

Informe sobre la Situación Mujeres Indígenas en Panamá para ser presentado como Insumo para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) de Panamá

Información preliminar sobre este insumo

El presente informe fue realizado por la *Alianza de Mujeres Indígenas para el EPU de Panamá*. Compuesto por la Asociación de Mujeres Ngäbe, ASMUNG; la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá, CONAMUIP y la Organización de Mujeres Indígenas Unidas por la Biodiversidad de Panamá, OMIUBP todas organizaciones de mujeres indígenas panameñas para ser presentado como insumo para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) de Panamá durante la 36th Sesión del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos para el EPU.

Este informe es el resultado de un proceso de trabajo en conjunto y consulta de tres organizaciones de mujeres indígenas de Panamá, realizado con un grupo de más de 40 mujeres indígenas de diferentes comunidades de los pueblos Guna, BriBri, Emberá, Naso, Ngäbe y Wounnan.

El Informe está basado en información de primera mano de las mujeres indígenas, en un ejercicio de sistematización de la situación por derechos, teniendo como base las recomendaciones EPU del primer y segundo ciclo. El presente informe carece de cifras y datos cuantitativos ante la ausencia de información estadística de parte de las instituciones del Estado

El presente insumo contiene **5,191 palabras**.

Situación Mujeres Indígenas en Panamá

1 - Marco legal internacional y nacional

1.1 - Ratificación del Convenio 169 de la OIT

El proceso de ratificación del Convenio 169 de la OIT, sobre *Pueblos Indígenas y Tribales* está pendiente desde el Primer Ciclo del Examen EPU en noviembre de 2010. En esta oportunidad, Panamá afirmó que estaba en proceso de ratificación del Convenio 169 de la OIT¹ y aceptó la recomendación en ese sentido². En el mismo año, El Comité CERD hizo la misma recomendación³. La información prestada por el Estado durante el Segundo Ciclo EPU, en mayo de 2015, no fue clara sobre el avance del trámite de ratificación⁴. Panamá, aceptó en los dos ciclos la recomendación de ratificar el Convenio, hecha por once estados para⁵ sin cumplirla hasta el momento.

Recomendación:

- Priorizar y acelerar el proceso de ratificación del Convenio 169 de la OIT.

1.2 - Marco Constitucional y Legislativo

1.2.1 - La Presente Reforma Constitucional

El Estado panameño actualmente lleva a cabo un proceso de reforma constitucional, para lo cual diferentes pueblos indígenas de Panamá se están organizando con el objetivo de presentar sus propuestas para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a rango constitucional.

La propuesta de reforma constitucional llevado al Congreso por el Poder Ejecutivo en julio de 2019, en su Artículo 90, reconoce y respeta la identidad y diversidad cultural de los pueblos “originarios nacionales” en sus derechos colectivos, sistemas de organización y gobernanza⁶. Sin embargo, a pesar de la presencia diversa de pueblos indígenas, Panamá no está reconocido como un Estado Plurinacional y Pluricultural. Además, no hay ninguna disposición en el texto de reforma que reconozca los derechos de las mujeres indígenas, tampoco las situaciones particulares que afrontamos por el hecho de ser mujeres e indígenas.

Recomendaciones

¹ Doc. ONU [A/HRC/16/6](#), párr. 20.

² Ibid., párr. 72(a).

³ CERD, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Panamá (2010), Doc. ONU [CERD/C/PAN/CO/15-20](#), párr. 22.

⁴ Doc. ONU [A/HRC/30/7](#), párr 10.

⁵ Primer ciclo (ONU [A/HRC/16/6](#)): Chile (párr. 68.4); Ecuador (párr 70.8); Brasil (párr. 70.7) y Noruega (párr. 70.7); Segundo ciclo ([A/HRC/30/7](#)): Perú (párr. 90.1); Chile (párr. 90.2); Guatemala (párr. 91.6); Sierra Leona (párr. 91.10); Brasil (párr. 71).

⁶ [Acto Legislativo No. 1, de 17 de julio de 2019](#) [archivo pdf].

- Reconocer la diversidad no solo étnica de Panamá, sino que, en específico, de los pueblos indígenas a fin de reconocer de manera expresa en la Constitución que Panamá es un Estado Plurinacional, Pluricultural y Plurilingüístico.
- Garantizar que en el proceso de reforma constitucional cuente con metodologías claras de participación efectiva e inclusiva de los pueblos indígenas, en particular las mujeres indígenas.
- Reconocer en la reforma constitucional los derechos de los pueblos indígenas, y de manera específica, los derechos de las mujeres indígenas.

1.2.2 – El Plan de Desarrollo Integral de las Poblaciones Indígenas

Este Plan es resultado de un acuerdo entre el Ministerio del Gobierno y los pueblos indígenas, con el apoyo de la oficina del PNUD en Panamá⁷. El Plan tiene como objetivo mejorar las condiciones básicas de los pueblos indígenas a través de construcción de infraestructura básica y fortalecimiento de gobernanza. El plan contiene tres componentes principales⁸ y es financiado con recursos del Banco Mundial de Desarrollo, con un monto de US\$ 80 millones, combinado con apenas US\$ 5 millones del Estado panameño.

