

Nota técnica de país sobre  
cuestiones de los Pueblos Indígenas

# República de Panamá



Invertir en la población rural



IWGIA

**Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas**  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**Junio de 2022**

## Contenido

Acrónimos y siglas.....	1
1. Caracterización de los pueblos indígenas del país.....	3
1.1 Población.....	3
1.2 Distribución geográfica.....	3
1.3 Situación social, económica, política y cultural.....	5
1.3.1 Tierras y territorios.....	5
1.3.2 Organización territorial y política; participación.....	6
1.3.3 Situación socioeconómica.....	7
1.3.4 Lengua, cultura, educación.....	9
1.3.5 Salud.....	11
2. Marco legal e institucional relativo a los derechos de los pueblos indígenas.....	12
2.1 Internacional.....	12
2.1.1 Instrumentos internacionales ratificados.....	12
2.1.2 Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema de la ONU y el SIDH.....	13
2.2 Nacional.....	17
2.2.1 Reconocimiento constitucional.....	17
2.2.2 Legislación.....	17
2.2.3 Instituciones.....	20
2.3 Principales obstáculos para el ejercicio de los derechos.....	21
3. Operaciones del FIDA con los pueblos indígenas del país.....	22
4. Principales iniciativas de la cooperación internacional con los pueblos indígenas en el país.....	23
5. Cambio climático.....	26
5.1 Legislación nacional sobre cambio climático.....	26
5.2 Planes y políticas nacionales.....	27
5.3 NDC.....	27
5.4 Organismo responsable.....	28
5.5 Fondo Verde para el Clima.....	28
5.5.1 Proyectos.....	28
5.5.2 Autoridad Nacional Designada.....	29
Fuentes y bibliografía.....	30
Anexo 1: Mapa de las comarcas y territorios indígenas.....	34
Anexo 2: Organizaciones indígenas.....	35

## Listado de cuadros

Cuadro 1: Población indígena por pueblo.....	3
Cuadro 2: Población indígena urbana y rural.....	4
Cuadro 3: Población indígena según provincia y comarca indígena.....	4
Cuadro 4: Datos sobre empleo.....	9
Cuadro 5: Datos sobre educación.....	10
Cuadro 6: Instrumentos internacionales ratificados por Panamá.....	13
Cuadro 7: Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema ONU y el SIDH en relación con los pueblos indígenas de Panamá.....	13
Cuadro 8: Normas nacionales de referencia.....	17
Cuadro 9: Proyectos financiados a través del IPAF.....	23
Cuadro 10: Proyectos del Banco Mundial.....	24
Cuadro 11: Proyectos del BID.....	25
Cuadro 12: Proyectos del FVC.....	28

## Acrónimos y siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAT	Convención/Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención/Comité sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención/Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Convención/Comité Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINU	Centros de Información de las Naciones Unidas
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMW	Convención/Comité Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
CNDIPI	Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
CONACCP	Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIGERPI	Dirección General del Registro de la Propiedad Industrial
DNEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial Rural
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EPU	Examen Periódico Universal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FILAC	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FONDAF	Fondo Especial para el Desarrollo de la Agricultura Familiar
FVC	Fondo Verde para el Clima
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
IPAF	Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINGOB	Ministerio de Gobierno
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SECAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SICA	Sistema de Integración Centroamericana

SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNV	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas
UTCUTS	Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura

## 1. Caracterización de los pueblos indígenas del país

### 1.1 Población

El territorio de la República de Panamá está constituido por 10 provincias, 81 distritos o municipios, 6 comarcas indígenas y 695 corregimientos. La población total del país en 2010, según datos del último censo realizado<sup>1</sup>, era de 3.405.813 personas.

En el mismo censo, el 12,26 % de la población se autoidentificó como perteneciente a uno de los pueblos indígenas existentes (417.559 personas, de las cuales 212.451 eran hombres –50,87 %– y 205.108 mujeres –49,12 %–). Se trata de una población notoriamente más joven que la no indígena, sobre todo por efecto de los mayores niveles de fecundidad –5 hijos en el caso de las mujeres indígenas del país, según datos del año 2010–.<sup>2</sup>

Hay 7 pueblos reconocidos: guna (kuna), ngäbe, buglé<sup>3</sup>, emberá, wounaan, teribe/naso tjër di y bri bri. Los pueblos emberá y wounaan pertenecen a la tradición cultural del grupo lingüístico chocó. Los demás se adscriben a la tradición cultural del grupo lingüístico chibcha. Todos ellos son transfronterizos, en el sentido de que se asientan no solo en Panamá sino en otros países: en Costa Rica –bri bri, naso tjër di, ngäbe y buglé– y en Colombia –guna, emberá y wounaan–. De entre ellos, solo los ngäbe, buglé y guna son mayoría en Panamá, siendo los ngäbe y los kuna los pueblos de mayor presencia demográfica en el país.<sup>4</sup> El pueblo de menor peso poblacional es el bri bri.

**Cuadro 1: Población indígena por pueblo**

Pueblo	Población	% sobre población indígena	% sobre población nacional
Ngäbe	260.058	62,38	7,64
Guna	80.526	19,28	2,36
Emberá	31.284	7,49	0,92
Buglé	24.912	5,97	0,73
Wounaan	7.279	1,74	0,21
Naso tjër di	4.046	0,97	0,12
Bokota	1.959	0,26	0,06
Bri bri	1.068	0,23	0,03
Otros	460	0,11	0,01
No declarado	5.967	1,42	0,18
<b>Total</b>	<b>417.559</b>	<b>100</b>	<b>12,26</b>

Fuente: Censo de 2010.

### 1.2 Distribución geográfica

Los pueblos indígenas de Panamá se asientan en un 25 % del territorio nacional, según cálculos de la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).<sup>5</sup>

Desde el punto de vista de su lugar de asentamiento, estos pueblos habitan en territorios indígenas –comarcas, territorios ancestrales y tierras colectivas (ver 1.3.1)–, en áreas rurales o periurbanas contiguas a sus lugares de trabajo y en áreas urbanas. En 2010, el 23,9 % de la población indígena del país habitaba en estas últimas –99.655 personas–, un dato que indica una dinámica de migración a la ciudad considerablemente menor que la del promedio regional –49 %–. La población que ese mismo

<sup>1</sup> En 2020 estaba prevista la realización de un nuevo censo, que no fue posible debido a la llegada de la pandemia de la COVID-19. Se llevará a cabo en el último trimestre de 2022.

<sup>2</sup> CEPAL / FILAC: [Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020, p. 155.

<sup>3</sup> Los buglé han sido históricamente considerados parte del pueblo ngäbe; sin embargo, mantienen su propia lengua, cultura y formas de organización interna. El pueblo bokota está relacionado con el pueblo buglé y es considerado por algunas fuentes como el mismo grupo étnico. En el Censo de 2010 su población fue identificada aparte.

<sup>4</sup> Perafán, C. C.: [República de Panamá. Programa de inclusión financiera y empresariado indígena \(PN L1157\). Análisis sociocultural](#). 2019, p. 4.

<sup>5</sup> Ibid.

año vivía dentro de las comarcas indígenas –no se dispone de datos para los territorios ancestrales y tierras colectivas– era de 195.285 personas, frente a 222.274 que vivían fuera de ellas.<sup>6</sup>

**Cuadro 2: Población indígena urbana y rural**

	Población indígena urbana			Población indígena rural		
	Número	% sobre total población indígena	% sobre total indígenas x sexo	Número	% sobre total población indígena	% sobre total indígenas x sexo
Hombres	51.165	12,25	24,08	161.286	38,62	75,91
Mujeres	48.490	11,61	23,64	156.618	37,50	76,35
<b>Total</b>	<b>99.655</b>	<b>23,86</b>		<b>317.904</b>	<b>76,12</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de CELADE y el FILAC.<sup>7</sup>

La Comarca Ngäbe-Buglé, compartida por ambos pueblos, abarca 6.968 km<sup>2</sup> en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Aproximadamente la mitad de la población ngäbe vive dentro de ella. El pueblo guna habita en tres comarcas –Madungandí, con 2.318,8 km<sup>2</sup> de superficie; Wargandí, con 775, y Gunayala, con 2.306–, en el territorio colectivo Dagargunyala, en el Parque Nacional de Darién y en áreas fuera de sus tierras tradicionales. Los pueblos emberá y wounaan habitan un área en el oriente del país, que se extiende hacia el Chocó colombiano. La mayoría de su población vive en el interior de la provincia de Darién. La Comarca Emberá-Wounaan, con una superficie de 4.383,5 km<sup>2</sup>, ocupa el 27 % de esta provincia. Fuera del territorio de la comarca, algunas comunidades han sido reconocidas y tituladas bajo la modalidad de tierras colectivas, o están a la espera de reconocimiento legal. El pueblo naso habita en el occidente del país, a orillas del río Teribe, en la provincia de Bocas del Toro. La Comarca Naso Tjër Di ocupa una extensión de 1.606,18 km<sup>2</sup>. El pueblo bri bri, por último, vive en los márgenes de los ríos Yorkin y Sixaola, en los distritos de Guabito y Bocas del Toro. Sigue a la espera del reconocimiento de sus derechos territoriales por parte del Estado.<sup>8</sup> (Ver 1.3.1).

**Cuadro 3: Población indígena según provincia y comarca indígena**

Provincia y comarca indígena	Población
Bocas del Toro	79.819
Coclé	1.689
Colón	7.050
Chiriquí	37.092
Darién	13.885
Herrera	962
Los Santos	656
Panamá	72.122
Veraguas	8.999
Kuna Yala	30.458
Emberá Wounaan	9.433
Ngäbe Buglé	149.983
Kuna de Madungandí	3.603
Kuna de Wargandí	1.808
Fuera de las comarcas	222.274
Dentro de las comarcas	195.285

**Fuente:** Censo 2010.

<sup>6</sup> Ibid., pp. 4-5.

<sup>7</sup> <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPPI>.

<sup>8</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá. 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 7-11. Los datos de superficie de las comarcas están extraídos de CEPAL / FILAC, op. cit., p. 67.

### 1.3 Situación social, económica, política y cultural

#### 1.3.1 Tierras y territorios

La Constitución de Panamá señala que el Estado garantizará 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, y establece que la ley regulará los procedimientos para ello (artículo 127). Estipula que el territorio del Estado se divide en provincias, distritos y corregimientos, e indica que la ley puede crear otras divisiones políticas. En ejercicio de esta facultad constitucional, se instauraron las circunscripciones comarcales, lo que ha permitido el reconocimiento de seis comarcas indígenas:

- La Comarca de Kuna Yala (o Guna Yala) –cuyos orígenes se encuentran en el Decreto N° 33 de 1915, mediante el que se creó la circunscripción de San Blas– fue constituida en 1938 y organizada en 1953. En 1989 su nombre fue modificado para adoptar el que tiene actualmente.
- La Comarca Emberá-Wounaan fue constituida en 1993 y regulada por carta orgánica en 1999.
- La Comarca Kuna de Madungandí se estableció en 1996 y fue regulada por carta orgánica en 1998.
- La Comarca Ngöbe-Buglé se constituyó en 1997 y es regulada por carta orgánica aprobada en 1999.
- La Comarca Kuna de Wargandí se creó en el año 2000.
- La Comarca Naso Tjër Di es la de más reciente creación. Fue constituida en 2020, tras un largo proceso de reclamo del pueblo nasó.

Las comarcas ocupan una superficie total de 18.357,48 km<sup>2</sup>, aproximadamente el 24 % de la superficie del país. Las leyes que las establecen reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva en su interior y contienen disposiciones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales, el gobierno, la administración de justicia, la economía, la cultura, la educación y la salud, entre otras cuestiones.<sup>9</sup> A pesar de que las tierras dentro del área comarcal constituyen propiedad colectiva de los pueblos indígenas y su apropiación privada o enajenación están prohibidas, estos pueblos han expresado reiteradamente su preocupación ante la presencia de terceros en sus territorios –colonos, empresas privadas agrícolas, ganaderas y turísticas, mineros y madereros ilegales–, situación que ha provocado la pérdida de grandes extensiones de tierras y recursos naturales, así como la fragmentación del control y de la toma de decisiones que las autoridades indígenas ejercen.<sup>10</sup>

Otra de las mayores preocupaciones de los pueblos indígenas del país ha sido la falta de reconocimiento y protección estatal adecuada para las tierras y recursos naturales de uso tradicional que se encuentran fuera de las comarcas. En 2008 se promulgó la Ley N° 72, que establecía un procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de las tierras en esa situación. De acuerdo con esta norma, el título otorgado a la comunidad al concluir el proceso de solicitud es de carácter colectivo, imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable. Dentro de las tierras colectivas, el gobierno y terceros privados tienen la obligación de coordinar con las autoridades tradicionales con el objeto de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos antes de desarrollar proyectos en ellas.<sup>11</sup>

La aplicación de la Ley N° 72 ha avanzado muy lentamente. Según datos de la ANATI, hasta mayo de 2018, solo se habían titulado como tierras colectivas 13.031 hectáreas, 11 solicitudes por un total de 285.454 estaban en trámite de titulación y otras 25, que sumarían un total estimado de 850.963, estarían pendientes.<sup>12</sup> Los escasos progresos se deben, en parte, a la existencia de reclamos de colonos y terratenientes sobre las tierras para las que se solicita demarcación<sup>13</sup>, y en parte al solapamiento de dichas tierras con áreas protegidas<sup>14</sup>, uno de los principales problemas que enfrentan los pueblos indígenas del país en relación con las tierras reivindicadas, e incluso con las que disponen

<sup>9</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá.](#) 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 29.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 16-17.

<sup>12</sup> CEPAL / FILAC, op. cit., pp. 66-67.

<sup>13</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá.](#) 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 35.

