**Informe Paralelo**

Presentado por:

**El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB)**

**La Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe**

y

**El Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL)**

al

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

con motivo de la consideración de **la Lista de Cuestiones**

relativa al **Tercer Informe Periódico de Panamá**

durante el Sexagésimo Octavo Grupo de Trabajo de la Pre-Sesión,

8 – 12 de marzo de 2021

Presentado el 18 de diciembre de 2020

**Vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas causadas por**

**la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica en Panamá**

1. **Introducción**

Las organizaciones firmantes expresamos nuestra profunda preocupación con respecto del proyecto para construir una línea de transmisión eléctrica, denominada la «Cuarta Línea de Transmisión». Dicha línea de transmisión cruzaría más de 330 kilómetros a lo largo de la costa atlántica de Panamá, atravesando numerosas tierras las cuales incluyen territorios y comunidades indígenas quienes han habitado esta región por generaciones.

La Cuarta Línea de Transmisión tendría un impacto devastador en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de numerosas comunidades indígenas, y el Estado Panameño ha incumplido con su obligación de respetar y proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas Ngäbe y Buglé en este contexto, así como su derecho a la libre determinación y a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, como se elaborará a continuación.

**Proyecto y Financiamiento**

La Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (ETESA), compañía de transmisión del Estado Panameño, ha impulsado un proyecto para construir y operar la Cuarta Línea de Transmisión, con el apoyo financiero de la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial. Mientras que el proyecto marcaba como fecha inicial el 30 de junio de 2017, con un inicio de operaciones en 2018, esta línea de tiempo no se cumplió. Después de las elecciones generales de 2019 en Panamá, el gobierno entrante suspendió el proyecto temporalmente, y la situación causada por el COVID-19 en 2020 ha generado retrasos adicionales. Al momento de redactar este informe, tenemos entendido que el proceso de licitación comenzará nuevamente en 2021.

En junio de 2018, las organizaciones firmantes interpusieron una queja ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman (CAO), el mecanismo de rendición de cuentas de la IFC, impugnando la decisión de la IFC de financiar este proyecto sin contar con un estudio de impactos sociales y ambientales, en contravención del marco de sostenibilidad de la institución.[[1]](#footnote-1) La CAO declaró admisible la queja en julio de 2018 y anunció en enero de 2020 que investigaría el proyecto. Al momento de redactar este informe la queja aún se encuentra en proceso.

Cabe destacar que los representantes de la población indígena han solicitado en diversas ocasiones reuniones con ETESA, inclusive durante una gira de ETESA por las comunidades de Kankintú, Samboa y otras. En otra ocasión, las autoridades legislativas no permitieron que los afectados presentaran su inconformidad sobre el proyecto en la Asamblea Legislativa de Panamá. Sin embargo, sí se dio prioridad a la participación de ETESA.

**Impactos Sociales y Ambientales**

Hasta donde tenemos conocimiento, a la fecha ETESA no ha realizado una evaluación de los impactos sociales y ambientales del proyecto.[[2]](#footnote-2) Esto a pesar de que la Cuarta Línea de Transmisión pondría en riesgo una de las últimas selvas tropicales intactas de Panamá, lo cual tendría como consecuencia exacerbar al cambio climático a nivel global. El área que será afectada por la línea de transmisión ha sido habitada durante generaciones por comunidades indígenas y representa una zona de alta diversidad biológica. No obstante, el gobierno panameño se ha negado a tomar medidas adecuadas para prevenir la deforestación que sería provocada por dicho proyecto de transmisión en esta zona, así como para garantizar los derechos de las comunidades indígenas sobre sus tierras ancestrales.

Entre las numerosas comunidades indígenas que se verían afectadas por la Cuarta Línea están aquellas que habitan en la región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Buglé y Campesinos, un territorio indígena oficialmente reconocido por el Gobierno de Panamá, con sus propias leyes y una estructura de representación tradicional. Del mismo modo serán afectadas por este proyecto las comunidades que habitan en el distrito de Chiriquí Grande de la provincia de Bocas del Toro, quienes viven en un área anexa a la Comarca, así como las que habitan en el distrito de Norte de Santa Fe de la provincia de Veraguas, quienes viven fuera de la Comarca y no gozan de una denominación oficial.

