

Observaciones sobre el estado de los Derechos Indígenas en Panamá

Preparado para: la 50 sesión del Examen Periódico Universal del Consejo de
Derechos Humanos de las Naciones Unidas (3-14 de noviembre del 2025)
Presentado en abril de 2025

Presentado por:



Cultural Survival es una organización internacional de liderazgo Indígena trabajando por los derechos de los Pueblos Indígenas a nivel mundial. Tiene estatus consultivo con ECOSOC desde 2005. Cultural Survival está ubicada en Cambridge, Massachusetts y está registrada como una organización sin fines de lucro 501 (c) (3) en los Estados Unidos. Cultural Survival vela por la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en países de todo el mundo y publica sus hallazgos, avances o retrocesos, en su revista, Cultural Survival Quarterly y en su sitio web: www.cs.org. Cultural Survival 2067 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02140 USA Tel: 1 (617) 441 5400 natalia.jones@culturalsurvival.org
www.culturalsurvival.org

I. Resumen ejecutivo

El Estado de Panamá hoy cuenta con la ley No. 37 de 2016 que norma el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), pero desde la sanción se ha avanzado muy poco en su implementación. Además, el gobierno aún no cumple con la delimitación territorial que por ley estaba obligado a definir en algunas Comarcas (territorios legalmente reconocidos) Indígenas y no reconoce legalmente a aquellas comunidades que se encuentran fuera de las Comarcas.

Las comunidades Indígenas Ngöbe han sido afectadas de manera directa por la construcción de la Presa Hidroeléctrica Chan 75 por parte de la empresa estadounidense AES. Esta presa desplazó a comunidades enteras dejando sin viviendas y tierras de cultivos a sus habitantes y ha ocasionado graves daños al territorio, medio ambiente, salud y forma de vida Ngöbe. Al estar fuera de una comarca, el Estado alega que no son tierras ancestrales Indígenas ya que sus territorios forman parte del área protegida Bosque Protector de Palo Seco. No obstante, tanto el territorio como las aguas donde se instaló la hidroeléctrica han sido, históricamente, los medios de subsistencia de estas comunidades Ngöbe.

Además de la falta de Consentimiento Libre, Previo e Informado para llevar a cabo el proyecto, el estado ha llevado a cabo un minucioso proceso de ruptura del tejido comunitario que ha derivado en la exclusión de una parte importante de las personas afectadas en las conversaciones sobre la implementación de las recomendaciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió.

II. Antecedentes

Panamá es un país compuesto por múltiples Pueblos Indígenas ancestrales que definen su identidad y diversidad cultural. La población Indígena es significativa y representa el 17.2% del total nacional según el Censo del 2023¹. Panamá adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

Los Pueblos Indígenas en Panamá están organizados en siete pueblos principales: Ngäbe, Buglé, Guna, Emberá, Wounaan, Naso Tjér Di y Bribri. De estos, sólo seis cuentan con territorios legalmente reconocidos bajo la figura de Comarcas Indígenas, mientras que otras comunidades Indígenas que hoy viven fuera de estas comarcas, solicitan reconocimiento territorial bajo el régimen de tierras colectivas².

Las Comarcas Indígenas han sido un mecanismo para garantizar la autonomía y el reconocimiento de los derechos territoriales de estos pueblos, sin embargo el gobierno de Panamá aún no cumple con la delimitación territorial que por ley estaba obligado a definir en el caso de la comarca Ngäbe

Bugle y la comarca Naso Tjér Di. Tampoco ha aportado significativamente a un plan de desarrollo integral que permita cerrar la brecha de desigualdad en dichos territorios.

En cuanto a las comunidades que están fuera de las comarcas se continúan enfrentando dificultades para obtener reconocimiento legal de sus tierras, lo que las deja vulnerables a desplazamientos forzados, despojos y proyectos de desarrollo que afectan su sustento y tradiciones culturales.

