece que los Congresos General, Regional y Local estarán integrados por delegados elegidos por los electores de la comarca, y que serán estos delegados quienes elegirán a la Junta Directiva de cada uno de los congresos. Del mismo modo, se derogó la disposición que contemplaba la elección de los Caciques General, Regional y Local a través

de un proceso electoral con la participación del pueblo Ngäbe-Buglé.

En seguimiento a los compromisos del Acuerdo de Changuinola, suscrito el 11 de julio de 2010, el día 6 de septiembre de 2010 se instaló una Mesa de Diálogo para discutir las reformas electorales realizadas a la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé. El Acuerdo de Changuinola surgió a raíz de los incidentes ocurridos por la derogatoria de la Ley N° 30, de 6 de junio de 2010, y las manifestaciones y protestas de los obreros afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Industria del Banano (SITRAIBANA) de la empresa Bocas Fruit Company en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro. La Defensoría del Pueblo señaló que la población de la comarca solicitaba la derogación del Decreto N° 537, sosteniendo que no fueron consultados sobre el proceso de reforma que afectaba la elección de sus representantes⁴⁷.

Mediante los Decretos Ejecutivos N° 9 y N° 18, de 16 de junio y 23 de septiembre de 2010, respectivamente, se facultó al Tribunal Electoral para organizar y reglamentar el proceso de elección de los delegados. El 24 de octubre de 2010 se llevaron a cabo las elecciones con la finalidad de elegir a 1,740 delegados (290 para integrar el Congreso General; 580 para integrar los tres Congresos Regionales y 870 para integrar los siete Congresos Locales), quienes fueron instalados el 6 de marzo de 2011. De acuerdo con los resultados del Tribunal Electoral, hubo un 23.9% de participación del pueblo indígena Ngäbe y Buglé, una abstención del 76.1%.

Resultados de las Elecciones de Delegados en la Comarca Ngäbe-Buglé. Año 2011.

	Participación (%)	Abstención (%)
Delegados al Congreso General	24.8	75.2
Delegados al Congreso Regional	23.0	77.0
Delegados al Congreso Local	28.4	71.6

Fuente: Gobierno de Panamá. Tribunal Electoral.

⁴⁶ En la Comarca Kuna Yala, el cargo es de Intendente. De acuerdo con la ley de creación de la Comarca y a la Ley N° 02 del 02 de junio de 1987, este funcionario tiene igual categoría y atribuciones similares a la de un Gobernador.

⁴⁷ Gobierno de Panamá. Informe de la Defensoría del Pueblo sobre los Hechos de Changuinola. Panamá. 2010. Págs. 29-30.

El proceso para la elección de caciques que llevó a cabo el Tribunal Electoral en 2011 se desarrolló en dos etapas: la primera, a través de una consulta popular el 11 de septiembre de 2011, y la segunda, mediante los congresos comarcales extraordinarios realizados el 15 de octubre del mismo año, en Hato Chamí, distrito Nole Duima, de la región Nidrini, en donde los delegados eligieron a los caciques que obtuvieron la mayoría de votos en la consulta popular. Cabe anotar que el Tribunal Electoral estaba facultado mediante el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo 537 de 2 de junio de 2011, para organizar y reglamentar el proceso de elección de delegados de corregimiento a los congresos, pero no tenía injerencia alguna en la elección de los caciques, ya que ésta es una facultad exclusiva de los congresos (general, regionales y locales), según lo establece la Ley No.10 de 7 de marzo de 1997, que creó la comarca.

Merece la pena destacar que el hecho que da paso a la segunda etapa es la Resolución del Congreso General N° 3 del 9 marzo de 2011, que delega en el pueblo el derecho de elegir a sus autoridades tradicionales, al considerar que “el ejercicio de su derecho a elegir al Cacique General y sus dos suplentes, al igual que el de los Congresos Regionales y Locales debe estar condicionado a la celebración de una consulta popular, para que los electores de la comarca sean partícipes directos en la escogencia de tan importante autoridad tradicional”.

Con un 73% de abstención sería electa la Cacica General Silvia Carrera el 11 de septiembre de 2011. Primera mujer que ocupa el cargo dentro de la Comarca. Celio Guerra sería electo como Autoridad Tradicional el 15 de octubre, ocupando el cargo de Presidente del Congreso Tradicional.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

El Índice de Potenciación de Género (IPG) mide la desigualdad de género en el acceso a las oportunidades de participación en esferas claves para la toma de decisiones económicas y políticas, considerando como indicadores relevantes:

- La representación parlamentaria y en los gobiernos locales, según género;
- La participación en puestos ejecutivos, de administración, profesionales y técnicos, según género; y
- El logro en ingreso, según género.

De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2007-2008, el promedio nacional de este Índice es de 0.493 (para la provincia de Panamá es de 0.576). Si bien hubo una mejoría en el IPG de las comarcas indígenas con respecto al año 2001, el IPG de 0.175 alcanzado continúa siendo el más bajo a nivel nacional, evidencia de serias limitaciones en la equidad de género en esas áreas⁴⁸. Los pueblos indígenas señalan que su participación en puestos de toma de decisiones o de dirección en diversas instancias gubernamentales está todavía en su etapa inicial y que los funcionarios indígenas nombrados en puestos administrativos aún no tienen una verdadera posibilidad de incidir en la alta dirección de las instituciones en las cuales se desempeñan.

Histórica y socialmente, los aportes y la participación de la mujer indígena han sido opacados en los espacios públicos y privados. En el ámbito centroamericano, la mujer indígena tiene pocas oportunidades de acceder a los espacios de toma de decisión, tanto en entidades estatales como en organizaciones de la sociedad civil, a excepción de las organizaciones conformadas por mujeres y de unas pocas organizaciones mixtas que están abiertas a la participación igualitaria⁴⁹.

Debido a las desigualdades en oportunidades y a la triple discriminación por su condición económica, étnica y de género, la mujer indígena se halla en una situación de desventaja con relación a las mujeres no indígenas y, principalmente, con relación a los hombres indígenas y no indígenas. Las mujeres participan en organizaciones indígenas que luchan por la reivindicación de sus derechos colectivos, así como en diversas organizaciones de desarrollo. En las últimas décadas, y por iniciativa propia de las mujeres indígenas, han surgido organizaciones nacionales como la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), que forma parte de redes continentales de mujeres indígenas organizadas y que se ha proyectado también en el ámbito internacional.

La mujer indígena panameña está presente en el corte de la leña, la pesca, el cultivo de la tierra y la producción artesanal. Es la partera, la sanadora y la guía espiritual. En Panamá, la participación de la mujer indígena en la vida y asuntos políticos de la comunidad ha estado obstruida por las barreras impuestas a su condición de mujer por parte de los varones y de las autoridades indígenas. Si bien se permite la presencia de las mujeres en los Congresos, éstas no tienen derecho a participar en la toma de decisiones en muchos territorios, surgiendo así una triple discriminación hacia las mujeres indígenas por ser mujer, indígena y pobre⁵⁰.

“Las mujeres líderes, dentro de la propia cosmovisión histórica, asumen un nuevo liderazgo, un caminar, un reclamo por tener un cayuco propio para navegar. Su caminar organizativo (el de la Coordinadora de Mujeres Kunas) está ligado a todo el bienestar de la comunidad: en el ornato, las abuelas cocinan, son las guías para los hijos y especialmente son quienes inician a los hijos adolescentes; se encargan de los ritos sagrados.”

**Testimonio de la Lideresa Kuna,
Antonia Alba.**

En el Informe Alternativo a la CEDAW, las mujeres indígenas señalaron que existe poco apoyo de parte de las autoridades tradicionales y gubernamentales para lograr la participación de las mujeres en espacios tales como las juntas directivas de los Congresos, cargos de Caciques, puestos de elección de gobierno u otros cargos públicos⁵¹. Esta afirmación también fue manifestada por las mujeres participantes en el Taller de Validación y Reflexión para un Plan de Acción organizado por la OACNUDH, cuando las mujeres indígenas señalaron que, para poder ejercer el derecho a la participación política, se requerirá lograr que las propias formas de organización interna en las comarcas y comunidades no constituyan espacios violatorios de los derechos de las mujeres, de modo que se pueda eventualmente garantizar una real igualdad entre hombres y mujeres.

Para las mujeres indígenas es fundamental el mantenimiento de la familia, pero la ausencia de apoyo y el relego a labores de cuidado constituyen barreras que restringen su participación en la toma de decisiones dentro del espacio político. Así, cuando puede participar, lo hace en organizaciones mixtas, en el rol de secretaria, tesorera y vocal, pero sin tener voz ni voto en la toma de decisiones sobre las políticas que se implementarán en el ámbito social, cultural, económico y ambiental de las comarcas⁵². No obstante, hay mujeres que han sido electas como Caciques: Omaira Casama, en la Comarca Emberá Wounaan; Casilda Castrellón, en la Comarca Ngäbe-Buglé (Región Ño Kribo); Elvira Cabrera, en las Tierras Colectivas del Alto Bayano; y Silvia Carrera, elegida Cacique General de la Comarca Ngäbe-Buglé.

“Algunas veces nos contradicen como mujeres indígenas, somos mujeres políticas que buscamos el desarrollo de nuestras comunidades, no hacemos politiquería que solo sale en las épocas electorales. Para la mujer indígena no ha sido fácil, es un reto

⁴⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008: “Institucionalidad para el Desarrollo Humano. Editorama, S.A. San José, 2008. Pág. 61.

⁴⁹ Universidad Nacional de Colombia. Mujeres indígenas, territorialidad, biodiversidad en contexto latinoamericano. Bogotá. 2007. Pág. 26.

⁵⁰ Taller de validación del presente diagnóstico. Panamá. 24-25 de mayo de 2011.

⁵¹ Informe Alternativo al Comité CEDAW. La Voz de las mujeres Indígenas de Panamá. Pág. 3.

⁵² Instituto Interamericano de Derechos Humanos (libro en edición). Acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica. San José, Costa Rica, 2010. Pág. 23.

tener los mismos derechos, tener decisiones y mando, donde cualquiera de nosotras pueda mandar y dirigir los Congresos Comarcales o estar a cargo como jefe tradicional. Tenemos diferencias de opiniones con los varones, porque nos ven como mujeres de casa responsables de la educación de los niños, de cocinar, entre otras cosas, todo esto nos limita, para desarrollar nuestras capacidades y es por eso que:

- *Buscamos mujeres líderes políticas.*
- *Buscamos que la voz de las mujeres se escuche, que desarrollen a nuestros pueblos.*
- *Si hay que debatir, debatimos, por el derecho de la mujer de buscar la igualdad de género.*
- *Nuestro reto es tener una sociedad de igualdad, queremos ser parte del desarrollo, de la salud, de la educación, etc."*

Testimonio de la Lideresa Wounaan Floriselda Peña.



DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Constitución Política de Panamá señala que el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas y desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas a fin de garantizar el derecho al respeto de su cultura. Por su parte, la Ley Orgánica 34 de Educación, del 6 de julio de 1995, establece que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de éstas a preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural. Se explica que los contenidos curriculares y su aplicación en las comunidades indígenas tomarán en cuenta las particularidades y necesidades de cada grupo, sus elementos y valores propios y que éstos serán planificados en consulta con educadores indígenas.

Conforme a la ley, el Ministerio de Educación tiene la función de garantizar que el personal docente y administrativo que ejerza funciones en las comunidades indígenas tenga una formación bilingüe, con dominio del español y de la lengua indígena de la región. Por otro lado, las leyes comarcales establecen que la educación en las comarcas dependerá del Ministerio de Educación y que existirán programas educativos interculturales bilingües elaborados e implementados en coordinación con los pueblos indígenas y sus autoridades, a fin de que estos sean acordes con las características y necesidades del respectivo pueblo indígena. Dos ejemplos de disposiciones comarcales que se apegan a este concepto son la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé y la Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan.

Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé: establece la creación de una comisión técnica encargada de elaborar el sistema curricular y preparar los materiales didácticos.

Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan: establece que el Congreso General será el encargado de definir, diseñar y promover el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, en colaboración con las entidades públicas correspondientes.

Las denuncias y reivindicaciones presentadas por los pueblos indígenas en este sentido plantean que, a pesar de las normas, los docentes no indígenas por lo general enseñan en base al programa educativo nacional, el cual se aplica con criterio uniforme a toda la población escolar del país y en idioma español. La situación se debe en parte a que no se han establecido los lineamientos ni se han adoptado las medidas para efectuar la adecuación curricular o adaptación de métodos y técnicas al contexto sociocultural de los diversos pueblos indígenas.

El Consejo Nacional de Educación, creado mediante Decreto Ejecutivo N° 1030 de 30 de diciembre de 2004, atribuye las deficiencias en el cumplimiento de la obligación del Estado de ofrecer educación bilingüe intercultural a las poblaciones indígenas del país, a las altas tasas de repetición de curso y a la deserción escolar de los niños indígenas, tasas que superan ampliamente la tasa nacional. Señalan también otros factores como el poco dominio del español entre los alumnos indígenas y la existencia de elementos curriculares y metodológicos que no garantizan la adecuación necesaria para la formación de estos estudiantes⁵³.

⁵³ Gobiernos de Panamá. Consejo Nacional de Educación. Un documento para la acción en el Sistema Educativo Panameño. Panamá, 2008. Pág. 88.

En 2005, el Ministerio de Educación (MEDUCA) aprobó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe reconociendo que la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una unidad nacional basada en el respeto y en el ejercicio de los derechos por parte de todos los pueblos. Según los miembros de Panamá de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional de la OACNUDH, el Plan Nacional no ha sido plenamente implementado a pesar de haber sido elaborado conjuntamente con los pueblos indígenas.

Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo N° 274 de 2007⁵⁴ se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, encargada de la planificación, programación y coordinación de todas las acciones relacionadas con la implementación de la educación intercultural bilingüe en aras de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en el proceso de institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe. La Defensoría del Pueblo señaló que, a pesar de que el MEDUCA cuenta con maestros indígenas cualificados para brindar la modalidad de educación bilingüe, la institución no procede de manera diligente con los nombramientos, ni tampoco supervisa la calidad de la educación que reciben los niños indígenas en las comarcas⁵⁵. El Comité de Derechos Humanos ha reiterado que Panamá debería garantizar de manera efectiva el derecho a la educación de los pueblos indígenas y que ésta se debe adecuar a sus necesidades específicas⁵⁶.

El 23 de diciembre de 2008 se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 687, que regula la implementación y el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe

para los pueblos indígenas, con la finalidad de garantizar la enseñanza de la lectoescritura de la lengua materna. El MEDUCA dispuso la creación de asignaturas especiales que respondan a los valores de las diferentes culturas de los pueblos indígenas y asignó a la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, en coordinación con las autoridades de los diversos pueblos indígenas, como encargada de capacitar al personal docente indígena y no indígena e integrar los contenidos culturales de los pueblos indígenas.

A pesar de la normativa, en el Informe Alternativo del Centro de Incidencia Ambiental⁵⁷ al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se indicó que los docentes que enseñan en las comarcas, o fuera de ellas, no son de origen indígena ni hablan ni comprenden sus idiomas. En el Informe de la Red de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos se señaló la falta de implementación de la educación intercultural bilingüe, a pesar de que está reconocida en la Ley Orgánica de Educación, señalando que los docentes no hablan la lengua materna en las escuelas en donde enseñan ni se atienen a planes de estudios que reflejen la importancia de la perspectiva cultural de los pueblos indígenas. Por su parte, las organizaciones de mujeres indígenas han señalado que existe una baja calidad educativa en las escuelas debido, en parte, a la prohibición del uso de la lengua materna por parte de algunos directores y a la escasa supervisión del MEDUCA, que incide en que algunos docentes no cumplen con su horario de clase⁵⁸.

También han sido motivo de preocupación del CERD las causas estructurales que perpetúan la discriminación y la exclusión en el acceso a la educación de la mayoría de los pueblos indígenas;

por ello, el Comité recomendó a Panamá combatir la discriminación y aplicar efectivamente las medidas especiales para que los pueblos indígenas disfruten de los derechos humanos plenamente y en igualdad de condiciones.

A pesar de que la Constitución Política establece que el español es el idioma oficial de Panamá, el 22 de noviembre de 2010 se dio un paso hacia la realización del derecho de los pueblos indígenas a la educación bilingüe con la aprobación de la Ley N° 88, mediante la cual se reconocen las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas y se dictan normas para la Educación Intercultural Bilingüe. Esta ley promueve la participación de las autoridades indígenas en la reglamentación de los alfabetos indígenas y un diseño curricular que refleje la pluralidad étnica y cultural de la nación en todos los niveles educativos. Se enfatiza la capacitación de los docentes indígenas y no indígenas y se establece un incentivo especial para aquellos docentes que impartan Educación Intercultural Bilingüe y que dominen suficientemente la lengua originaria, conozcan las costumbres y tradiciones del pueblo indígena, y hayan obtenido la certificación de competencia lingüística y cultural de docente expedida por la autoridad competente. La norma también reconoce el uso de la vestimenta tradicional de los pueblos indígenas en los centros de enseñanza oficial y particular del país, buscando contrarrestar denuncias contra directores de escuelas que solicitan a los alumnos vestir uniformes oficiales y les prohíben hablar su propia lengua y usar un intérprete para expresarse en su propia lengua ante cualquier autoridad.

Cabe destacar que la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la OACNUDH manifestó su conformidad con el contenido de la Ley, expresando que la misma es un reflejo de la demanda de los pueblos indígenas, que data de la década de los años 80. Consideran, al mismo tiempo, que su promulgación ofrece una nueva oportunidad para que el Estado garantice el derecho a la educación bilingüe a los pueblos indígenas, más aún si se establece que la Dirección

de Educación Intercultural Bilingüe contará con una partida presupuestaria para el año 2012.

A la fecha de cierre de este estudio, la Dirección Intercultural Bilingüe se encuentra en proceso de elaboración del plan de implementación de la Ley N° 88 para el periodo 2011-2014. Inicialmente se trabajará un plan piloto para las Comarcas Emberá-Wounaan, Kuna Yala y Ngäbe-Buglé, trabajando una propuesta de currículo educativo intercultural bilingüe con los Congresos Indígenas. Durante los meses de enero y febrero de 2011 se capacitó en educación intercultural bilingüe a 2,100 docentes que imparten educación en las comunidades indígenas de los pueblos Kuna, Emberá, Ngäbe y Buglé. Como complemento, el Gobierno suscribió un préstamo por 30 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo para invertir en educación en las comarcas indígenas.

Durante el proceso de contratación de docentes para el año 2011, el MEDUCA ha considerado las competencias lingüísticas de los docentes, buscando que los seleccionados dominen lo suficientemente la lengua indígena y conozcan las costumbres y tradiciones del pueblo indígena en el que ejercerán sus funciones. La Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la OACNUDH, expresó su preocupación ante el nombramiento de algunos docentes en áreas indígenas debido a que no se disponen de condiciones que garanticen la movilización de los docentes si éstos provienen de áreas distantes. El MEDUCA ha estado identificando los lugares de residencia de los docentes antes de su nombramiento.

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá del año 2002, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se señaló que la existencia de escuelas incompletas y de aulas multi-grados, la disfuncionalidad de los procesos pedagógicos en la escuela primaria, la falta de personal docente debidamente entrenado y de recursos y materiales educativos suficientes y adecuados a las particularidades culturales son factores que ponen en desventaja educativa

⁵⁴ La Unidad de Coordinación Técnica encargada de la ejecución de los programas especiales en las áreas indígenas creada mediante el Decreto Ejecutivo N° 94 del 25 mayo de 1998 fue incorporada a la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

⁵⁵ Gobierno de Panamá. Defensoría del Pueblo. Informe del Defensor del Pueblo 2007-2008. Estado actual de los Derechos Humanos en Panamá. Panamá, 2008. Págs. 95-96.

⁵⁶ CCPR/C/PAN/CO/3. 17 de abril de 2008, párrafo 21.

⁵⁷ Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) et al. Informe Alternativo al Comité CERD. Pág. 9.

⁵⁸ Naciones Unidas. "Informe Alternativo al Comité CEDAW. La voz de las mujeres indígenas de Panamá". 2009. Pág. 3

a la niñez indígena e inciden en los problemas de repetición y deserción escolar que coartan el ejercicio pleno del derecho a una educación básica de calidad ⁵⁹. Por su parte, la CEPAL indica que los pueblos indígenas han sido excluidos de la expansión de la oferta educativa en lo que respecta a la cobertura o a la asignación de recursos económicos, decisiones que no han considerado su situación geográfica, la prevalencia de bajos niveles de vida y la extrema pobreza, ya que restringen su incorporación al sistema educativo ⁶⁰.

A pesar de que desde el año 2001 se va registrando un incremento en los años promedio de escolaridad, las comarcas indígenas continúan rezagadas en materia educativa si se considera que sus resultados son los más bajos de todo el país, aún sin tomar en cuenta los problemas de calidad de la educación pendientes por resolver.

En 2007, el promedio de años de estudio de la población indígena en la provincia de Panamá representó un 10.3, mientras que el promedio en las comarcas fue menor ⁶¹, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Escolaridad promedio en las comarcas indígenas. Año 2007

Comarca	Años Promedio de Escolaridad
Kuna Yala	5.1
Emberá-Wounaan	5.1
Ngäbe-Buglé	4.1

Fuente: PNUD. Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio Panamá 2010.

En cuanto a la asistencia escolar de la población de 6 a 11 años, en 2007 el promedio era de 90.7% para las Comarcas Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé, frente al promedio de 98.1% a nivel nacional.⁶² En el nivel secundario, la asistencia en las comarcas indígenas mostraban los resultados más bajos del país en comparación con el promedio de 82.6% de la provincia de Los Santos, que es el máximo del país ⁶³.

