



**Para:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

**De:** Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM Panamá). Página Web: [www.ciampanama.org](http://www.ciampanama.org)

**Asunto:** EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL DE PANAMÁ 2020

## I. NORMAS INTERNACIONALES

Recomendaciones 90.3, 90.4, 91.9, 90.1, 90.2<sup>1</sup>

### Análisis

1. A pesar de las numerosas recomendaciones y el compromiso del gobierno nacional de adherirse al Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el país aún no ha ratificado dicho convenio. Cumplir este compromiso es fundamental para garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas de Panamá, en particular el derecho a la consulta previa, libre e informada. Esto es así, ya que si bien los artículos de la Ley General de Ambiente relativos a pueblos indígenas derogados en 2003 fueron restituidos en marzo de 2015 y se expidió una Ley que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado (“CPLI”) a los pueblos indígenas en agosto de 2016, y que ambas acciones implican avances formales en el tema, estas normas no están siendo implementadas por falta de reglamentación.

2. Por otra parte, tal como reportamos para el ciclo anterior, el proceso de evaluación de impacto ambiental vigente sigue sin atender los estándares internacionales sobre consulta a pueblos indígenas. Dicho proceso establece algunos métodos de participación, pero estas modalidades de consulta no contienen ninguna disposición especial sobre las características culturales de los pueblos indígenas y cómo deben ser incorporadas para que el proceso de participación ciudadana cumpla con su objetivo real: obtener el CPLI de las comunidades indígenas afectadas. Por su parte, el proceso de evaluación ambiental estratégica fue reglamentado en febrero del 2017; sin embargo, ante la falta de emisión vía resolución de la lista de políticas, planes y programas que quedan sometidas de manera obligatoria a la realización de esta evaluación, el proceso es voluntario y no cuenta con consideraciones particulares para fomentar la participación de los pueblos indígenas en la evaluación de los impactos acumulativos de los planes y programas de desarrollo del gobierno que puedan afectar sus territorios.

---

<sup>1</sup> 90.1 Estudiar la posibilidad de ratificar o adherirse al Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). El Perú pone a disposición de Panamá su experiencia en la materia (Perú);

90.2 Ratificar el Convenio núm. 169 de la OIT (Chile);

90.3 Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Portugal);

90.4 Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (España);

3. Una importante oportunidad para garantizar los derechos de pueblos indígenas respecto a la consulta, es la anunciada ratificación del 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”), que incluye consideraciones especiales para los grupos en estado de vulnerabilidad. Al momento de elaboración de este informe, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha presentado a la Asamblea Nacional el Acuerdo para su adopción y su debate se encuentra pendiente. Una vez ratificado este acuerdo, será fundamental la adecuación de la normativa interna a los estándares establecidos por el Acuerdo.

### **Recomendaciones**

4. En virtud de lo anterior, recomendamos al Estado Panameño ratificar el Convenio 169 de la OIT; reglamentar urgente y adecuadamente la Ley de consulta y CPLI de los pueblos indígenas; adoptar el Acuerdo de Escazú; y adecuar su normativa interna a los estándares internacionales adoptados.

## **II. DERECHO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO**

Recomendaciones: 90.100<sup>2</sup>

### **Análisis**

5. Pese a contar con un recurso hídrico envidiado por otras naciones, Panamá vive cada vez mayores conflictos por el agua. La mala planificación del desarrollo urbanístico, la gestión deficiente del recurso, los efectos adversos del cambio climático global y la degradación ambiental están llevando a situaciones críticas a muchas zonas del país, especialmente zonas rurales y periurbanas con baja o inexistente inversión pública en seguridad hídrica,. Uno de esos casos es Pacora y Las Garzas en el distrito y provincia de Panamá, donde proliferan proyectos urbanísticos en cuyo diseño ni autorizaciones ha estado asegurado el suministro de agua para el consumo humano; y cuyos sistemas de tratamientos de aguas residuales son deficientes o no reciben mantenimiento para prevenir la contaminación de ríos y cuerpos de agua receptores, amenazando también la salud de la población. Esta problemática es agravada por la extracción de piedra y arena de ríos y la deforestación, incluyendo en la cuenca alta, donde se encuentran dos áreas protegidas del Sistema de Áreas Protegidas de Panamá.