Solo en las últimas dos décadas se han registrado un gran número de proyectos de desarrollo sobre territorios Indígenas y aquellos que se han logrado implementar generaron grandes retrocesos en materia de derechos humanos y a pesar de ello se mantienen en calidad de proyectos de interés nacional.

III. Recomendaciones previamente aceptadas

Durante las sesiones pasadas del Examen Periódico Universal de Panamá, varios estados hicieron las siguientes recomendaciones a Panamá, las cuales fueron aceptadas pero continúan sin implementarse en su integridad:

- *Redoblar los esfuerzos para facilitar el acceso a la educación, especialmente a los niños indígenas (Filipinas, 2020, ciclo 3)*
- *Aumentar la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernan, en particular mediante consultas previas (Estonia, 2020, ciclo 3)*
- *Ratificar el Convenio núm. 169 de la OIT (Chile, 2015, ciclo 2)*
- *Adoptar nuevas medidas en aras de una mayor participación de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres indígenas, en los procesos de adopción de decisiones en todos los asuntos que les afecten (Filipinas, 2020, ciclo 3)*
- *Adoptar medidas prácticas para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en particular el reconocimiento del derecho a la tierra y los recursos naturales de todos los pueblos indígenas de Panamá (Noruega, 2010, ciclo 1)*
- *Conforme a lo exigido en las normas internacionales, celebrar consultas previas con las comunidades indígenas en relación con todos los planes y proyectos que pudieran afectarlas, en particular por lo que respecta a proyectos de gran envergadura, como presas hidroeléctricas y actividades mineras y en relación con los planes y proyectos*

nacionales para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (Noruega, 2010, ciclo 1)

IV. Violaciones de derechos

A. Consentimiento Libre, Previo e Informado

Artículos 10, 11(2), 18, 19, 28 y 32(2)

El Estado de Panamá hoy cuenta con la ley No. 37 de 2016 que norma el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), pero desde la sanción se ha avanzado muy poco en su implementación y en el contexto del desarrollo de proyectos nacionales como es el caso de la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica de Panamá, que impacta negativamente en la territorialidad de los pueblos Ngöbe y Buglé del Oeste de Panamá³.

En este caso en particular, las comunidades han denunciado cómo el CLPI por parte de la empresa estatal ETESA ha sido limitado e ineficaz⁴, por lo que se vieron obligados a presentar una queja ante la Oficina del Asesor de Cumplimiento (CAO) de la Corporación Financiera Internacional (IFC). La investigación determinó que los procesos de Consentimiento Libre, Previo e Informado no se llevaron a cabo adecuadamente con los Pueblos Indígenas afectados, y que las comunidades Indígenas situadas fuera del territorio oficialmente reconocido de la Comarca Ngäbe-Buglé fueron excluidas por completo de estos procesos.

En otros contextos con proyectos de desarrollo eléctricos estatal sobre territorios Indígenas donde se discute sobre el CLPI está el conflicto de la hidroeléctrica Chan II sobre el río Changuinola, donde las dos comunidades Ngöbe de Guayacan y Ceiba serán desplazadas por el embalse⁵. Esta hidroeléctrica aún no ha iniciado el proceso de construcción, pero el gobierno de Panamá ha incluido este proyecto en un plan de inversión para este 2025⁶. Estos nuevos planes de construcción de la hidroeléctrica Chan II se están llevando a cabo sin que se haya avanzado en el cumplimiento de las medidas de reparación para los derechos que fueron violados a raíz del proyecto hidroeléctrico de Chan 75, lo cual hace pensar que la historia de negligencia, abandono y violación de derechos de las comunidades Ngöbe afectadas simplemente se repetirá.