Cabe señalar que la construcción de la Cuarta Línea conduciría a numerosos daños ambientales y sociales indirectos, entre ellos la probable construcción de una carretera costera que conectaría las provincias panameñas de Colón y Bocas del Toro. Al atravesar esta región costera, dicha carretera aceleraría la destrucción de la selva panameña y la contaminación de los ríos en esta zona, poniendo en riesgo la diversidad biológica y las culturas indígenas en esta región. Asimismo, esta carretera traería consigo numerosos proyectos de desarrollo nuevos,[[3]](#footnote-3) tales como la especulación inmobiliaria y hasta proyectos mineros o hidroeléctricos para abastecer la línea de transmisión, los cuales contribuirían a la marginación de los pueblos indígenas de la región, ocasionando el despojo de tierras y la destrucción de medios de vida tradicionales, aumentando inclusive el costo de vida en el área. Esto ya ocurrió en otros territorios indígenas en los que se instaló infraestructura carretera: al este en el distrito de Donoso en la Provincia de Colón, y al oeste en los distritos de Changuinola y Bocas del Toro en la provincia de Bocas del Toro.

1. **Los impactos que tendrá la Cuarta Línea para los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas afectados**

Este Comité ha subrayado que “[l]a obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales se vulnera cuando los Estados partes dan prioridad a los intereses de las empresas en detrimento de los derechos del Pacto sin la debida justificación o cuando aplican políticas que afectan negativamente a esos derechos,” enfatizando además que “[l]os valores culturales de los pueblos indígenas y los derechos asociados a sus tierras ancestrales se ven particularmente amenazados” en este contexto.[[4]](#footnote-4)

Desgraciadamente, el proyecto de ETESA para construir la Cuarta Línea de Transmisión ilustra claramente la manera en que los derechos y territorios de los pueblos indígenas están siendo sometidos frente a presiones de desarrollo energético, minero y turístico, lo cual ha tenido impactos devastadores para los pueblos indígenas de Panamá, incluyendo la desintegración familiar, un aumento en las tasas de enfermedad y la migración forzosa hacia las zonas no indígenas de Panamá, donde su forma de vivir con la naturaleza está siendo amenazada.

Además, con el fin de subrayar la especial importancia que tienen los derechos culturales para los pueblos indígenas, este Comité ha manifestado lo siguiente: “Hay que respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos *los medios de subsistencia*, *la pérdida de recursos naturales* y, en última instancia, *su identidad cultural*”[[5]](#footnote-5) [énfasis CIEL]. Abordaremos las ramificaciones de la Cuarta Línea para estos temas a continuación.

1. **Los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus actividades económicas tradicionales y a disfrutar de sus propios medios de subsistencia**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Pacto Internacional”) afirma el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, el cual implica el derecho de dichos pueblos a proveer libremente su desarrollo económico, social y cultural,[[6]](#footnote-6) además del derecho a no ser privados de sus propios medios de subsistencia.[[7]](#footnote-7) Con respecto a los derechos económicos de los pueblos indígenas específicamente, tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a disfrutar de sus propios medios de subsistencia y a dedicarse libremente a sus actividades económicas tradicionales.[[8]](#footnote-8) Asimismo, el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (“Convenio No. 169”)[[9]](#footnote-9) reconoce la importancia de actividades tradicionales – tales como la artesanía, las industrias rurales, la caza, la pesca y la recolección – para la autosuficiencia y el desarrollo económico de los pueblos indígenas, y por lo tanto exige que los gobiernos velen por que se fortalezcan dichas actividades económicas tradicionales.[[10]](#footnote-10)

En vista del marco internacional para la protección de los derechos económicos de los pueblos indígenas, es importante reiterar que entre las consecuencias previstas de la Cuarta Línea de Transmisión figuran nuevos proyectos de desarrollo, así como la especulación inmobiliaria, los cuales pudieran ocasionar el despojo de tierras y territorios ancestrales. En su conjunto, las repercusiones de la Cuarta Línea de Transmisión amenazan con destruir los medios de vida tradicionales de los pueblos Ngäbe y Buglé, inclusive podrían desaparecer las prácticas agrícolas[[11]](#footnote-11) y artesanías tradicionales de estos pueblos para siempre. Consideramos que, al impulsar este proyecto sin tomar medidas adecuadas para prevenir los impactos negativos sobre los medios de vida de los pueblos indígenas afectados, el gobierno panameño está incumpliendo con su obligación de proteger los derechos económicos de dichos pueblos.