Aunque la propuesta del Plan fue finalizada en 2014, el Plan no comenzó a ser implementado hasta diciembre de 2018. Fecha en el que el anterior gobierno lo adoptó vía decreto presidencial, creando el Consejo de Desarrollo Integral Indígena, el cual tiene entre otras, la función de supervisar la implementación del Plan⁹. El Consejo es presidido por el Ministro de Gobierno y conformado, además, por más cuatro representantes de cada una de las doce estructuras tradicionales de los pueblos indígenas de Panamá¹⁰.

La implementación del Plan enfrenta desafíos estructurales: 1. Está jurídicamente basado en un decreto presidencial, resultando en una institucionalidad precaria y inestable; 2. El desequilibrio entre sus fuentes de financiación: menos del 10% es financiando por el Estado panameño, faltando una fuente presupuestaria formal suficiente para llevar a cabo el plan como una política pública oficial; 3. La toma de decisiones del Consejo no tiene asegurada la equidad de género. Aunque fue creado el Comité Asesor de Mujeres, este quedó fuera del decreto que soporta el Plan. Este comité ha tenido un rol fundamental en la implementación de las políticas relacionadas con las mujeres indígenas, pero sigue sin voz ni voto en la estructura del Consejo, lo que resulta que el Plan sea conducido sin una participación real y efectiva de las mujeres indígenas.

⁷ PNUD, [Panamá implementará Plan Integral de Desarrollo de Pueblos Indígenas](#), Nota de 7 de diciembre de 2018.

⁸ (a) fortalecimiento institucional y de la capacidad para el Gobierno y demás autoridades indígenas para desempeñar las principales funciones de gobernanza necesarias para mejorar las oportunidades y condiciones de vida en los territorios indígenas; (b) mejora de la calidad y pertinencia cultural de la prestación de servicios públicos en los 12 territorios indígenas, en salud, educación y agua y saneamiento; (c) gestión, seguimiento y evaluación del proyecto, incluyendo supervisión, planificación, coordinación, gestión social, comunicación y monitoreo del proyecto.

⁹ [Decreto Presidencial No. 203](#), de 27 de julio de 2018, Gaceta Oficial Digital, martes 31 de julio de 2018, No. No. 28580, p. 8.

¹⁰ Ibid, p. 9.

Recomendaciones:

- Transformar en ley el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y el Decreto No. 203 de 2018 que creó el Consejo de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y garantizar presupuestos propios para financiación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, para asegurar su continuidad y previsibilidad.
- Garantizar la participación real e igualitaria del Comité Asesor de Mujeres en el Consejo de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, asegurando que el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas tenga en su implementación una adecuada perspectiva de género.

1.2.3 – Falta de Mecanismo Adecuado de Consulta (y Consentimiento) Previa, Libre e Informada

El sistema legislativo de Panamá no contiene normas adecuadas o un mecanismo satisfactorio de consultas previas que garanticen el derecho libre, previo e informado contemplado en la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas¹¹ y, en general, el Convenio No. 169 de la OIT¹² que se reconozca y garantice la participación real y efectiva de los pueblos y de las mujeres indígenas, con el objetivo de respetar y poder ejercer el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

La propia Ley No. 37 de 2016¹³, sobre el consentimiento libre, previo e informado, no contó con un sistema de consultas previas que resultara de un consenso de los pueblos y las mujeres indígenas de Panamá. Al proceso de aprobación de la ley le faltó tener en cuenta la diversidad de los diversos pueblos indígenas de Panamá, incluso las prioridades de las mujeres indígenas, a pesar de la ley haber sido propuesta por un diputado indígena. Pese a la falta de consulta y consentimiento de los pueblos indígenas, incluyendo las mujeres indígenas la ley fue aprobada.

Al mismo tiempo, la Ley No. 37 quedó letra muerta, una vez que no hubo reglamentación¹⁴ para tornarla efectiva. Tampoco, hay reglamentación de los recursos presupuestarios para garantizar los procesos de consulta¹⁵.

La Ley 37 es poco conocida por los pueblos indígenas. Durante el taller y las consultas realizadas para elaboración de este informe, se demostró que, de 40 mujeres indígenas participantes, a quienes se les preguntó si conocían esta ley, solo cinco afirmaron conocerla.

De esta manera, la Ley cuenta con la ausencia de una apropiación adecuada de sus sujetos de derecho y beneficiarios.

¹¹ DNUPI, Artículo 19

¹² Convenio 169 OIT, Artículo 6

¹³ [Ley No. 37, de 2 de agosto de 2016](#), que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas, Gaceta Oficial, Digital, viernes 05 de agosto de 2016, No. 28090-A, p. 3.