Desde el año 2005 las comunidades Indígenas Ngöbe de Valle Rey, Guayabal, Changuinola Arriba, Charco la Pava, Boca Chica, Cable Vía, Guabo, Corriente Grande, Isla Venao, Sursuba, Cochigró, Quebrada la Mina, Laso, Quisori, Selvina, Santa Rosa, Alto Sorí y Zegla han sido afectadas de manera directa por la construcción de la Presa Hidroeléctrica Chan 75 por parte de la empresa estadounidense AES. Esta presa desplazó a comunidades enteras dejando sin viviendas y tierras de cultivos a sus habitantes y ha ocasionado graves daños al territorio, medio ambiente y forma de vida Ngöbe. Además, la empresa llevó a cabo un minucioso proceso de división

comunitaria ofreciendo compensaciones sólo a algunas personas, y compensaciones diferentes a cada uno de ellos, y convenciendo o coaccionando a las mismas para firmar documentos vendiendo sus tierras a favor de la empresa⁷; documentos de los cuales la empresa no les dio copias. En ningún momento se llevó a cabo un proceso de consulta para obtener el Consentimiento Previo, Libre e Informado con las comunidades afectadas.

De acuerdo con estándares internacionales, no se procederá al traslado sin el Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos Indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. Ninguna de estas condiciones ha sido cumplida por el estado de Panamá.

B. Derechos territoriales y recursos naturales

Artículos 20(2), 26, 27, 28

Las comunidades Ngöbe afectadas por el proyecto Chan 75 se encuentran al noroccidente de Panamá, en el límite externo de la Comarca Ngöbe-Buglé (las comarcas tienen derecho a autonomía Indígena), por lo que el estado alega que no son tierras ancestrales Indígenas ya que sus territorios forman parte del área protegida Bosque Protector de Palo Seco. No obstante, tanto el territorio como las aguas donde se instaló la hidroeléctrica han sido, históricamente, los medios de subsistencia de estas comunidades Ngöbe. El Bosque Protector de Palo Seco fue creado en 1983 sin ningún tipo de participación ni consentimiento por parte de las comunidades que ya habitaban estos territorios, lo cual ha generado una situación de vacío legal en cuanto a titularidad de sus tierras para las mismas, ya que el estado de Panamá sigue a día de hoy sin ofrecer alternativas para su tenencia colectiva a pesar de que existe un decreto que establece el procedimiento especial de acreditación de uso de suelo en áreas protegidas y también se cuenta con una resolución que establece criterios jurídicos para determinar si es viable otorgar tierras colectivas que traslapan con áreas protegidas⁸.

La variedad de afectaciones consecuencia de la construcción del proyecto Chan 75 ha sido evidenciada por diferentes actores. Entre 2010 y 2011, la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española llevó a cabo una serie de actividades periciales con el objetivo de analizar la situación de las comunidades Ngöbe afectadas⁹. Los resultados de esta investigación fueron claros en cuanto al impacto negativo del proyecto sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades, el cual pronosticaban se viera prolongado en el tiempo.

A día de hoy, las comunidades siguen sin tener una seguridad en cuanto a sus derechos territoriales y el uso de los recursos básicos. El estado de Panamá continúa sin reconocer a todas las comunidades afectadas como sujetos de derecho y como tal se niega su derecho a algún tipo de titularidad de la tierra. Esta falta de titularidad conlleva una serie de consecuencias como la falta

de soberanía alimentaria de las comunidades, el desarraigo cultural y espiritual o la escasez en cuanto a recursos naturales básicos para la subsistencia y economía de las familias que habitan el territorio.

De acuerdo con estándares internacionales, el estado de Panamá debe ofrecer mecanismos eficaces para el resarcimiento de los daños causados por el traslado forzado de estas comunidades, sin embargo, quince años después las comunidades siguen sin tener acceso a una indemnización justa y las tierras ofrecidas no se asimilan mínimamente a las mismas condiciones que sus territorios originales.