Cuadro 11. Asistencia promedio a nivel secundario en las comarcas. Año 2007

Comarca	Año 2001	Año 2007
Kuna Yala	27.3	29.7
Emberá-Wounaan	0.0	18.2
Ngäbe-Buglé	14.3	33.7

Fuente: PNUD. Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio Panamá 2010.

A esta situación, se suma también la descrita por la Defensoría del Pueblo en relación a la migración estacional que, motivada por la falta de oportunidades económicas, lleva a centenares de familias Ngäbes a viajar a Costa Rica para aprovechar la oportunidad de trabajar en las fincas cafetaleras durante la época de cosecha. Las condiciones en las que transcurre su permanencia en las fincas de dicho país limitan el disfrute de los derechos de los niños indígenas a la educación, la salud y la alimentación, trayendo consigo la deserción escolar ⁶⁴.

La disparidad no es solamente entre comarcas, sino que también afecta de manera más notable a las mujeres, como lo reflejan los estudios realizados en el año 2010 ⁶⁵.

⁵⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002: El Compromiso con el Desarrollo Humano: un Desafío Nacional. Impresora Pacífico, S.A. Panamá, 2002. Pág. 168.

⁶⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del censo del 2000. Santiago de Chile, 2000. Pág. 59.

⁶¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio Panamá 2010. Alcabrome, S.A. Panamá, 2010. Pág. 49.

⁶² Ibid. Pág. 53.

⁶³ Ibid. Pág. 54.

⁶⁴ Gobierno de Panamá. Defensoría del Pueblo. Informe del Defensor del Pueblo 2007-2008. Estado actual de los Derechos Humanos en Panamá. Panamá. Págs. 6-7.

⁶⁵ Gobierno de Panamá. Contraloría General de la República. Indicadores del Sistema Educativo Panameño. Pág. 18. Acceder en: www.contraloria.gob.pa/inec/aplicaciones/educacion/08Indicadores.pdf

Escolaridad promedio de hombres y mujeres en las comarcas. Año 2007.

Comarca	Hombre	Mujer
Kuna Yala	5.4	3.7
Emberá-Wounaan	4.6	1.9
Ngäbe-Buglé	4.9	3.6

Fuente: PNUD. Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio Panamá 2010.



De acuerdo con las estadísticas del MEDUCA, la tasa de repetición, deserción y retención en primaria, pre-media y media en el año 2008 evidencian desigualdades mayores para las mujeres indígenas. En función de la información revisada, éstas constituyen las más altas del país en cuanto a repetición y deserción, y las más bajas en cuanto a tasa de retención.

Tasa de repetición en las comarcas indígenas.

	Primaria			Pre-Media y Media		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Tasa de Repetición						
Kuna Yala	10.5	10.7	10.2	6.5	5.4	7.8
Emberá-Wounaan	14.5	15.6	13.2	12.1	11.0	13.9
Ngäbe-Buglé	13.0	13.6	12.3	3.6	4.1	2.8
Tasa de Deserción						
Kuna Yala	4.0	4.3	3.6	21.0	18.8	23.9
Emberá-Wounaan	4.7	1.8	8.1	16.3	18.8	12.0
Ngäbe-Buglé	6.3	5.9	6.7	19.1	18.4	20.3
Tasa de Retención (VI Grado) ⁶⁶						
Kuna Yala	78.4	75.3	81.7			
Emberá-Wounaan	77.9	90.6	64.2			
Ngäbe-Buglé	66.7	67.0	66.4			

Fuente: Indicadores del Sistema Indicativo Panameño. Contraloría de la República ⁶⁷.

⁶⁶ La Tasa de Retención o de Supervivencia se refiere a los niños y niñas que llegan al final de la primaria sin haber repetido ni desertado, es decir, que completan la primaria en 6 años exactos. Cuando la tasa se acerca a 100, significa que hay un alto nivel de retención y que la deserción es muy baja, lo cual puede variar de acuerdo con el grado.

⁶⁷ Gobierno de Panamá. Contraloría General de la República. Indicadores del Sistema Educativo Panameño. Págs. 51-52, 56.

La repetición de los estudiantes indígenas en los años escolares de primaria se asocia a los problemas propios del contexto de desigualdad de acceso y disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales en el que viven. La pobreza y pobreza extrema, el trabajo infantil, las limitadas opciones en la oferta educativa y el acceso a ciertas estrategias de enseñanza-aprendizaje sitúan en situación de desventaja a los niños y niñas indígenas con respecto a los niños y niñas que han tenido experiencias educativas previas en su hogar o que han pasado por el nivel pre-escolar. Por el contrario, aquellos niños que no han recibido estas oportunidades de educación temprana y que, al mismo tiempo, reciben menos apoyo en las labores escolares en el hogar, están expuestos a repetir varias veces el primer grado y a desertar.

Los hijos e hijas de las familias pobres tienen más probabilidades de repetir grado en la primaria que los niños que provienen de hogares no pobres⁶⁸.

La deserción en secundaria se relaciona con el acceso y la disponibilidad de centros escolares; dificultades de adaptación a las que se enfrentan los estudiantes; cambios en la organización curricular, de un docente generalista en primaria a docentes por materias en secundaria; altos costos asociados con la compra de uniformes, libros, materiales, transporte, alimentación y otros; frecuente necesidad de trabajar para obtener ingresos; y limitaciones en la oferta educativa. Estos obstáculos impiden el goce del derecho a la educación de jóvenes pertenecientes a los grupos más pobres y a los que habitan en áreas alejadas de los centros urbanos, lo que retrasa e impide el logro de los objetivos educativos de estos sectores⁶⁹.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha señalado que, desde temprana edad y a lo largo de su vida, la niña indígena se enfrenta a una serie de barreras institucionales, sociales, culturales y económicas que impiden su acceso y permanencia en el sistema educativo formal y, por ende, menoscaban el desarrollo de habilidades y destrezas cognitivas y sociales. Los roles de género establecidos en las familias indígenas en muchas ocasiones favorecen a los niños y las condiciones de pobreza en que viven son factores que obran en contra de que una niña indígena inicie o continúe sus estudios, dándole, en cambio, prioridad al desarrollo de labores domésticas y actividades económicas desde muy temprana edad⁷⁰.

Un ejemplo lo ofrece la Comarca Kuna Yala, en donde en 2009 se matriculó un 8.3% menos de niñas que de niños en una matrícula total de 6,370 alumnos. Similares resultados se dieron en la Comarca Emberá-Wounaan, con un 9.9% menos de niñas que de niños en una matrícula de 2,281 alumnos, y en la Comarca Ngäbe Buglé, donde hubo un 6.5% menos de niñas que de niños matriculados, de un total de 43, 823 alumnos⁷¹.

En el caso de las adolescentes indígenas, la deserción escolar está asociada a las responsabilidades de cuidado asignadas por las expectativas del rol de género, la violencia de género y la negación de sus derechos reproductivos y sexuales. Los datos de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER) del año 2009 identificaron que los nacimientos en adolescentes cuyas edades oscilan entre los 15-19 años son más frecuentes en las áreas indígenas (32.4%), seguidos por las áreas rurales (24.0%) y, en menor proporción, por las áreas urbanas (16%).⁷² Esto trae como consecuencia que las



niñas y adolescentes indígenas adelanten su vida reproductiva, abandonen el sistema educativo y tengan menores oportunidades de desarrollo humano ya que "la exclusión de las mujeres indígenas de la educación, el logro educacional bajo y las tasas inferiores de bilingüismo impactan negativamente en su capacidad de obtener ingresos mayores, obtener acceso a los servicios de salud, practicar las estrategias seguras de salud reproductiva y organizarse eficazmente"⁷³.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra las Mujeres, si bien reconoce los esfuerzos realizados por el Estado con miras a eliminar el analfabetismo, particularmente mediante campañas como Muévete por Panamá, observa con preocupación el alto nivel de analfabetismo de las mujeres de zonas rurales que hablan idiomas indígenas, y por ello han alentado al Estado a que redoble sus esfuerzos para erradicar

el analfabetismo⁷⁴. La recomendación toma en consideración la situación descrita en el Informe Alternativo presentado por las organizaciones de mujeres indígenas de Panamá a dicho Comité, que señala que el analfabetismo en las mujeres indígenas disminuye su participación en espacios públicos y privados y aumenta el desconocimiento de sus derechos⁷⁵.

En mayo de 2011, durante el taller que la OACNUDH organizó para la validación del presente estudio, las mujeres indígenas expresaron su preocupación ante la falta de conocimiento que las propias mujeres indígenas tienen de sus derechos. Este desconocimiento les lleva a demandar mayores oportunidades de capacitación que les permitan adquirir las herramientas necesarias para la formación de lideresas dentro de las comarcas y comunidades.

⁶⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio. Panamá 2010. Pág. 168.

⁶⁹ Ibid. Pág. 169.

⁷⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador) Panamá, 2010 Págs. 62-63.

⁷¹ Ibid. Pág. 62.

⁷² Ruth Graciela De León Richardson et.al. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud. Indicadores del Sistema Indicativo Panameño. Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Panamá, 2010. Pág. 4.

⁷³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador). Panamá, 2010. Pág. 64.

⁷⁴ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 45° Período de Sesiones. 18 de enero al 05 de febrero de 2010. CEDAW/C/PAN/CO/7. 05 de febrero de 2010. Párr. 34-35.

⁷⁵ Naciones Unidas. Informe Alternativo al Comité CEDAW. La Voz de las mujeres Indígenas de Panamá. Pág. 2.



DERECHO A LA SALUD

*No es correcto que tengamos que caminar tanto para que podamos tener acceso a la salud*⁷⁶.

La creación de las comarcas indígenas y el desarrollo de sus cartas orgánicas por parte del Gobierno de Panamá externaron un especial interés en garantizar a los pueblos indígenas

el disfrute de su derecho a la salud, incluido el ejercicio de las prácticas derivadas de su medicina tradicional, tal como se aprecia en las siguientes disposiciones de creación de la comarcas.

Disposiciones sobre la creación de las comarcas indígenas de la República de Panamá

Creación del distrito comarcal Kuna de Madungandí: “El Ministerio de Salud y los centros especializados tendrán la responsabilidad de garantizar la salud de la población de la Comarca Kuna de Madungandí.”

Creación de la Comarca Ngäbe-Buglé: “El Ministerio de Salud desarrollará programas especiales en la Comarca, a fin de garantizar la salud de la población Ngäbe-Buglé. Se respetarán, reconocerán, preservarán y mantendrán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de la medicina tradicional.”

Creación del distrito comarcal Kuna de Wargandí: “El Estado establecerá los mecanismos necesarios para regular las actividades de salud y mantendrá instalaciones para la atención primaria y la atención médica en general.”

Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan: “La protección y vigilancia de la salud de los pueblos Emberá y Wounaan será responsabilidad fundamental del Congreso General, en coordinación con el Ministerio de Salud. Se garantizará el reconocimiento y el ejercicio de la medicina tradicional de la Comarca y de los programas del Ministerio de Salud.”