<sup>14</sup> El solapamiento de parte del territorio nasó con el Parque Internacional La Amistad, declarado patrimonio de la humanidad en 1993, ha sido una de las causas principales del retraso en el reconocimiento estatal de la Comarca Naso. En 2018 la Asamblea Nacional aprobó un proyecto de ley, que fue vetado por el presidente de ese entonces, Juan Carlos Varela, presionado por sectores ambientalistas que argumentaban que en una zona protegida no podía erigirse una comarca indígena. En 2020 la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo favorable y en diciembre de ese mismo año el presidente Laurentino Cortizo sancionó la Ley 188, que creaba la comarca.

de un título. La argumentación del gobierno ha estado durante las últimas décadas fundamentada en que la legislación interna no permitía la titulación individual o colectiva sobre dichas áreas, de manera que solo ha estado dispuesto al establecimiento de mecanismos de manejo compartido. A través del Decreto ejecutivo N° 59 de 2016, se ha permitido a los grupos originarios y las organizaciones de base comunitaria ofrecer servicios turísticos y otro tipo de servicios relacionados con la conservación y el manejo de los recursos naturales, previa autorización y supervisión del Ministerio de Ambiente. La promulgación en 2019 de la Resolución N° 612 –que establece el criterio jurídico que debe aplicarse por parte de dicho Ministerio para determinar la viabilidad del otorgamiento del visto bueno a las solicitudes de adjudicación de tierras colectivas de comunidades cuyos polígonos se encuentren traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del patrimonio forestal del Estado– debería servir para superar una de las grandes barreras que han existido en el país para resolver las reivindicaciones territoriales indígenas pendientes.<sup>15</sup> Una de ellas es la del pueblo bri bri, el único al que no se le ha reconocido una comarca. A pesar de que sus representantes afirman que el 80 % de su territorio está demarcado<sup>16</sup>, el proceso de titulación de sus tierras colectivas no se ha materializado hasta la fecha.

El desarrollo de grandes proyectos de inversión en los territorios indígenas, especialmente hidroeléctricos, ha sido motivo de movilización entre los pueblos indígenas del país y de numerosas denuncias sobre violaciones de sus derechos. Los representantes indígenas han alegado irregularidades en los procesos de obtención de las autorizaciones para su construcción o en los que se han emprendido para llegar a acuerdos sobre los proyectos, así como una inadecuada distribución de los beneficios.<sup>17</sup> El rechazo del pueblo ngäbe al proyecto hidroeléctrico de Barro Blanco forzó un proceso de negociación con el gobierno que desembocó en la aprobación de la Ley N° 11 en 2012<sup>18</sup>, en la que se establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la Comarca Ngöbe-Bugle. Las afectaciones del proyecto Chan 75 fueron objeto de una visita y un informe del Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2009, cuyas recomendaciones no fueron en general aplicadas por el gobierno.<sup>19</sup> Por su parte, el impacto sobre los pueblos guna y emberá del proyecto hidroeléctrico de Bayano fue la base de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señaló una violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de estos pueblos como consecuencia del incumplimiento del Estado del pago de indemnizaciones económicas por el despojo y la inundación de sus territorios ancestrales.<sup>20</sup>

### 1.3.2 Organización territorial y política; participación

La figura de las comarcas representa uno de los modelos más avanzados de conformación de entidades político-administrativas indígenas de la región. El ordenamiento jurídico nacional reconoce a los pueblos indígenas una gobernanza autónoma conforme a sus usos y costumbres dentro de ellas. Las leyes que crean las comarcas reconocen las autoridades tradicionales (congresos y consejos), la propiedad colectiva de la tierra y las formas tradicionales de uso. Contemplan, además, el ejercicio de la jurisdicción indígena, el derecho al aprovechamiento de los recursos naturales renovables, la educación intercultural bilingüe, la religión indígena y la medicina tradicional.<sup>21</sup>

Sin embargo, las seis comarcas del país tienen distintos niveles de autonomía, en función de las leyes mencionadas y, sobre todo, de la relación del gobierno indígena con los intendentes y funcionarios del gobierno central, municipal y de la provincia o corregimiento.<sup>22</sup> Las competencias que el Estado transfiere a las autoridades indígenas no van acompañadas de recursos. Las autoridades gubernamentales son las que reciben las transferencias del Estado para coordinar las inversiones de los servicios públicos del nivel central. Y esa duplicidad de autoridades –gubernamentales y tradicionales– es en ocasiones fuente de conflictos, una situación que es más crítica en las comarcas Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé que en la de Guna Yala, donde el poder del Congreso General Guna,

<sup>15</sup> CEPAL / FILAC, op. cit., pp. 65-66.

<sup>16</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá.](#) 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 37.

<sup>17</sup> Ibid., párr. 39.

<sup>18</sup> Ibid., párr. 44.

<sup>19</sup> Ibid., párr. 46.

<sup>20</sup> Ibid., párr. 48.

<sup>21</sup> Grupo Intercultural Almaciga: «Reconocimiento de los pueblos indígenas en la región». Tema 4 del Módulo 1 del Curso de formación Pueblos indígenas y Cooperación española. 2017.

<sup>22</sup> Ibid.

la máxima autoridad indígena, se impone sobre las autoridades gubernamentales.<sup>23</sup> La Comarca de Guna Yala es, de hecho, la que goza de un mayor nivel de autonomía en la práctica, que los guna de esa región han ido construyendo con el tiempo. En el resto de las comarcas puede hablarse más bien de gobierno compartido e incluso, según los casos, de gobierno foráneo con consulta a las autoridades indígenas.<sup>24</sup>

A pesar del reconocimiento y la protección formal, los pueblos indígenas del país han expresado en numerosas ocasiones su preocupación porque sienten que el Estado no respeta debidamente a las autoridades indígenas, y porque a menudo no coordina ni consulta con ellos las decisiones legislativas, políticas y administrativas que les afectan, tanto dentro como fuera de las comarcas. En particular, ha habido una falta de consulta sobre actividades extractivas e hidroeléctricas y sobre el desarrollo de leyes relevantes.<sup>25</sup> Desde 2016, existe en el país una norma que establece el ejercicio del derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas administrativas y legislativas o planes, programas y proyectos que afecten los derechos colectivos, la existencia física, la identidad cultural, la calidad de vida o el desarrollo de los pueblos indígenas (Ley N° 37).

Las relaciones entre estos pueblos y el Estado han generado distintas respuestas y propuestas, desde la oposición a cualquier actividad que les implique una pérdida de autonomía territorial, a la formulación de planes de desarrollo propio, la búsqueda de un diálogo directo con el gobierno, la demanda de la pertinencia cultural de los servicios públicos, o la de ejecución directa de los recursos del Estado.<sup>26</sup>

En relación con el diseño de planes de desarrollo propio, los casos más emblemáticos han sido los de los planes ngäbe-buglé y guna, que fomentaron un acuerdo entre las diferentes estructuras de gobierno indígena para formular un plan de desarrollo indígena a nivel nacional.<sup>27</sup> La iniciativa condujo a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, al que se hace referencia en el epígrafe 1.3.3.

En cuanto al diálogo directo con el gobierno, las demandas indígenas se han manifestado en que las entidades sectoriales hagan presencia al interior de las comarcas y en la creación de una institucionalidad nacional que permita el diálogo permanente y el desarrollo de las consultas de las medidas administrativas y legislativas que puedan afectarles. El Decreto Ejecutivo N° 203, aprobado en 2018, formalizó un mecanismo con ese fin: el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, instancia de carácter permanente que asegura la articulación de las políticas públicas con estos pueblos, y en donde están representadas sus estructuras de gobierno.<sup>28</sup>

Por último, con respecto a la participación política en la estructura del Estado, la Constitución permite a los integrantes de las comarcas elegir diputados, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos.<sup>29</sup>

### 1.3.3 Situación socioeconómica

#### Pobreza

En Panamá, el índice de pobreza entre los indígenas es seis veces más alto que entre los no indígenas, como resultado de la marginación y exclusión social a la que han sido históricamente sometidos, que ha derivado en falta de oportunidades para la generación de ingresos y empleos, una desigual cobertura de los servicios básicos, índices alarmantes de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo, o precarias condiciones de la vivienda, entre otros.

Aunque en los últimos años se han producido avances en cuanto al bienestar económico y social de los pueblos indígenas en el país, los datos disponibles siguen mostrando una peor situación en relación con otros sectores de la población. El 59,2 % de las personas indígenas vive en situación de pobreza

<sup>23</sup> Perafán, C. C., op. cit., p. 17.

<sup>24</sup> Grupo Intercultural Almaciga, op. cit.

<sup>25</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá. 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 53.](#)

<sup>26</sup> Perafán, C. C., op. cit., pp. 17-19.

<sup>27</sup> Ibid., pp. 17-18.

<sup>28</sup> Ibid., p. 18.

<sup>29</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá. 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 50.](#)

por ingresos, frente al 9,6 % de las personas no indígenas. El porcentaje es mayor entre las mujeres –61 %– que entre los hombres –57,2 %–, y muy superior en las áreas rurales –73,2 %, frente a 22,6 % de las áreas urbanas–. La pobreza extrema afecta al 37,4 %, frente al 3,5 % de la población no indígena, y el porcentaje es igualmente superior entre las mujeres indígenas –38,3 %– que entre los hombres –36,4 %–.<sup>30</sup>

En 2013 se puso en marcha un proceso participativo de elaboración de un [Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá](#), con el propósito de contribuir en la creación de una política social pública para los pueblos originarios del país e impulsar un desarrollo en el que cada uno de ellos asumiera un papel protagónico conforme a sus visiones y necesidades; el fortalecimiento de sus sistemas de gobierno autónomos, sus identidades, lenguas y cosmovisiones; la garantía de su seguridad territorial, y el establecimiento de espacios para su participación efectiva en la vida del país. En 2018 el Banco Mundial aprobó un proyecto para viabilizar la implementación del Plan, con una financiación de USD 80 millones y una contrapartida nacional de 5.<sup>31</sup>

### Vivienda

Según el Censo de 2010, el 18,4 % de la población indígena no es propietaria de su vivienda, frente al 31,3 % de la población no indígena. El acceso a una vivienda propia es mucho más limitado en las ciudades que en el campo –42,3 % frente a 11,2 %–. Como señala la CEPAL, esa ventaja relativa de la propiedad puede atribuirse a las dinámicas propias de la habitabilidad rural, especialmente si se trata de poblaciones indígenas que continúan asentadas en los territorios tradicionales, donde las formas de inserción habitacional distintas de la propiedad son menos frecuentes. En las áreas urbanas, esa ventaja se diluye: se calcula que más del 30 % de las personas pertenecientes a pueblos indígenas que viven en zonas urbanas en América Latina está confinado en barrios marginados, habitando en condiciones precarias y sin seguridad jurídica de la propiedad.<sup>32</sup>

### Agua y acceso a la energía eléctrica

Debido a la lejanía de muchas comunidades indígenas, el acceso a servicios básicos es deficiente. Según el Censo de 2010, mientras el 93,3 % de las viviendas a nivel nacional tenían acceso a agua apta para el consumo humano, en las comarcas indígenas la situación era considerablemente peor: un 28 % en la Comarca Ngäbe Buglé, un 41 % en la Comarca Emberá Wounaan y un 77 % en la Comarca Guna Yala. En relación con el acceso a servicios sanitarios, a nivel nacional solo el 5,5 % de las viviendas no cuenta con ellos, mientras en la Comarca de Guna Yala el porcentaje asciende al 94 %, en la Comarca Ngäbe es del 59 % y en la Comarca Emberá alcanza el 42 %.<sup>33</sup>

Con el objetivo de incrementar el acceso y mejorar la calidad de los servicios sanitarios y de agua potable en las áreas indígenas y rurales, se ha desarrollado el Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural<sup>34</sup>, que ha contado con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En relación con el acceso a la energía eléctrica, las brechas interétnicas son aún más significativas: un 65,5 % de la población indígena reside en viviendas sin acceso a la electricidad –frente al 9,5 % de la población no indígena–. En las áreas rurales, ese porcentaje alcanza el 82,4 %.<sup>35</sup>

### Economías indígenas y acceso a la economía de mercado

Las economías de los pueblos indígenas del país son una mezcla de economías tradicionales indígenas de reciprocidad, enfocadas en la seguridad alimentaria, y redistribución con economía de mercado. La articulación de las primeras con la segunda es débil: la obtención de dinero se logra especialmente a través del aprovechamiento de nichos laborales segmentados de bajo valor, mientras que no existen

<sup>30</sup> CEPAL / FILAC, op. cit., pp. 170-172.

<sup>31</sup> <https://mire.gob.pa/lanzan-proyecto-para-implementar-el-plan-de-desarrollo-integral-de-los-pueblos-indigenas-de-panama/>.

<sup>32</sup> CEPAL / FILAC, op. cit., p. 218.

<sup>33</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá](#). 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 59.

<sup>34</sup> [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Panamá](#). 2020, A/HRC/WG.6/36/PAN/1, párr. 28.

<sup>35</sup> CEPAL / FILAC, op. cit., p. 224.

instrumentos apropiados para el aprovechamiento del capital social, cultural y patrimonial de los pueblos indígenas para el desarrollo de emprendimientos independientes. A la venta de mano de obra, que se realiza por fuera de las comarcas y territorios indígenas, se le agrega una venta marginal de excedentes agrícolas, plagada de intermediarios; actividades de turismo de baja tarifa; venta de artesanías y langosta en mercados de bajo valor; y la extracción desordenada de recursos naturales.<sup>36</sup>

Por otro lado, la población indígena enfrenta barreras de distinta índole para acceder a servicios financieros. El escaso desarrollo en el país de los mercados de renta de la tierra y de garantías, sin productos adecuados a la naturaleza colectiva de la tenencia de la tierra indígena, ni para la especificidad de los negocios potenciales de los indígenas, sumado a fenómenos de exclusión social, ha provocado que la población indígena tenga restringido el acceso al crédito productivo. Así, solo 3 de cada 1.000 productores agropecuarios en comarcas indígenas cuentan con acceso a financiación, en comparación con 24 de cada 1.000 en el resto del país.<sup>37</sup>

Desde el Estado se promueve la ejecución de programas como el de Caja Rural, que se llevan a cabo con apoyo del BID en el marco del Plan de Desarrollo para fomentar el emprendimiento en los territorios indígenas y minimizar la dependencia de los programas de asistencia social.<sup>38</sup>

#### Cuadro 4: Datos sobre empleo<sup>39</sup>

La **tasa de participación económica** es ligeramente superior entre la población indígena de 15 años y más que entre la no indígena (65,3 % frente a 63,2 %). Es mayor en las áreas rurales (68,5 %) que en las urbanas (59,2 %). En ambas zonas, el porcentaje es superior entre los hombres que entre las mujeres (77,2 % entre los hombres indígenas urbanos y 86,7 % entre los hombres indígenas rurales, frente al 42,4 % de las mujeres indígenas urbanas y el 52,4 % de las mujeres rurales).

La **tasa de desocupación** es del 2,8 %, frente al 5,3 % de la población no indígena (2,6 % entre los hombres y 3,1 % entre las mujeres indígenas). Es superior en las áreas urbanas (6,9 %) que en las rurales (1,0 %).

El 43,2 % trabaja por **cuenta propia**, frente al 25,3 % de las personas ocupadas no indígenas (42,9 % de los hombres y 43,6 % de las mujeres).