1. **Los derechos de los pueblos indígenas a proteger el medio ambiente y a conservar sus tierras y recursos naturales**

Este Comité ha enfatizado que: “Entre los grupos que se ven afectados de manera desproporcionada por los efectos adversos de las actividades empresariales se encuentran…los pueblos indígenas, en particular en relación con el desarrollo, la utilización o explotación de tierras y los recursos naturales”.[[12]](#footnote-12) Cabe resaltar que tanto la Declaración de las Naciones Unidas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como el Convenio No. 169 afirman el derecho de los pueblos indígenas a conservar y proteger el medio ambiente y a asegurar que sus tierras, territorios y recursos se utilicen de manera sustentable,[[13]](#footnote-13) además de exigir que los gobiernos tomen medidas, “en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”[[14]](#footnote-14)

Como hemos referido, se prevé que la Cuarta Línea de Transmisión generará innumerables daños ambientales, poniendo en riesgo las selvas tropicales hogar de los pueblos indígenas Ngäbe y Buglé. Además, es probable que la construcción de esta Línea traiga consigo nuevos proyectos de desarrollo, entre ellos una carretera costera, así como nuevos proyectos mineros o hidroeléctricos, los cuales acelerarían las tasas de deforestación, contribuyendo a la contaminación de los ríos en estas zonas. Por estas razones consideramos que, al impulsar la Cuarta Línea de Transmisión, el gobierno panameño está incumpliendo con su obligación de proteger los derechos de los pueblos indígenas a vivir en un ambiente sano, conservar sus tierras y manejar sus recursos naturales de manera sustentable.

1. **Los derechos de los pueblos indígenas a mantener su identidad étnica y a revitalizar sus costumbres culturales**

El Pacto Internacional afirma los derechos culturales, incluido el derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad.[[15]](#footnote-15) Este Comité ha reconocido que la decisión de ejercer este derecho “reviste particular importancia para los pueblos indígenas”[[16]](#footnote-16), además de resaltar que los pueblos indígenas tienen el derecho a “actuar colectivamente para que se respete su derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, [y] sus expresiones culturales tradicionales”.[[17]](#footnote-17)

Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho “a determinar su propia identidad”[[18]](#footnote-18) y a “practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales,”[[19]](#footnote-19) así como el derecho a “no ser sometidos […] a la destrucción de su cultura,”[[20]](#footnote-20) y tanto la Declaración Americana como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirman el derecho de estos pueblos a mantener su propia relación espiritual y cultural con sus tierras, territorios y recursos.[[21]](#footnote-21) Por su parte, el Convenio No. 169 requiere que los Estados respeten “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios […] que ocupan o utilizan”.[[22]](#footnote-22)

Cabe mencionar que, en numerosas ocasiones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “la relación de los indígenas con el territorio es esencial para mantener sus estructuras culturales y su supervivencia étnica”.[[23]](#footnote-23) Asimismo, la anterior Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Sra. Tauli-Corpuz, ha considerado que la relación de los pueblos indígenas con sus tierras “define sus culturas e identidades como pueblos distintos”[[24]](#footnote-24).

Los pueblos Ngäbe y Buglé expresan su profunda preocupación al ver que sus costumbres y su forma de vivir con la naturaleza están en riesgo a raíz del proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión. Por generaciones, han empleado a los ríos como un medio de transporte sustentable, además de concebir y proteger al bosque por ser su farmacia natural,[[25]](#footnote-25) debido a que pueden acceder a las plantas medicinales frescas en cualquier momento sin preocupación de no poder cuidar de su salud. Si se llegara a destruir la rica biodiversidad que ellos han conservado en estos bosques, o se contaminaran sus tierras, los médicos botánicos perderían acceso a los remedios que ofrecen a los pueblos de la región cuando padecen enfermedades.[[26]](#footnote-26) El temor de estos pueblos no solo radica en el acceso a la naturaleza como un medio de vida, sino a la forma de vida que depende de dicho entorno.

Los pueblos Ngäbe y Buglé tienen pleno conocimiento del riesgo persistente de perder sus tradiciones, su cultura y su lenguaje si sus derechos territoriales dejaran de existir. Estos pueblos reiteran que están acostumbrados a vivir en plena tranquilidad con la naturaleza, y que en caso de verse forzados a dejar sus tierras cambiaría completamente su modo de vida, su núcleo familiar, su tejido social y cultural, hasta el punto de sentir como si se asesinara su cultura y su propia mentalidad.

En vista de la estrecha relación entre su cultura y sus tierras, concluimos que, al no proteger a los pueblos indígenas ante este tipo de intrusión inconsulta en sus territorios, el Estado de Panamá está incumpliendo con su obligación de proteger los derechos culturales de estos pueblos, poniendo en riesgo sus valores culturales, identidades étnicas y tradiciones ancestrales.