⁷⁶ Floriselda Peña, Wounaan. Miembro de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional para América Central de la OACNUDH.

Otro esfuerzo en este sentido fue la aprobación del Decreto Ejecutivo N° 117 del 2003, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Medicina Tradicional Indígena con el mandato de coordinar, organizar y desarrollar propuestas de políticas y estrategias dirigidas a las poblaciones indígenas, para la aplicación de la medicina tradicional en coordinación con las entidades públicas y privadas, así como con los agentes de la medicina tradicional y los congresos indígenas.

Esta Comisión no llegó a instaurarse. La actual Administración tiene prevista la creación de la Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas, que será la encargada de elaborar las políticas, planes y programas para el acceso de los pueblos indígenas a servicios estatales de salud con pertinencia cultural.

Para resaltar la importancia del compromiso estatal, algunas instancias internacionales han subrayado la necesidad de fortalecer los servicios de salud en las comarcas. En especial, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a Panamá adoptar todas las medidas necesarias para que los niños indígenas puedan acceder a servicios culturalmente apropiados y gocen de todos sus derechos sin discriminación⁷⁷. Posteriormente, a través de la Resolución N° 322 del 2005, el Ministerio de Salud (MINSa) instó a las instalaciones de salud ubicadas en las comarcas indígenas a que brindasen los servicios de salud a la población indígena de forma gratuita.

Para dar una respuesta en esta dirección, en abril del 2006 el Estado implementó el programa “Red de Oportunidades” como estrategia de cobertura nacional para reducir la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida entre las poblaciones de las áreas urbanas, rurales e indígenas, así como para reducir la mortalidad materna y la mortalidad en niños menores de 5 años. Se trata

de un sistema de transferencias condicionadas (B/.50.00 mensuales, equivalentes a USD50.00) y de bonos para alimentos, con entrega directa a las madres a cambio de que cumplan con la obligación de enviar a sus hijos a la escuela y a los establecimientos de salud para los controles necesarios. El Estado ha informado de que, a julio de 2007, se había cubierto el 100% de las comarcas Emberá-Wounaan, Kuna Yala y Ngäbe-Buglé, beneficiando a 130,484 personas⁷⁸.

De acuerdo con el Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá elaborado por el MINSa y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), existe la necesidad de promover la interculturalidad en los servicios de salud, adecuando el modelo de atención y las infraestructuras existentes para que respondan a las necesidades y visión de los pueblos indígenas mediante la provisión, entre otras cosas, de espacios para parto vertical tradicional en las salas de parto; casas maternas próximas a un hospital, en donde las mujeres de alto riesgo obstétrico puedan estar bajo control durante las dos o tres semanas previas al parto; y albergues comunitarios en donde la partera o los miembros de la familia que acompañen a una paciente puedan alojarse por unos días, puesto que carecen de vivienda en la vecindad⁷⁹.

Basado en dicho diagnóstico y con el objetivo de contribuir a la definición de políticas y estrategias para el fomento de la salud y el abordaje integral intercultural de los problemas de salud de los pueblos indígenas, el MINSa aprobó el Plan de Salud 2008-2010, pendiente de implementación. Reiterando su preocupación, los miembros de Panamá de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de OACNUDH precisaron que se requiere un trabajo coordinado con las autoridades indígenas tradicionales para lograr

⁷⁷ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño Observaciones Finales.. 36° Período de Sesiones. CRC/C/15/Add. 233. 30 de junio de 2004. Párr. 64.

⁷⁸ Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Social. IV Informe Nacional Clara González. Situación de la Mujer en Panamá 2002-2007. Pág. 42-43; Informe del Estado de Panamá al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/PAN/7. 09 de octubre de 2008. Párrs. 172-173.

⁷⁹ Gobierno de Panamá. Ministerio de Salud y Organización Panamericana de Salud. Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá 2008-2010. Pág. 24.

que la infraestructura en salud refleje un enfoque intercultural, aspectos que no están contemplados en la legislación actual.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos reiteró en el 2008 que el Estado debe garantizar el acceso de todos los indígenas a servicios de salud adecuados⁸⁰. En comparación con los servicios que recibe la población en otras regiones del país, las comarcas indígenas cuentan con una infraestructura de salud muy limitada en términos del número de instalaciones, condiciones óptimas de servicio y número de personal de salud disponible para la atención de la población⁸¹.

En la Comarca Kuna Yala hay 2 hospitales, 6 centros de salud y policlínicas, y 12 sub-centros y puestos de salud; en la Comarca Emberá-Wounaan hay 16 sub-centros y puestos de salud; y en la Comarca Ngäbe-Buglé hay 10 centros de salud y policlínicas y 93 sub-centros y puestos de salud⁸².

El Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá determinó también que la provisión de salud en las comarcas indígenas se ha caracterizado tradicionalmente por recursos humanos limitados y un limitado acceso económico, geográfico y cultural de la población a la oferta de servicios de salud. En dichas áreas, los servicios son ofertados principalmente en los puestos de salud, los cuales son instalaciones de primer nivel de atención. Allí, los servicios son provistos por el ayudante o asistente de salud, generalmente originario del área, quien recibe entrenamiento sólo para proveer servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades a la comunidad, por lo que no se prescriben medicamentos. Los casos que no pueden ser resueltos a este nivel de atención son referidos a niveles más complejos dentro del sistema de salud, para lo cual las personas

tienen que desplazarse a áreas distantes de su residencia⁸³.

Para la población indígena, el acceso a los servicios de salud es difícil por muchos factores. Las mediciones que se han realizado con respecto a las dificultades que tienen las poblaciones indígenas en el acceso a los servicios de salud indican que un 11.3% no demandó el servicio de salud por problemas relacionados con el costo del servicio; un 64.2% por efecto de la distancia; un 44% por falta de medios de transporte; y, entre otras causas, por el maltrato que recibían y la poca participación que tienen en el diseño de programas de salud⁸⁴. Por otra parte, las diferencias culturales y el idioma limitan los procesos de educación en salud.

La Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional de la OACNUDH añade a las limitantes anteriormente expuestas que los horarios de atención en los servicios de salud no están organizados de acuerdo con sus necesidades. Mencionó, igualmente, el problema de acceso y las largas distancias que deben recorrer, sumado a la falta de vías de comunicación y transporte adecuado, especialmente en torno a la Comarca Ngäbe-Buglé. La gran extensión territorial, la baja densidad demográfica y el difícil acceso dificultan la prestación de la atención de salud y de los servicios básicos del Estado. Por último, la Instancia Consultiva Regional subrayó el problema de la falta de recursos económicos a la hora de adquirir medicamentos cuando éstos no son proporcionados en los establecimientos de salud ubicados en las comarcas.

Actualmente el Ministerio de Salud se encuentra reorganizando la prestación de servicios en las

Comarcas Ngäbe-Buglé y Emberá-Wounaan modificando la infraestructura existente y asignando el suficiente personal requerido con la finalidad de crear sub-centros y centros de salud que permitan ofrecerles mejor atención a los pueblos indígenas. Respecto a la población indígena Ngäbe que se traslada para trabajar en las fincas de café de Costa Rica, el Ministerio de Salud señala que está realizando campañas de vacunación a la población infantil indígena, y lo hace de manera coordinada con las autoridades sanitarias de Costa Rica.

En relación al servicio de visitas médicas a las comunidades que se realiza a través del proyecto Mejora de la Equidad en Salud, se señala que la mayoría no se lleva a cabo porque no se coordina adecuadamente con las autoridades indígenas tradicionales y porque el número limitado de profesionales en salud (un médico de medicina general, personal de enfermería, promotores de salud y parteras) y los muy escasos equipos e insumos que trasladan a las comarcas impiden dar una amplia y adecuada cobertura. Por ello, el Ministerio de Salud tiene previsto iniciar un diálogo con las autoridades tradicionales de las Comarcas Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé, a fin de establecer mecanismos de consulta con respecto a las acciones a realizarse bajo este proyecto.

La Clínica Legal de Derechos Humanos de la Universidad de Oklahoma señaló que las personas indígenas que tenían acceso a los centros de atención médica a menudo preferían no recurrir a ellos debido a la falta de conocimiento de los medicamentos, así como por las prácticas culturales que observaban en esos centros⁸⁵. El CIAM sostiene que el trato a los indígenas en los servicios de salud del Estado suele ser discriminatorio, ya que se les relega a los últimos lugares y no hay personal bilingüe o traducción

básica para atender a quienes no hablan o entienden bien el español, como son los adultos mayores y las mujeres⁸⁶.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado que no existe un suficiente abordaje en relación a la pertinencia cultural, visto que el sistema de salud no ha incorporado la sabiduría tradicional de cada pueblo originario en sus prácticas médicas, ni respeta las mismas. Refieren que, aunque en muchas comunidades las personas siguen acudiendo al “botánico” o al sabio tradicional para resolver sus afecciones médicas, éstos cada vez son menos y el acceso a la materia prima de esa medicina tradicional se está reduciendo debido a la presión ambiental, la tala de bosques para megaproyectos económicos y la colonización territorial⁸⁷:

“Ya casi no encontramos nuestras plantas medicinales (...). Ya es difícil encontrar cerca las plantas que utilizamos para combatir la diarrea o los dolores. Lo que mi papá me enseñó, ya no lo puedo utilizar”⁸⁸.

UNICEF señala que, en la mayoría de los países con población indígena en América Latina, los programas de salud sexual y reproductiva (como el de planificación familiar) han sido formulados desde la perspectiva del sistema occidental, que no considera las características socioculturales de los pueblos indígenas en torno a su propia concepción de la sexualidad, la fecundidad y la reproducción humana y que, por otro lado, tampoco toman en cuenta las necesidades y prioridades en salud sexual y reproductiva que tiene cada uno de los pueblos indígenas según su realidad. Como resultado, estos programas son rechazados porque se consideran elementos ajenos a la cultura indígena, porque no logran el impacto entre la población indígena, ni alcanzan los objetivos programáticos y de política pública

⁸⁰ Naciones Unidas. Comité Derechos Humanos. Observaciones Finales. CCPR/C/PAN/CO/3/, 4 de abril de 2008. Párr. 21.

⁸¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador) Panamá, 2010 Pág. 75.

⁸² Gobierno de Panamá. Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Instalaciones de salud en la República, según provincia, comarca indígena distrito. Panamá, 2009.

⁸³ Ministerio de Salud y Organización Panamericana de Salud. Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá 2008-2010. Pág. 43.

⁸⁴ *Ibid.* Pág. 43.

⁸⁵ A/HRC/WG.6/9/PAN/3. 5 de agosto de 2010. Párr. 43.

⁸⁶ Centro de Incidencia Ambiental et al. Pág.8.

⁸⁷ *Ibid.* Pág. 27.

⁸⁸ Wuilio Durán. Emberá de la comunidad de Puerto Lara, Darién.

para los que fueron creados⁸⁹.