¹⁴ Artículo 13

¹⁵ Artículo 11

Otras leyes de Panamá que afectan directamente los pueblos indígenas, y también las mujeres indígenas tuvieron problemas similares. La Ley No. 17, sobre medicina tradicional,¹⁶ y la Ley No. 88¹⁷, sobre educación bilingüe intercultural, son dos ejemplos. Aunque se reconozca los avances que se han tenido con la aprobación de estas dos últimas leyes, es importante resaltar que en su proceso de elaboración, discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa no se contó con un proceso real y participativo de los pueblos y en particular de las mujeres indígenas.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que es esencial tener en cuenta las necesidades de las mujeres indígenas en la formulación de leyes y políticas, la participación y plena expresión de las mujeres indígenas en los procesos que afectan sus derechos¹⁸.

Recomendaciones:

- Crear un mecanismo institucional, debidamente financiado y equipado, que garantice el acceso a la información y a la participación real y efectiva por parte de los pueblos y las mujeres indígenas en todos los proyectos, leyes y asuntos que involucren sus derechos;
- Mejorar el acceso a la información de leyes, políticas y práctica que contemplan, o afectan los derechos de las mujeres indígenas;
- Crear mecanismos de consulta y consentimiento libre previo y informado propios de líderes indígenas, garantizando igualdad de género, con la finalidad de identificar vacíos legislativos, prioridades, cosmovisión y inclusión de los diversos pueblos indígenas.

2 Derecho a la Tierra y Territorio

El artículo 127 de la Constitución de Panamá garantiza a las comunidades indígenas el derecho de propiedad colectiva de la tierra. Hay desafíos concretos en la implementación de este derecho. El derecho a la tierra y territorio ha sido amenazado, por el aumento del nivel del mar y la sequía del río en la comarca de Guna Yala¹⁹. Esto como consecuencia de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas sin el debido consentimiento, afectando la seguridad y soberanía alimentaria, en específico las costumbres alimentarias de la población indígena. Hay también varias invasiones de colonos en territorios aún no titulados, como los BriBri, Wounaan y Embera.

¹⁶ [Ley No. 17, de 21 de junio de 2016](#), que establece la protección de los conocimientos de la medicina tradicional indígena. Gaceta Oficial Digital, miércoles 29 de junio de 2016, No. 28063-B, p. 1.

¹⁷ [Ley No. 88, de 22 de noviembre de 2010](#), que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe.

¹⁸ CIDH, [Las Mujeres Indígenas y sus Derechos Humanos en las Américas](#) (2017), p. 48.

¹⁹ Segundo Ciclo, pregunta de Alemania sobre las políticas de cambios climáticos y reasentamiento des los pueblos viviendo en islas.

El Congreso General Guna, presentó el caso de Nurdargana en 2009, ante la CIDH, por el acceso a la justicia y el respeto de las tierras de las comunidades Gardi que habitan en la región de Nurdargana, en donde habitan cerca de 200 familias indígenas²⁰.

En general, la política de titulación de territorios es fragmentada. La creación de la Comarca Naso Tjer Di, aprobada por la Asamblea Nacional en octubre de 2018, sigue paralizada por falta de sanción presidencial. La región de Dagargunyala y Wargandi del pueblo Guna carecen de demarcación, así como a la Comarca Ngäbe-Buglé le falta la titulación de sus territorios anexos. La falta de titulación ha ocasionado conflictos interétnicos, como el caso del pueblo Ngäbe-Buglé quien ha entrado en tierras sagradas del pueblo Naso.

Por otro lado, se han presentados casos de enfrentamientos entre indígenas y colonos. El Ministerio del Medio Ambiente ha aprobado licencias para la tala de arboles en territorio indígenas sin el consentimiento de los pueblos indígenas afectados.

Durante el gobierno de Varela, se creó la figura de “Juez de Paz” personas responsables de la mediación y resolución de conflictos territoriales. Sin embargo, estos jueces no son personas indígenas y son quienes tienen que mediar los conflictos en territorios indígenas, entre las poblaciones, los colonos y/o las empresas.

La Sentencia de 2013 de la Corte IDH por el Caso Bayano no ha sido implementada de manera adecuada. Las instituciones responsables de la implementación: ANATI, Ministerio de Ambiente y el Viceministerio de pueblos indígenas no han avanzado en el proceso de indemnizaciones, ni en la implementación de medidas para el saneamiento del territorio, ni la formalización, delimitación y demarcación física de los territorios Emberá, Guna de Madungandi²¹.

Los pueblos indígenas y las mujeres, no contamos con acceso a la información sobre los estándares nacionales e internacionales sobre el tema de medio ambiente, cambio climático y derecho a la tierra, ni sobre los proyectos que avanzan o son desarrollados en nuestros territorios.