C. Salud y medio ambiente sano

Artículos 7, 21, 24, 29(1)

A raíz de la construcción de la presa Chan 75 y de la consecuente inundación de las comunidades que se encontraban en el área cercana, éstas han sufrido una serie de consecuencias ambientales que han afectado también a las personas que habitan este territorio quienes presentan efectos adversos en la salud causados por la contaminación del río con restos de pescados. Estos residuos orgánicos son producto de la operación de la hidroeléctrica, los cuales son posteriormente liberados al caudal aguas abajo de la represa. Residentes de la zona han reportado el desarrollo de infecciones cutáneas atribuidas al contacto con dichos desechos, así como la exposición a un olor fétido emanado del cauce. Los residentes aseguran que el agua, anteriormente apta para el consumo, ahora representa un riesgo para la salud de las comunidades debido a su contaminación.

Asimismo, el estancamiento del agua provocado por la represa y la inundación de áreas boscosas han generado condiciones propicias para la proliferación de vectores infecciosos, como mosquitos, incrementando la incidencia de enfermedades como el dengue y la leishmaniasis. Existe una alta prevalencia de cicatrices causadas por leishmaniasis en menores y adultos, lo que evidencia la gravedad del problema.

Sumado a todo ello, se ha identificado un serio deterioro en el acceso a servicios médicos de emergencia. Antes, el río funcionaba como una vía de transporte rápida y segura; sin embargo, las fluctuaciones en su caudal debido a la operación de la hidroeléctrica, han obligado a los pobladores a trasladar a pacientes a pie por largas distancias, agravando su condición y poniendo en peligro su recuperación.

D. Falta de reparaciones e inclusión en el proceso de negociación de todas las comunidades afectadas

Artículos 4, 5, 8(2), 10, 11(2), 13, 18, 20(2), 28, 32(3), 33(2), 40

A pesar de la falta de CLPI, la petición por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de pausar el proyecto en 2009 y diversos testimonios, incluyendo una visita a terreno del Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁰ y el consecuente informe que evidenciaba las violaciones de derechos, el proyecto continúa activo y no hay avances en cuanto a reparaciones efectivas.

El 7 de marzo de 2008 las comunidades afectadas presentaron una denuncia¹¹ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación de derechos la cual fue admitida. La Comisión emitió una serie de recomendaciones al gobierno a través del Informe de Fondo 401/21. Ante el avance del caso, desde 2022 el gobierno de Panamá comienza a reunirse a puertas cerradas con tan sólo una parte de las comunidades afectadas para llegar a acuerdos¹² que les eximan de cumplir integralmente con las reparaciones debidas. El gobierno de Panamá ha negado reunirse con la totalidad de las comunidades afectadas sistemáticamente y continúa impulsando un proceso excluyente¹³ en el que pretende avanzar en la firma de acuerdos con tan sólo algunas personas.

Todos estos intentos demuestran la intención del gobierno de llevar a cabo una meticulosa estrategia de división y ruptura del tejido comunitario estableciendo contacto sólo con algunas personas y comunidades sin tener en cuenta los procesos comunitarios ni adecuarse culturalmente a los mismos¹⁴. Esta dinámica acentúa la pérdida de cohesión cultural entre las comunidades e implica un grave riesgo de que las reparaciones no se den de manera colectiva para todas las personas y comunidades afectadas por la construcción de la presa.

V. Recomendaciones

Instamos a los Estados Miembros a hacer las siguientes recomendaciones a Panamá:

1. Ratificar el Convenio 169 de la OIT
2. Implementar de manera adecuada la ley No. 37 de 2016 sobre el Consentimiento, Libre, Previo e Informado
3. Incluir a todas las comunidades afectadas en los procesos de negociación referentes a la reparación de derechos violados a raíz del proyecto hidroeléctrico Chan 75
4. Comenzar un diálogo con todas las comunidades afectadas por Chan 75 para llegar a un acuerdo sobre la titularidad de las tierras

5. Facilitar el acceso a la información a las comunidades Indígenas concerniente a los procesos relacionados con el reconocimiento territorial y en materia de seguridad territorial
6. Dar debida diligencia a todos los trámites para la titulación de tierras colectivas que han sido presentadas en el marco de la ley 72 del 23 de diciembre del 2008 ante la Agencia Nacional de Tierras