1. **La falta del reconocimiento y la protección jurídica de los territorios de los pueblos Ngäbe y Buglé los deja desprotegidos ante posibles vulneraciones de sus derechos**

Este Comité ha reconocido que “[l]a fuerte dimensión colectiva de la vida cultural de los pueblos indígenas es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral, y comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.”[[27]](#footnote-27) Por ende, este Comité ha enfatizado la obligación de los Estados de “tomar medidas para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales”.[[28]](#footnote-28) Esta obligación se deriva de la Declaración de las Naciones Unidas y de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las cuales consagran el derecho de los pueblos indígenas a “las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”,[[29]](#footnote-29) y aseguran a estos pueblos el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar dichas tierras, territorios y recursos.[[30]](#footnote-30)

Además, dichas Declaraciones establecen la obligación de los Estados de asegurar “el reconocimiento y protección jurídicos de [las] tierras, territorios, y recursos” de los pueblos.[[31]](#footnote-31) La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también requiere que los gobiernos establezcan y apliquen un proceso para “reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado.”[[32]](#footnote-32) Bajo la misma línea, el Convenio No. 169 afirma que el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y la posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan “deberá reconocerse”[[33]](#footnote-33) y que los gobiernos “deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.”[[34]](#footnote-34)

Es preciso tener en cuenta que el sistema de comarcas implementado por el estado panameño tiene como una de sus funciones principales “garantizar[] a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias […] para el logro de su bienestar económico y social.”[[35]](#footnote-35) No obstante, el estado panameño no ha concedido los beneficios de este sistema a todas las comunidades indígenas de Panamá de manera uniforme.[[36]](#footnote-36) Además, la creación de las comarcas no ha prevenido incursiones inconsultas en estas tierras, como señaló James Anaya, el entonces Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su informe tras su visita a Panamá en 2013:

[L]os pueblos indígenas expresaron de forma reiterada su máxima preocupación ante la presencia de terceros en sus territorios, tanto dentro como fuera de las comarcas. Esta situación ha resultado en la pérdida de grandes extensiones de tierras y recursos naturales indígenas, así como en la fragmentación del control y de la toma de decisiones que las autoridades indígenas ejercen en sus tierras. Estos terceros incluyen colonos y empresas privadas agrícolas, ganaderas y de turismo, así como mineros y madereros ilegales.[[37]](#footnote-37)

En el caso de los pueblos Ngäbe y Buglé, es importante resaltar que sus comunidades indígenas han ocupado los territorios afectados por la Cuarta Línea de Transmisión durante miles de años.[[38]](#footnote-38) Sin embargo, el gobierno de Panamá no les ha otorgado ningún reconocimiento jurídico al derecho que tienen sobre sus terrenos y territorios ubicados en el distrito del Norte de Santa Fe de la provincia de Veraguas, los cuales quedaron fuera de la Comarca Ngäbe, Buglé y Campesinos cuando fue creada en 1997.

**Caso del Río Changuinola:**

**En algunas ocasiones, el Estado de Panamá ha utilizado el concepto de “áreas de conservación” o “áreas protegidas” con el objeto de poder concesionar los recursos naturales que se encuentran dentro de una comarca o área anexa. Por ejemplo, el gobierno panameño otorgó concesiones para la construcción de un proyecto hidroeléctrico denominado “Chan 75” sobre el Río Chanquinola dentro del bosque protegido “Palo Seco”, ubicado dentro de un área anexa en la provincia de Bocas del Toro.**

**Este proyecto tuvo un impacto significativo en las comunidades indígenas de la zona afectada. Uno de los impactos mayores fue la inundación de cinco comunidades ngäbe, la cual se ejecutó sin que se consultara debidamente a estas comunidades. Después de haber visitado varios sitios afectados por este proyecto en el 2009, James Anaya, el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, concluyó que “la falta de seguridad sobre la tenencia de tierra y recursos naturales contribuy[ó] a la situación de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por el proyecto”.**

*Para mayor información, ver Informe A/HRC/12/34/Add.5, presentado por James Anaya, Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el 7 de septiembre de 2009; ver además Informe A/HRC/27/52/Add.1, presentado por James Anaya el 3 de julio de 2014, párr. 46.*

Posteriormente, en mayo de 2019, el gobierno panameño anunció la creación de una nueva “área protegida”, denominada Héctor Gallego, en el Distrito de Norte de Santa Fe. Las comunidades indígenas que habitan en esta zona consideran que esta decisión constituye una imposición inconsulta, además de amenazar sus derechos a sus tierras ancestrales. La comunidad se ha manifestado continuamente en contra de la creación de esta área protegida, así como de la construcción de la Cuarta Línea en sus tierras, denunciando estas iniciativas públicamente y en la prensa panameña. Según algunos informes, varios miembros de esta comunidad indígena, incluso sus autoridades tradicionales, han recibido amenazas tras estas acciones.