El 87,9 % de los trabajadores indígenas **no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional**, frente al 67,1 % de los no indígenas. El porcentaje es superior entre las mujeres (89,8 %) que entre los hombres indígenas (86,6 %). Solo el 10,6 % de las personas indígenas de 60 años y más recibe una prestación contributiva (frente al 28,9 % de las no indígenas) y el 18,9 % recibe una prestación no contributiva (frente al 16,5 % de las no indígenas).

El 9,9 % de los niños indígenas entre 5 y 14 años trabaja, frente al 1,2 % de los no indígenas. Es posible suponer que sus actividades están vinculadas con las economías tradicionales y los procesos de formación en los patrones culturales propios que se desarrollan en el contexto familiar. El porcentaje entre la población indígena de 14 a 17 años asciende hasta el 30,3 %, frente al 8,1 % de la población no indígena en la misma franja de edad.

#### 1.3.4 Lengua, cultura, educación

Panamá cuenta con un marco legal importante en relación con la educación de los pueblos indígenas y la educación intercultural bilingüe, que incluye disposiciones constitucionales y leyes nacionales y comarcales. La Constitución de 1972 reconoce las lenguas indígenas como objeto de estudio, conservación y divulgación, y establece la promoción de programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas (artículo 88). Señala asimismo que el Estado desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas, en atención a sus patrones culturales propios (artículo 108). La Ley de Educación, revisada en 1995, indica que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en su derecho de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio

<sup>36</sup> Perafán, C. C., op. cit., p. 22.

<sup>37</sup> Ibid., p. 23.

<sup>38</sup> [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Panamá](#). 2020, A/HRC/WG.6/36/PAN/1, párr. 77.

<sup>39</sup> Datos extraídos de CEPAL / FILAC, op. cit., sobre la base de la Encuesta de Hogares de 2016.

cultural. Las leyes de creación de las comarcas indígenas, por su parte, también reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la educación intercultural bilingüe en todos los niveles.<sup>40</sup>

En 2007 el gobierno creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DNEIB) para desarrollar programas de educación acordes con los patrones culturales propios de estos pueblos. En 2008 se aprobó el Decreto ejecutivo N° 687, que implementa y desarrolla la EIB, con especial énfasis en la enseñanza de la lectura y la escritura de la lengua materna y la espiritualidad de los pueblos indígenas del país. La Ley N° 88 de 2010 reconoce sus lenguas y alfabetos y dicta asimismo normas para la EIB.<sup>41</sup>

Junto a esas normas, los pueblos indígenas y la DNEIB han elaborado diferentes planes para recabar información, formar docentes y elaborar materiales, entre los que se pueden mencionar, entre otros, el Plan de los Pueblos Indígenas de Panamá, elaborado por la COONAPIP; el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, diseñado en el marco del Plan Estratégico 2005-2009 del gobierno nacional y apoyado por organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y UNICEF, o el Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe para los Pueblos Originarios (2014-2019), apoyado por UNICEF.<sup>42</sup>

Pese a la existencia de las normas y programas referidos, que han mejorado los resultados escolares en las comarcas indígenas en los últimos años, existen aún disparidades significativas entre la población indígena y la no indígena: los indígenas siguen asistiendo a la escuela en menores niveles que el resto de la población, los niños y niñas indígenas tienden a permanecer en la escuela menos años, 8 de cada 10 niños de las comarcas indígenas no alcanzan el nivel básico de lectura y los niveles de analfabetismo son superiores entre la población indígena. Los obstáculos en el acceso a la educación entre las personas indígenas continúan siendo numerosos, e incluyen carencia en la oferta educativa –especialmente del nivel medio o secundario– en los territorios indígenas; escasez de recursos para la construcción y dotación de infraestructuras –muchas de las escuelas afrontan limitaciones en cuanto a saneamiento, acceso al agua potable o internet– y el desarrollo de los programas; déficit de maestros formados en EIB, y currículos, textos y materiales poco pertinentes culturalmente.<sup>43</sup>

En relación con la educación superior, en 2022 se ha creado la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas, con sede en la Comarca Ngabe Buglé. La Universidad tendrá personería jurídica y patrimonio propio, así como facultad para administrarlo y organizar sus propios planes de estudio, investigaciones y servicios. Ayudará a desarrollar el conocimiento, la cosmovisión, la filosofía, la ciencia, la sabiduría, la espiritualidad y las riquezas culturales que los pueblos indígenas poseen, y promoverá la formación de líderes para la transformación de las realidades de dichos pueblos.<sup>44</sup> Contará, por último, con cuatro licenciaturas: Educación para la Salud, Tecnología e Innovación Agropecuaria, Educación Intercultural Bilingüe y Etnoturismo Histórico y Territorial.<sup>45</sup>

#### Cuadro 5: Datos sobre educación<sup>46</sup>

El 25,93 % de la población indígena es analfabeta, frente al 3,79 % de la población no indígena. El porcentaje es muy superior entre la población indígena rural que entre la urbana (32,15 frente a 9,58) y entre las mujeres (33,45 %) que entre los hombres (18,61 %). La proporción sube a medida que aumentan las franjas de edad.

El promedio de escolaridad de la población indígena es de 5,38 años, frente a los 9,87 de la población no indígena. Los hombres se mantienen escolarizados durante un tiempo superior (5,99 años, frente a los 4,76 de las mujeres). Las diferencias son marcadas entre el mundo rural y el urbano (4,45 frente a 7,81 años). El

<sup>40</sup> De Souza Peixoto C. y otros: [Evaluación del Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe de Panamá 2014-2019](#). UNICEF, 2020, p. 7.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá](#). 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 64-65 y De Souza, C, op. cit., p. 1.

<sup>44</sup> Ver [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG\\_LEGIS/PDF\\_SEG/PDF\\_SEG\\_2020/PDF\\_SEG\\_2022/2022\\_P\\_764.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2022/2022_P_764.pdf).

<sup>45</sup> <https://elcapitalfinanciero.com/cortizo-sanciona-ley-que-crea-la-universidad-autonoma-de-los-pueblos-indigenas/#:~:text=El%20presidente%20de%20Panam%C3%A1%2C%20Laurentino,desarrollo%20socioecon%C3%B3mico%20de%20los%20pueblos>.

<sup>46</sup> Datos extraídos de <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP>, con base en el Censo de 2010 y de CEPAL / FILAC, op. cit..

promedio aumenta a medida que desciende la edad de la población (6,86 en la población de 15 a 24 años frente a 2,65 de la de 50 años y más).

El porcentaje de personas indígenas de 20 a 29 años que terminó la educación secundaria completa es del 19,3 %, frente al 80,8 % de la población no indígena. Es superior en la población urbana (34,4 %, frente al 12,5 % de la rural).

El porcentaje de personas indígenas de 20 a 29 años con acceso a la educación superior es del 5,9 %, frente al 47,2 % de la población no indígena. La diferencia es grande entre la población urbana (11,2 %) y la rural (3,6 %).

Panamá cuenta también con un régimen legal importante relativo a la protección de la propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. En el año 2000 se adoptó la Ley N° 20, que establece el régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y sus conocimientos tradicionales. La norma protege los derechos colectivos de propiedad intelectual y los conocimientos de los pueblos indígenas sobre sus creaciones, además de los elementos culturales de su historia, música, arte y expresiones artísticas tradicionales.

Además, el Código Penal de 2007 incluye artículos que penalizan la reproducción, copia o modificación de obras protegidas por el derecho colectivo de los pueblos indígenas y sus conocimientos tradicionales.<sup>47</sup>

Por último, la Ley del Registro Civil de 2007 contiene disposiciones aplicables a estos pueblos, mediante las que se les permite, por ejemplo, inscribir a sus hijos e hijas con nombres en sus idiomas y en la comarca de su pueblo o grupo, aun si han nacido fuera de una comarca. La Ley permite también el registro de matrimonios de miembros de los pueblos indígenas según sus culturas y tradiciones.<sup>48</sup>

### 1.3.5 Salud

Panamá cuenta con un marco de protección importante en relación con la salud indígena. Las leyes que establecen las comarcas garantizan el derecho a la salud, lo que incluye el acceso a servicios que incorporan la medicina tradicional. Mediante la Resolución N° 322 del Ministerio de Salud (2005), se dispuso que las instalaciones de salud ubicadas en las comarcas brindaran los servicios de salud a la población indígena de manera gratuita. En 2011 se creó la Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas dentro del Ministerio, con el propósito de facilitar una atención integral y ayudar a conservar los conocimientos tradicionales.<sup>49</sup> Desde 2016 funciona en el seno de dicha Dirección la Comisión Consultiva de Medicina Tradicional Indígena, constituida en el marco de la Ley N° 17, mediante la que se establece la protección de los conocimientos de la medicina tradicional indígena (ver cuadro 8).

Desde el gobierno se han puesto en marcha distintos programas para responder a las dificultades de acceso a los servicios de salud, tales como la concesión de subsidios y transporte a las clínicas para parteras, el establecimiento de albergues y casas maternas cerca de los centros de salud principales, y visitas de los trabajadores de salud a comunidades indígenas para proporcionar servicios básicos. Sin embargo, los obstáculos para garantizar el acceso a la salud de la población indígena persisten: los servicios son insuficientes; el personal de salud no indígena a menudo no quiere trabajar en las comarcas, aunque reciba salarios más altos; en numerosas ocasiones, dicho personal no conoce las leyes comarcales y carece de una sensibilización adecuada para abordar las barreras culturales e idiomáticas.<sup>50</sup>

Las condiciones de salud de la población indígena del país son peores que las de la población no indígena. La tasa de mortalidad infantil es de 37,8 por cada 1.000 nacidos vivos, frente a 12 de la población no indígena. La tasa de mortalidad en la niñez es de 46,4 por cada 1.000 nacidos vivos, frente a 14,3 de la población no indígena. Es muy superior en el área rural –53,56 frente a 21,64 en el

<sup>47</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá](#). 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 17.

<sup>48</sup> *Ibid.*, párr. 20.

<sup>49</sup> *Ibid.*, párr. 19 y 71.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párr. 70.

área urbana—. <sup>51</sup> Las tasas de mortalidad materna son cinco veces más altas: 462 entre la población indígena, frente a 92 por cada 100.000 nacimientos en el resto del país. <sup>52</sup> La esperanza de vida al nacer en 2012 era de 77,3 años para la población del país; las comarcas indígenas presentaban una diferencia de 10 años con respecto a las provincias con la mayor esperanza de vida. <sup>53</sup> La desnutrición crónica en las áreas indígenas es del 62 %, lo que triplica la prevalencia nacional. <sup>54</sup> Apenas el 22 % de las mujeres que viven en las áreas indígenas tiene acceso a métodos de planificación familiar o hace uso de ellos, frente al 64,5 % de las mujeres rurales y el 66,8 % de las mujeres urbanas del país. <sup>55</sup> La principal causa de muerte en las comarcas indígenas corresponde a enfermedades transmisibles o infecciosas. <sup>56</sup> El 90 % de los casos de malaria reportados en los últimos diez años en el país se han producido en comunidades indígenas <sup>57</sup> y la mayor incidencia de tuberculosis se ha presentado también en las comarcas indígenas –163,3 casos por 100.000 habitantes en la Comarca de Guna Yala y 85,3 en la Comarca Ngäbe Buglé, frente a los 41,2 casos del promedio nacional—. <sup>58</sup> En el caso del VIH/SIDA, según datos del Banco Mundial, la población indígena se encuentra entre los grupos donde la epidemia ha tenido un crecimiento más elevado. Así, la prevalencia entre los kuna duplica a la de la población general. <sup>59</sup>

Sin dejar de tomar en cuenta la situación que presentan todos esos indicadores, es importante señalar que para los pueblos indígenas la salud es entendida como resultado de la relación armónica existente entre la naturaleza, los seres humanos y el mundo espiritual. La enfermedad se produce cuando se rompe el equilibrio entre todos ellos, y afecta tanto al individuo como a la colectividad. Para afrontarla, es necesario restaurar la armonía. A partir de su cosmovisión, estos pueblos han desarrollado desde hace milenios sus propios sistemas de salud, con rituales para la identificación, clasificación e interpretación de las enfermedades, así como una tecnología médica de acciones y medicamentos para su tratamiento. Esos sistemas están íntimamente relacionados con el territorio y los recursos de la biodiversidad, alrededor de los cuales se han desarrollado conocimientos ancestrales de importante valor. El deterioro y la contaminación de los recursos naturales influyen de manera directa en la situación de salud de los pueblos indígenas. <sup>60</sup>

La llegada y diseminación de la pandemia de la COVID-19 en 2020 aumentó las dificultades a las que habitualmente se enfrentan las comunidades indígenas. Las autoridades tradicionales decretaron medidas como el cierre de los territorios y la cuarentena voluntaria, y en muchos casos se promovió el uso de la medicina tradicional para afrontar la falta de pertinencia cultural de los mensajes, orientaciones y acciones realizados desde el gobierno nacional. Se puso en marcha un Plan de Acción para la Prevención y Control del COVID-19 en las comarcas y territorios colectivos indígenas, con un desembolso de USD 2 millones, cuya coordinación y gestión fue criticada por los pueblos indígenas por falta de agilidad en la compra de insumos y equipos sanitarios. <sup>61</sup>

## 2. Marco legal e institucional relativo a los derechos de los pueblos indígenas

### 2.1 Internacional

#### 2.1.1 Instrumentos internacionales ratificados

A pesar de las recomendaciones que ha recibido desde el sistema de la ONU y el sistema interamericano de derechos humanos, y de la reivindicación de sus pueblos indígenas, Panamá no ha ratificado hasta la fecha el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Convenio N° 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957, ratificado en 1971, sigue vigente en el país.

<sup>51</sup> Datos extraídos del Censo 2010.

<sup>52</sup> Datos del Banco Mundial citados en <https://www.scidev.net/americ-latina/news/malaria-aumenta-en-pueblos-indigenas-de-panama/>.

<sup>53</sup> OPS/OMS: [Estrategia de cooperación técnica OPS/OMS. Panamá 2014-2018](#). 2014, p. 11.

<sup>54</sup> Ibid., p. 14.

<sup>55</sup> Ibid., p. 16.

<sup>56</sup> Ibid., p. 17.

<sup>57</sup> <https://www.scidev.net/americ-latina/news/malaria-aumenta-en-pueblos-indigenas-de-panama/>.

<sup>58</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá](#). 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 68.