6. Una de las actividades que afecta las mencionadas áreas protegidas, es la planta concretera de CEMEX, ubicada en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Chagres. El Estado ha fallado en aplicar sanciones en materia de remediación ambiental devenidas de la contaminación causada por la planta. Las partículas de cemento (en su proceso de manejo como almacenamiento), afectan principalmente la vegetación de la zona y se evidencia claramente un manejo inadecuado de medidas de prevención y protección, lo que concluye con el incumplimiento de las normativas ambientales. Los impactos sobre la salud de la comunidad del área se reflejan con problemas respiratorios y de la piel, entre otros. Esta comunidad afectada es el acceso principal a una zona turística de tipo étnico y su valor escénico disminuye, impactando negativamente a la población que se dedica al desarrollo de actividades turísticas. Por otro lado, los mantos freáticos y cuerpos de agua también son afectados, generando mayor preocupación por la calidad de vida de la comunidad y valores ambientales del área protegida.

---

<sup>2</sup> 90.100 Dar prioridad a las medidas que puedan garantizar el acceso al agua potable de todos los ciudadanos (Uruguay);

7. Para atender la problemática del recurso hídrico a nivel nacional, el Estado aprobó un Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015–2050 que realiza un diagnóstico, identifica retos y prioriza ciertas acciones a ser implementadas en los próximos años; sin embargo, poco se conoce del avance y la razón de la demora de algunas de estas acciones. Una las acciones más relevantes es la modernización de la normativa sobre gestión del recurso hídrico, ya que la norma vigente data de los años sesenta; sin embargo, a pesar de intentos anteriores la nueva norma no ha sido aprobada.

8. Parte de la gestión del recurso hídrico del país, es la gestión de sus áreas de humedal, incluyendo el Humedal Bahía de Panamá. Aunque la mayor parte de este humedal ha sido declarado área protegida y humedal de importancia internacional, algunas llanuras inundables o con poca cobertura de mangle en sus zonas adyacentes no gozan de una protección tan robusta. Una de estas porciones de humedal será afectada por un proyecto urbanístico multipropósito denominado Panama Global City. El complejo incluye el desarrollo de áreas logísticas, comerciales, turísticas y residenciales, obras de adecuación y canalización, en una área de 648.36 hectáreas a 50 metros del área protegida Bahía de Panamá. Este y otros proyectos similares amenazan la integridad y la vida de los residentes en las áreas próximas que quedarían por debajo de sus cotas de relleno, convirtiéndose en áreas propensas a inundaciones. Igual problemática enfrentan hoy diversas comunidades de Juan Díaz, con múltiples proyectos a orillas del Corredor Sur.

### **Recomendaciones**

9. En virtud de lo anterior, recomendamos al Estado Panameño adoptar los planes de ordenamiento territorial que en virtud de la Ley 6 de 2006 deben guiar el desarrollo del país, considerando la participación de todos los sectores; modernizar la gestión y provisión de los servicios de agua potable y saneamiento; sancionar y hacer cumplir la reparación a los proyectos que incumplan la normativa ambiental en detrimento de la calidad y cantidad del recurso hídrico, incluyendo CEMEX; así como adoptar una nueva norma de gestión del recurso hídrico a tono con los avances tecnológicos.

## **III. DERECHO A LA SALUD**

Recomendaciones: 90.101, 90.102<sup>3</sup>

### **Análisis**

10. Es fundamental considerar el impacto en el goce del derecho a la salud, las problemáticas planteadas en varios de los puntos abordados en este informe, incluyendo los párrafos 5, 6, 7, 8 y 14.

### **Recomendaciones**

11. Recomendamos al Estado abordar las problemáticas ambientales, también en su conexión con el derecho a la salud de las poblaciones.