Adicionalmente, cabe señalar que, al establecer la Comarca Ngäbe, Buglé y Campesinos, la Ley no. 10 de 1997 también identificó ciertos terrenos en la provincia de Bocas del Toro como “áreas anexas” a la Comarca, estipulando que se haría la demarcación oficial de dichos terrenos como áreas anexas dentro de 20 meses. Sin embargo, esto nunca se llevó a cabo, y como consecuencia, ni estas áreas ni la misma Comarca gozan de una delimitación oficialmente reconocida, situación que ha dejado tanto a las comunidades que viven dentro de la Comarca como a las que viven en las áreas anexas a ella en una situación de inseguridad jurídica.[[39]](#footnote-39)

Por lo tanto, concluimos que al no haber avanzado con el proceso de reconocer el derecho de las comunidades indígenas que habitan en el distrito de Norte de Santa Fe a una *comarca* o *área anexa*, el Estado Panameño ha incumplido con sus obligaciones de otorgar el reconocimiento y protección jurídica de los territorios de dichos pueblos indígenas. Y que al no haber delimitado debidamente las *áreas anexas* a la Comarca en el distrito de Chiriquí Grande, el Estado Panameño tampoco cumplió con su obligación de llevar a cabo las medidas necesarias para demarcar y reconocer dichas tierras de manera oficial.

Cabe recordar que la Relatora Tauli-Corpuz ha expresado su preocupación sobre:

la falta de respeto por los derechos colectivos sobre la tierra de los pueblos indígenas y el hecho de no ofrecer a las comunidades indígenas una tenencia segura de la tierra, lo que a su vez redunda negativamente en su capacidad de defender con eficacia sus tierras, sus territorios y sus recursos frente a los daños causados por los proyectos en gran escala. […] Sin embargo, la urgencia de hacer frente a esta situación está cobrando una nueva dimensión en vista del rápido avance expansivo de los proyectos en gran escala.[[40]](#footnote-40)

Resaltamos que la situación de invisibilidad jurídica que afecta a numerosas comunidades de los pueblos Ngäbe y Buglé en Panamá ha permitido que ETESA y otras empresas puedan ignorar la existencia de comunidades indígenas fuera de la Comarca cuando buscan promover y ejecutar sus proyectos. En vista de esta falta de reconocimiento legal, los derechos de estas comunidades indígenas quedan aún más vulnerables frente a proyectos de desarrollo, tales como esta línea de transmisión. En efecto, con respecto a la Cuarta Línea de Transmisión, la población indígena cuyas tierras aún no han sido reconocidas por el Estado de Panamá[[41]](#footnote-41) no fue consultada en ningún momento, como elaboramos con detalle a continuación.

1. **La falta de procesos adecuados para el consentimiento previo, libre e informado pone en riesgo los derechos de los pueblos indígenas afectados por la Cuarta Línea**

En diversas ocasiones, este Comité ha subrayado la importancia del principio jurídico del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas,[[42]](#footnote-42) resaltando incluso que no solamente los estados, sino también las empresas, deben “respetar el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con todas las cuestiones que pueden afectar a sus derechos, incluidos las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado de otro modo, o adquirido.”[[43]](#footnote-43) Este principio tiene como fundamento el Pacto Internacional, el cual afirma el derecho a la libre determinación[[44]](#footnote-44), así como la Declaración de las Naciones Unidas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las cuales afirman el derecho de los pueblos indígenas a “participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos”.[[45]](#footnote-45) Del mismo modo, ambas Declaraciones, así como el Convenio No. 169, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en relación con el desarrollo,[[46]](#footnote-46) así como a participar activamente en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo que les conciernan.[[47]](#footnote-47)

A pesar de que este principio ha sido incorporado en el marco jurídico nacional de Panamá,[[48]](#footnote-48) existe un patrón de incumplimiento con respecto a los procesos de consulta y consentimiento de los proyectos que pudieran impactar las tierras tradicionales de los pueblos indígenas.[[49]](#footnote-49) En el contexto de la Cuarta Línea de Transmisión, ETESA no consultó debidamente con las comunidades indígenas afectadas antes de aprobar el proyecto de transmisión. Si bien ETESA ha convocado algunas reuniones en la región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Buglé y Campesinos, existen profundos cuestionamientos sobre los procedimientos deficientes, expeditos y carentes de diálogo e interacción utilizados en estas reuniones. Entendemos que los dirigentes con quienes se llevaron a cabo estas reuniones no representan a las comunidades,[[50]](#footnote-50) que ETESA no ha informado plenamente a las comunidades sobre los riesgos e impactos sociales y ambientales de la Cuarta Línea,[[51]](#footnote-51) y que las reuniones se han llevado a cabo únicamente en el idioma español, sin proporcionar un traductor a los idiomas Ngäbe y Buglé, lo cual ha dificultado e impedido la participación efectiva de las comunidades indígenas. Más preocupante aún es que las comunidades afectadas que viven fuera de la Comarca no han sido incluidas en ningún momento.