Recomendaciones:

- Crear una política integrada de titulación de tierras indígenas, mejorando los sistemas de gobernanza, incluyendo las perspectivas de las mujeres indígenas;
- Cumplir con las recomendaciones de la sentencia de la Corte Interamericana del caso Bayano de 2014.
- Garantizar la seguridad territorial de los pueblos indígenas aplicando la legislación para el saneamiento de los territorios;
- Adoptar políticas ambientales de educación para la protección del ambiente; de gestión de desechos en los territorios indígenas, recuperación de los cultivos y semillas tradicionales en los territorios y reforestación de las áreas degradadas;

²⁰ En: <http://dev.laestrella.com.pa/panama/nacional/gunas-llevan-cidh-proceso-playa-colorada/24032287>

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los pueblos indígenas kuna de madungandí y emberá de bayano y sus miembros vs. Panamá. Sentencia de 14 de octubre de 2014, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf

- Integrar esfuerzos de las instituciones ambientales y marítimos para promover el conocimiento ancestral y la pesca artesanal, en particular de los pueblos Guna y Wounaan;
- Incluir en el marco de cooperación internacional acciones concretas de capacitación, investigación colaborativa, educación y salud, tomando en cuenta la cosmovisión de los pueblos indígenas.

3. – Igualdad y No Discriminación – Acceso a la Justicia por parte de las Mujeres Indígenas

3.1 – Problemas con la Ley General contra la Discriminación

En el Segundo Ciclo, Panamá aceptó diversas recomendaciones para adoptar una legislación que prohíba diversas formas de discriminación²² y en específico la discriminación contra pueblos indígenas²³, discriminación racial, por etnia o contra los afropanameños²⁴, por orientación sexual²⁵ y que responsabilice los agentes públicos por actos discriminatorios²⁶.

En 2018, Panamá adoptó la Ley No. 7 contra la discriminación²⁷, la cual prohíbe actos de racismo, sexismo, hostigamiento y acoso sexual. La ley es restricta a algunos contextos, como el ambiente laboral, los empleos públicos y las instituciones educacionales y universitarias. La ley no contempla el concepto de orientación sexual y tampoco abarca el concepto de género, aunque menciona en su Artículo 1 las convenciones internacionales ratificadas por Panamá.

Esta Ley tampoco contempla situaciones específicas en las cuales pueblos y mujeres indígenas sufren: marginación, discurso de odio y otras formas de discriminación. La definición de racismo, en su Artículo 3.2, esta basada en una idea más tradicional y de igualdad formal que una concepción contemporánea de reconocimiento y diversidad²⁸. La ley tampoco trata de discriminaciones interseccionales, dejando desprotegidas las mujeres indígenas que sufren múltiples discriminaciones; por su género, su etnia, su condición social o económica. Estos vacíos legales contrastan con la discriminación fáctica en contra los pueblos y mujeres indígenas sufrida en Panamá.

Recomendación:

- Reformar la Ley General contra la Discriminación, en especial la definición de

²² Segundo ciclo ([A/HRC/30/7](#)): Francia, párr. 90.36; Brasil, párr. 90.38;

²³ Ibid, Sierra Leona, párr. 90.54

²⁴ Ibid, Gana, párr. 90.37; Namibia, párr. 90.48.

²⁵ Ibid, Uruguay, párr. 90.44; Canadá, párr. 90.39; Irlanda, párr. 90.40; Países Bajos, párr. 90.41; Chile, párr. 90.42; Argentina, párr. 90.43.

²⁶ Ibid; Argentina, párr. 90.43.

²⁷ Ley No. 7, de 14 de febrero de 2018, Gaceta Oficial Digital, jueves 15 de febrero de 2018, No. 28465-A, p. 1.

²⁸ Véase Comité CERD, [Recomendación General 23](#) relativa a los derechos de los pueblos indígenas, Doc. ONU A/52/18, anexo V(1997).

discriminación racial, agregando de manera expresa la discriminación contra pueblos y las mujeres indígenas y el concepto de género, a más tardar el próximo ciclo de la Evaluación Periódica Universal.

3.2 – Discriminación contra la Mujer Indígena

Las mujeres indígenas sufrimos discriminación en el acceso al trabajo y con relación a condiciones dignas de trabajo y en otros espacios sociales, económicos, políticos y de la vida diaria. En Panamá, las mujeres reciben un salario mensual inferior al 11% que los hombres y un 5% en el salario promedio hora (promedio)²⁹. La brecha salarial de género se intensifica en determinados sectores y categorías ocupacionales, con las tasas más altas en el sector de la agricultura (0,83)³⁰.

Panamá no cuenta con información cualitativa ni estadística sobre esta problemática. No hay datos oficiales reportados, no existe un registro estadístico nacional que identifique el número de casos de discriminación, el cual permita visibilizar cuantitativamente las problemáticas de las mujeres indígenas, entre ellas la discriminación. Las mujeres indígenas, sufriendo discriminación interseccional, sufren brechas transversales, lo que empeora su situación de precariedad³¹.

La Ley No. 7 de 2018 no cuenta con un mecanismo oficial consistente en facilitar la denuncia por casos de discriminación dejando a cargo de los empleadores públicos o particulares (Art. 6) y gremios profesionales (Art. 7), de sancionar los actos discriminatorios definidos por la ley.

Cualquier ley sobre discriminación que contemple la discriminación racial y en contra de los pueblos indígenas, debe tener en cuenta las diferentes condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la justicia, como los difíciles accesos físicos y geográficos a una jefatura de policía o un tribunal; la falta de información suficiente sobre las leyes y posibilidades de denuncia de las violaciones sufridas; la victimización; la revictimización y de la criminalización de la víctima.