En Panamá está pendiente de aprobación el proyecto de ley sobre medicina tradicional referida especialmente al embarazo y parto. Los partos se realizan en los domicilios y el control del embarazo se realiza mediante las prácticas de los pueblos indígenas, pero si surge complicaciones que no pueden ser atendidas por las parteras/comadronas, las mujeres acuden a los centros de salud. La Instancia Consultiva Regional de OACNUDH manifiesta que algunas pacientes no son atendidas en estos centros porque han ingerido la medicina tradicional tuleína utilizada por las parteras para ayudar en el parto. Estos hechos subrayan la necesidad de realizar mayores esfuerzos para promocionar, valorar y elevar la calidad de la labor de las parteras y de los médicos tradicionales, a la luz de su cosmovisión y de las obligaciones sobre el respeto a sus saberes, así como la de formar profesionales de salud que tengan un mayor conocimiento de la medicina tradicional y la epidemiología indígena.

INICIATIVA DEL MINSA PARA FACILITAR EL PARTO VERTICAL

El MINSA viene desarrollando algunas acciones para que las mujeres indígenas puedan realizar el parto vertical tradicional, incluyendo la creación del Programa de Parteras Tradicionales (realizando cursos de capacitación y esfuerzos de vinculación con el Sistema de Salud) y el de Medicina Tradicional de los Pueblos Indígenas. En 2011, el MINSA otorgó subsidios para el funcionamiento de la Asociación de Agentes de la Medicina Tradicional y Natural Ngäbe, conformada por médicos tradicionales y parteras que han sido identificados por la Comarca Ngäbe-Buglé para prestar servicios a la población y a quienes el MINSA otorgó subsidios personales.

De acuerdo con la encuesta ENASSER de 2009 (aplicada solamente en dos de las comarcas, la Ngäbe-Buglé y la Emberá-Wounaan), las mujeres que viven en los entornos urbanos tienen mayor probabilidad de ser atendidas por personal capacitado (99.1%) que aquéllas que residen en áreas indígenas (76.9%). La encuesta también reveló que el 88.5% de los partos en Panamá cuenta con la asistencia de un profesional de salud cualificado (sea médico, gineco-obstetra o enfermera), un 10.65% es asistido por una partera o familiar y un 1% no recibe ninguna asistencia durante el alumbramiento, siendo las áreas indígenas las que presentan una menor frecuencia de atención: 45.1% frente al 99.1% en el área urbana. El 11.3% de los partos ocurren en casa de la mujer y es éste el tipo de parto más frecuente en las áreas indígenas, en donde representa el 55.2%.

La encuesta ENASSER de 2009 también reveló que el número promedio de hijos de mujeres indígenas es de 6.2, comparado con un promedio de 2.7 hijos en el área urbana. Asimismo, el porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas en el área indígena es del 32.4%, cifra ésta que representa el doble de las mujeres que son madres o están embarazadas en áreas urbanas, que es del 16.0%. Estas cifras no reflejan cambios significativos con respecto a lo reportado en el Censo de 2000, cuando se indicó que “la tasa global de fecundidad es más del doble en mujeres indígenas, quienes tienen 6.6 hijos y las mujeres no indígenas 2.9 hijos.”⁹⁰

La Organización Mundial de la Salud considera que entre un 88% y el 98% de las muertes maternas pueden ser prevenidas⁹¹ y que “el fracaso para la prevención de enfermedades maternas inhabilitantes y muerte materna representa una de las más grandes injusticias de nuestro tiempo”⁹². UNICEF sostiene que algunas condiciones de morbilidad materna que rodean el embarazo,

el parto y el puerperio afectan negativamente la salud de las mujeres en este período y representan un riesgo potencial para su vida y su salud, siendo aún mayores los riesgos a los que se enfrentan las mujeres indígenas debido a: a) la cosmovisión indígena y la percepción del riesgo obstétrico; b) el conflicto entre el sistema de salud tradicional y el occidental; c) el concepto de salud y enfermedad, sus interpretaciones culturales y las respuestas del sistema de salud tradicional frente a la aparición y el reconocimiento de signos de gravedad; y d) los roles y relaciones de género; así como la autonomía de la mujer indígena.⁹³ Debido a las relaciones de desigualdad de género que experimentan a lo largo de su ciclo de vida, las mujeres indígenas sufren situaciones perjudiciales para su salud, tales como las denominadas “tres barreras”, que consisten en la demora en tomar la decisión de buscar ayuda, la demora en llegar a la institución de atención y la demora en recibir el tratamiento adecuado en la institución⁹⁴.

En Panamá, son las mujeres indígenas y rurales quienes más sufren la discriminación y tienen, por consiguiente, mayor riesgo de muerte materna.⁹⁵ La desatención de la salud sexual y reproductiva afecta en gran medida a las mujeres indígenas y pobres, lo cual se evidencia a través de la mortalidad materna, ausencia de asistencia profesional del parto en áreas rurales y las necesidades insatisfechas de planificación familiar⁹⁶.

La reducción de las tasas de mortalidad materna es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En su III Informe sobre el cumplimiento de los ODM, el Gobierno de Panamá señaló que las causas de la

mortalidad materna como el embarazo terminado en aborto, hemorragia pos-parto, enfermedades adquiridas antes del embarazo que pueden complicar el estado de gravidez de la madre, eclampsia, sepsis puerperal y desprendimiento prematuro de la placenta, entre otras, se pueden prevenir a través de la mejora de las coberturas, la calidad de los servicios básicos y que, para ello, se deben implementar modelos de atención con una perspectiva intercultural y que estén focalizados en las áreas indígenas⁹⁷.

En Panamá, la tasa de mortalidad materna entre el año 2005 y el año 2009 ha venido decreciendo a nivel nacional. En el año 2009, la tasa promedio fue de 42.4 muertes por cada cien mil nacidos. Sin embargo, la Comarca Ngäbe-Buglé registró una tasa de mortalidad materna de 183.4 muertes por cada cien mil nacidos, la mayor tasa de mortalidad materna a nivel nacional desde el año 2007⁹⁸.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer observa con preocupación la elevada tasa de mortalidad materna en Panamá, causada principalmente por la falta de atención médica apropiada, en particular para las mujeres de zonas rurales e indígenas. El Comité instó al Estado a mejorar el acceso a los servicios de salud para todas las mujeres y, en particular, para los grupos de mujeres más vulnerables, como las indígenas. También le instó a adoptar medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna garantizando la atención médica adecuada durante el embarazo, el parto y el pos-parto y asegurando el acceso a las instalaciones de atención de la salud y a asistencia médica prestada por personal capacitado en

⁸⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador) Panamá, 2010. Pág. 75.

⁹⁰ <http://www.eclac.org/celade/agenda/0/31370/RelatoriaPanama.pdf>

⁹¹ Organización Mundial de la Salud. Maternal Mortality: helping women off the road to death. En: WHO Chronicle, Vol. 40 (1986).

⁹² R.J. Cook, B.M. Dickens et. al. Organización Mundial de la Salud. Advancing safe motherhood through human rights. Geneva, 2001.

⁹³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador) Panamá, 2010. Pág. 78.

⁹⁴ Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud. Perfil de Género y Salud de la República de Panamá. 2010. Pág. 28; Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas. Dossier sobre Interculturalidad y Salud Materna. Págs. 18-19. Sistema de Naciones Unidas/Gobierno de la República de Panamá. Panamá, 2010. Pág. 83.

⁹⁵ *Ibid.* Pág. 29.

⁹⁶ Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM). Informe Alternativo: Situación de Derechos Humanos de las Mujeres en Panamá. Panamá, 2009. Pág. 25.

⁹⁷ Fondo de Población de las Naciones Unidas. Dossier sobre Interculturalidad y Salud Materna. Sistema de Naciones Unidas/Gobierno de la República de Panamá. Panamá. Pág. 84.

⁹⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador) Panamá. Pág. 79.

todas las zonas del país, en particular en las zonas rurales⁹⁹.

MINSA, ASMUNG Y UNFPA, Unidos para reducir las muertes maternas

El MINSA, la Asociación de Mujeres Ngäbe (ASMUNG) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) vienen implementando el programa de Reducción de Muertes Maternas en la Comarca Ngäbe-Buglé, a través del cual se ponen en práctica diversas estrategias como las bolsas semáforo, el albergue de embarazadas, los planes de parto, el mapeo de embarazadas y la iniciativa “Salvando Vidas”, para motivar poco a poco el control del embarazo y la atención calificada del parto. Este programa no sólo va dirigido a la población residente en la Comarca sino también a las familias que migran para trabajar en las fincas de café en Costa Rica. El Programa ha motivado un incremento en el número de controles prenatales, para el año 2008 ya se habían realizado 20,000 controles¹⁰⁰.

INCIDENCIA DEL VIH-SIDA EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Durante el Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en junio de 2001, el Gobierno de Panamá adoptó la Declaración de Compromiso en la Lucha Contra el VIH/SIDA, instrumento que proporciona un marco para dar una amplia respuesta a la epidemia mundial, cuyas metas y objetivos están diseñados para abordar todas las dimensiones de la epidemia. Desde entonces se han dado algunos avances importantes: se aprobó la Ley N° 3 del 2000 para la educación y promoción de la salud, investigación, prevención, detección

vigilancia epidemiológica y atención integral de las infecciones de transmisión sexual, el virus de inmunodeficiencia humana y del síndrome de inmunodeficiencia adquirida; se conformó la Comisión Nacional para la Prevención y Control del Virus de Inmunodeficiencia Humana (CONAVIH), constituida por distintas instituciones que tienen como finalidad promover, apoyar y coordinar las acciones de prevención y control de la epidemia del VIH o SIDA; en 2008, el MINSA aprobó la Política Pública referente al VIH/SIDA, haciendo énfasis en la prevención y tratamiento de los pueblos indígenas residentes en las comarcas; y el MINSA aprobó el Plan Estratégico Nacional Multisectorial para el quinquenio 2009-2014¹⁰¹.

Uno de los obstáculos para la consecución de resultados positivos en materia de VIH/SIDA es que los estudios realizados no han sido actualizados para reflejar particularmente las circunstancias que prevalecen en las poblaciones indígenas, la población LGTB (Lesbianas, Gays, Transexual y Bisexuales) y las trabajadoras sexuales. La escasez de conocimiento sobre la realidad que enfrentan las personas que viven con el virus en estas poblaciones dificulta que sirva de base para establecer mecanismos efectivos de prevención y atención para estas personas¹⁰².

Se han reportado casos de VIH/SIDA en todas las regiones del país, pero las regiones con mayores tasas de prevalencia en Panamá son los centros urbanos de Colón, la región metropolitana, el distrito de San Miguelito, y Panamá Oeste. Zonas fronterizas como la provincia de Chiriquí y la Comarca Kuna Yala representan un segundo grupo de zonas con mayor prevalencia¹⁰³. Según estimaciones del sistema de vigilancia epidemiológica, este grupo tiene una prevalencia de VIH/ SIDA que duplica la prevalencia en la población general.