La Cuarta Línea evidencia un patrón persistente de imposición ilegítima de proyectos y prioridades económicas ajenas en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas de Panamá. En múltiples ocasiones, las autoridades panameñas han permitido la operación de proyectos carreteros, extractivos e hidroeléctricos, sin consultar ni obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados, en contravención de la Ley 37 de 2016, así como el Artículo 127 de la Constitución de Panamá. Este fue el caso de la infraestructura carretera que se construyó en el distrito de Donoso en la Provincia de Colón y en los distritos de Changuinola y Bocas del Toro en la provincia de Bocas del Toro (antes mencionada, ver p. 2), además de las hidroeléctricas Chan 75 (antes mencionado, ver p. 8) y Barro Blanco[[52]](#footnote-52). Dichos proyectos tuvieron impactos severos en los pueblos indígenas que habitaban en las áreas de influencia, incluyendo la inundación de sitios culturales y el desalojo forzoso de comunidades enteras. En este momento, los pueblos Ngäbe y Buglé reiteran su profunda preocupación por las graves consecuencias que estos proyectos inconsultos han tenido no solo en sus comunidades, sino también en la Madre Tierra.

Reiteramos que la falta de procesos adecuados para la consulta y el consentimiento libre, previo e informado está dejando los derechos de los pueblos Ngäbe y Buglé desprotegidos ante proyectos como la Cuarta Línea de Transmisión. Como ya ocurrió en otros territorios indígenas los cuales fueron impactados por proyectos inconsultos de desarrollo, se prevé que la construcción de la Cuarta Línea daría lugar al despojo de numerosas comunidades indígenas de sus tierras, poniendo en riesgo sus medios de vida tradicionales, su forma de vivir en armonía con la naturaleza, y su cultura e identidad étnica forjadas en esos territorios por miles de años.

1. **Cuestión recomendada**

Con sustento en lo expuesto, instamos al Comité a exigir al Estado de Panamá que proporcione información adicional acerca de la siguiente cuestión relacionada con el desarrollo de la infraestructura energética y otros proyectos de desarrollo en las tierras y territorios tradicionalmente poseídos, ocupados o utilizados por los pueblos indígenas, tales como el proyecto para construir la Cuarta Línea de Transmisión:

***Sírvanse explicar qué medidas concretas ha adoptado el Estado Parte para asegurar que los proyectos de desarrollo — incluida la Cuarta Línea de Transmisión — no socaven los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales y a la libre determinación, incluyendo el consentimiento previo, libre e informado, a fin de respetar sus derechos a conservar sus medios de vida tradicionales, a proteger sus tierras y recursos naturales, y a conservar sus identidades y costumbres culturales.***

**Anexo: Información sobre las Organizaciones Firmantes**

Las organizaciones de sociedad civil firmantes de la presente comunicación nos dirigimos al Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestra capacidad de representantes de la población indígena del distrito de Norte de Santa Fe de la provincia de Veraguas; del distrito de Chiriquí Grande de la provincia de Bocas del Toro; y de la Región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Buglé y Campesinos, y también como personas afectadas por la construcción de una línea de transmisión eléctrica.

**Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB)**

Changuinola, Provincia de Bocas del Toro

Panamá

*MODETEAB representa a las comunidades afectadas por este proyecto.*

**Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe**

Norte de Santa Fe, Provincia de Veraguas

Panamá

*La Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe representa a las comunidades afectadas por este proyecto.*

**Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL)**

Washington, D.C.

Estados Unidos de América

*Desde 1989, CIEL ha empleado la fuerza del derecho para la protección del ambiente, la promoción de los derechos humanos y la promoción de una sociedad justa y sustentable. CIEL apoya a MODETEAB y la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe a través de acciones de incidencia enfocadas en resaltar la falta de procesos de consulta adecuados con las comunidades indígenas en este caso.*

Para mayor información, comunicarse con:

