



**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-ABRIL 2015

### **Resumen Ejecutivo**

1. Reciba un cordial saludo de parte del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), organización no gubernamental sin fines de lucro creada en el 2006, que protege activamente los invaluable recursos naturales de Panamá frente a las amenazas que plantean las actividades que son incompatibles con el desarrollo sostenible. CIAM promueve el acceso a la información pública, apoya la participación ciudadana, la defensa de los derechos ambientales, y difunde prácticas y alternativas de desarrollo sostenible.

2. El presente informe elaborado por el CIAM tiene como fin aportar insumos puntuales sobre las más recientes gestiones realizadas por el Estado relativas al derecho a un medio ambiente sano, derechos colectivos de los pueblos indígenas y derecho de acceso al agua y como estas afectan o no el cumplimiento de las recomendaciones hechas al Estado Panameño durante el EPU de 2010. En términos generales, se abordarán temas relativos a las amenazas y graves daños al ambiente y la correspondiente afectación a los derechos humanos que se agrava por cuestiones relativas a ciertas actividades económicas en el país, en concreto relacionadas a la exacerbada construcción de proyectos hidroeléctricos que no han sido consultados adecuadamente con las comunidades afectadas, a falta de ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como por la falta de actualización de la normativa ambiental e hídrica del país, entre otros temas. Si bien el Estado Panameño ha avanzado en la discusión de proyectos de ley que actualizarían la normativa ambiental y de pueblos indígenas vigente, se ha generado un alto grado de inseguridad jurídica para las poblaciones pertenecientes a la Comarca Ngäbe-Buglé a raíz de una reciente decisión judicial que confirma la legalidad del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco<sup>1</sup> pese a los vicios de ilegalidad en el proceso de consulta pública de las comunidades afectadas.

### **INSUMOS DEL CIAM:**

---

<sup>1</sup> Sentencia de 31 de julio de 2014. Magistrado Ponente: Víctor Benavides. Demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Félix Wing, en representación de Adelaida Miranda, Ítalo Jiménez, Eugenio Carpintero y Manolo Miranda, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIEORA-IA-332-2008 de 9 de mayo de 2008, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente.

Disponibles en: <https://www.dropbox.com/s/i6mzvgu8rwwnwis/DECISI%C3%93N%20DE%20FONDO%20BARRO%20BLANCO.pdf?n=145147898>

*Recommendation No. 67: Give priority to measures that could guarantee access to drinking water, including those living in areas that are difficult to access (Recommended by Uruguay).*

3. Panamá ha aprobado el reglamento de la Ley de Cuencas Hidrográficas a fin de operativizar las disposiciones técnicas establecidas en dicha norma e incluso se ha presentado un anteproyecto de ley ante la Asamblea Nacional para reemplazar al Decreto Ley de Aguas de 1966<sup>2</sup> y su reglamento. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos por actualizar la normativa correspondiente, la realidad demuestra que Panamá no ha cumplido cabalmente con esta recomendación hasta el momento.

4. Las disposiciones del Decreto Ley 35 de 1966 “Que reglamenta el uso de aguas” obstaculiza la gestión integrada del recurso hídrico por parte de todos los actores relevantes, ya que no establece mecanismos efectivos de participación y coordinación que les permita a las autoridades y usuarios seguir los procesos administrativos para garantizar efectivamente el acceso al agua. Conforme a las disposiciones vigentes, el Ministerio de Salud (MINSAL) es la autoridad encargada de reconocer la personería jurídica de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) que se establezcan para manejar aquellos acueductos que abastecen a comunidades<sup>3</sup> con poblaciones de hasta 1,500 habitantes<sup>4</sup>, pero este proceso no se coordina conjuntamente con la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (DIGICH) de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la cual dirige el proceso de otorgamiento de concesiones hídricas. Esto ocasiona que comúnmente estas Juntas se registren ante el MINSAL pero no soliciten posteriormente la concesión hídrica ante DIGICH, lo cual las deja en un estado de desprotección jurídica frente a las otras concesiones hídricas que se otorgan en la ANAM para proyectos de desarrollo, en especial para uso hidroeléctrico. Por ejemplo, recientemente se ha conocido sobre la construcción del proyecto hidroeléctrico Barriles, que afectaría las fuentes de agua que suplen a varios acueductos rurales que abastecen a comunidades en la provincia de Chiriquí<sup>5</sup>. Lo anterior también se debe a la falta de orientación adecuada por parte de las autoridades a los usuarios del recurso hídrico que realizan dichos trámites. Aunado a esto, se mantiene

---

<sup>2</sup> Decreto-Ley No. 35 de 22 de septiembre de 1966 “Mediante el cual se reglamenta el uso de las aguas”. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1960/1966/1966\\_035\\_0035.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1960/1966/1966_035_0035.PDF). Última visita: 9 de septiembre de 2014.