Un estudio exploratorio realizado en la Comarca Kuna Yala y poblados periféricos metropolitanos en 2005 informa de que los Kunas en general carecen de información sobre ITS/VIH/SIDA, que la mayoría de las mujeres nunca ha utilizado preservativo y muchas no saben qué es¹⁰⁴. De acuerdo con la información del MINSA, a fecha de 31 de diciembre de 2009, se habían reportado 125 casos de VIH (38 mujeres y 87 hombres) y 93 de SIDA (23 mujeres y 70 hombres) en la Comarca Kuna Yala.¹⁰⁵ De acuerdo con la encuesta ENASSER, en las comarcas indígenas, la población de 15 a 24 años que conoce a través de qué medios se puede adquirir el VIH asciende al 35.8%, a diferencia del 89.1% de las personas del área urbana que manejan igual información. Visto que la población indígena de Kuna Yala presenta niveles considerables de personas portadoras y reflejan un bajo nivel de conocimiento sobre las formas de transmisión del virus, parece necesario desarrollar intervenciones basadas en las construcciones étnico-culturales de la sexualidad, con el fin de modificar comportamientos de riesgo e incrementar el uso de los métodos de prevención¹⁰⁶.

Un estudio realizado por el CIAM destacó que la tasa de incidencia de contagios por VIH/SIDA entre el pueblo Kuna es superior al promedio nacional, tal como lo han manifestado el MINSA y ONUSIDA¹⁰⁷. Conjuntamente con las regiones de salud de Panamá Metro, San Miguelito y Colón, la Región de Salud de la Comarca Kuna Yala se encuentra entre las regiones más afectadas por la epidemia¹⁰⁸. En este sentido, el CERD expresó su preocupación por los niveles de VIH/SIDA

prevalecientes entre dicho pueblo y el escaso acceso a servicios de salud sexual y reproductiva para los pueblos indígenas. Igualmente, urgió al Estado a asegurar el acceso y la disponibilidad de servicios de salud sexual y reproductiva a toda su población, en particular al pueblo indígena Kuna Yala, y a que se lleve a cabo una campaña de sensibilización en el tema de enfermedades de transmisión sexual¹⁰⁹.

En el Informe Las mujeres indígenas de Panamá se señala que hay escaso tratamiento de la sexualidad dentro de la cosmovisión de las comunidades. Faltan datos concretos y estadísticas que permitan tener un diagnóstico de la epidemia en el interior de los pueblos indígenas¹¹⁰. A través de este estudio, la CEDAW alentó al Estado a redoblar sus esfuerzos para concienciar y educar a las mujeres y niñas, particularmente en las zonas rurales, sobre las formas de protegerse contra el VIH/SIDA. El Comité instó a Panamá a velar por que las mujeres y las niñas tengan igualdad de derechos y acceso a servicios de detección del VIH/SIDA y a servicios sociales y de atención de la salud conexos¹¹¹.

Con el apoyo de la agencia ONUSIDA de las Naciones Unidas, el MINSA está realizando campañas de prevención con enfoque intercultural y respetando el concepto de sexualidad dentro de la cosmovisión de las mujeres y niñas indígenas, considerando que, mediante Decreto Ejecutivo N° 5 de 2006, se estableció la gratuidad de la prueba del VIH, su aplicación durante el control prenatal y el tratamiento y pruebas de control necesarias para la madre y el bebé.

⁹⁹ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer. Observaciones Finales. CEDAW/C/PAN/CO/7. 2010. Párr. 42-43.

¹⁰⁰ Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud. Perfil de Género y Salud de la República de Panamá. 2010. Pág. 28; FGobierno de Panamá. Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud. Perfil de Género y Salud de la República de Panamá. 2010. Pág. 28; Fondo de Población de las Naciones Unidas. Dossier sobre Interculturalidad y Salud Materna. Pág. 12.

¹⁰¹ Gobierno de Panamá. Defensoría del Pueblo. Consideraciones de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de derechos humanos en la República de Panamá con ocasión del Examen Periódico Universal. Panamá, 2010. Pág. 5. Acceder en http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/DP_DefensoriadelPueblodePanama_S.pdf.

¹⁰² *Ibid.* Pág. 5.

¹⁰³ Banco Mundial. Reduciendo la vulnerabilidad al VIH/SIDA en Centroamérica. Panamá: situación del VIH/SIDA y respuesta a la epidemia. Washington D.C., 2006. Pág. 3.

¹⁰⁴ *Ibid.* Pág. 6.

¹⁰⁵ Gobierno de Panamá. Ministerio de Salud. Departamento de Epidemiología/Sección de Estadística.

¹⁰⁶ Sistema de Naciones Unidas y Gobierno de la República de Panamá. Pág. 98.

¹⁰⁷ Centro de Incidencia Ambiental et al. Pág. 28.

¹⁰⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades (documento en borrador) Panamá. Pág. 81.

¹⁰⁹ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/C/PAN/CO/15-20 2010 .Párrafo 19.

¹¹⁰ Naciones Unidas. Informe Alternativo al Comité CEDAW. La Voz de las mujeres Indígenas de Panamá. Pág. 2.

¹¹¹ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales. CEDAW/C/PAN/CO/7. 2010. Párr. 45.

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Las mujeres somos sensibles a todo lo que nos rodea, nuestra preocupación es que los hijos vayan a la escuela, que salgan adelante, enseñarles a ellos para que la cultura no se pierda; si hay abandono del esposo, una no abandona a los hijos. Nuestro papel es el de los saberes.

Antonia Alba, Kuna.

El artículo 39° de la Constitución Política de Panamá prohíbe reconocer “asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.” El nuevo Código Penal aprobado mediante la Ley N° 14, del 18 de mayo de 2007, dispone que “quien cause la muerte a otro será sancionado con pena de veinte a treinta años de prisión cuando se ejecute en acto de discriminación o racismo”.

A pesar de los avances mencionados, el CERD expresó su preocupación ante la no existencia de una disposición general que prohíba la discriminación por motivos de raza, que tipifique como delitos los actos de discriminación racial y que sea compatible con la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Por ello, recomendó adoptar una legislación que dé plena vigencia a las disposiciones de la Constitución relativas a la no discriminación que prohíban expresamente la discriminación por motivos de raza y garanticen que se pueda disponer de recursos eficaces para aplicar esa legislación ¹¹².

La Ley N° 16, del 10 de abril del 2002, dictó medidas para evitar todo acto de discriminación y reguló el derecho de admisión a los establecimientos públicos. Es importante destacar que esta ley tiene, entre sus objetivos, el adoptar medidas

para que los distintos grupos de la sociedad, como los pueblos indígenas, gocen de los derechos enunciados por la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

La misma Ley 16 creó la Comisión Nacional contra la Discriminación para analizar la aplicación del referido instrumento internacional por parte de Panamá y formular propuestas al Órgano Ejecutivo que permitan incorporar acciones que garanticen el derecho a la no discriminación a la agenda del Estado. Esta Comisión estaría integrada por el Defensor del Pueblo, quien la presidirá y por representantes de la Asamblea Nacional, el Órgano Judicial, organizaciones no gubernamentales y los pueblos indígenas y afro-descendientes. Hasta la fecha de elaboración del presente estudio, los pueblos indígenas no han designado a su representante, ni se ha elaborado un Plan Nacional contra la Discriminación, situaciones éstas que deben ser prontamente resueltas.

En el aspecto institucional, la Defensoría del Pueblo cuenta con una Unidad Especializada de Asuntos Indígenas que requiere mayor apoyo. La Unidad adolece de limitaciones de recursos económicos, escasez de personal y coordinación efectiva con las Oficinas Regionales en aras de atender debidamente la problemática de los pueblos indígenas, y por eso es imperativo dotar a la Institución de herramientas de gestión basadas en estándares internacionales de derechos humanos.

Otra instancia institucional es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, entidad encargada de conocer y sancionar las violaciones a la Ley N°

11, del 22 de abril del 2005, mediante la cual se prohíbe la discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

En lo que a igualdad de género se refiere, Panamá cuenta, desde enero de 1999, con la Ley N° 4 sobre Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que tiene como meta lograr la integración plena de las mujeres panameñas al proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país, abordándose en ella los derechos de las mujeres indígenas. Posteriormente, se aprobó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2002-2006.

El Instituto Nacional de la Mujer, creado mediante la Ley N° 71 de 2008, tiene a su cargo la implementación de dicha ley, al igual que los planes y políticas públicas que de ella se deriven. Para tal fin es necesario tener en cuenta que la CEDAW expresó al Estado panameño su preocupación ante la escasez de datos estadísticos desagregados por sexo sobre la situación de las mujeres, en particular sobre la situación de las mujeres indígenas y de las afro-descendientes, en relación con todas las esferas que abarca la Convención ¹¹³.

En el Informe alternativo presentado a la CEDAW, La Voz de las Mujeres Indígenas de Panamá, señalan que a pesar de los avances en materia de leyes que protegen los derechos de las niñas y mujeres, su implementación ha tenido poco efecto en revertir la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres indígenas, puesto que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no sólo se debe reconocer mediante instrumentos legales, sino que debe ser propiciada para que las mujeres indígenas se conviertan en agentes de cambio desde su propia visión ¹¹⁴.

Del mismo modo, el CERD expresó su preocupación ante la realidad que viven los pueblos indígenas y las grandes dificultades a las que se enfrentan para disfrutar de sus derechos, como víctimas de una discriminación racial de facto y de marginación, siendo particularmente vulnerables a violaciones de derechos humanos. También preocupan al Comité las causas estructurales que perpetúan la discriminación y la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo ¹¹⁵.

El Comité alentó al Estado a considerar la posibilidad de hacer la declaración facultativa prevista en el artículo 14° de la Convención, a fin de reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas, comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte del Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en dicha Convención.

El Comité le recomendó a Panamá combatir la discriminación y aplicar efectivamente las medidas especiales para que los pueblos indígenas disfruten de los derechos humanos plenamente y en igualdad de condiciones.



¹¹² Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/ C/PAN7/CO/15-20. Párr. 9.

¹¹³ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales. CEDAW/C/PAN/CO/7. 2010. Párr. 2.

¹¹⁴ Informe alternativo a la CEDAW. La voz de las mujeres indígenas de Panamá. Pág. 2.

¹¹⁵ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales. CERD/ C/PAN7/CO/15-20. 2010. Párr.11 y 25.

CONCLUSIONES

El proceso gradual de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá es fundamental para asegurar las condiciones materiales y jurídicas que les permitan mantenerse como pueblos en un ambiente de respeto y armonía. Si bien en Panamá se han tomado medidas legislativas y administrativas para avanzar en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, son necesarios mayores esfuerzos que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos, su subsistencia y la preservación de su identidad cultural. En este sentido, el reconocimiento comarcal que garantiza la protección jurídica de los territorios indígenas y el reconocimiento de las autoridades tradicionales en el manejo de sus asuntos internos han constituido un importante punto de partida para la efectiva instrumentalización de otros derechos. Las leyes comarcales son la base para fortalecer el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, amparados por el derecho internacional de los derechos humanos.