---

<sup>3</sup> 90.101 Proseguir las actividades para dar mayor acceso a los servicios de atención de la salud y reforzar la prestación de servicios de atención de la salud de calidad (Singapur);

90.102 Continuar con los esfuerzos en materia de promoción del derecho a la salud, en particular priorizando la atención primaria y fortaleciendo la atención a los problemas de salud mental. Igualmente, promover el derecho a la salud de las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTI (Colombia)

#### IV. PUEBLOS INDÍGENAS

Recomendaciones: 90.55, 90.110, 90.109, 90.45, 90.46, 90.47, 90.111<sup>4</sup>

##### Análisis

12. La falta de reconocimiento del territorio de pueblos indígenas, incluyendo de los pueblos Naso y Bribri al oeste del país, incide negativamente en el disfrute pleno y efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Es importante que este reconocimiento se dé además en el contexto de la garantía del derecho a un ambiente sano de estos pueblos y todos los panameños cuando los territorios indígenas traslapan con áreas protegidas creadas con posterioridad, cuyo manejo requiere de ciertas restricciones en su uso, las cuales generalmente están alineadas también con la cosmovisión de los pueblos indígenas. En 2018, la Asamblea Nacional aprobó apresuradamente un proyecto de ley para la creación de la Comarca Naso, lo que impidió la delimitación adecuada del polígono, consultas apropiadas, y el diseño de un régimen que armonizara la protección de los derechos humanos en potencial conflicto. En estas circunstancias, el proyecto de ley fue vetado por inexecutable por el Órgano Ejecutivo, por lo que, tras la insistencia del Legislativo, amerita ahora el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, la cual determinará su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

13. Igualmente opera en detrimento de la garantía de estos derechos, la incertidumbre sobre la legitimidad de las autoridades indígenas reconocidas o pendientes de reconocimiento por el Ministerio de Gobierno, particularmente en la Comarca Ngäbe Buglé y la Comarca Emberá Wounaan. Es necesario que las autoridades del Estado competentes inicien canales de diálogo que permitan establecer reglas claras para elegir y renovar las autoridades indígenas con reconocimiento del Ministerio de Gobierno, respetando los usos y costumbres de cada pueblo y las normas comarcales de cada caso. Igualmente deben quedar claramente establecidas en las normas correspondientes, generalmente las cartas orgánicas de los territorios, las competencias de cada una de las autoridades según el nivel correspondiente, para evitar conflictos y la falta de interlocutores legítimos que defiendan los derechos de los pueblos indígenas, en especial cuando estos derechos pueden ser afectados por proyectos de desarrollo próximos a sus territorios. En esta problemática también debe ayudar la correcta y debida reglamentación de la Ley de consulta y CPLI a los pueblos indígenas a la que hacemos referencia en el párrafo 1 de este informe.

14. Un caso en el cual la falta de claridad sobre la legitimidad y competencia de las autoridades indígenas ha jugado en detrimento del derecho a la consulta y el derecho a un ambiente sano, entre otros derechos, de comunidades indígenas, ha sido el Proyecto Hidroeléctrico Barro

---

<sup>4</sup> 90.45 Intensificar la labor para proteger los derechos de los pueblos indígenas y los afrodescendientes, en particular mediante la adopción y el fortalecimiento de programas específicos para reducir la pobreza y la discriminación entre estos grupos (Alemania);

90.46 Intensificar las iniciativas de lucha contra la discriminación a fin de garantizar que los pueblos indígenas y los afrodescendientes disfruten plenamente de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Trinidad y Tabago);

90.47 Velar por un acceso equitativo al goce de derechos como la educación, la salud, la participación política, el acceso a la justicia y la inserción laboral para la población afrodescendiente e indígena (Uruguay);

90.55 Incrementar las iniciativas y los recursos para reducir la disparidad entre la población indígena y otros panameños en lo que respecta al acceso a la salud, la educación y el desarrollo económico (Timor-Leste);

90.109 Tomar las medidas pertinentes para que se atiendan las necesidades de las poblaciones indígenas y rurales, que aún tienen claras dificultades para acceder al agua potable y al saneamiento (España)