Las mujeres indígenas sufrimos discriminación también al interior de nuestras comunidades, particularmente a lo que se refiere al sistema de justicia. En la mayoría de nuestros pueblos, en cuanto al acceso a la justicia, existe una ausencia de coordinación y armonía entre la justicia de las comunidades indígenas y la justicia penal. En la estructura del sistema de justicia dentro de la comunidad, está el tribunal de justicia y los reglamentos internos por comunidad. Sin embargo, estos no cuentan con una perspectiva de género. La justicia esta en manos de los varones, en ese sentido las sentencias favorecen mayoritariamente a los hombres, lo que nos sitúa a las mujeres indígenas en una situación de desventaja y mayor vulnerabilidad.

²⁹ Panamá tiene un índice de brecha salarial de género de 0,7220, descendiendo en el ranking mundial de la posición 31 en 2006 a la 45 en 201, Datamacro, [Panamá - Índice Global de la Brecha de Género](#) (2018).

³⁰ Iniciativa Paridad de Género Panamá, [Brechas económicas de género en Panamá](#).

³¹ Ibid.

El reconocimiento a la jurisdicción indígena existe en el contexto de la creación de las comarcas³². En este sentido se han dado avances en algunas comarcas. Sin embargo, es necesario un ejercicio de administración de justicia del Organismo Judicial, en dónde todavía hay vacíos de protección importantes.

Recomendaciones:

- Reformar la Ley No. 7 de 2018 contra la Discriminación con el objetivo de crear un mecanismo oficial de quejas de discriminación que contemple una metodología culturalmente adaptada que proteja a mujeres, en particular mujeres indígenas, contra represalias, estigmatización, revictimización y criminalización, además de proveer servicios en los idiomas de los pueblos indígenas y de apoyo jurídico a las víctimas. Implementar este mecanismo, a más tardar hasta el próximo ciclo de la Evaluación Periódica Universal;
- Crear una mesa de consultas con los pueblos indígenas para la coordinación de la justicia tradicional con la justicia penal, analizando los vacíos jurídicos, incluyendo la perspectiva de la mujer indígena, con el objetivo de mejorar la legislación vigente, al más tardar hasta el próximo ciclo de la Evaluación Periódica Universal;
- Crear campañas de información diseñadas para y con mujeres indígenas sobre los mecanismos de queja existentes y las garantías contra represalias, estigmatización y revictimización, al más tardar hasta el próximo ciclo de la Evaluación Periódica Universal;

3.3 - Niñas y Niños Indígenas con Discapacidad

En el 2º Ciclo, Panamá recibió algunas recomendaciones sobre niñas y niños con discapacidad³³. El Comité CRPD en 2017 mostró su preocupación con la situación de niñas y niños indígenas con discapacidad, en especial por discriminación, violencia, abandono, maltrato e institucionalización, y que la legislación no tenga en cuenta medidas específicas de protección e inclusión³⁴, además de políticas que combatan la discriminación múltiple e interseccional³⁵.

Según datos estatales, 50% de los hogares en áreas indígenas vive por lo menos una persona con discapacidad, comparado a 33.6% de los demás hogares³⁶. No obstante, no hay datos disponibles sobre niñas y niños con discapacidad, particularmente en territorios indígenas. Esto tiene como consecuencia la falta de acceso a escuelas y/o hospitales que no cuentan con la infraestructura adecuada para ellos/as. Lo cual se ve reflejado principalmente en el ausentismo escolar para niños o niñas indígenas con discapacidad por no estar en posibilidad

³² BID-CEPAL, [Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a Partir del Censo del 2000](#) (2005), p. 17.

“Las Reservas y las Comarcas Indígenas son elementos presentes en la legislación y en el ámbito socio-político que proceden de tradiciones jurídicas separadas y sus funciones son relativamente distintas [...] El movimiento indígena, por el contrario, rescata el concepto de Comarca que responda a la no adjudicación de la tierra, por un lado, por la relación ancestral Madre Tierra Naturaleza-14 Cultura-Ser humano; y por otro, como garante de no enajenación por terceros.”

³³ Segundo ciclo ([A/HRC/30/7](#)): Colombia, párr. 90.102;

³⁴ Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, Doc. ONU [CRPD/C/PAN/CO/1](#) (2017), párr. 20.

³⁵ Ibid, párr. 14.

³⁶ SENADIS, [Plan Estratégico 2015-2019](#), p. 29.

de asistir a la escuela. El Comité CRC, en esta línea, recomendó que se refuerce la educación inclusiva, con capacitación y recursos financieros, aumentando el número de maestros en zonas rurales y indígenas³⁷. En la misma línea, el Comité CRPD recomendó que Panamá recopile datos sobre mujeres y niñas con discapacidad con indicadores para evaluar los resultados de las respectivas políticas.³⁸

Recomendación:

- Elaborar un diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre niñas y niños indígenas con discapacidad, en relación con el goce de sus derechos. Así como formular un plan específico que genere resultados hasta el próximo ciclo de revisión.