Antes de profundizar en las conclusiones por tema, se puntualizan tres conclusiones generales.

En primer lugar, el diagnóstico ha encontrado que a menudo existe una brecha entre el alcance de un derecho y su instrumentalización. Esto se da, por ejemplo, con respecto a la garantía territorial. La Constitución de la República requiere que el Estado garantice 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, agregando además que la Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras. A pesar de las disposiciones de la Constitución, la reglamentación sólo se ha cumplido para 5 de los 7 pueblos indígenas reconocidos por el Estado panameño, dejando además grandes extensiones de territorio indígena fuera de la delimitación comarcal.

Esta disparidad entre la definición de un derecho y su implementación legislativa puede salvarse mediante un ejercicio de armonización de la legislación que, si bien puede ser promovido por diferentes actores, ha de ser siempre consultado con los pueblos indígenas, tal y como exigen la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio N° 169 de la OIT, que el actual Gobierno se comprometió a ratificar.

La segunda conclusión general está relacionada con la brecha que a menudo se evidencia entre el cumplimiento de las reglas y la garantía efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, se ha constatado que se requiere un mayor nivel de análisis y estudio para adaptar el cumplimiento de la normas a la pertinencia étnica y poder garantizar así los derechos. En el caso de la educación bilingüe, por ejemplo, la presencia de maestros indígenas bilingües no garantiza una educación de calidad si no se pone a disposición de los maestros material didáctico pertinente culturalmente.

La tercera conclusión general alude a que, si bien es cierto que la falta de recursos humanos y financieros es un factor importante en la superación de la problemática descrita, no representa el único obstáculo. Para alcanzar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas es necesario un exhaustivo examen sobre los valores en los que se basa la reglamentación de la legislación y la elaboración de políticas públicas, atendiendo a las demandas de una sociedad multicultural. A este factor, se suman también el desconocimiento y la falta de capacidades que presentan las instituciones públicas y sus agentes frente al cumplimiento de sus obligaciones en materia indígena. En el taller de validación del presente diagnóstico, los funcionarios públicos que participaron en el estudio manifestaron la necesidad de asesoramiento y capacitación para conocer y comprender el alcance de las obligaciones que debe cumplir cada institución

según el marco jurídico internacional y nacional. Una de las propuestas que surgieron del espacio de diálogo para la definición de acciones futuras fue la elaboración de un manual que guíe la intervención de las instituciones en el ámbito que les corresponda y garantizar de forma real los derechos de los pueblos indígenas.

A continuación se detallan las conclusiones clasificadas por derecho.

DERECHO A LA TIERRA, EL TERRITORIO Y LOS RECURSOS NATURALES.

Los derechos territoriales son los más reconocidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El territorio se vuelve condición fundamental para ejercer el derecho a la vida, y a partir de allí ejercer los derechos culturales, políticos, económicos y sociales. Si bien el gobierno de Panamá ha reconocido cinco comarcas indígenas, no todos los pueblos indígenas de Panamá han sido beneficiados con dicho reconocimiento, el pueblo nasó y el pueblo bribri continúan a la espera de una solución para el reconocimiento y adjudicación de sus territorios. La Ley 72 sobre Tierras Colectivas, que busca titular las tierras indígenas que quedaron fuera de la titulación comarcal, aún no ha tenido una adecuada aplicación debido a su falta de reglamentación. Esta situación ha incrementado las demandas y los conflictos sociales en las comunidades que están a la espera del reconocimiento de sus territorios.

A la falta de titulación de los territorios indígenas se suma la invasión de los territorios, titulados o en reclamo, por parte de población no indígena. Esta conflictividad ha originado situaciones de violencia y, en algunos casos, atentados contra la vida e integridad de las personas. Las autoridades y líderes indígenas que participaron en el taller de validación del presente Diagnóstico expresaron sentir una ausencia del Estado en la resolución de estos conflictos. Tal y como establece la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y

sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas sería la forma adecuada de poner fin a las demandas de reconocimiento y adjudicación de sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado.

Al igual que el resto de pueblos indígenas de la región centroamericana, los pueblos indígenas de Panamá han expresado su disconformidad y preocupación por los proyectos de desarrollo económico basados en la extracción o explotación de recursos naturales que se ejecutan en sus territorios sin su consentimiento previo, libre e informado. Numerosos actos de protesta contra los denominados megaproyectos, y contra reformas legislativas que atentan contra sus derechos han sido reprimidos violentamente por las fuerzas de seguridad. Ante esta situación, las autoridades indígenas solicitaron, en los talleres de validación y definición de un plan de acción, la creación de un mecanismo de consulta y participación mediante el cual el Estado les presente los planes, programas, proyectos, medidas legislativas, administrativas o políticas públicas, que pretende elaborar y que les afectan directamente.

Si bien se ha reestructurado la institucionalidad en materia de tierras mediante la creación de una entidad para la atención específica de los pueblos indígenas, sólo la coordinación con las autoridades indígenas y su efectiva participación permitirán el cumplimiento de sus fines.

Recomendaciones

1. Los pueblos indígenas sugieren la regulación de la Ley N° 72 de Tierras Colectivas para dar seguridad jurídica a las comunidades que quedaron fuera de las comarcas indígenas.
2. Los pueblos indígenas proponen el saneamiento de las comarcas para que sean expulsados de sus tierras los colonos de residen en ellas de manera irregular.

DERECHO A LA CONSULTA

La falta de mecanismos adecuados de consulta con los pueblos indígenas, aplicable para aquellos asuntos que les afectan o conciernen, ha generado

una situación de conflictividad y enfrentamiento entre algunos pueblos indígenas de Panamá y el gobierno. Las concesiones de exploración y explotación a empresas privadas para el desarrollo de proyectos de desarrollo económico se otorgan vulnerando el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de pueblos indígenas.

Tanto el Sistema de las Naciones Unidas como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han pronunciado con respecto a la falta de consulta con los pueblos indígenas en asuntos que les afectan, señalando además cómo esta situación puede afectar la vida y supervivencia de los pueblos indígenas. Las recomendaciones emitidas al respecto parecen haber sido someramente tomadas en cuenta por las autoridades estatales, ya que, hasta el momento, no se ha llevado a cabo ningún proceso de consulta formal. En su defecto, se han celebrado espacios de diálogo para dar salida a situaciones de tensión como la motivada por la reforma del Código de Minería en 2011.

Recomendaciones

1. En primera instancia los pueblos indígenas recomiendan la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en estados independientes.
2. Los pueblos indígenas sugieren la reglamentación del derecho de consulta del que gozan los pueblos indígenas como un mecanismo de diálogo sobre las medidas que les afectan.
3. Los pueblos indígenas también recomiendan la creación de un mecanismo de consulta con pueblos indígenas en el seno de Naciones Unidas, siguiendo el mecanismo de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional de la OACNUDH.

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

El reconocimiento a la autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas a través de las leyes comarcales y sus cartas orgánicas es su significativo avance en el cumplimiento del derecho de libre determinación. Sin embargo, el ejercicio de este derecho se dificulta por la falta de cumplimiento de los principios contenidos en

la carta orgánica que rige el funcionamiento de las comarcas. En este sentido los pueblos indígenas solicitan al Estado la asignación de recursos económicos que les permitan una verdadera gestión de sus territorios para poder manejar de manera interna los temas relacionados con los ámbitos de educación, salud, medio ambiente y tierras, desde su propia visión cosmovisión y sus propios modelos de desarrollo.

Recomendaciones

1. Apoyar la institucionalización de un espacio de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.
2. Priorizar acciones destinadas a la aprobación del Convenio 169 de la OIT.
3. Establecer medidas afirmativas para que jóvenes indígenas accedan a las universidades.
4. Incidir para que se asignen presupuesto a los Congresos para la ejecución de los programas que acuerden implementar.
5. Proteger los conocimientos ancestrales: "el conocimiento ancestral es lo que nos hace seguir siendo indígenas".

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia estatal se encuentra limitado por factores tan diversos como la existencia de defensores públicos no capacitados en los derechos de pueblos indígenas, la ausencia de intérpretes con conocimientos de la terminología jurídica y la insuficiencia de recursos económicos con los cuales darle seguimiento a una denuncia.

La incorporación de las Reglas de Brasilia a la administración de justicia es una medida positiva cuya efectiva implementación permitirá superar las limitaciones en el acceso a la justicia que confrontan los pueblos indígenas y que han sido identificadas en este diagnóstico.

Se han presentado situaciones de conflicto entre el sistema de justicia estatal y el sistema de justicia propio de los pueblos indígenas, motivados en gran medida por el desconocimiento de las autoridades estatales del derecho de los pueblos indígenas sobre la administración de justicia y por la negación de la existencia del pluralismo jurídico.

Recomendaciones

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Debido a la nueva configuración político administrativa del país, a partir del proceso electoral del año 2004, los electores de las comarcas pueden elegir a sus diputados, representantes de corregimiento, alcaldes y concejales. Asimismo, presentan una terna de candidatos para que el Presidente de la República escoja al gobernador o gobernadora de la comarca.

Las mujeres indígenas reivindican tener igual participación que los hombres indígenas en la toma de decisiones, tanto dentro de las comarcas como en los territorios ubicados fuera. En la actualidad, su participación se limita a asistir y opinar, pero no pueden emitir un voto. Las mujeres indígenas también reclaman tener una mayor posibilidad de ser elegidas como autoridades tradicionales. Los cargos públicos ocupados por hombres y mujeres indígenas no son en puestos de dirección; por consiguiente, ambos demandan acceso a puestos que les permitan tener más posibilidades de incidir en la adopción de medidas que garanticen el ejercicio de sus derechos.

Recomendaciones

DERECHO A LA EDUCACIÓN

La reciente aprobación de la ley que reconoce las lenguas de los pueblos indígenas y que dicta normas para la educación bilingüe intercultural constituye un avance frente a las demandas de larga data de los pueblos indígenas. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que deben superarse situaciones que limitan el ejercicio de la educación bilingüe, como son la presencia de docentes no indígenas que no hablan las lenguas indígenas y que prohíben a los alumnos que las hablen a pesar de estar en áreas indígenas; la falta de currículos especializados, textos en idiomas indígenas; la presencia intermitente de los docentes en las escuelas y la falta de capacitación para los docentes.

Siguen siendo preocupantes los índices de deserción, repetición y retención que se registran entre los estudiantes indígenas, en particular en

los años escolares de primaria. Esta situación se asocia al contexto de desigualdad en acceso y disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales en el que viven los pueblos indígenas.