<sup>59</sup> [Informe de Análisis Secundario ENASSER 2009. Grupos étnicos y el VIH/SIDA en Panamá](#), p. 1.

<sup>60</sup> Kantule, Dad Neba: «Pueblos indígenas y la salud colectiva». En <https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial-opinion-otros-documentos-otros-autores/01/05/2020/pueblos-indigenas-y-la>.

<sup>61</sup> López Hernández, H.: «Panamá». En [El Mundo Indígena 2021](#). IWGIA, 2021, pp. 455-462.

En el cuadro siguiente se proporciona información sobre el estado de ratificación de los principales tratados de derechos humanos y medioambientales.

**Cuadro 6: Instrumentos internacionales ratificados por Panamá**

Instrumento/Tratado	Estatus	Año
<b>Tratados de derechos humanos</b>		
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	ratificado	1977
PIDCP – protocolo facultativo 2	adhesión	1993
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)	ratificado	1977
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	ratificada	1967
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	ratificada	1990
CDN Protocolo facultativo sobre la participación de niños en los conflictos armados	ratificado	2001
CDN Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	ratificado	2001
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	ratificada	1987
Protocolo facultativo	ratificado	2011
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	ratificada	1981
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW)	no ratificada	
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED)	ratificada	2011
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	ratificada	2007
<b>Acuerdos y tratados ambientales</b>		
Convenio sobre la Diversidad Biológica	ratificado	1995
Protocolo de Cartagena	ratificado	2002
Protocolo de Nagoya	ratificado	2012
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	ratificada	1995
Protocolo de Kyoto	ratificado	1999
Acuerdo de París	ratificado	2016
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	ratificada	1996
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)	ratificado	2020
<b>Instrumentos derechos de los pueblos indígenas</b>		
Convenio Nº 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	no ratificado	
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	voto favorable	2007
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	voto favorable	2016

### 2.1.2 Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema de la ONU y el SIDH

En el siguiente cuadro se recogen las principales observaciones y recomendaciones que los mecanismos y organismos de la ONU y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han formulado en los últimos años sobre los pueblos indígenas de Panamá.

**Cuadro 7: Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema ONU y el SIDH en relación con los pueblos indígenas de Panamá**

Sistema de las Naciones Unidas	
Examen Periódico Universal	La República de Panamá ha sido examinada bajo el mecanismo de <a href="#">Examen Periódico Universal</a> del Consejo de Derechos Humanos en 2010, 2015 y 2020. En todos los ciclos de examen se han realizado y adoptado recomendaciones relativas a los pueblos indígenas del país.

<b>Procedimientos especiales</b>		
Relatoría especial sobre los derechos de los pueblos indígenas	El RE James Anaya estuvo en Panamá en 2009, con el objetivo de profundizar en la situación de la comunidad Charco la Pava y otras afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75.	<a href="#">A/HRC/12/34/Add.5</a>
	Realizó una visita al país en 2013 para examinar la situación de los derechos de los pueblos indígenas.	<a href="#">A/HRC/27/52/Add.1</a>
<b>Comités de los Tratados</b>		
CDN	Observaciones finales sobre el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 8, párrafo 1, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2019)	<a href="#">CRC/C/OPAC/PAN/CO/1</a>
	El Comité mostró su preocupación por el reclutamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados no estatales que se encuentran en zonas habitadas por poblaciones indígenas y afrodescendientes. Instó al Estado a adoptar las medidas jurídicas, administrativas e institucionales necesarias para impedir el reclutamiento de niños y protegerlos de la violencia perpetrada por grupos armados no estatales; a establecer mecanismos adecuados para identificar a los niños que corren el riesgo de ser reclutados o utilizados por grupos armados no estatales, incluidos los niños indígenas; y a elaborar programas de sensibilización y formación sobre los efectos negativos derivados de la participación en un conflicto armado dirigidos a los niños, los padres, los docentes y otros interesados.	
	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Panamá (2018)	<a href="#">CRC/C/PAN/CO/5-6</a>
	El Comité recomendó al Estado que adoptara medidas para evitar los desalojos y el desplazamiento de las familias y los niños indígenas, y velara por que las políticas, proyectos y prácticas en materia de desarrollo y gobernanza de la tierra se ajustaran a las normas internacionales sobre el tema y ofrecieran reparación a las familias. Recomendó asimismo que aplicara las disposiciones de la Ley N° 81, incluyendo a los niños en las consultas; que siguiera esforzándose para inscribir debidamente el nacimiento de todos los niños, entre ellos los indígenas; que investigara la posible existencia de mutilación genital femenina entre la población indígena que habita la zona fronteriza con la costa colombiana; que reforzara las medidas encaminadas al desarrollo de la educación inclusiva, asignando recursos financieros y humanos suficientes para su aplicación, y continuara fortaleciendo y financiando debidamente el programa de educación intercultural bilingüe; que reforzara las medidas destinadas a garantizar el acceso a una asistencia sanitaria de calidad, que tenga en cuenta las particularidades culturales; que fomentara iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición infantil y el acceso al agua potable; y que elaborara un plan de acción nacional dirigido a los niños indígenas para mejorar su acceso a servicios sanitarios y educativos de calidad, y eliminar su inseguridad alimentaria y su vulnerabilidad a la violencia y la explotación. Recomendó, por último, acelerar el proceso de ratificación del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	
CAT	Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Panamá (2017)	<a href="#">CAT/C/PAN/CO/R.4</a>
	El Comité expresó su preocupación por la información recibida en torno a detenciones arbitrarias y uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad durante las protestas en rechazo de las operaciones mineras y la explotación	

	<p>hidroeléctrica en la Comarca Ngäbe-Buglé, e instó al Estado a velar por que se realicen investigaciones sobre las denuncias establecidas, se sancione a los responsables y se indemnice a las víctimas, así como a impartir capacitación sistemática a todos los agentes del orden sobre el uso de la fuerza, especialmente en el contexto de manifestaciones. En relación con la justicia indígena, expresó su preocupación por el uso de instrumentos de castigo como el cepo en la aplicación de penas, y recomendó al Estado que tomara las medidas necesarias para garantizar que la administración de justicia indígena actúe con pleno respeto a los derechos humanos.</p>	
CEDAW	<p>Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2010)</p> <p>El Comité recomendó al Estado que redoblara sus esfuerzos para erradicar el analfabetismo, en particular entre las mujeres de zonas rurales que hablan idiomas indígenas, teniendo en cuenta el plurilingüismo del país; que mejorara el acceso a los servicios de salud para todas las mujeres y en particular para los grupos de mujeres más vulnerables, como las indígenas; que adoptara medidas para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna, garantizando la atención médica adecuada durante el embarazo, el parto y el posparto, y asegurando el acceso a las instalaciones de atención de la salud y a asistencia médica prestada por personal capacitado en todas las zonas del país; que se ocupara de la propagación del VIH/SIDA, concienciando a las mujeres y las niñas sobre las formas de protección, particularmente en las zonas rurales e indígenas; que alentara el empoderamiento económico de las mujeres teniendo en cuenta sus situaciones específicas; y que intensificara sus esfuerzos para establecer un sistema de datos desglosados por sexo, zonas rurales y urbanas y que preste atención a la situación de los grupos más vulnerables, entre los que se cuentan las mujeres indígenas, en todas las esferas que abarca la Convención.</p>	<a href="#">CEDAW/C/PAN/CO/7</a>
CERD	<p>Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2010)</p> <p>El Comité mostró preocupación por la inexistencia de una disposición general que prohibiera la discriminación por motivos de raza y tipificara como delitos los actos de discriminación y recomendó la aprobación de una legislación específica. Además, recomendó al Estado, entre otras cuestiones, que adoptara medidas especiales para que los pueblos indígenas disfrutaran plenamente de sus derechos humanos, prestando atención a las causas estructurales que han generado su exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo y asignando recursos suficientes; que finalizara los procesos de reconocimiento territorial pendientes; que tomara medidas para asegurar la prohibición de desalojos forzosos y el resarcimiento y compensación para las víctimas de desplazamientos producidos por la realización de proyectos económicos; que asegurara la accesibilidad y disponibilidad de servicios de salud sexual y reproductiva a toda su población, en particular a la comunidad kuna, que mantenía elevados niveles de infección por VIH/SIDA; que intensificara las medidas destinadas a proteger la seguridad de los líderes y comunidades indígenas, intimidados y perseguidos por actividades de reivindicación de derechos; y que, en la administración de justicia, reforzara el suministro de asesoramiento letrado y velara por que en los procesos judiciales se proveyera la debida interpretación en idiomas indígenas. Por último, el Comité urgí al Estado a ratificar el</p>	<a href="#">CERD/C/PAN/CO/15-20</a>

	Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	
CDH	<p>Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al Artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Panamá (2008)</p> <p>El Comité recomendó al Estado, entre otras cuestiones, que garantizara el derecho a la educación y el acceso a unos servicios de salud adecuados de los pueblos indígenas, con adecuación a sus necesidades específicas; que llevara a cabo un proceso de consultas con las comunidades antes de conceder licencias de explotación económica en sus tierras; y que reconociera a las comunidades que se encuentran fuera de las comarcas, incluido el derecho al uso colectivo de sus tierras ancestrales.</p>	<a href="#">CCPR/C/PAN/CO/3</a>
CESCR	<p>Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Panamá (2001)</p> <p>El Comité recomendó al Estado que estudiase la posibilidad de ratificar el Convenio N° 169 de la OIT; que prestara atención al mejoramiento de las tasas de pobreza y alfabetización y del acceso de las poblaciones indígenas al agua potable, el empleo, la sanidad y la educación, así como a otros servicios sociales básicos; y que resolviera la cuestión de los derechos de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas para impedir que se vieran amenazados por las actividades mineras o ganaderas que provocan desplazamiento de sus tierras.</p>	<a href="#">E/C.12/1/Add.64</a>
<b>Sistema Interamericano de Derechos Humanos</b>		
CIDH	<p>En 2010 la Relatora Dinah Shelton realizó una visita de trabajo a Panamá, con el propósito de recibir información en los casos de las comunidades kuna de Madungandí y Embera de Bayano, y el de las comunidades ngöbe ubicadas en la zona de construcción de la represa Chan 75 sobre el río Changuinola.<sup>62</sup></p> <p>En 2013, la CIDH envió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el primero de ellos, cuyos hechos se refieren al incumplimiento por parte del Estado de Panamá de su obligación de proveer a los pueblos referidos y sus miembros de un procedimiento adecuado y efectivo para el acceso a su territorio ancestral, así como para obtener una respuesta frente a las denuncias de injerencias por parte de terceros en sus territorios y recursos naturales.</p>	<a href="#">Comunicado de prensa</a>
CortIDH	<p>Caso de los pueblos indígenas kuna de Madungandí y emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá</p> <p>La sentencia declara responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación del derecho a la propiedad colectiva de estos pueblos por no delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas al pueblo kuna de Madungandí y a las comunidades emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá. Considera que el Estado es responsable por haber violado su deber de adecuar el derecho interno, por no haber dispuesto normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008, en perjuicio de los pueblos mencionados. Además, determina que el Estado es responsable por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio del pueblo emberá de Bayano y sus miembros, por considerar que los</p>	<a href="#">Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C N° 284</a>

<sup>62</sup> <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/R/DPI/VisitaPaíses.asp>.

recursos incoados por estos no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones. Finalmente, la Corte señala que el Estado es responsable por la violación al principio del plazo razonable, en perjuicio del pueblo kuna de Mandungandí y sus miembros, respecto de dos procesos penales y un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales.

La Corte ordena al Estado publicar la sentencia, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad, demarcar las tierras que corresponden a las comunidades Ipetí y Piriati Emberá y titular las tierras de Ipetí como propiedad colectiva, adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto el título de un particular dentro de la comunidad de Piriati, y pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales.

## 2.2 Nacional

### 2.2.1 Reconocimiento constitucional

La [Constitución Política](#) que rige en Panamá data de 1972 y ha sido reformada hasta en cinco ocasiones. A pesar de que no reconoce la realidad pluricultural, plurilingüe y plurinacional del país, contiene disposiciones que protegen los derechos de los pueblos indígenas en relación con su identidad, lengua, educación, autonomía y tierras. Afirma, de manera global, que el Estado «reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas» y que «realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas» (artículo 90).

### 2.2.2 Legislación

Panamá dispone de un marco legal avanzado en relación con los derechos de los pueblos indígenas. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las principales normas de referencia.

**Cuadro 8: Normas nacionales de referencia**

Norma	Contenido básico
<a href="#">Ley N° 16</a> (1953)	Organiza la Comarca de San Blas, creada por la Ley Segunda de 16 de septiembre de 1938. Por su parte, el <a href="#">Decreto ejecutivo N° 89</a> (1983) regula el nombramiento y remoción del intendente de la Comarca. Mediante la <a href="#">Ley N° 99</a> (1998), la Comarca pasa a denominarse Comarca Kuna Yala.
<a href="#">Ley N° 22</a> (1983)	Crea la Comarca Embera de Darién. Mediante el <a href="#">Decreto Ejecutivo N° 84</a> (1999), se adopta la Carta Orgánica Administrativa de esta Comarca.
<a href="#">Ley N° 26</a> (1984)	Prohíbe la importación de copias de molas.
<a href="#">Ley N° 1</a> (1994)	La Ley por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá dispone en su Capítulo III, «De los Bosques de las Comarcas y Reservas Indígenas», que los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal en áreas de Comarcas o Reservas Indígenas y Comunidades Indígenas serán autorizados por el INRENARE (Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables) conjuntamente con los Congresos respectivos, previo estudio de un plan de manejo científico.  La Ley está reglamentada mediante la <a href="#">Resolución de Junta Directiva N° 05-98</a> , en la que se indica que los permisos comunitarios en áreas indígenas se autorizarán para satisfacer las necesidades comunitarias y los volúmenes se otorgarán de conformidad con las condiciones socioeconómicas de las comunidades y el número de familias, no excediendo las 1.000 ha. Los ingresos generados serán utilizados para atender las necesidades de la comunidad (artículo 45).