4 - Participación de la Mujer en Asuntos Públicos

En 2018 se creó el Comité Asesor de Mujeres, para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Aunque haya sido un logro, hay desafíos para mantener este espacio de toma de decisiones. Frecuentemente, los hombres dominan los debates, no dejando espacios para las mujeres líderes. Además, las consultas llevadas a cabo por el gobierno no tienen en cuenta de manera suficiente las perspectivas de las mujeres indígenas, de manera a integrarlas en todos los espacios políticos.

Recomendaciones:

- Fortalecer el rol del Comité Asesor de Mujeres en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, a través de asignación presupuestaria suficiente y de dotar de derecho a voto a las mujeres indígenas;
- Generar programas y otras oportunidades de formación política para las líderes indígenas, incluyendo formaciones sobre la CEDAW. Para ejercer sus derechos políticos exitosamente, con la participación de caciques y otros líderes hombres, sensibilizándolos sobre igualdad de género en la toma de decisiones.

5 - Derecho al nombre, identidad y nacionalidad

Durante el 2º Ciclo, Panamá aceptó una recomendación de adoptar medidas administrativas, presupuestarias, legislativas y de difusión que aseguren el derecho al registro de nacimiento de los niños indígenas, afrodescendientes y de las zonas rurales.³⁹

El registro civil, cedulação, certificación de matrimonios, y celebración de elecciones en Panamá están a cargo del Tribunal Electoral. Un gran obstáculo para las comunidades indígenas en obtener los registros civiles, de diversas naturalezas, es la accesibilidad geográfica. Resulta difícil para los pueblos indígenas acceder a las sedes del Tribunal, ubicadas en centros urbanos, también falta dotar de presupuesto al Tribunal para tener presencia en todos los territorios indígenas. Al mismo tiempo, falta coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades estatales para hacer frente a este obstáculo.

³⁷ Comité ONU CRC, Doc. ONU [CRC/C/PAN/CO/5-6](#) (2018), párr. 20.

³⁸ Comité ONU Discapacidad, Doc. ONU [CRPD/C/PAN/CO/1](#) (2017), párr. 19 (c).

³⁹ Segundo ciclo ([A/HRC/30/7](#)): México, párr. 90.90.

Es el caso del Pueblo Ngäbe en el que la Iglesia MamaTatda (correspondiente a su cosmogonía) cuenta con el registro de nacimiento y defunciones de las personas de su comarca. En otros pueblos indígenas no existe una institución que registren o puedan expedir un certificado de nacimiento propio en el momento del nacimiento de niños/niñas.

Otro obstáculo para la obtención de registros civiles es la falta de adaptación cultural por parte de las autoridades civiles para reconocer ciertos actos de la cultura indígena. Por ejemplo: los funcionarios del Tribunal Electoral no siempre registran con los nombres bien escritos, resultando en consecuencias culturales, la pérdida de identidad y de varios otros derechos.

La situación de los indígenas transfronterizos se agrava. Aunque Panamá haya firmado convenios con Colombia y Costa Rica (2015)⁴⁰, no hay información pública disponible sobre los respectivos trámites de registro. Hay presencia insuficiente de funcionarios o coordinación o intercambio de informaciones entre los estados para el registro de las niñas y los niños indígenas.

Recomendaciones:

- Asegurar la inscripción gratuita y universal de los nacimientos y expedir un certificado de nacimiento a todos los y las niñas nacidos en el territorio, en particular a los nacidos en comunidades indígenas.
- Preservar en su empeño por modernizar y descentralizar sus oficinas de registro civil y la capacidad de estas para prestar servicios en las zonas rurales y en los lugares en que predominan las lenguas indígenas, contando con suficientes funcionarios y presupuestos, con metas claras hasta el próximo ciclo;
- Asegurar que el proceso de registro civil tenga en cuenta la cosmovisión de los pueblos indígenas, incluyendo la preservación de los nombres indígenas, la posibilidad de rectificación de registro de manera gratuita, con metas claras hasta el próximo ciclo;
- Mejorar la coordinación e integración entre autoridades indígenas y estatales, con el objetivo de evitar la pérdida de identidad cultural indígena durante el registro, con metas claras hasta el próximo ciclo;

6 - Derechos Económicos, Sociales y Culturales

6.1 - Derecho al Trabajo

Se han registrado algunos avances en relación al derecho al trabajo en Panamá, incluso con las mujeres indígenas tenemos acceso al trabajo remunerado. Hay avances en el empoderamiento de las mujeres en producción innovadora en la agricultura y se ha logrado mejorar la producción artesanal, lo cual ha fomentado la independencia económica de las

⁴⁰ El proyecto Chiriticos: <https://www.crhoy.com/opinion/el-lector-opina/opinion-chiriticos-modelo-de-atencion-en-zonas-indigenas-y-fronterizas/>

mujeres, aunque la brecha de género, hoy de 0,7220⁴¹ haya bajado de la posición 31 en 2006 a la 45, en 2018, en el ranking mundial⁴².