<sup>3</sup> Las JAAR administran y utilizan los acueductos rurales para satisfacer necesidades de consumo humano de las poblaciones, tales como el aprovechamiento del agua para uso doméstico (agua para beber, limpieza personal y del hogar, etc.). A las JAAR también se les han atribuido ciertas obligaciones informales con las comunidades, tales como las de administrar y mantener espacios públicos, contribuciones monetarias a comedores infantiles, acciones que son financiadas con las facturas de agua que reciben. Información disponible en inglés en la publicación titulada “Water Boards in Central America: Assessment of Local Management of Water Resources, A Comparative Study”. Freshwater Action Network, Central America (FANCA), 2006.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo No. 40 de 25 de mayo de 1994 “Por el cual se crean las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales como organismos responsables de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable rurales”. Disponible en: [http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22543\\_1994.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22543_1994.pdf). Última visita: 9 de septiembre de 2014.

<sup>5</sup> *Una hidroeléctrica amenaza acueducto*. Diario La Prensa. Disponible en: <http://www.prensa.com/impreso/nacionales/hidroelectrica-amenaza-acueducto/379287>. Última visita: 10 de septiembre de 2014.

vigente la normativa sobre caudal ecológico que establece que los usuarios del recurso hídrico con concesiones hídricas pueden utilizar hasta el noventa por ciento (90%) del caudal del río, lo cual permite que los proyectos hidroeléctricos desabastezcan de agua a las comunidades afectando el goce del derecho al agua en diversos niveles.

5. Por lo tanto, recomendamos al Estado Panameño que incorpore una disposición legal o reglamentaria que establezca la obligatoriedad que el Ministerio de Salud remita de oficio a la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas de la ANAM los documentos que sustentan el otorgamiento de la personería jurídica de las JAAR para que esta proceda a otorgarles la concesión hídrica correspondiente a fin de garantizar efectivamente el acceso al agua de las comunidades. Asimismo, recomendamos al Estado Panameño derogar la resolución de caudal ecológico vigente y reemplazarla con una norma que tome en cuenta las necesidades biológicas y de consumo humano que los ecosistemas de agua dulce deben satisfacer.

*Recommendation No. 70: Take operational steps to implement the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, including the recognition of the right to land and natural resources of all indigenous peoples in Panama (Recommended by Norway)*

6. El Estado Panameño ha realizado algunos esfuerzos por mejorar la infraestructura en áreas comarcales, a través de la creación de una Red de Políticas Públicas Indígenas que coordina la actuación de las distintas entidades estatales con relación a los temas que afectan su desarrollo humano. Recientemente se ha anunciado la creación de una “ciudad gubernamental” en la capital de la Comarca Ngäbe-Buglé, pero desconocemos la forma en que se realizó el proceso de consulta que debió ejecutarse previo a la aprobación de este proyecto<sup>6</sup>. Paralelamente, el Ministerio de Gobierno anunció que se ratificará el Convenio 169 de la OIT<sup>7</sup>. No obstante, las deficiencias normativas impiden que se operativicen completamente las disposiciones de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, puesto que no existe una ley que regule el proceso de consulta a los pueblos indígenas y aún se encuentran derogados los artículos de la Ley General de Ambiente que reconocían el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas con relación a planes o proyectos de desarrollo que pudiesen afectarles<sup>8</sup>. Por otro lado, durante el 2012 los indígenas Ngäbe y Buglé protestaron en contra de proyectos de desarrollo que pretendían construirse en la provincia de Chiriquí y en la Comarca Ngäbe-

---

<sup>6</sup> *Ciudad Gubernamental para la Comarca Ngöbe-Buglé*. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.pa/main/ComunicacionesyPrensa/tabid/84/articleType/ArticleView/articleId/3980/Ciudad-gubernamental-para-la-Comarca-Ngobe-Bugle.aspx> . Última visita: 9 de septiembre de 2014.