<a href="#">Ley N° 24</a> (1995)	La Ley por la cual se establece la legislación de vida silvestre dispone en su Capítulo VII, «Del Ejercicio de la Caza y la Pesca», que los permisos para recolección, caza y pesca de la vida silvestre, así como su utilización, investigación o estudio en áreas indígenas serán autorizados por el INRENARE conjuntamente con las autoridades indígenas respectivas.
<a href="#">Ley N° 34</a> (1995)	La Ley N° 34, por la cual se deroga, modifica, adiciona y subroga artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, establece que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en su derecho a preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural (artículo 4-B) y se desarrolla conforme a las características, objetivos y metodología de la educación bilingüe intercultural (artículo 4-C). Dispone que el sistema educativo se desarrolla sobre la base de la descentralización y se fundamenta en la realidad geográfica y política, necesidades sociales, económicas y culturales (artículo 9-A). Establece que los contenidos de los programas de estudio en las comunidades indígenas incorporarán los elementos y valores propios de cada una de sus culturas (artículo 250) y reconoce las lenguas vernáculas como parte del patrimonio cultural del país (artículo 80, parágrafo).
<a href="#">Ley N° 24</a> (1996)	Crea la Comarca Kuna de Madungandi. Mediante el <a href="#">Decreto Ejecutivo N° 228</a> (1998), se adopta la Carta Orgánica Administrativa de esta Comarca.
<a href="#">Ley N° 10</a> (1997)	Crea la Comarca Ngöbe-Bugle. Mediante el <a href="#">Decreto Ejecutivo N° 194</a> (1999), se adopta la Carta Orgánica Administrativa de esta Comarca.
<a href="#">Ley N° 41</a> (1998)	La Ley General del Ambiente incluye el Título VII «De las Comarcas y Pueblos Indígenas», en el que se dispone, entre otras cuestiones, que el Ministerio del Ambiente coordinará con las autoridades tradicionales todo lo relativo al ambiente y los recursos existentes en sus territorios; que el Estado respetará, promoverá y mantendrá los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales, promoviendo su aplicación con la participación de dichas comunidades, y fomentará el reparto de los beneficios derivados; que el aprovechamiento de los recursos ubicados en las tierras indígenas requiere de autorización emitida por las autoridades nacionales y comarcales; que se llevarán a cabo procedimientos de consulta en caso de actividades, obras o proyectos dentro de los territorios indígenas para alcanzar acuerdos con sus representantes; y que, para otorgar autorización relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales en dichos territorios, se preferirán los proyectos presentados por miembros de las comunidades indígenas, siempre que cumplan con los requisitos y procedimientos exigidos por las autoridades competentes, sin limitar los derechos de explotación y aprovechamiento que pueda tener una empresa como consecuencia de su derecho de exploración de acuerdo con la legislación vigente.
<a href="#">Ley N° 29</a> (1998)	Declara el día 25 de febrero de cada año como Día de la Revolución Dule, en conmemoración de la lucha del pueblo kuna, en 1925, por la defensa de sus derechos humanos.
<a href="#">Ley N° 4</a> (1999)	La Ley por la cual se constituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres dedica su Capítulo XII a grupos de especial interés, entre los que se incluyen las mujeres indígenas. En esta sección se detallan los lineamientos de la política pública que el Estado llevará a cabo para promover la igualdad de oportunidades de estas mujeres, como la elaboración de programas y servicios de capacitación sobre sus derechos, la realización de proyectos para la generación de empleo, el diseño de materiales educativos basados en las necesidades e intereses de los grupos étnicos, o la incorporación en la legislación del carácter pluricultural y pluriétnico de la nación panameña, entre otros.
<a href="#">Ley N° 20</a> (2000)	Establece el régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y sus conocimientos tradicionales. Protege los derechos colectivos de propiedad intelectual y los conocimientos de los pueblos indígenas sobre sus creaciones, tales como invenciones, modelos, dibujos y diseños, innovaciones contenidas en las imágenes, figuras, símbolos, gráficos, petroglifos y otros detalles, además de los elementos culturales de su historia, música, arte y expresiones artísticas tradicionales, susceptibles de un uso comercial, a través de un sistema especial de registro, promoción y comercialización de sus derechos. Los propios congresos generales o autoridades indígenas pueden solicitar directamente el registro de sus manifestaciones artísticas y están facultados para tomar medidas contra quienes infrinjan la Ley dentro de sus jurisdicciones, para lo cual pueden solicitar la colaboración de la fuerza pública.

	<p>Crea el Departamento de Derechos Colectivos y Expresiones Folklóricas dentro de la Dirección General del Registro de la Propiedad Industrial (DIGERPI).</p> <p>Está reglamentada mediante el <a href="#">Decreto Ejecutivo N° 12</a> de 2001.</p>
<a href="#">Ley N° 34</a> (2000)	Crea la Comarca Kuna de Wargandi. Mediante el <a href="#">Decreto ejecutivo N° 414</a> (2008), se adopta la Carta Orgánica Administrativa de esta Comarca.
<a href="#">Ley N° 35</a> (2000)	Crea el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas, para organizar y realizar ferias y exposiciones nacionales e internacionales agroforestales, artesanales, culturales, educativas, turísticas, marítimas, de medicina tradicional y comerciales que resalten la riqueza cultural de los pueblos indígenas del país.
<a href="#">Decreto Ejecutivo N° 274</a> (2007)	Crea la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.
<a href="#">Ley N° 72</a> (2008)	<p>Establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas que no están dentro de las Comarcas.</p> <p>Está reglamentada por el <a href="#">Decreto N° 223</a> de 2010.</p>
<a href="#">Decreto ejecutivo N° 687</a> (2008)	Implementa y desarrolla la educación bilingüe intercultural en los pueblos indígenas del país, con especial énfasis en la enseñanza de la lectoescritura en lengua materna y la espiritualidad de estos pueblos.
<a href="#">Ley N° 42</a> (2010)	Declara el 9 de agosto Día Nacional de los Pueblos Indígenas.
<a href="#">Ley N° 88</a> (2010)	Reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas y dicta normas para la educación intercultural bilingüe.
<a href="#">Ley N° 11</a> (2012)	Establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la Comarca Ngöbe-Bugle. Reconoce el derecho de la Comarca en el uso, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables del territorio indígena, que deberán utilizarse con fines de protección y conservación del medio ambiente. Prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras y dispone la cancelación de las otorgadas. Establece que la solicitud de proyectos hidroeléctricos deberá contar con la aprobación del Congreso y que un porcentaje de los beneficios por su realización debe revertir en las comunidades, a través de un Fondo para el Desarrollo de la Comarca creado con ese fin.
<a href="#">Ley N° 17</a> (2016)	<p>Establece la protección de los conocimientos de la medicina tradicional indígena. Dispone un régimen especial para proteger y promover el respeto a los conocimientos de la medicina tradicional indígena y crear mecanismos de protección del conocimiento tradicional a través del sistema especial de propiedad intelectual colectiva. Garantiza la participación plena y efectiva de los congresos, consejos o autoridades tradicionales indígenas en sus distintos niveles. Establece mecanismos para la realización de estudios de los conocimientos indígenas sobre la biodiversidad y el respeto a la participación justa y equitativa en los beneficios económicos y los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas.</p> <p>Crea la Comisión Consultiva de Medicina Tradicional Indígena, para coordinar, organizar y desarrollar la propuesta de políticas y estrategias en la aplicación de la medicina tradicional, en coordinación con las entidades públicas y privadas y las autoridades indígenas.</p>
<a href="#">Ley N° 37</a> (2016)	Establece la consulta y el consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.
<a href="#">Decreto ejecutivo N° 59</a> (2016)	Crea y regula el manejo compartido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
<a href="#">Decreto Ejecutivo N° 203</a> (2018)	Crea el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, como instancia consultiva y deliberativa sobre políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas de manera concertada entre los organismos estatales y las autoridades tradicionales.

<a href="#">Resolución N° 612</a> (2019)	Establece el criterio jurídico a aplicar por parte del Ministerio del Ambiente para determinar la viabilidad del otorgamiento del visto bueno a las solicitudes de adjudicación de tierras colectivas presentadas por comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales reconocidas, cuyos polígonos se encuentren traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del patrimonio forestal del Estado. Dicho criterio se relaciona con la existencia de ocupación tradicional con anterioridad a la creación de las áreas protegidas o la entrada en vigencia de la Ley N° 1 de 1994.
<a href="#">Ley N° 188</a> (2020)	Crea la Comarca Naso Tjër Di.
<a href="#">Ley N° 287</a> (2022)	Reconoce los derechos de la Naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con estos derechos.  Establece que la cosmovisión y los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas deben ser parte integral de la interpretación y aplicación de los derechos de la Naturaleza.
<a href="#">Ley N° 764</a> (2022)	Crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas.

### 2.2.3 Instituciones

El [Viceministerio de Asuntos Indígenas](#) fue creado en 2013, mediante la Ley N° 64. Es la entidad rectora de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas del país y está adscrito al Ministerio de Gobierno.

En 2018, mediante el Decreto N° 203, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CNDIPI), adscrito al Ministerio de Gobierno, como instancia consultiva y deliberativa sobre políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas de manera concertada entre los organismos estatales y los organismos tradicionales. Se encarga de la implementación del [Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas](#), estableciendo en las políticas públicas las necesidades particulares que cada pueblo indígena requiere para su desarrollo integral. Sustituye al Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, creado en el año 2000. En el marco del Plan de Desarrollo se ha instalado un Comité de Mujeres Indígenas para elaborar planes y diseños de políticas públicas dirigidos a atender a la mujer, fomentando la alfabetización y la educación.

En el seno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), instancia que regula y asegura el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras, se encuentra la [Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales](#), que busca solucionar conflictos de tierras indígenas y comarcales.

Adscrita al Ministerio de Educación se localiza la [Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe](#), creada en 2007 mediante el Decreto Ejecutivo N° 274, con el objetivo de garantizar el desarrollo de la EIB en las comarcas y territorios indígenas en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo para garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad que les permita preservar y desarrollar su identidad y su patrimonio cultural. La Dirección sustituyó a la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas, que se había conformado en 1998.

En el Ministerio de Salud existe una [Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas](#), que desarrolla las políticas y los marcos legales relacionados con la promoción y la atención de la salud de los pueblos indígenas, articulando la medicina tradicional y la occidental en la prestación de servicios. La Dirección cuenta con un Departamento de Desarrollo en Salud para la Población Indígena, un Departamento de Investigación de los Pueblos Indígenas y un Departamento de Medicina Tradicional. Desde 2016 funciona en su seno la Comisión Consultiva de Medicina Tradicional Indígena, instancia consultiva de alto nivel que coordina, organiza y desarrolla políticas y estrategias en la aplicación de la medicina tradicional.

En el Ministerio de Comercio e Industrias existe un Departamento de Derechos Colectivos y Expresiones Folklóricas, dentro de la Dirección General del Registro de la Propiedad Industrial (DIGERPI). Coordina, desarrolla, asesora y registra las actividades de protección de los derechos colectivos de los poseedores de los conocimientos tradicionales y las expresiones folklóricas.

La Asamblea Legislativa constituyó en 1995 la Comisión de Asuntos Indígenas, con el objeto de agilizar la aprobación de leyes, velar por la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y su participación efectiva en el Estado y atender las denuncias que interpongan.

La Corte Suprema de Justicia creó en 2009 el Departamento de Acceso a la Justicia para los Grupos Indígenas, adscrito a la Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial. Su función es establecer un servicio de intérpretes de lenguas indígenas para asistirles en sus intervenciones judiciales y fomentar el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, respetando los usos y costumbres de los pueblos indígenas.<sup>63</sup>

### **2.3 Principales obstáculos para el ejercicio de los derechos**

A pesar de que, como hemos visto, Panamá dispone de un marco legal avanzado en relación con los derechos de los pueblos indígenas, continúan existiendo obstáculos y amenazas para su realización efectiva, en especial en lo relacionado con sus tierras y recursos naturales, el autogobierno y la participación, y los derechos económicos y sociales, incluyendo el desarrollo económico, la educación y la salud.

Como han denunciado numerosos representantes de los pueblos indígenas, por lo general, el gobierno no responde a sus quejas y preocupaciones, especialmente sobre las amenazas que afectan a sus tierras y recursos naturales, hasta que toman medidas drásticas, como el bloqueo de carreteras. Es importante, como recomendó el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2013, que tanto los primeros como el segundo busquen medidas que conduzcan a un diálogo permanente para abordar las preocupaciones existentes de manera pacífica y constructiva.<sup>64</sup>

El gobierno ha dado prioridad a los proyectos de desarrollo nacional a gran escala, lo que ha provocado vulneraciones de derechos, como el desplazamiento sin indemnización, el desalojo violento, la inseguridad alimentaria y la pérdida de lugares de importancia cultural y espiritual.<sup>65</sup> Muchos de esos proyectos se han llevado a cabo sin celebrar adecuados procesos de consulta. Es imprescindible que el Estado garantice el cumplimiento de lo que estipula la Ley N° 37 de 2016 –que aún carece de reglamentación– en lo que respecta a tales procesos, para la aplicación de medidas y la realización de proyectos que tengan impacto sobre las tierras y los derechos de los pueblos indígenas.

En relación con el reconocimiento y protección de los territorios indígenas, es necesario acelerar la aplicación de la Ley N° 22 de 2008 para garantizar los derechos territoriales de los pueblos que han iniciado procesos de titulación en el marco de dicha ley. La aprobación en 2019 de la Resolución N° 612 debería agilizar los de las comunidades cuyas tierras de uso y ocupación tradicional se encuentran traslapadas con áreas protegidas o tierras del patrimonio forestal del Estado.

De igual manera, es necesario que los avances normativos se reflejen en un desarrollo y difusión adecuados de las políticas públicas dirigidas a estos pueblos, cuya aplicación debería dotarse de financiación suficiente y recursos materiales y humanos apropiados, así como llevarse a cabo con su participación.

Es importante, por último, que el Estado panameño ratifique el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, como han recomendado distintos órganos y procedimientos de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de derechos humanos, y reclaman los propios pueblos indígenas del país.

<sup>63</sup> Ver [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/cendoj/acuerdos\\_csj/acuerdo\\_no\\_424.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/acuerdos_csj/acuerdo_no_424.pdf).

<sup>64</sup> [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá.](#) 2014, A/HRC/27/52/Add.1, párr. 28.

<sup>65</sup> Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: [Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Panamá. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.](#) 2020, A/HRC/WG.6/36/PAN/3, párr. 77.