Sin embargo, hay una falta de reconocimiento de las capacidades profesionales y laborales que tenemos las mujeres indígenas. Además, hay una ausencia de cifras, datos estadísticos e información actualizada y desagregadas por pueblos indígenas, edad, género, nivel socioeconómico y educativo que puedan orientar mejor las políticas públicas en igualdad de género en ámbito laboral.

Recomendaciones

- Diseñar e implementar una política de integración laboral para las mujeres indígenas fuera y dentro de sus territorios, mediante consulta previa con las mujeres indígenas;
- Crear oportunidades de trabajo para las mujeres indígenas, promoviendo proyectos de capacitación para emprendimientos y fuentes dentro de su territorio, con el objetivo de minimizar el desplazamiento de las mujeres jóvenes indígenas hacia los centros urbanos, como consecuencia de la falta de oportunidades laborales;
- Que las instituciones públicas tengan en cuenta las capacidades de las mujeres indígenas y se garantice el acceso al trabajo de las mujeres indígenas en igualdad de condiciones.

6.2 – Derecho a la Salud

Panamá cuenta con una ley que protege los conocimientos de la medicina tradicional indígena⁴³ y se han dado avances en materia de salud reproductiva de las mujeres indígenas, en particular con el reconocimiento del trabajo de las parteras en los territorios indígenas.

Sin embargo, la ley No. 17 de 2016 no ha sido divulgada de manera amplia y eficaz entre las mujeres indígenas ni el público general. Tampoco hay iniciativas ni una política pública que permita integrar la medicina tradicional y con la occidental buscando que se complementen. Además, de la ausencia de presupuesto estatal para dotar de insumos e infraestructura adecuada a los puestos de salud en los territorios indígenas.

Recomendaciones

- Elaborar e implementar un programa de salud reproductiva con perspectiva cultural, en cuyo diseño se garantice la participación real y efectiva de las mujeres indígenas, mediante consulta previa con ellas, dotado de presupuesto direccionado a mejorar la infraestructura, insumos y capacidad personal de los centros médicos en los territorios indígenas;

⁴¹ Datamacro, [Índice Global de la Brecha de Género](#), (2018).

⁴² Datamacro, [Panamá - Índice Global de la Brecha de Género](#) (2018).

⁴³ [Ley No. 17, de 21 de junio de 2016](#), que establece la protección de los conocimientos de la medicina tradicional indígena. Gaceta Oficial Digital, miércoles 29 de junio de 2016, No. 28063-B, p. 1.

- Elaborar e implementar programas radiales que respalden a las mujeres indígenas en la importancia de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

6.3 - Derecho a la Educación

En el 2º Ciclo, Panamá aceptó recomendaciones para extender los servicios de educación a zonas rurales e indígenas⁴⁴. Desde 2010, hay una ley sobre educación intercultural bilingüe⁴⁵. Se ha implementado en algunas escuelas hasta tercer grado de primaria y en algunos territorios se ha oficializado el uniforme con la vestimenta tradicional. Hay docentes indígenas capacitadas en educación bilingüe intercultural, hay mujeres indígenas preparadas para trabajar como maestras. No obstante, faltan más recursos para mejor alcance de las políticas públicas educativas. Los presupuestos de la educación no están desagregados por pueblos indígenas ni por género que contemple a las niñas y adolescentes indígenas.

Recomendaciones:

- Incrementar los presupuestos del Ministerio de Educación para un mejor alcance de las políticas de educación indígena, con atención especial para las comarcas indígenas y territorios indígenas, desagregados por pueblo y mujeres indígenas;
- Reconocer “el mes de los pueblos indígenas” en los sistemas de educación básico y universitario;
- Oficializar textos y programas elaborados en coordinación con las estructuras tradicionales, tomando en cuenta materias como la lengua materna y los saberes ancestrales.
- Incluir los idiomas indígenas como materia de estudio en los sistemas de educación básico y universitario;
- Diseñar un plan de formación docente permanente junto con las estructuras tradicionales para una formación integral de docentes interculturales.

6.4 - Derecho al Agua Potable y al Saneamiento

Durante el segundo ciclo, Panamá recibió una recomendación para garantizar el acceso al agua potable a todos, lo que incluye los pueblos indígenas⁴⁶. El derecho al agua potable y saneamiento de los pueblos indígenas tiene que ser tenido en cuenta con su relación con la tierra y los recursos naturales. En algunas comunidades indígenas hay acueductos rurales en mal estado de conservación, no asegurando la potabilidad del agua. Algunos colonos han destruido las tuberías de estos acueductos restringiendo el acceso al agua por parte las poblaciones indígenas. La recuperación de los ríos degradados también se hace necesaria para garantizar este derecho.

⁴⁴ Segundo ciclo ([A/HRC/30/7](#)): Honduras, párr. 90.103; Argelia, párr. 90.104; China, párr. 105; Colombia, párr. 106.

⁴⁵ [Ley No. 88, de 22 de noviembre de 2010](#), que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe.

⁴⁶ Segundo Ciclo ([A/HRC/30/7](#)): Uruguay, párr. 90.100.