¹ Ministerio de Ambiente (9 de agosto de 2024) *En el día de los Pueblos Indígenas, MiAMBIENTE reafirma compromiso de coadyuvar en proteger la herencia natural de sus territorio* <https://miambiente.gob.pa/en-el-dia-de-los-pueblos-indigenas-miambiente-reafirma-compromiso-de-coadyuvar-en-proteger-la-herencia-natural-de-sus-territorio/>

² Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) (28 de mayo de 2018) *Situación de la adjudicación de tierras indígenas en Panamá* https://www.anati.gob.pa/images/noticias/2018/Agenda/PANAM_Aut_Indig.pdf

³ Office of the Compliance Advisor Ombudsman (CAO) (June 2024) *Panama: PL IV-01* <https://www.cao-ombudsman.org/cases/panama-pl-iv-01multi-locations>

⁴ Arcia Jaramillo, O. (3 de junio de 2023) *Indígenas y ambientalistas solicitan mayor consulta sobre el proyecto de la cuarta línea de Etesa* https://www.prensa.com/sociedad/indigenas-y-ambientalistas-solicitan-mayor-consulta-sobre-el-proyecto-de-la-cuarta-linea-de-etesa/#google_vignette

⁵ Dirección Nacional de Tierras Indígenas (Enero-Julio 2015) *Informe Semestral de Gestión* https://www.anati.gob.pa/Transparencia/2015/INFORMEDIRECCIONDETIERRASINDIGENASENEROJULIO.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁶ E. Hernández A. (16 de febrero de 2025) *Egesa confirma que la concesión de la hidroeléctrica Chan II sigue vigente; Gobierno la incluye en su plan de inversión* https://www.prensa.com/economia/egesa-confirma-que-la-concesion-de-la-hidroelectrica-chan-ii-sigue-vigente-gobierno-la-incluye-en-su-plan-de-inversion/?utm_source=chatgpt.com

⁷ Environmental Justice Atlas (2 de mayo de 2022) *Hidroeléctrica Changuinola I (Chan-75), Bocas del Toro, Panamá* <https://ejatlas.org/print/proyecto-hidroelectrico-chan-panama>

⁸ Ministerio de Ambiente (2 de diciembre de 2019) Resolución N° DM-0612-2019 <https://vlex.com.pa/vid/resolucion-n-dm-0612-828326757>

⁹ Fundación del Consejo General de la Abogacía Española (Abril 2011) *Impunidad e indefensión: Caso Chan 75 (Bocas del Toro, Panamá)* <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/07/INFORME-PERICIAL-caso-indigenas-Ngobe-Panamá-Resumen-Ejecutivo.pdf>

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de la ONU (Julio de 2013) *Declaración del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita a Panamá* <https://www.oacnudh.org/experto-de-la-onu-analizara-situacion-de-pueblos-indigenas-en-panama/>

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (5 de agosto de 2009) *Informe no. 75/09 Admisibilidad Comunidades Indígenas Ngobe y sus miembros en el valle del río Changuinola Panamá* <https://cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Panamá286-08.sp.htm>

¹² Arcia, J. (25 de noviembre de 2022) *Indígenas y gobierno vuelven a la mesa por hidroeléctrica Chan 75* <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/indigenas-gobierno-vuelven-mesa-hidroelectrica-AFLE481742>

¹³ Facebook del Ministerio de Gobierno de Panamá (8 de marzo de 2025) <https://www.facebook.com/mingobpma/posts/pfbid0F7jqTUyVfNuTZUzPo6yjAbpuRGc34bUxz4U6JVg4fu27VUWxBUJzKgHZJqQeXNI>

¹⁴ Berrios Riaño, A. (31 de marzo de 2025) *Comunidades reclaman no ser incluidas en acuerdo de compensaciones por hidroeléctrica Chan 75* <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/comunidades-reclaman-no-ser-incluidas-en-acuerdo-de-compensaciones-por-hidroelectrica-chan-75-ME11510480>