### 3. Operaciones del FIDA con los pueblos indígenas del país

El FIDA comenzó a trabajar en Panamá en 1982. Hasta la fecha, ha apoyado 8 proyectos por un total de USD 182,41 millones (préstamo del FIDA por USD 68,93 millones), beneficiando a alrededor de 49.100 hogares rurales en situación de pobreza. Entre los proyectos financiados ha habido dos con población ngöbe, en Bocas del toro, Chiriquí y Veraguas, otro con población indígena en el Darién y uno más con comunidades guaymí.<sup>66</sup>

El Fondo dispone de una Nota de Estrategia de País 2020-2022, centrada en contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias rurales que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad, con un enfoque especial en los pueblos indígenas, la juventud y las mujeres rurales. Los dos objetivos estratégicos (OE) priorizados son los siguientes:

- OE1: Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y la resiliencia climática en las comunidades de familias viviendo en condiciones de pobreza, con un enfoque especial en los pueblos indígenas, a través de la promoción de sistemas alimentarios sostenibles, incluyentes y resilientes.
- OE2: Ampliar y mejorar el desempeño de las políticas y programas de desarrollo rural y resiliencia climática mediante la promoción de la gestión del conocimiento sobre las mejores prácticas y lecciones aprendidas existentes en estas temáticas.

En octubre de 2021, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica COVID-19 aprobó un programa conjunto para contribuir a la generación de empleo decente y reactivación económica en Panamá, ejecutado coordinadamente entre FAO, FIDA, OIT y PNUD. Dentro del programa, el FIDA liderará la ejecución de las siguientes áreas:

- 1.1: Fondo Especial para el Desarrollo de la Agricultura Familiar (FONDAF).<sup>67</sup>
- 1.2: Digitalización de la agricultura y MIPyMEs.

Además, el FIDA está brindando asistencia técnica al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) para la elaboración del Decreto y Manual Operativo del Fondo Especial para el Desarrollo de la Agricultura Familiar, al que los pueblos indígenas tienen acceso prioritario.

En noviembre de 2017 se firmó un convenio para la puesta en marcha del proyecto de donación Jóvenes Líderes para el Desarrollo Rural en la Región del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), implementado por la Corporación PROCASUR (2018-2021).<sup>68</sup> Este se enmarca en el programa de implementación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial Rural (ECADERT), desarrollada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC), que ha establecido como prioritaria la implementación del Plan de Acción Regional para la Juventud Rural en los países de la región SICA.<sup>69</sup> El objetivo principal es mejorar la inclusión social y económica de la juventud rural en la región centroamericana, promoviendo y contribuyendo a fortalecer la participación e incidencia de las juventudes rurales, en respuesta a sus demandas e intereses, integrándolos en el diseño de propuestas de desarrollo rural y territorial, valorando sus capacidades y potenciando sus liderazgos para transversalizar el enfoque intergeneracional en la inversión en desarrollo rural, en cooperación con instituciones públicas y privadas en los países de la región SICA. Con unas metas iniciales de 4.438 jóvenes rurales –donde el 40 % debían ser mujeres y el 20 % población indígena joven–, en la actualidad se ha alcanzado un total acumulado (2018-2021) de 4.742 jóvenes rurales (55 % mujeres y 17 % indígenas), vinculados a organizaciones, redes y asociaciones juveniles rurales del SICA, incluyendo Panamá. Además, se han fortalecido las capacidades de 950 jóvenes líderes de las Redes de Juventudes Rurales para: 1. participar en espacios de diálogo y diseño de políticas públicas

<sup>66</sup> <https://www.ifad.org/es/web/operations/w/country/panama>.

<sup>67</sup> La Ley 127 del 3 de marzo del 2020 sobre Agricultura Familiar dicta medidas para el desarrollo de la Agricultura Familiar en Panamá, ordenando estrategias para que este sector alcance todo su desarrollo. Además, establece un Plan Nacional de Agricultura Nacional como política pública y designa al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) como el ente Rector de la Agricultura Familiar, responsable de elaborar y coordinar los lineamientos para reglamentar esta actividad. En el marco de la Ley de AF se establece la creación de un Fondo Especial para el Desarrollo de la Agricultura Familiar (FONDAF).

<sup>68</sup> Extendido hasta septiembre de 2022.

<sup>69</sup> Aprobado en reunión ordinaria de ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), en Alajuela, Costa Rica, el 16 y 17 de febrero de 2017.

de juventud y desarrollo rural a nivel regional, nacional y territorial; 2. vincularse a actividades regionales de diálogo e incidencia con SECAC, FAO y FIDA, promoviendo su inclusión en las estrategias regionales y nacionales de apoyo a la agricultura familiar; y 3. liderar actividades de capacitación e intercambios de experiencias entre organizaciones y emprendimientos de jóvenes rurales a nivel local, nacional y regional, en colaboración con SECAC, REAF, FAO y FIDA.

A través del [IPAF](#) (Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas), el FIDA realiza desde 2007 pequeñas donaciones de hasta USD 50.000 para proyectos de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas, enfocados en el fortalecimiento de su cultura, su identidad, sus conocimientos, sus recursos naturales, la propiedad intelectual y los derechos humanos.

**Cuadro 9: Proyectos financiados a través del IPAF<sup>70</sup>**

Título	Organización beneficiaria	Monto de la subvención	Objetivos	Población destinataria	Año de aprobación
Un asunto de derechos humanos: Adhesión de la República de Panamá al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169) de la Organización Internacional del Trabajo	Fundación Conservación, Naturaleza y Vida (CONAVI)	USD 15.000	Incidir sobre el gobierno nacional para que ratifique el Convenio 169, mediante actividades de fomento de las capacidades de las comunidades y la intensificación de su participación en las organizaciones y la sociedad civil.	Pueblos indígenas kuna, emberá, wounaan, ngöbe, buglé y naso.	2008

#### 4. Principales iniciativas de la cooperación internacional con los pueblos indígenas en el país

Panamá dispone de un [Plan Nacional de Cooperación](#) (Panamá Cooperamos 2030), mediante el que articula y coordina toda la cooperación internacional y todos sus actores, como receptor y como donante de cooperación internacional. El Plan enfoca la cooperación en las necesidades nacionales, alineadas con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Identifica seis ámbitos de actuación: 1. Desarrollo económico, 2. Inclusión social y calidad de vida, 3. Refuerzo de las capacidades humanas, 4. Infraestructuras, 5. Ordenamiento, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental, y 6. Fortalecimiento institucional y gobernanza. Además, establece una serie de ejes y líneas prioritarias de actuación, entre las que se incluyen la promoción de los derechos culturales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, la mejora de las infraestructuras educativas, en especial en las áreas rurales y las comarcas indígenas, y el afianzamiento de la educación intercultural bilingüe en las áreas indígenas.

En esta última línea de acción, el país ha recibido un importante apoyo de organismos como UNICEF (ver más abajo) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que ha financiado al Congreso General Kuna desde 2004 en la implementación de la EIB.<sup>71</sup> La AECID ha apoyado asimismo el Programa de agua potable y saneamiento en áreas rurales e indígenas de Panamá con énfasis en la gobernanza del sector, que ha estado en ejecución desde 2013 en la región de Panamá Este, la provincia del Darién y la Comarca de Kuna Yala.<sup>72</sup> Además, es el organismo ejecutor del Proyecto de Acceso Universal a la Energía en Panamá, Comarca Ngöbe Buglé, que tiene un coste total de 10.400.000 € –financiados a través de préstamos del BID y el FONPRODE, una donación de la UE y contrapartidas nacionales– y estará en marcha hasta 2024.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> [https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf\\_lac\\_s.pdf/cc1c7242-65df-ae88-45a8-355c484a9657](https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf_lac_s.pdf/cc1c7242-65df-ae88-45a8-355c484a9657)

<sup>71</sup> <https://aecid.org.pa/programa-de-educacion-bilingue-intercultural-en-los-territorios-guna-de-panama-programa-ebi-guna-nan-gaburba-oduloged-igar/>.

<sup>72</sup> <https://www.aecid.es/ES/FCAS/Paginas/Que-hace/FCAS-Programa.aspx?idp=57>.

<sup>73</sup> [https://www.aecid.gob.es/es/TablonAnuncios/Documents/LA2019-409-714\\_Panama\\_NgobeBugle/Anexo%20I.%20Descripci%C3%B3n%20de%20la%20Acci%C3%B3n.pdf](https://www.aecid.gob.es/es/TablonAnuncios/Documents/LA2019-409-714_Panama_NgobeBugle/Anexo%20I.%20Descripci%C3%B3n%20de%20la%20Acci%C3%B3n.pdf).

## Naciones Unidas

Las Naciones Unidas iniciaron sus operaciones en Panamá en 1951. En la actualidad, tienen presencia en el país diversas agencias, fondos y programas<sup>74</sup>, que trabajan en el marco de un acuerdo quinquenal con el gobierno nacional denominado [Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible](#) y fundamentado en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

El objetivo del Marco, que abarca el periodo 2021-2025, es contribuir a la reducción de las desigualdades sociales, económicas y territoriales existentes en el país, para que todas las personas –sobre todo las más rezagadas– puedan realizar sus derechos humanos; tener acceso a servicios sociales y de protección de calidad y acceso a la justicia; vivir en paz, libres de todas las formas de violencia, incluida la Violencia Basada en Género; con instituciones fuertes para lograr un desarrollo sustentable, respetuoso del medio ambiente, tanto para las presentes como las futuras generaciones. El Marco establece cuatro resultados, relacionados con un desarrollo sostenible e inclusivo; una gobernanza participativa e instituciones inclusivas, eficaces y transparentes; políticas ambientales para la adaptación y mitigación del cambio climático, la protección de la biodiversidad y la reducción del riesgo de desastres; y un sistema de protección de derechos humanos inclusivo e integral, con especial énfasis en la prevención y atención de todas las formas de discriminación y violencia por motivos de género, curso de vida, etnia o condición migratoria.

En los últimos años ha sido destacable el apoyo que ha brindado el PNUD para el desarrollo de un proyecto de implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, con un coste total de USD 85 millones, cubiertos por el Banco Mundial y el propio gobierno panameño.<sup>75</sup> UNICEF, por su parte, ha estado implicada en la elaboración y evaluación del Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe para los Pueblos Originarios (2014-2019) y ha apoyado a los pueblos ngábe y emberá en la elaboración de programas de grado y materiales de apoyo didáctico.<sup>76</sup> La FAO, por último, impulsa desde 2020 un proyecto de identificación e institucionalización de tecnologías que garanticen el acceso de agua segura para el consumo humano, higiene, saneamiento e inocuidad de alimentos de la población escolar rural indígena. Los socios en la implementación son los Ministerios de Educación, de Salud, de Desarrollo Agropecuario y de Ambiente, el IDAAN, el INAMU, el BID, el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, UNICEF, PNUD, UNFPA y ONU Mujeres. También apoya desde 2019 un proyecto para generar capacidades y favorecer la inclusión productiva de 2.700 familias de las Comarcas Ngábe Buglé y Emberá Wounaan, en asociación con el Ministerio de Desarrollo Social, el de Desarrollo Agropecuario y el de Salud, el Banco Mundial, el INAMU, el Consejo de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y comunidades indígenas.<sup>77</sup>

## Banco Mundial

Aparte del proyecto relacionado con la implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, el Banco Mundial financia otra iniciativa que tiene impacto sobre los pueblos indígenas. En el cuadro siguiente se proporciona la información más relevante sobre ambas.

**Cuadro 10: Proyectos del Banco Mundial<sup>78</sup>**

Proyecto	Coste total	Objetivos	Año de aprobación	Año de cierre
Apoyo a la implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	USD 85,20 millones (USD 80 millones de financiación del Banco)	Fortalecer la capacidad de las autoridades indígenas y el prestatario para planificar y ejecutar conjuntamente las inversiones de desarrollo para los territorios indígenas; y la prestación de servicios públicos de calidad y culturalmente pertinentes en dichos territorios.	2018	2023

<sup>74</sup> FAO, FIDA, OIT, OIM, OCHA, ACNUDH, OPS/OMS, PNUMA, ONU Mujeres, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNFPA, ACNUR, CINU, UNICEF, ONUDI, UNDRR, UNODC, UNOPS, UNV y PMA.

<sup>75</sup> <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/projects/plan-de-desarrollo-integral-para-los-pueblos-indigenas-en-panama.html>.

<sup>76</sup> De Souza Peixoto C. y otros, op. cit. p. 8.

<sup>77</sup> <https://www.fao.org/panama/programas-y-proyectos/lista-de-proyectos/es/>.

<sup>78</sup> [https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-list?os=0&countryshortname\\_exact=Panama&theme\\_exact=Indigenous%20peoples](https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-list?os=0&countryshortname_exact=Panama&theme_exact=Indigenous%20peoples).

Fortalecimiento del Sistema de Protección e Inclusión Social	USD 60 millones	Aumentar la eficiencia del sistema de protección social y mejorar la capacidad de generación de ingresos de las personas pobres y vulnerables.	2016	2022
--	-----------------	--	------	------

### Banco Interamericano de Desarrollo

Con financiación del BID, en la actualidad hay siete intervenciones en ejecución en el país con impacto sobre los pueblos indígenas, seis a través de proyectos de cooperación técnica y una mediante operación de préstamo.

**Cuadro 11: Proyectos del BID**

Proyecto	Coste total	Objetivos	Año de aprobación	Año de cierre
Mejorar la inversión pública en la Atención Primaria a la Salud para las Comarcas <sup>79</sup>  (Cooperación técnica)	USD 300.000	Generar evidencia adaptada al contexto panameño para aumentar la inversión pública en salud primaria e introducir intervenciones que mejoren la efectividad del gasto público, entre otras, hacia la transformación digital, la introducción de innovaciones y la mejora de servicios de salud con pertinencia cultural.	2021	No consta
Innovación agropecuaria sostenible e incluyente <sup>80</sup>  (Operación de préstamo)	USD 46,60 millones (USD 41 millones de financiación del BID y 5,6 millones de contrapartida nacional)	Mejorar la seguridad alimentaria y los ingresos de pequeños agricultores familiares.  Aumentar la rentabilidad, mejorar la resiliencia ante shocks (de clima, de plagas y enfermedades, de mercado) e incrementar la sostenibilidad ambiental de las fincas agropecuarias.	2021	No consta
Transformación digital para la conservación y ecoturismo liderado por comunidades indígenas <sup>81</sup>  (Cooperación técnica)	USD 1 millón (USD 500.000 de financiación del BID y USD 500.000 de contrapartida nacional)	Apoyar la transformación digital de comunidades indígenas para impulsar el ecoturismo y conservación de las áreas.  Apoyar a la creación de programas de inclusión financiera en las comunidades atendidas.	2021	No consta
Recuperación económica post COVID para productores indígenas de café <sup>82</sup>  (Cooperación técnica)	USD 974.000 (USD 600.000 de financiación del BID y USD 374.000 de contrapartida nacional)	Incrementar el ingreso de los productores indígenas de café en el contexto de recuperación económica post COVID mediante el fortalecimiento de la producción de café con sistemas agroforestales sostenibles y resilientes al cambio climático y el mejoramiento del procesamiento y venta de café con alianzas estratégicas innovadoras entre el sector privado y los pueblos indígenas.	2020	No consta

<sup>79</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1272>.