En 2012, fue adoptada una ley de protección de los recursos naturales de la comarca de Ngäbe-Buglé⁴⁷. No obstante, el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas no cuenta con una atención especial al acceso al Derecho al agua potable. El Proyecto de Agua y Saneamiento en Panamá contiene un apartado sobre el marco indígena, pero necesita ser mejor implementado y ampliado. El Proyecto y el Marco Indígena son poco conocidos por los indígenas y la población en general.

Recomendaciones:

- Garantizar la implementación de la Ley 11, de 2012, ampliando El Proyecto de Agua y Saneamiento, con mejor integración a su Marco Indígena, mejorando los programas de aguas servidas y basuras, de carácter permanente;
- Mejorar el acceso y adecuación de los acueductos rurales que ya existen y construir acueductos rurales en las comunidades que no los tengan, incluyendo unidades sanitarias adecuadas;
- Diseñar e implementar campañas de sensibilización y programas de educación a la población en general y a las poblaciones indígenas para el cuidado del medio ambiente y de recursos naturales.

6.5 - Derechos Culturales

En Panamá, se han creado leyes internas de las comarcas indígenas, bien como leyes nacionales como la Ley No. 20 sobre propiedad intelectual apropiada⁴⁸. Pese a esto, los diseños autóctonos y la propiedad intelectual indígena siguen siendo plagiados, en violación de las costumbres, valores, historias, arte y cultura, así como pérdida económica para los indígenas en general. Falta integración y coordinación entre las leyes nacionales y las indígenas en este tema.

Recomendaciones:

- Implementar de manera adecuada la Ley No. 20, con coordinación interministerial, con dotación de recursos necesarios y mediante consulta previa con las mujeres indígenas a fin de garantizar pertinencia cultural;
- Promover la descentralización del Ministerio de la Cultura para que cuente con departamentos administrativos en cada uno de los 12 territorios indígenas de Panamá.

7- Migración y Desplazamiento Forzado

⁴⁷ [Ley 11, de 26 de marzo de 2012](#), que establece un regimen especial de protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales de la Comarca Ngäbe-Buglé, Gaceta Oficial Digital, lunes 26 de marzo de 2012, No 27001, p. 2.

⁴⁸ [Ley No. 20, 26 de junio de 2000](#), del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales. Gaceta Oficial No.24,083.

Las comunidades indígenas que están en zonas fronterizas, especialmente las Emberá y Wounnan, (territorio ancestral Takarkunyal) situadas en El Darién panameño, están siendo afectadas por el paso de la **migración** irregular, lo que afecta sus condiciones de seguridad y salud, con el apareamiento de epidemias y de enfermedades⁴⁹. La falta de información sobre sus derechos y las leyes y políticas aplicables lleva a una situación de confusión, pobreza y pérdida de derechos.

Al no haber una política clara de parte del Estado y no tener acceso a la información, las leyes y la normativa vigente la situación es muy confusa para las comunidades indígenas. Hay casos en los que personas migrantes piden a las comunidades indígenas que se les ayude con el traslado o transporte a otro sitio o piden albergue o comida. Sin embargo, el gobierno impide que se apoye a personas migrantes de determinadas nacionalidades, castigando o penalizando, incluso, la ayuda humanitaria por parte de los pueblos indígenas a las personas migrantes.

Recomendaciones:

- Promover capacitación e información sobre la normativa internacional y doméstica sobre temas de migraciones;
- Promover una regulación migratoria que contemple la perspectiva de género y a partir de la cosmovisión indígena, implicando territorios indígenas y consultando mujeres indígenas.

El **desplazamiento interno** en las comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas ha aumentado, pero sin datos estadísticos precisos. La población adolescente emigra a las ciudades en búsqueda de mejores oportunidades laborales. Muchas jóvenes se ven forzadas a trabajar en casas de familia en donde sufren esclavitud laboral: horarios extraordinarios de trabajo, bajos salarios, prostitución o son usadas como “mulas” para el tráfico de drogas. Dentro de la población joven las más afectadas son las mujeres jóvenes indígenas.

Otro problema serio que existe en la región de la comarca Guna Yala es el tráfico de drogas. Situación que afecta directamente a las mujeres por la exposición y condición de vulnerabilidad que tienen frente al poder fáctico de las redes y personas que trafican.

Recomendaciones:

- Promover proyectos de capacitación para emprendimientos y fuentes de trabajo para mujeres indígenas dentro de su territorio. Diseñando programas y alternativas de trabajo dignas y de educación indígena sostenible sobre destrezas y habilidades a nivel comunitario.
- Coordinación entre autoridades indígenas e instituciones de gobierno para fomentar oportunidades de empleo seguro en las comunidades. Las políticas o medidas deben estar orientadas por datos estadísticos y cualitativos, y con metas alcanzables hasta el próximo ciclo.

⁴⁹ https://impresa.prensa.com/panorama/Numero-migrantes-llegan-Darien-aumento_0_5302719733.html

- Priorizar el diseño e implementación de planes para contrarrestar el tráfico de drogas, especialmente en las comarcas indígenas. Generando los recursos necesarios para capacitaciones y jornadas de sensibilización y comunicación a mujeres y niñas indígenas.