

Declaración del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita oficial a Panamá

26 de julio de 2013

“En mi calidad de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, estoy concluyendo mi visita oficial a Panamá, la cual comenzó el pasado 19 de julio. Durante mi visita, he mantenido una serie de reuniones en la Ciudad de Panamá con diversos representantes de Gobierno y representantes de los pueblos indígenas y de la sociedad civil. También he mantenido reuniones con representantes de los pueblos bribri, guna, emberá naso, ngäbe y wounaan en las comarcas Ngäbe Buglé y Gunayala y en las tierras colectivas del pueblo emberá.

Quisiera agradecer al Gobierno de Panamá su cooperación y su disposición para permitirme llevar a cabo mi visita y mis diálogos con los representantes indígenas de manera libre y abierta. También quisiera agradecer la colaboración del sistema de las Naciones Unidas en Panamá, especialmente a la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su ayuda imprescindible para la visita. Finalmente, quisiera expresar mi gratitud a los pueblos indígenas, en particular a sus autoridades y congresos generales, por invitarme a sus territorios, por la hospitalidad que me brindaron y por compartir conmigo sus historias, sus preocupaciones y sus aspiraciones.

Durante el transcurso de mi misión, y en especial durante mi visita a los territorios indígenas, he constatado la riqueza de la diversidad cultural de los diferentes pueblos indígenas de Panamá, la cual se manifiesta a través del mantenimiento de sus costumbres, sus idiomas y sus expresiones culturales, tales como sus bailes, músicas y trajes tradicionales. Es evidente que los pueblos indígenas de Panamá viven con orgullo su identidad indígena, y que expresan su deseo de continuar manteniendo y fortaleciendo todos los aspectos de sus culturas.

En Panamá, la preservación y el desarrollo de las culturas indígenas se debe, en gran medida, al reconocimiento de los territorios y de la autonomía indígena otorgada por el Estado panameño a varios pueblos indígenas del país a través del sistema de comarcas. Las comarcas son un importante ejemplo de afirmación de los derechos de los pueblos indígenas a nivel mundial, constituyendo un referente de protección de los derechos de propiedad y de autogobierno de los pueblos indígenas para otros países. Asimismo, la Constitución Política de la República de Panamá contiene importantes disposiciones que protegen los derechos de los pueblos indígenas del país.

Estos avances suponen un fundamento significativo sobre el cual continuar construyendo y fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas de Panamá. Sin embargo, durante la última semana he observado que este fundamento es en muchos aspectos frágil y precario, y que existen varias amenazas sobre los derechos de los pueblos indígenas que ponen en riesgo los avances logrados en años precedentes.

Una de las mayores inquietudes de los siete pueblos indígenas del país es el reconocimiento y la protección de sus territorios y recursos naturales. De especial preocupación es la inseguridad territorial del pueblo bribri y el pueblo naso, cuyos territorios no disponen de un reconocimiento comarcal.

En este sentido, las autoridades del Estado competentes en materia de tierras deberían conceder una consideración y atención renovada a la propuesta del pueblo naso para la creación de una comarca que otorgue reconocimiento y protección a sus derechos territoriales. De igual preocupación son las comunidades que viven fuera de los límites de las comarcas reconocidas a favor de sus pueblos, como es el caso de numerosas comunidades emberás y wounaan y del territorio guna de Dagargunyala.

El Gobierno debe avanzar sin dilatación en el trámite de las solicitudes pendientes de los pueblos bribri, emberá y wounaan de acuerdo a la Ley 72 de 2008 sobre propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas, asistiendo a los pueblos indígenas a remediar cualesquiera que sean los defectos en sus aplicaciones que pudieran resultar en demoras de este proceso.

Durante mi visita, los pueblos indígenas me han expresado de forma reiterada su máxima preocupación ante la presencia de terceros en sus territorios, tanto dentro como fuera de las comarcas. Esta situación ha resultado en la pérdida de grandes extensiones de tierras y recursos naturales indígenas, así como en la fragmentación del control y de la toma de decisiones que las autoridades indígenas ejercen en sus tierras. Estos terceros incluyen colonos y empresas privadas agrícolas, ganaderas y de turismo, así como mineros y madereros ilegales. Ante esta situación, quisiera hacer un llamamiento al Estado a cooperar con las autoridades indígenas para controlar y poner fin a estas invasiones y privatizaciones de tierras, incluyendo los territorios indígenas que continúan a la espera de ser demarcados y titulados por el Estado.