<sup>80</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-L1166>.

<sup>81</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1276>.

<sup>82</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1261>.

Proyecto	Coste total	Objetivos	Año de aprobación	Año de cierre
Apoyo a la implementación y recolección de datos complementarios para la evaluación del Programa Contigo en la Comarca Ngöbe Buglé <sup>83</sup>  (Cooperación técnica)	USD 250.000	Proveer asistencia técnica a la Dirección Regional de Salud de la Comarca Ngöbe Buglé, que permita facilitar la implementación del piloto de salud comunitaria Contigo y generar oportunamente datos administrativos de avance y datos complementarios de corte cualitativo para la evaluación de impacto.	2019	No consta
Apoyo para la promoción del empresariado indígena en Panamá <sup>84</sup>  (Cooperación técnica)	USD 500.000	Apoyar la ejecución del Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena (PN-L1157, 4785/OC-PN), mediante el financiamiento de actividades preparatorias a la ejecución y la provisión de asistencia técnica durante la ejecución de la operación, tanto al Ministerio de Gobierno (MINGOB), como organismo ejecutor del préstamo, como a los pueblos indígenas.	2019	No consta
Matemática Intercultural Bilingüe JADENKA <sup>85</sup>  (Cooperación técnica)	USD 890.000 (USD 800.000 de financiación del BID y USD 90.000 de contrapartida nacional)	Desarrollar y ensayar en campo dos currículos de matemáticas de educación primaria que apunten a mejorar el aprendizaje de las matemáticas en un contexto de grandes brechas pedagógicas y de contenido, y a continuar las pruebas de campo del currículo preescolar.	2019	No consta

## 5. Cambio climático

Panamá se considera como un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático. Las principales afectaciones incluyen los riesgos por aumento del nivel del mar y eventos hidrometeorológicos, como lluvias intensas o largos periodos de sequía. En relación con la primera, se enfrentan ya situaciones críticas en poblaciones indígenas vulnerables, como el pueblo kuna de la Comarca de Guna Yala, parte de cuya superficie es un archipiélago en la costa caribe del país.<sup>86</sup>

Las condiciones de desigualdad y la distribución de la pobreza son factores que incrementan la vulnerabilidad de la población con escasos recursos, que requiere de una atención prioritaria en las acciones destinadas a reducir los impactos del cambio climático.

### 5.1 Legislación nacional sobre cambio climático

CMNUCC	<a href="#">Ley N° 10/1995</a>
Protocolo de Kyoto	<a href="#">Ley N° 88/1998</a>
Acuerdo de París	<a href="#">Ley N° 40/2016</a>

<sup>83</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1228>.

<sup>84</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1189>.

<sup>85</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1224>.

<sup>86</sup> [Contribución Determinada a Nivel Nacional de Panamá \(CDN1\)](#). Primera actualización. Diciembre de 2020, p. 18.

Panamá no dispone aún de una ley específica sobre cambio climático –está trabajando en su desarrollo–, pero ha incorporado la temática en el marco jurídico existente. La [Ley N° 41](#) de 1998, o Ley General del Ambiente, fue modificada en 2016 para incluir un título, el V, en el que se reconoce el cambio climático como una amenaza para la población, los ecosistemas y las actividades económicas del país, y se establecen los principales deberes del Ministerio de Ambiente en los ámbitos de adaptación y mitigación. Además, se crea el Fondo de Adaptación al Cambio Climático para financiar iniciativas con ese fin, previéndose que sus recursos provengan de donaciones y aportaciones de organismos nacionales e internacionales y un porcentaje de los beneficios provenientes de los proyectos de mitigación.

## 5.2 Planes y políticas nacionales

En 2007 Panamá aprobó una [Política Nacional de Cambio Climático](#), con el objeto de gestionar los efectos de este sobre el territorio y la población. Una de las líneas de acción establecidas era la promoción de programas de apoyo a las comunidades vulnerables más pobres para lograr su adaptación al cambio climático. Además, se proponían acciones de concienciación y participación ciudadana para involucrar a los actores clave en los procesos ligados a la gestión del cambio climático. Actualmente el país está trabajando en la actualización de la política para adaptarla a la evolución que han experimentado las obligaciones internacionales de las Partes de la CMNUCC.<sup>87</sup>

El país dispone desde 2019 de una [Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050](#), en la que se establecen acciones y medidas para abordar la adaptación y la mitigación. La Estrategia busca encaminarse hacia una economía verde como parte de la agenda climática nacional, que debe consolidarse sobre la base de una política pública que mantenga el balance entre el crecimiento económico, la integración social y la gestión ambiental como ejes que impulsan el logro de los ODS.<sup>88</sup>

Como líneas de acción para la mitigación, se plantea contar con políticas y medidas nacionales que procuren el desarrollo y acceso a tecnologías limpias en los sectores productivos considerados como las fuentes emisoras de GEI: energía, industria, transporte, agricultura, ganadería y la generación de desechos. Además, se proponen acciones que incidan en la gestión sostenible de los ecosistemas forestales. Las medidas de adaptación que se presentan están basadas en la identificación de vulnerabilidad y los riesgos a los que enfrentan los diferentes sectores de desarrollo a nivel nacional, e incorporan la participación del Ministerio de Ambiente, las instituciones y la sociedad civil, con el fin de priorizar la seguridad alimentaria, hídrica, energética, marino-costera y logística, y distritos resilientes.<sup>89</sup>

## 5.3 NDC

Panamá presentó su primera Contribución Determinada a Nivel Nacional en 2016, actualizándola en 2020.<sup>90</sup> En ella se establecen una serie de compromisos estructurados en diez sectores y áreas estratégicas: energía; bosques (UTCUTS); gestión integrada de cuencas hidrográficas; sistemas marino-costeros; biodiversidad; agricultura, ganadería y acuicultura sostenible; asentamientos humanos resilientes; salud pública; infraestructura sostenible; y economía circular. Estos sectores y áreas cuentan con un abordaje integrado de adaptación/mitigación. Ocho de los diez sectores y áreas cuentan con metas no GEI basadas en acciones, políticas y regulaciones; mientras que dos sectores (energía y UTCUTS) cuentan con metas GEI, además de metas basadas en acciones, políticas y regulaciones. Se incluyen asimismo dos compromisos no sectoriales para la transparencia y el fortalecimiento de capacidades para la acción climática.<sup>91</sup> El proceso de actualización se desarrolló en circunstancias especiales, derivadas de la pandemia de la COVID-19, que obligaron a la celebración de reuniones virtuales con los actores relevantes, entre ellos, los pueblos indígenas.

La NDC reconoce que la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático debe respetar, promover y tomar en consideración las obligaciones nacionales con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes,

---

<sup>87</sup> Ministerio de Ambiente: [Segundo informe bienal de actualización](#), p. 37.

<sup>88</sup> Ibid., p. 35.

<sup>89</sup> Ibid., p. 36.

<sup>90</sup>

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Panama%20First/CDN1%20Actualizada%20Rep%C3%BAblica%20de%20Panam%C3%A1.pdf>.

<sup>91</sup> Ministerio de Ambiente, op. cit., p. 37.

los niños, las personas con discapacidad y las personas en situación de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.<sup>92</sup> Además, destaca que el país es uno de los más desiguales del mundo y establece la necesidad de que la acción climática contribuya a los objetivos de lucha contra la pobreza y la inequidad, reconociendo la especial vulnerabilidad de las mujeres y los pueblos indígenas.<sup>93</sup>

## 5.4 Organismo responsable

El [Ministerio de Ambiente](#), creado en 2015 mediante la Ley N° 8, es el organismo responsable de impulsar acciones estratégicas nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático, así como de elaborar y presentar las comunicaciones nacionales y los informes de actualización preceptivos, como punto focal de la CMNUCC. En 2018 se instituyó dentro de su estructura orgánica la [Dirección Nacional de Cambio Climático](#), con un Departamento de Adaptación y un Departamento de Mitigación.<sup>94</sup>

El Ministerio de Ambiente preside el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP), una instancia de apoyo en la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Cambio Climático y de las estrategias que emanan de ella.

## 5.5 Fondo Verde para el Clima

### 5.5.1 Proyectos

En la actualidad Panamá tiene 7 proyectos activos financiados por el FVC, por un total de USD 70,4 millones.<sup>95</sup> Todos ellos son multipaís.

Aunque dos de los proyectos hacen referencia a los pueblos indígenas, la información disponible no permite identificar si las acciones van a tener un impacto específico sobre los pueblos originarios en el país. Las provincias y municipios priorizados no son áreas indígenas. En cualquier caso, en el cuadro siguiente se proporciona información básica sobre ambas iniciativas.

**Cuadro 12: Proyectos del FVC**

Título	Coste total	Objetivos	Países	Fecha de aprobación
Adaptación basada en los ecosistemas para aumentar la resiliencia climática en el Corredor Seco Centroamericano y las Zonas Áridas de la República Dominicana <sup>96</sup>	USD 268,4 millones	Fortalecer la capacidad de adaptación y la resiliencia climática de las comunidades rurales vulnerables, incluidos los agricultores y los empresarios, en la región del Corredor Seco de América Central y en las zonas áridas de la República Dominicana.	Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana	2021
Iniciativa de Inversión Productiva para la Adaptación al Cambio Climático (CAMBio II) <sup>97</sup>	USD 28 millones	Reducir los obstáculos para que las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) accedan al crédito y apoyar las mejores medidas de adaptación disponibles en siete países centroamericanos.  La iniciativa proporciona préstamos en condiciones favorables y asistencia técnica para animar a las MIPYMES a invertir en la adaptación. También está diseñada para consolidar los sistemas de producción agrícola adaptados al cambio climático.	Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana	2018

<sup>92</sup> [Contribución Determinada a Nivel Nacional de Panamá \(CDN1\)](#). Primera actualización. Diciembre de 2020, p. 6.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>94</sup> Ministerio de Ambiente, op. cit., p. 33.

<sup>95</sup> <https://www.greenclimate.fund/countries/panama>.

<sup>96</sup> <https://www.greenclimate.fund/project/fp174>.

<sup>97</sup> <https://www.greenclimate.fund/project/fp097>.

#### 5.5.2 Autoridad Nacional Designada

##### **Ministerio de Ambiente**

Milciades Concepción  
Ministro de Ambiente  
Edificio 804, Albrook, Panamá  
[mconcepcion@miambiente.gob.pa](mailto:mconcepcion@miambiente.gob.pa)

##### **Contacto principal**

Sra. Ligia Castro de Doens  
Punto focal, Directora de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente  
+5075000855  
[lcastrod@miambiente.gob.pa](mailto:lcastrod@miambiente.gob.pa)

##### **Contacto secundario**

Sr. Bolívar Cañizales  
Punto focal, Jefe del Departamento de Ambiente y Cambio Climático  
Dirección de Organismos y Conferencias Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores  
+5075114256  
[bcanizales@mire.gob.pa](mailto:bcanizales@mire.gob.pa)

## Fuentes y bibliografía

### Publicaciones e informes

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2020): [Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago.

Comité contra la Tortura (2017): [Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Panamá](#). CAT/C/PAN/CO/R.4

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001): [Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#). Panamá. E/C.12/1/Add.64.

Comité de Derechos Humanos (2008): [Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al Artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos](#), Panamá. CCPR/C/PAN/CO/3.

Comité de los Derechos del Niño:

- (2019): [Observaciones finales sobre el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 8, párrafo 1, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados](#). CRC/C/OPAC/PAN/CO/1.
- (2018): [Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Panamá](#). CRC/C/PAN/CO/5-6.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2010): [Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer](#). CEDAW/C/PAN/CO/7.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2010): [Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial](#). CERD/C/PAN/CO/15-20.

Consejo de Derechos Humanos:

- (2009): [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Observaciones sobre la situación de la comunidad Charco La Pava y otras comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75 \(Panamá\)](#). A/HRC/12/34/Add.5.
- (2014): [Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá](#). A/HRC/27/52/Add.1.

Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (2020):

- [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos](#). Panamá. A/HRC/WG.6/36/PAN/1.
- [Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Panamá. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#). A/HRC/WG.6/36/PAN/3.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014): [Caso de los pueblos indígenas kuna de Madungandí y emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C N° 284](#).

De Souza Peixoto C. y otros (2020): [Evaluación del Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe de Panamá 2014-2019](#). UNICEF.

Grupo Intercultural Almáciga (2017): «Reconocimiento de los pueblos indígenas en la región». Tema 4 del Módulo 1 del Curso de formación Pueblos indígenas y Cooperación española.

[Informe de Análisis Secundario ENASSER 2009. Grupos étnicos y el VIH/SIDA en Panamá.](#)

Kantule, Dad Neba (2020): «[Pueblos indígenas y la salud colectiva](#)».

López Hernández, H. (2021): «Panamá». En [El Mundo Indígena 2021](#). IWGIA, pp. 455-462.