Recomendaciones

1. Incorporar en el currículo nacional la interculturalidad de manera transversal para garantizar el respeto de la diversidad cultural nacional
2. Los pueblos indígenas proponen que se adopten medidas afirmativas que permitan a los jóvenes indígenas el acceso a la educación superior

DERECHO A LA SALUD

El diagnóstico ha podido constatar que existe un déficit en cuanto a la infraestructura de instalaciones médicas en las comarcas indígenas en relación a su peso demográfico. La falta de medicamentos y la ausencia de personal bilingüe limitan el ejercicio del derecho a la salud en igualdad de condiciones por parte de la población indígena. Además, es preciso el reconocimiento de la medicina tradicional que permita a los pueblos indígenas mantener sus prácticas de salud, incluyendo la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital, tal y como está dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Ministerio de Salud tiene pendiente la conformación de una oficina encargada del diseño de políticas públicas para la atención de la salud de los pueblos indígenas con la debida pertinencia cultural que tratará de paliar la brecha entre las obligaciones del estado en materia de salud y la situación actual.

La situación de las mujeres indígenas refleja una desigualdad frente a la situación de las mujeres no indígenas. Las mujeres indígenas presentan índices de menor atención que el de las mujeres en las áreas urbanas e índices de elevada mortalidad materna. A pesar de que la tasa de muertes maternas en la Comarca Ngäbe-Buglé ha disminuido, todavía constituye una realidad preocupante.

Recomendaciones

1. Los pueblos indígenas sugieren que se reconozca la labor de los médicos ancestrales y de las parteras y que su trabajo sea remunerado, y que el sistema de salud pública incorpore las prácticas de la medicina tradicional.



BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, James. "Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Casos examinados junio 2009 - julio 2010." A/HRC/15/37/Add. Ginebra, 2010.
- Anaya, James. "Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Observaciones sobre la situación de las Comunidad Charco La Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75." A/HRC/12/34/Add. Ginebra, 2009.
- Banco Mundial. "Reduciendo la vulnerabilidad al VIH/SIDA en Centroamérica. Panamá: situación del VIH/SIDA y respuesta a la epidemia." Washington, 2006.
- Benavides Pinilla, Víctor Leonel. "Jornada de Derecho Ambiental y Justicia. Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente." PNUMA. Panamá, 2009.
- Castillo Díaz, Bernal Damián. "La participación política de los pueblos indígenas. En: Estudios sobre participación política indígena." Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 2007.
- Centro de Incidencia Ambiental et al. "Informe Alternativo sobre el cumplimiento de Panamá a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial." Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Este documento fue presentado para 31 76° Período de Sesiones. Ginebra, marzo de 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del censo del 2000." Santiago de Chile, 2000.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. "Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas a través de los Convenios de la OIT. Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010." Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2010.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer. "Informe Alternativo: Situación de Derechos Humanos de las Mujeres en Panamá." Panamá, 2009.
- Comité de Derechos Humanos. "Observaciones Finales. 92° Período de Sesiones 17 de marzo al 04 de abril de 2008." CCPR/C/PAN/CO/3. Ginebra, 2008.
- Comité de los Derechos del Niño. "Observaciones Finales. 36° Período de Sesiones." CRC/C/15/Add. Ginebra, 2004.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. "Observaciones Finales. 45° Período de Sesiones del 18 de enero al 05 de febrero de 2010." CEDAW/C/PAN/CO/7 New York, 2010.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. "Observaciones Finales. 76° Período de Sesiones marzo de 2010." CERD/C/PAN/CO/15-20. Ginebra, 2010.
- Consejo Nacional de Educación. "Un documento para la acción en el Sistema Educativo Panameño." Ministerio de Educación. Panamá, 2008.
- Contraloría General de la República. "Indicadores del Sistema Educativo Panameño" www.contraloria.gob.pa/inec/aplicaciones/educacion/08Indicadores.pdf . Panamá, 2008.

Cook, R.J.; Dickens, B.M., y otros. "Advancing safe motherhood through human rights". World Health Organization. Geneva, 2001.

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. "Consideraciones de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de derechos humanos en la República de Panamá con ocasión del Examen Periódico Universal". http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/DP_DefensoriadelPueblodePanama_S.pdf. Panamá, 2010.

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. "Informe del Defensor del Pueblo 2007-2008. Estado actual de los Derechos Humanos en Panamá". Panamá, 2008.

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. "Informe especial sobre los impactos socio-culturales y ambientales ocasionados por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75". Panamá, 2009.

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. "Informe sobre hechos de Changuinola". Panamá, 2010.

De León Richardson, Ruth Graciela (et.al). "Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva". Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud. Panamá, 2010.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "La niñez indígena y el adolescente urbano: entre riesgos y vulnerabilidades" (documento en borrador) Panamá, 2010.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y FUNPROEIB Andes. "Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina" Tomo 2. Cochabamba, 2009.

Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas. "Dosier sobre Interculturalidad y Salud Materna". Panamá, 2011.

Herlihy, Peter. "La revolución silenciosa de Panamá: Las tierras de comarca y los derechos indígenas". Yale University Press. New Haven, 1995.

Informe Alternativo de las organizaciones de Mujeres Indígenas de Panamá al Comité CEDAW. "La Voz de las mujeres Indígenas de Panamá". Panamá, 2009.

Informe del Estado de Panamá al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/PAN/7. New York, 2008.

Informe del Equipo de País de Naciones Unidas de Panamá para el Examen Periódico Universal. http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/PA/UNCT_UnitedNationsCountryTeam.pdf. Ginebra, 2010.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (libro en edición). "Acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Centroamérica". San José, 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República de Panamá. "Instalaciones de salud en la República, según provincia, comarca indígena". Panamá, 2009.

Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República de Panamá. "Resultados Básicos del Censo XI de Población y VII de Vivienda del año 2010". Panamá, 2010.

Kam Ríos, Jorge. "La Revolución Tule de 1925: La república de <http://www.usma.ac.pa/web/DI/Profesores/JorgeKam/Temas%20Nacionales/La%20Revoluci%C3%B3n%20Tule%20de%201925.pdf>. Panamá.

López, Florina. "Los nuevos roles de las mujeres kuna en las organizaciones de base de Panamá". En Mujeres Indígenas, Territorialidad, Biodiversidad en el Contexto Latinoamericano. UICN, Universidad de Colombia y ONUCCD. Bogotá, 2007.

Ministerio de Desarrollo Social de la República de Panamá. "IV Informe Nacional Clara González. Situación de la Mujer en Panamá 2002-2007". Panamá, 2008.

Ministerio de Salud y OPS. "Diagnóstico Situacional y Plan de Salud para los Pueblos Indígenas de Panamá 2008-2010". Panamá, 2010.

Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud. "Perfil de Género y Salud de la República de Panamá". Panamá, 2010.

Organización Mundial de la Salud. "Maternal Mortality: helping women off the road to death". WHO Chronicle, Vol. 40. Ginebra, 1986.

OPS/OMS y Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica. "La salud de las mujeres y los hombres en Centroamérica y República Dominicana. Perfil 2009". Panamá, 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Atlas del Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio". Panamá, 2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional". Panamá, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2007-2008 "Institucionalidad para el Desarrollo Humano". Panamá, 2008.

Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15C del Anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/9/PAN/3. Ginebra, 2010.

Sistema de Naciones Unidas/Gobierno de la República de Panamá. "Objetivos de Desarrollo del Milenio. III Informe de Panamá". Panamá, 2009.

Lista de Participantes en los Talleres de validación y definición para un plan de acción

Reunión con Instituciones del Estado

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Ángela Castellero	Tribunal Electoral
Argentina Barrera	Procuraduría General
Silvano Vergara	Autoridad Nacional del Ambiente
Judith Cassu	Órgano Judicial
Yanela Romero	Instituto de Defensoría de Oficio
Argo Hyman	Órgano Judicial
Enrique Donado	Ministerio de Salud
Sharon de Dumanoir	Tribunal Electoral
Maylin Tejada	Ministerio de Comercio e Industria
Jorge Vega	Ministerio de Comercio e Industria
Raimundo González	Defensoría del Pueblo
Anacleto Morris	Programa Nacional de Administración de Tierras
Teresita Bordelon	Ministerio de Comercio e Industria
Mariela Vega	Ministerio de Relaciones Exteriores
Temistocle Velarde	Ministerio de Comercio e Industria
María Paz	Política Indigenista, Ministerio de Gobierno

Reunión con pueblos indígenas

NOMBRE	ORGANIZACIÓN
Joaquín González	Consejo Bribi
Josrge Gamarra	Traductor Rey
Valentin Santana	Rey Naso
Abigail Grajales	Congreso General de Tierras Colectivas
Manuel Martínez	Consejo Indígena Cemtroamericano
Ovidio Espinosa	Congre General Kuna
Marcelo Guerra	Presidente Bugle
Chilin Piraza	Congreso Wounann
Magdalena González	CONAMUIP
Beatriz Ortega	CONAMUIP
Lourdes Ellington	CONAMUIP
Virginia de Williams	Mujeres Naso
Elsa Aji	CONAMUIP
Omayra Casama	CONAMUIP
Rosalina Garabato	Congreso Alto Bayano
José Pérez	
Elivardo Membache	Congreso General de Tierras Colectivas

NOMBRE	ORGANIZACIÓN
Mangdidili Jaén	Alianza Mundial/PI.
Nelson de Leon	Alianza Mundial/PI.
Ebinia Santos	CONAMUIP
Kity Peña	CONAMUIP
Onilda Méndez	CONAMUIP
Bella Morales	CONAMUIP
Anelcio Mendez	
Filaviano Iglesias	Congreso Dagarkunyala
Braulio Pizarro	Congreso Dagarkunyala
Betanio Chiquidama	Congreso General de la Comarca Embera Wounaan
Rito Isamare Peña	Presidente del Congreso Pueblos Wounann
Carlos López	CONAPIP
Arsenio Valiente	CELP
Sonia Henríquez	CONAMUIP
Leovi David	
Marisol Doriaza	Fundación Embera
Enrique Montezuma	
Guillermo Ramirez	Congreso Alto Bayano
Rodolfo Cunampio	Congreso Alto Bayano
Breido López	
Inocencio Martínez	
Jorge Andreve	F.P.C.I
Candido Mezua	Fundación Embera
Adolfo Mezua	Fundación Embera
Rudecindo López	COONAPIP
Heraclio López	COONAPIP
Alexis Alvarado	CONAPIP
Sara Omi	Programa De Jovenes De Embera
Floriselda Peña	CONAMUIP
Deidamia López	Red De Mujeres Indigenas De Biodiversidad
Velkis Valdes	CONAMUIP
Antonia Alba	CONAMUIP
Bernaída González	CONAMUIP

Reunión con el Sistema de Naciones Unidas

NOMBRE	AGENCIA
Irma Lee	UNESCO
Maria Gabriela Nuñez	UNESCO
Yanet Sierra	FAO
Katyna Argueta	PNUD
Edwin Chipsen	PNUD
Yill Otero	OCR/ONU
Stanley Muschett	PNUD
Raisa Ruiz	UNICEF
Maria Gabriela Pinto	UNDP-REGIONAL
Sara Omi	ONU-MUJERES
Nadine Gasman	ONU-MUJERES
Carmen Rosa Villa	OHCHR
Cathy Cuellar	OPS/OMS
Ruben Carpintero	UNFPA
Ana de Obaldía	UNFPA
José Luis Rodríguez	UNFPA
Martha Icaza	UNFPA
Laura Flores	UNFPA