<sup>7</sup> *Panamá deja atrás "época de confrontación y violencia" contra indígenas*. Diario La Estrella de Panamá. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/panama-deja-atras-epoca-confrontacion-violencia-contra-indigenas/23794544> . Última visita: 9 de septiembre de 2014.

<sup>8</sup> Los artículos 63, 96, 98 y 102 de la Ley General de Ambiente relativos a pueblos indígenas fueron derogados por la Ley 18 de 2003. Actualmente existe una iniciativa de restituir la vigencia de algunos de estos artículos dentro de las modificaciones a la Ley General de Ambiente, pero no se incorporó la restitución del último artículo relativo al CPLI.

Buglé, las cuales terminaron con una brutal represión por parte de agentes de la fuerza pública que dejó un saldo de cuarenta heridos y dos muertos<sup>9</sup>. Estos enfrentamientos demostraron la falta de implementación por parte del Estado Panameño de las disposiciones de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, además de otras circunstancias de preocupación que persisten tales como la falta de reconocimiento legal de los territorios tradicionales de los grupos indígenas Naso y Bri-Brí,<sup>10</sup>.

7. En virtud de lo anterior, recomendamos al Estado Panameño ratificar el Convenio 169 de la OIT, así como la restitución de todos los artículos relativos a los pueblos indígenas que fueron derogados de la Ley General de Ambiente en el 2003. Asimismo recomendamos avanzar en las discusiones del anteproyecto de ley sobre consulta a los pueblos indígenas, en conjunto con los representantes de dichos pueblos para garantizar que dicha ley cumpla con los objetivos deseados y se adapte a los estándares internacionales vigentes.

*Recommendation No.71 Conduct prior consultations with indigenous communities, as required by international standards, in relation to all plans and projects that might affect them, in particular when it comes to large-scale projects such as hydroelectric dams and mining activities and regarding national plans and projects to reduce emissions from deforestation and forest degradation. (Recommended by Norway)*

8. Panamá no cumplió con esta recomendación, ya que no existe una ley que regule el proceso de consulta a pueblos indígenas cuando se programen proyectos de desarrollo, planes o políticas que puedan afectar sus desarrollo. Del mismo modo, el proceso de evaluación de impacto ambiental vigente no se adapta a los estándares internacionales sobre consulta a pueblos indígenas. Este proceso establece algunos métodos de participación tales como la aplicación de encuestas y publicación de avisos en las municipalidades y periódicos de circulación nacional para los proyectos de menor impacto (Categoría I y II), y la celebración de “foros públicos” para aquellos calificados como Categoría III (proyectos con impactos ambientales significativos). No obstante, estas modalidades de consulta no contienen ninguna disposición especial sobre las características culturales de los pueblos indígenas y cómo estas deben ser incorporadas para que el proceso de participación ciudadana cumpla con su objetivo real: obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas que se verán afectadas. Por otro lado, el proceso de evaluaciones ambientales estratégicas aún no ha sido reglamentado a pesar que fue creado en el 2006 con el fin de analizar los impactos ambientales acumulativos que ocasionarían planes y programas de desarrollo del gobierno, lo cual ha impedido que exista participación de los pueblos indígenas en la formulación de dichos planes y proyectos estatales que podrían impactar territorios indígenas.. Todas estas deficiencias normativas, por ejemplo, fueron evidenciadas en el fallo relativo al estudio de impacto ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, en donde la Corte consideró que se habían consultado a las

---

<sup>9</sup> Dos muertos y cuarenta heridos en las protestas indígenas de Panamá. Survival. Disponible en: <http://www.survival.es/noticias/8087> . Última visita: 10 de septiembre de 2014.

<sup>10</sup> Nasos retoman lucha por la sexta comarca. Diario La Prensa. Disponible en: <http://www.prensa.com/impreso/nacionales/nasos-retoman-lucha-por-sexta-comarca/197267> . Última visita: 10 de septiembre de 2014.

comunidades indígenas Ngäbe por cumplirse los requisitos que establecía la norma vigente: un foro público en el área que sería impactada por el proyecto. No obstante, el foro se realizó en área no comarcal, completamente en idioma español y sin considerar la cultura de los participantes indígenas, entre otras graves omisiones.