**Feliciano Santos Sarah Dorman**

Coordinador, MODETEAB Abogada, CIEL

modeteab.bocas@gmail.com sdorman@ciel.org

+507 6656-1696 +1 202-742-5854

1. Ver Reclamo ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia, CAO en relación con el proyecto no. 602084 de la Corporación Financiera Internacional en Panamá, disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOcomplaintPLIVpanama.pdf>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman, *Informe de Evaluación de la CAO acerca del reclamo y las preocupaciones relacionadas con el proyecto de asesoría PL IV de la IFC (número 602084) en Panamá* (abril de 2019), p. 8, disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAssessmentreport_PLIV-01_Panama_April2019SP.pdf>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tras su visita a Panamá en 2013, James Anaya, el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, afirmó la existencia de un patrón de inversiones problemáticas en los territorios de los pueblos indígenas panameños, explicando que “[e]l desarrollo de grandes proyectos de inversión en los territorios indígenas de Panamá ha sido motivo de numerosas alegaciones de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en años recientes.” Informe A/HRC/27/52/Add.1 sobre el Estatus de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá, presentado por James Anaya, Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 3 de julio de 2014 (en adelante: Informe del Relator Especial (2014)), párr. 39. [↑](#footnote-ref-3)
4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, Doc. E/C.12/GC/24 (en adelante: Observación General No. 24), párr. 12. [↑](#footnote-ref-4)
5. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural*, Doc. E/C.12/GC/21 (en adelante: Observación General No. 21), párr. 36. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1(1). [↑](#footnote-ref-6)
7. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1(2). [↑](#footnote-ref-7)
8. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante: Declaración ONU Indígenas), Art. 20(1); Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante: Declaración Americana Indígenas), Art. XXIX(1). [↑](#footnote-ref-8)
9. Si bien el Estado de Panamá aún no ha ratificado el Convenio No. 169, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia en numerosas ocasiones a este Convenio como parte del cuerpo de normas internacionales con respecto de los derechos de los pueblos indígenas. Ver Fundación para el Debido Proceso, *Manual para Defender Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales*, 2018, p. 6 (haciendo referencia a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Pueblos Indígenas Kuna de Mandungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*, entre otras). [↑](#footnote-ref-9)
10. Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante: Convenio No. 169), Art. 23(1). [↑](#footnote-ref-10)
11. La Corte Interamericana ha reconocido que, en el caso de los pueblos indígenas, “el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia,” los cuales son derechos protegidos por los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005 (fondo, reparaciones y costas), párr. 167. [↑](#footnote-ref-11)
12. Observación General No. 24, párr. 8. [↑](#footnote-ref-12)
13. Declaración ONU Indígenas, Art. 29(1); Declaración Americana Indígenas, Art. XIX(2-4); Convenio No. 169, Art. 15(1). [↑](#footnote-ref-13)
14. Convenio No. 169, Art. 7(4); Declaración ONU Indígenas, Art. 29(1) y Declaración Americana Indígenas, Art. XXVI(2). [↑](#footnote-ref-14)
15. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Observación General No. 21, párr. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. Observación General No. 21, párr. 37. [↑](#footnote-ref-17)
18. Declaración ONU Indígenas, Art. 33(1). [↑](#footnote-ref-18)
19. Declaración ONU Indígenas, Art. 11(1). [↑](#footnote-ref-19)
20. Declaración ONU Indígenas, Art. 8(1). [↑](#footnote-ref-20)
21. Declaración ONU Indígenas, Art. 25; Declaración Americana Indígenas, Art. XXV(1). [↑](#footnote-ref-21)
22. Convenio No. 169, Art. 13(1). [↑](#footnote-ref-22)
23. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de mayo de 2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 147. [↑](#footnote-ref-23)
24. Informe A/74/149, presentado por Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de julio de 2019, párr. 22. [↑](#footnote-ref-24)
25. Con la finalidad de aclarar la aplicación del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud en el contexto de los pueblos indígenas, este Comité ha enfatizado que “deberán protegerse las plantas medicinales, los animales y los minerales que resultan necesarios para el pleno disfrute de la salud de los pueblos indígenas.” Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Doc. E/C.12/2000/4, párr. 27 (en adelante: Observación General No. 14). [↑](#footnote-ref-25)
26. En este contexto, el Comité ha observado que “las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre a salud de esas poblaciones.” Observación General No. 14, párr. 27. [↑](#footnote-ref-26)
27. Observación General No. 21, párr. 36. [↑](#footnote-ref-27)