Naciones Unidas: [Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. UNSDCF Panamá 2021-2025.](#)

OPS / OMS (2014): [Estrategia de cooperación técnica OPS/OMS. Panamá 2014-2018.](#)

Perafán, C. C. (2019): [República de Panamá. Programa de inclusión financiera y empresariado indígena \(PN L1157\). Análisis sociocultural.](#)

#### Leyes, políticas, planes y programas

[Constitución Política de la República de Panamá.](#)

[Decreto Ejecutivo N° 89, por el cual se regula el nombramiento y remoción del Intendente de la Comarca de San Blas \(1983\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 228, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandí \(1998\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 84, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién \(1999\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 194, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé \(1999\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 12, por el cual se reglamenta la Ley N° 20, del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y sus conocimientos tradicionales \(2001\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 274, que crea la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe \(2007\).](#)

[Decreto ejecutivo N° 414, por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Wargandí \(2008\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 687, que implementa y desarrolla la educación bilingüe intercultural en los pueblos indígenas del país, con especial énfasis en la enseñanza de la lectoescritura en lengua materna y la espiritualidad de estos pueblos \(2008\).](#)

[Decreto ejecutivo N° 223, que reglamenta la Ley 72 de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas que no están dentro de las Comarcas \(2010\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 59, que crea y regula el manejo compartido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas \(2016\).](#)

[Decreto Ejecutivo N° 203, que crea el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas \(2018\).](#)

[Ley N° 16, por la cual se organiza la Comarca de San Blas \(1953\).](#)

[Ley Nº 22, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién \(1983\).](#)

[Ley Nº 26, por la cual se prohíbe la importación de copias de molas y se dictan otras disposiciones \(1984\).](#)

[Ley Nº 1, por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá \(1994\).](#)

[Ley Nº 24, por la cual se establece la legislación de vida silvestre \(1995\).](#)

[Ley Nº 34, por la cual se deroga, modifica, adiciona y subroga artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación \(1995\).](#)

[Ley Nº 24, por la cual se crea la Comarca Kuna de Madungandí \(1996\).](#)

[Ley Nº 10, por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas \(1997\).](#)

[Ley Nº 29, por la cual se decreta el 25 de febrero de cada año Día de la Revolución de Dule \(1998\).](#)

[Ley Nº 41, Ley General del Ambiente \(1998\).](#)

[Ley Nº 99, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas \(1998\).](#)

[Ley Nº 4, por la cual se constituye la igualdad de oportunidades para las mujeres \(1999\).](#)

[Ley Nº 20, del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y sus conocimientos tradicionales \(2000\).](#)

[Ley Nº 34, por la cual se crea la Comarca Kuna de Wargandí \(2000\).](#)

[Ley Nº 35, por la cual se crea el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá \(2000\).](#)

[Ley Nº 72, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas que no están dentro de las Comarcas \(2008\).](#)

[Ley Nº 42, que declara el 9 de agosto Día Nacional de los Pueblos Indígenas \(2010\).](#)

[Ley Nº 88, que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas y dicta normas para la educación intercultural bilingüe \(2010\).](#)

[Ley Nº 11, que establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la Comarca Ngöbe-Bugle \(2012\).](#)

[Ley Nº 17, que establece la protección de los conocimientos de la medicina tradicional indígena \(2016\).](#)

[Ley Nº 37, que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado \(2016\).](#)

[Ley Nº 188, que crea la Comarca Naso Tjër Di \(2020\).](#)

[Ley Nº 287, que reconoce los derechos de la Naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con estos derechos \(2022\).](#)

[Ley Nº 764, que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas \(2022\).](#)

[Resolución Nº 05-98, por la cual se reglamenta la Ley Nº 1 de 1994 y se dictan otras disposiciones \(1998\).](#)

[Resolución N° 612, por la cual se establece el criterio jurídico a aplicar por parte del Ministerio del Ambiente para determinar la viabilidad del otorgamiento del visto bueno a las solicitudes de adjudicación de tierras colectivas presentadas por comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales reconocidas, cuyos polígonos se encuentren traslapados parcial o totalmente con áreas protegidas o tierras del patrimonio forestal del Estado \(2019\).](#)

Ministerio de Ambiente (2019): [Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050](#).

Ministerio de Ambiente (2020): [Contribución Determinada a Nivel Nacional de Panamá \(CDN1\). Primera actualización](#).

Ministerio de Ambiente: [Segundo informe bienal de actualización](#).

[Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas](#).

[Plan Nacional de Cooperación de la República de Panamá. Panamá Cooperamos 2030](#).

[Política Nacional de Cambio Climático \(2007\)](#).

### Enlaces

Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas: <https://www.minsa.gob.pa/direccion/direccion-de-asuntos-sanitarios-indigenas>.

Dirección Nacional de Cambio Climático: <https://dcc.miambiente.gob.pa/>.

Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe:  
<http://www.educapanama.edu.pa/?q=educasitio/direccion-nacional-de-educacion-intercultural-bilingue>.

Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales:  
<https://www.anati.gob.pa/index.php/direccion-nacional-de-tierras-indigenas-y-bienes-municipales>.

FIDA en Panamá: <https://www.ifad.org/es/web/operations/w/country/panama>.

Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (IPAF): <https://www.ifad.org/es/ipaf>.

Fondo Verde para el Clima en Panamá: <https://www.greenclimate.fund/countries/panama>.

Ministerio de Ambiente: <https://www.miambiente.gob.pa/>.

Relatoría sobre los derechos de los pueblos indígenas CIDH:  
<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/R/DPI/VisitaPaíses.asp>.

Resumen de proyectos del IPAF:  
[https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf\\_lac\\_e.pdf/c20cf2f9-b34a-597e-e52d-6fb7237e8eab](https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf_lac_e.pdf/c20cf2f9-b34a-597e-e52d-6fb7237e8eab).

Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas CELADE / FILAC:  
<https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP>.

Viceministerio de Asuntos Indígenas: <https://www.mingob.gob.pa/viceministerio-asuntos-indigenas/>.

## Anexo 1: Mapa de las comarcas y territorios indígenas

---



### MAPA DE PANAMA

Fuente: IWGIA. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

1. Ngobe Bugle
2. Kuna Yala
3. Kuna de Madungandí
4. Kuna de Wargandí
5. Emberá Wounaan
6. Territorio Bri Bri
7. Territorio Naso-Tjerdi

## Anexo 2: Organizaciones indígenas

ORGANIZACIONES NACIONALES	
<b>COONAPIP</b> (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá)	<p>Sus objetivos son la búsqueda de la unidad y el fortalecimiento de los pueblos indígenas de Panamá en la defensa de sus tierras, territorios, aguas y bosques.</p> <p>La COONAPIP está integrada en el CICA (Consejo Indígena de Centroamérica), creado en 1995 para fortalecer los procesos de concertación de acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas de la región. La agenda prioritaria del CICA incluye las áreas de derechos indígenas, identidad y cultura, economía indígena, seguridad alimentaria, comunicación e información, fortalecimiento organizativo, mujer indígena e integración centroamericana desde la perspectiva indígena.</p> <p>Tel: +507 6706 3694            Correo: <a href="mailto:coonapip.panama@gmail.com">coonapip.panama@gmail.com</a>            Tw: @PCoonapip            Fb: <a href="https://www.facebook.com/coonapippanama">https://www.facebook.com/coonapippanama</a></p>
<b>CONAMUIP</b> (Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá)	<p>Organizada en 1993, reúne a mujeres de los siete pueblos indígenas del país. Entre sus objetivos se cuentan el fortalecimiento de la participación y el liderazgo de la mujer indígena, el fortalecimiento de la identidad, la promoción de los derechos humanos y la mejora del nivel económico de las mujeres. Está comprometida con el desarrollo social, de salud, económico y cívico de las mujeres indígenas y sus familias. Promueve proyectos comunitarios y procura el mantenimiento de los valores tradicionales.</p> <p>Correo: <a href="mailto:conamuip@cableonda.net">conamuip@cableonda.net</a>            Fb: <a href="https://www.facebook.com/Coordinadora-Nacional-de-Mujeres-Ind%C3%ADgenas-de-Panam%C3%A1-CONAMUIP-127159760719976/?ref=page_internal">https://www.facebook.com/Coordinadora-Nacional-de-Mujeres-Ind%C3%ADgenas-de-Panam%C3%A1-CONAMUIP-127159760719976/?ref=page_internal</a></p>
ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES	
<b>ACUN</b> (Acción Cultural Ngäbe)	<p>Tiene por objeto todo tipo de actividad cultural, benéfica y de asistencia social. Promueve, apoya, desarrolla e impulsa acciones tendientes a exaltar la cultura y la vida del pueblo ngäbe. Realiza actividades organizativas y productivas con las comunidades indígenas, especialmente en la cultura ngäbe, a favor de su desarrollo integral. Trabaja por una legislación que proteja y mejore las condiciones de vida de los pueblos indígenas y sus culturas.</p> <p><a href="http://accionculturalngobe.org/">http://accionculturalngobe.org/</a>            Correo: <a href="mailto:acunpanama@gmail.com">acunpanama@gmail.com</a></p>
<b>Asociación Gardi Sugdub</b>	<p>Creada en 1998, brinda apoyo a las comunidades de la Comarca de Kuna Yala. Entre sus objetivos figuran: defender y conservar la integridad territorial y la identidad del pueblo kuna; proteger y conservar los bienes comunales y particulares del pueblo; elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo integral y ejecutar los proyectos de mejora de la comunidad; conservar los valores culturales y tradicionales; conservar los recursos naturales y la biodiversidad, y coordinar con diferentes organismos nacionales e internacionales actividades en beneficio de la comunidad.</p>
<b>Asociación de Mujeres Ngöbe</b>	<p>Asociación de pequeñas productoras que busca rescatar los valores culturales a través de la artesanía, utilizando fibras y tintes naturales. Se dedica principalmente a la producción de vestidos naguas, sombreros típicos, chácaras, pulseras de chaquiras y chaquiras tradicionales. Comercializan sus productos en los mercados locales.<sup>98</sup></p>
<b>Asociación Napguana</b>	<p>Fundada en 1991, brinda asistencia a las comunidades indígenas de Panamá. Sus objetivos son coordinar acciones culturales, sociales, económicas, educativas y otras; prestar servicios o asistencia profesional o técnica a las comunidades indígenas; desarrollar actividades socioeconómicas, culturales y deportivas entre los asociados y con la comunidad para fortalecer los conocimientos tradicionales y los valores culturales indígenas; promover y mantener relaciones fraternales con los pueblos indígenas, las organizaciones populares, instituciones estatales y otras; divulgar informaciones a las comunidades indígenas sobre los convenios, tratados nacionales e internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas; implementar seminarios en las comunidades y grupos organizados para fortalecer sus</p>

<sup>98</sup> <https://wiser.directory/organization/asociacion-de-mujeres-ngobe/>.

	<p>actividades hacia un desarrollo humano sostenible, y promover actividades y acciones que contribuyan a la conservación del medio ambiente para un desarrollo equilibrado y humano.<sup>99</sup></p> <p>Correo: <a href="mailto:napguanakuna@gmail.com">napguanakuna@gmail.com</a>  Fb: <a href="https://www.facebook.com/Asociaci%C3%B3n-Napguana-101065722280554/">https://www.facebook.com/Asociaci%C3%B3n-Napguana-101065722280554/</a></p>
<b>Cooperativa de Productores de Molasses R. L.</b>	<p>Fundada hace más de 40 años, agrupa a alrededor de 1.500 mujeres kuna de 14 comunidades distintas. Se dedican a la producción de molasses, hechas a mano con múltiples capas de tela con modelos que representan distintas facetas de la vida y cultura kuna.<sup>100</sup></p>
<b>Federación de Organizaciones Artesanales Ngöbe Buglé</b>	<p>Organización conformada por grupos artesanales de las tres regiones de la Comarca Ngöbe Buglé. Promueve el desarrollo de la actividad artesanal de manera sostenible.<sup>101</sup></p>
<b>FPCI (Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena)</b>	<p>Fundada en 1996, se dedica a la recuperación, promoción, fortalecimiento y desarrollo de los conocimientos indígenas relacionados con el medio ambiente y los derechos indígenas. Realiza actividades de capacitación y proyectos para mejorar la calidad de vida y las capacidades de incidencia de las comunidades. Trabaja en temas como el cambio climático, biodiversidad, áreas protegidas, género, juventud, cultura y emprendimientos desde los saberes ancestrales.</p> <p><a href="http://www.fpcipanama.org">http://www.fpcipanama.org</a>  Fb: <a href="https://www.facebook.com/FPCI-Fundacion-Para-la-Promocion-del-Conocimiento-Indigena-102984111654217/">https://www.facebook.com/FPCI-Fundacion-Para-la-Promocion-del-Conocimiento-Indigena-102984111654217/</a></p>
<b>Fundación Embera para el Desarrollo</b>	<p>ONG orientada al desarrollo sostenible en comunidades indígenas y de extrema pobreza.</p> <p>Correo: <a href="mailto:fundacionembera@gmail.com">fundacionembera@gmail.com</a>  Fb: <a href="https://www.facebook.com/Fundaci%C3%B3n-Embera-1705469043064950/">https://www.facebook.com/Fundaci%C3%B3n-Embera-1705469043064950/</a>  Tw: @FundacionEmbera</p>
<b>MJK (Movimiento de la Juventud Kuna)</b>	<p>Creado en 1972 como movimiento estudiantil, es una organización juvenil para la defensa del medio ambiente, la vida y la juventud. Se centra en la lucha por la libre determinación de los pueblos indígenas, la recuperación de las semillas tradicionales, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y la alianza estratégica con movimientos sociales. Trabaja capacitando jóvenes en temas ambientales, sociales, culturales y económicos.</p> <p><a href="https://juventudkuna.wixsite.com/kunayala">https://juventudkuna.wixsite.com/kunayala</a>  Fb: <a href="https://www.facebook.com/MovJuventudKuna/">https://www.facebook.com/MovJuventudKuna/</a></p>
<b>OJEW P (Organización de Jóvenes Embera Wounaan de Panamá)</b>	<p>Sus objetivos son promover y reforzar la identidad cultural, involucrando las capacitaciones como proceso de desarrollo, y lograr espacios de participación en las instituciones nacionales e internacionales. Impulsa programas y proyectos para reforzar la identidad cultural y la protección del territorio. Promueve el intercambio de información y conocimientos ancestrales desde la cosmovisión de los pueblos indígenas entre diferentes grupos juveniles indígenas.</p> <p>Correo: <a href="mailto:ojewp@yahoo.com">ojewp@yahoo.com</a>  Fb: <a href="https://www.facebook.com/ojewpanama/">https://www.facebook.com/ojewpanama/</a></p>
<b>OMIUBP (Organización de Mujeres Indígenas Unidas por la Biodiversidad de Panamá)</b>	<p>Trabaja para proteger los conocimientos tradicionales y la biodiversidad. Desarrolla proyectos comunitarios con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres.</p> <p>Está vinculada a la <a href="#">Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB)</a>, fundada en 1998, que promueve la recuperación y transmisión de los conocimientos tradicionales y la participación de las mujeres indígenas en los procesos de toma de decisión.</p> <p><a href="https://www.omiubp.org/">https://www.omiubp.org/</a></p>

**Observaciones:** El listado anterior no es exhaustivo. Existen multitud de organizaciones indígenas en el país, así como asociaciones y fundaciones conformadas por personas indígenas y dedicadas a la promoción del desarrollo y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Es imposible proporcionar información y datos sobre todas ellas.

<sup>99</sup> [https://movimientos.org/es/enlacei/show\\_text.php3%3Fkey%3D9369](https://movimientos.org/es/enlacei/show_text.php3%3Fkey%3D9369).

<sup>100</sup> <https://wiser.directory/organization/cooperativa-productores-de-molasses-r-l/>.

<sup>101</sup> <https://wiser.directory/organization/federacion-de-organizaciones-artesanales-ngobe-bugle/>.