Blanco, al cual ya hemos mencionada en informes anteriores y afecta tierras anexas de la Comarca Ngäbe Buglé. La emisión de un fallo en 2014 por la Corte Suprema de Justicia que concluye que sí se habían consultado a las comunidades Ngäbe al haberse realizado un foro público fuera del área comarcal, completamente en idioma español y sin considerar la cultura de los participantes indígenas, entre otras omisiones, y las consecuentes reclamaciones de los afectados, llevaron al gobierno nacional a instalar en 2015 con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una mesa de diálogo y luego una mesa técnica para atender y subsanar las incompatibilidades del proyecto. Sin embargo, este proceso sufrió de una serie de anomalías reconocidas incluso por el propio PNUD, en informe posterior de su Oficina de Cumplimiento de los Estándares Sociales y Ambientales, que concluye que, en su apoyo a las acciones lideradas por el gobierno:

*“el PNUD no cumplió con los requerimientos de debida diligencia, transparencia, consulta/consentimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas después de que la Mesa de Diálogo concluyó alrededor de junio 2015;... no prestó atención a la advertencia que hizo el Relator Especial de la ONU sobre el hecho de que los procesos inadecuados de consulta y consentimiento son la principal fuente de la mayoría de los problemas y cuestiones en cuanto al respeto y la protección de los derechos indígenas;... cuando la presa de Barro Blanco se utilizó para inundar las tierras del pueblo indígena Ngäbe, y existía la preocupación sobre si la inundación se ajustaba a la conclusión del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los Oficina de Auditoría y de Investigaciones Página 5 de 44 pueblos indígenas de que no debe procederse a la inundación de las tierras del pueblo Ngäbe sin un “acuerdo con las autoridades representativas de este pueblo en cuanto a las condiciones de tal inundación”, el PNUD no evaluó hasta que punto esta inundación repercutió en el proceso de dialogo y los derechos del pueblo Ngäbe”*

Por otro lado, si bien el Ministerio de Ambiente en 2015 sancionó a ambas empresas responsables del proyecto por sus incumplimientos ambientales, incluyendo una multa superior a un millón de dólares, buena parte de la remediación de las faltas detectadas no se ha cumplido, en parte por recursos legales que han impuesto las empresas y que el Órgano Judicial no ha tramitado con la celeridad debida. A este proceso, se añaden denuncias presentadas por los afectados por la mortandad de peces tras la puesta en operación del proyecto y la falta de accesibilidad a sus comunidades. Las lecciones aprendidas de este proyecto deben servir como insumo de cara a próximos o potenciales proyectos que afectarían territorios indígenas y campesinos, incluyendo la Interconexión Eléctrica entre Panamá y Colombia, la carretera Yaviza – Boca de Cupe, la Tercera y Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica, la hidroeléctrica CHAN II, entre otros.

15. Actualmente el Estado panameño se encuentra en las primeras etapas de implementación del Proyecto de Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, para el cual cuenta con el apoyo del PNUD y el financiamiento del Banco Mundial. Este proyecto de un presupuesto de 85 millones de dólares, diseñado con el objetivo de combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los pueblos originarios mediante inversiones en salud, educación, agua y saneamiento en comunidades indígenas; tiene el potencial para empezar a atender las recomendaciones relacionadas del ciclo anterior del Examen Periódico Universal del país; sin embargo, será fundamental atender más que necesidades de infraestructura. Es importante que se continúe y fortalezca el involucramiento de los representantes de los pueblos indígenas, que la gestión del proyecto sea transparente y ágil, que

se resuelva el problema del reconocimiento de los territorios, y que se acompañe el proceso con iniciativas para la atención de los problemas sociales con una perspectiva culturalmente adecuada.

### **Recomendaciones**

16. En virtud de lo anterior, recomendamos al Estado Panameño tramitar las solicitudes de reconocimiento de territorios indígenas, salvaguardando las restricciones de áreas protegidas en caso de traslapes; regular junto a los pueblos indígenas los procesos de selección, renovación y competencias de las autoridades indígenas; resolver los recursos y denuncias pendientes en relación a la Hidroeléctrica Barro Blanco; e implementar adecuada y diligentemente el Proyecto de Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá y otros que ayuden a disminuir las desigualdades entre los grupos minoritarios en estado de vulnerabilidad y el resto de la población.