9. Por estos motivos, recomendamos al Estado Panameño incorporar los estándares internacionales vigentes sobre consulta a pueblos indígenas cuando se elaboren planes, programas, proyectos, se formulen políticas y normas que puedan afectarles, así como dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental y en la reglamentación del proceso de evaluación ambiental estratégica, de modo que estos procesos de participación no se conviertan en simples trámites.

*Recommendation No. 72: Reinstate the requirement to produce environmental impact studies which take into account the possible impact on the rights of persons living in the affected area for all major projects, especially in indigenous and protected areas, and that these studies are made public. (Recommended by United Kingdom)*

10. Panamá aún no ha cumplido con esta recomendación, debido a que las deficiencias en los procesos de evaluación de impacto ambiental han sido agravadas por la reducción de los plazos de participación ciudadana por un decreto emitido en el 2011<sup>11</sup>. Para los casos de proyectos Categoría II, el plazo de oposición para la realización de un foro público se redujo de 15 días hábiles a 8 días hábiles, y para los Categoría III se redujo de 20 días hábiles a 10 días hábiles. Esto impide que las comunidades rurales e indígenas sean consultadas adecuadamente, ya que no es posible comprender todas las implicaciones de un proyecto en un plazo tan corto.. Aunado a lo anterior, la normativa vigente sobre EIAs a pesar de incluir algunas consideraciones sobre posibles impactos sociales que pueda ocasionar el proyecto u obra, no se implementa adecuadamente ya que no se ejecutan medidas de reparación para subsanar impactos sociales puesto que se enfoca principalmente en mitigar impactos ambientales. Esto cobra especial importancia dado el contexto actual, en vista del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre el Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, el cual desplazará poblaciones y por ende, ocasionará impactos significativos en las comunidades Ngäbe y Buglé.

11. Por ello, recomendamos al Estado Panameño que modifique la normativa sobre procesos de evaluación de impacto ambiental para que se adecúe a estándares internacionales vigentes sobre derechos humanos de los pueblos indígenas y que garantice un proceso de participación ciudadana adecuado y efectivo.

*Recommendations No. 5, 79, 80, 81: Consider and/or Ratify Convention No. 169 of the International Labour Organization (Recommended by Chile, Brazil, Norway and Ecuador).*

12. Ver respuesta a Recomendación No. 70.

---

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011 "Que modifica el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009". Disponible en: [http://gacetatas.procuraduria-admon.gob.pa/26844-A\\_2011.pdf](http://gacetatas.procuraduria-admon.gob.pa/26844-A_2011.pdf). Última visita: 10 de septiembre de 2014.

*Recommendation No. 26: Increase the number of counsels with a view to guaranteeing the right to defense for all citizens, in accordance with a 2008 Human Rights Committee recommendation.*

13. Se observó un pequeño avance por parte del Estado Panameño en el cumplimiento de esta recomendación, ya que en el 2012 existían 112 defensores de oficio y según información suministrada por el Instituto de Defensoría de Oficio del Órgano Judicial el 14 de agosto de 2014, esta cifra ascendió a 150 defensores<sup>12</sup>. No obstante, es necesario que se siga incrementando el número de defensores y que se implementen programas de fortalecimiento de capacidades para los mismos.

### **CONCLUSIÓN:**

14. En conclusión, consideramos de suma importancia que en el próximo examen periódico universal que se realizará a Panamá, se incluyan nuevamente recomendaciones relativas al respeto del derecho a un medio ambiente sano, procesos de consulta a pueblos indígenas que se adapten a los estándares internacionales vigentes, mecanismos que operativicen el derecho de acceso al agua y al saneamiento, así como aquellas relativas al aumento de personal del Órgano Judicial y su fortalecimiento de capacidades. De lo contrario, la situación en Panamá amenaza con agravarse cada vez más, con las correspondientes consecuencias irreversibles para los derechos humanos.

---

<sup>12</sup> Nota No. 0991-14 D.O.D.N. de 14 de agosto de 2014 del Instituto de Defensoría de Oficio, Órgano Judicial de Panamá.