El desarrollo de grandes proyectos de inversión en los territorios indígenas de Panamá ha sido motivo de numerosas alegaciones de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en años recientes. En 2009, visité al país en mi capacidad de Relator Especial para examinar la situación de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75 y emití un informe con observaciones y recomendaciones al respecto. Desde entonces he continuado recibiendo información sobre proyectos hidroeléctricos y proyectos de minería que tienen un impacto sobre los territorios indígenas.

Los pueblos indígenas afectados por estos proyectos alegan irregularidades en los procesos mediante los cuales se han obtenido las autorizaciones para la construcción de las hidroeléctricas y en los procesos mediante los cuales se ha llegado a acuerdos sobre los proyectos. Se alega también una inadecuada distribución de los beneficios derivados de los mismos.

En este sentido, un caso reciente que ha llegado a ser emblemático es el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco. De mi visita a la Comarca Ngäbe Buglé y de mis diálogos con representantes ngäbes resulta evidente que aún existe una fuerte oposición al proyecto Barro Blanco, así como una falta de claridad y de información adecuada sobre los impactos del mismo. En cambio, sí se manifiesta con claridad que si bien la represa del proyecto hidroeléctrico, actualmente en construcción, está ubicada fuera de la Comarca Ngäbe Buglé, su embalse inundaría tierras de un área anexa de la comarca con una afectación directa sobre los habitantes de esta zona.

Tomando nota de la mesa de diálogo establecida con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en Panamá para atender esta situación, aliento a las partes a continuar con este proceso de diálogo a fin de llegar a una solución consensuada basada en el respeto pleno de los derechos territoriales del pueblo ngäbe y de las comunidades directamente afectadas.

Debería haberse consultado adecuadamente al pueblo ngäbe antes del otorgamiento de la concesión para el proyecto hidroeléctrico. En todo caso, y de acuerdo a las normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas, no se debería proceder a la inundación de las tierras del pueblo ngäbe, ni afectar de otra manera sus tierras sin un acuerdo previo con las autoridades representativas de este pueblo sobre las condiciones de tal

inundación o afectación. Sin el acuerdo o consentimiento del pueblo ngäbe, El estado solo podría permitir la afectación a los derechos territoriales de este pueblo, en virtud de un propósito público válido dentro del marco de derechos humanos, y solo, en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional en relación a ese propósito válido.

Cabe notar que, recayendo en el Estado la obligación de proteger los derechos del pueblo ngäbe sobre sus tierras y recursos naturales, la empresa responsable del proyecto Barro Blanco tiene una obligación independiente de respetar estos mismos derechos, de acuerdo a los “Principios rectores sobre empresas y derechos humanos” aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en el año 2011. Además, esta responsabilidad internacional empresarial no se limita al acatamiento de las leyes del derecho interno, sino que abarca también el respeto a las normas establecidas a nivel internacional.

Durante mi visita, también he escuchado las preocupaciones de los pueblos indígenas de todo el país sobre la falta de respeto y deferencia por parte del Estado hacia las decisiones de las autoridades indígenas, que se manifiestan incluso en el desempeño de funciones bajo su jurisdicción al interior de las comarcas. En este sentido, las instancias del Gobierno deben fortalecer su cooperación con las autoridades indígenas, incluyendo asuntos como la educación, la salud, el desarrollo económico, y la seguridad en las zonas fronterizas del país en las áreas de la Comarca Gunayala y la Comarca Emberá Wounaan.

Dado lo anterior, es necesario consolidar e implementar políticas públicas de Estado en favor de los derechos de los pueblos indígenas de manera coherente con los estándares internacionales. A este respecto, cabe notar el proceso en curso para la creación de un “Plan nacional de desarrollo integral de los pueblos indígena”, que podría resultar en un avance significativo si realmente se fundamenta en las aspiraciones de los pueblos indígenas y si se convierte en una acción efectiva que disponga del presupuesto requerido para ser implementado.

Otro avance importante para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sería la ratificación del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Panamá es uno de los pocos países en América Latina que aún no ha ratificado este Convenio. El Convenio N° 169 es un instrumento de derechos humanos que complementa la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el año 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el voto afirmativo de Panamá.

En las próximas semanas estaré revisando la información que he obtenido durante la visita para elaborar un informe sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Panamá, el cual incluirá una serie de recomendaciones para avanzar en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Este informe se hará público el próximo año y será presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Espero que el informe contribuya a la búsqueda de soluciones a los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas del país, construyéndose sobre la base de los avances existentes”.