28. Observación General No. 21, párr. 36. [↑](#footnote-ref-28)
29. Declaración ONU Indígenas, Art. 26(1); Declaración Americana Indígenas, Art. XXV(2). [↑](#footnote-ref-29)
30. Declaración ONU Indígenas, Art. 26(2); Declaración Americana Indígenas, Art. XXV(3). [↑](#footnote-ref-30)
31. Declaración ONU Indígenas, Art. 26(3); Declaración Americana Indígenas, Art. XXV(4). [↑](#footnote-ref-31)
32. Declaración ONU Indígenas, Art. 27. [↑](#footnote-ref-32)
33. Convenio No. 169, Art. 14(1). [↑](#footnote-ref-33)
34. Convenio No. 169, Art. 14(2). [↑](#footnote-ref-34)
35. Constitución Política de la República de Panamá, Art. 127. [↑](#footnote-ref-35)
36. Para mayor información, ver Informe del Relator Especial (2014), párrs. 32, 36 (describiendo que “[u]na de las mayores inquietudes entre los siete pueblos indígenas del país es la falta de reconocimiento y protección estatal adecuada [para] sus tierras y recursos naturales de uso tradicional que se encuentran fuera de las comarcas. Se estima que más de 100 comunidades indígenas no disponen de títulos u otra forma de reconocimiento oficial de sus derechos sobre las tierras que usan y ocupan tradicionalmente” y que “[m]ientras las comunidades esperan la titulación de sus tierras colectivas, éstas continúan siendo invadidas por colonos y madereros”). [↑](#footnote-ref-36)
37. Informe del Relator Especial (2014), párr. 30. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ver Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, *Nuevo Mapa Muestra Cómo los Pueblos Indígenas de Centroamérica Ocupan y Resguardan Gran Cantidad de Bosques, Ríos y Aguas Costeras* (12 mayo 2016), disponible en: <https://www.iucn.org/es/content/nuevo-mapa-muestra-c%C3%B3mo-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-de-centroam%C3%A9rica-ocupan-y-resguardan-gran>. [↑](#footnote-ref-38)
39. Para mayor información, ver Informe del Relator Especial (2014), párr. 29 (describiendo que estas tierras “siguen siendo amenazadas, en particular por proyectos turísticos y de inversión inmobiliaria”). [↑](#footnote-ref-39)
40. Informe A/HRC/39/17 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, presentado por Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 10 de agosto de 2018, párr. 30. [↑](#footnote-ref-40)
41. Para información adicional, ver Informe del Panel de Inspección Independiente del Banco Mundial sobre el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) de Panamá, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2011/02/04/panama-land-administration-project-world-bank-approves-action-plan-after-reviewing-inspection-panel-findings>. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ver Observación General No. 21, párrs. 37, 55(e). [↑](#footnote-ref-42)
43. Observación General No. 24, párr. 12. [↑](#footnote-ref-43)
44. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1(1). [↑](#footnote-ref-44)
45. Declaración ONU Indígenas, Art. 18; Declaración Americana Indígenas, Art. XXI(2). [↑](#footnote-ref-45)
46. Declaración ONU Indígenas, Art. 32(1); Declaración Americana Indígenas, Art. XXIX(1); Convenio No. 169, Art. 7(1). [↑](#footnote-ref-46)
47. Declaración ONU Indígenas, Art. 23; Declaración Americana Indígenas, Art. XXIX(3); Convenio No. 169, Art. 7(1). [↑](#footnote-ref-47)
48. El derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado está garantizado por la Ley No. 37 de 2016 de Panamá, la cual establece que los pueblos indígenas deben ser consultados con la finalidad de obtener su consentimiento “cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos colectivos, entendiendo como estos sus tierras, territorios, recursos, modos de vida y cultura.” Ley No. 37 de 2 de agosto de 2016, adoptada por la Asamblea Nacional de Panamá, Art. 1. [↑](#footnote-ref-48)
49. Tras su visita a Panamá en 2013, el Relator Anaya observó la falta de “un marco adecuado para regular un proceso de consulta con las comunidades indígenas afectadas”, describiendo además que los procesos de consulta en casos recientes habían sido inadecuados, “en parte debido a que las empresas involucradas se han encargado de realizar las consultas y porque no han consultado con los pueblos afectados a través de sus propios representantes.” Informe del Relator Especial (2014), párr. 41. [↑](#footnote-ref-49)
50. Este Comité ha reiterado que “las empresas deberán celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de las instituciones representativas de los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de iniciar actividades”. Observación General No. 24, párr. 17. [↑](#footnote-ref-50)
51. Este Comité ha enfatizado que las consultas que se celebran con los pueblos indígenas interesados “deberán permitir la identificación de los posibles efectos negativos de las actividades y de las medidas a fin de mitigarlos y contrarrestarlos.” Observación General No. 24, párr. 17. [↑](#footnote-ref-51)
52. Ver Centro para el Derecho Ambiental Internacional, *Barro Blanco Hydroelectric Dam Threatens Indigenous Communities* (diciembre de 2016), disponible en inglés en: <https://www.ciel.org/project-update/barro-blanco/>. [↑](#footnote-ref-52)