

Vulneraciones de derechos de los pueblos indígenas causadas por la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica en Panamá

Las organizaciones firmantes expresamos nuestra profunda preocupación con respecto del proyecto para construir una línea de transmisión eléctrica, denominada la «Línea de Transmisión Cuatro». 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.

En este momento, recordamos que la actual Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz, ha señalado que “[l]a protección y la promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, es una responsabilidad universal. [...] [L]as actividades empresariales distan aún mucho de respetar los derechos consagrados en [la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas], en particular las relacionadas con el desarrollo de infraestructuras...”ⁱ

La Línea de Transmisión Cuatro tendría un impacto devastador en numerosas comunidades indígenas, poniendo en riesgo la alta biodiversidad de la región y vulnerando los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de Panamá, como se elaborará a continuación.

I. Contexto y descripción de los acontecimientos en Panamá

Proyecto y Financiamiento

En años posteriores a la realización del segundo Examen Periódico Universal (EPU) de Panamá en 2015, la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (ETESA), compañía de transmisión del Estado Panameño, ha impulsado un proyecto para construir y operar la Línea de Transmisión Cuatro, 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. A principios de 2019, se estimaba que las operaciones de la línea de transmisión comenzarían en el 2023.ⁱⁱ

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,ⁱⁱⁱ 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. La CAO declaró admisible la queja en julio de 2018, y al momento de redactar este comunicado 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 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.

Después de las elecciones generales de 2019 en Panamá, el gobierno entrante suspendió el proyecto temporalmente. Al momento de redactar este comunicado, tenemos entendido que el proceso de licitación comenzará nuevamente a finales del 2019 o principios del 2020.

Impactos Ambientales y Sociales

Hasta donde tenemos conocimiento, a la fecha ETESA no ha realizado una evaluación de los impactos sociales y ambientales del proyecto.^{iv} Esto a pesar de que, ***durante el primer EPU de Panamá en 2010, el Estado de Panamá aceptó la recomendación de “[r]eestablecer el requisito de presentar estudios de impacto ambiental que tengan en cuenta las posibles consecuencias para los derechos de las personas que viven en la zona afectada de todos los proyectos importantes, en especial los que deban realizarse en territorios indígenas y zonas protegidas, y publicar esos estudios”.***^v

La Línea de Transmisión Cuatro pondría en riesgo una de las últimas selvas tropicales que permanecen inalteradas en 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.

De igual manera, la construcción de la Línea de Transmisión Cuatro 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, poniendo en riesgo la diversidad biológica y las culturas indígenas en esta zona. Asimismo, esta carretera traería consigo numerosos proyectos nuevos de desarrollo,^{vi} desde proyectos mineros masivos hasta la especulación inmobiliaria, los cuales ocasionarían 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.

Falta de Consulta y de la Obtención del Consentimiento Previo, Libre e Informado

Antes de aprobar el proyecto de transmisión, ni la IFC ni ETESA consultaron debidamente con las comunidades indígenas afectadas por la Línea de Transmisión Cuatro, vulnerando así su derecho a la consulta previa, libre e informada, como se describe a continuación.

Las comunidades afectadas por la Línea de Transmisión Cuatro incluyen aquellas que habitan en la región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos,^{vii} el cual es 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 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.

Al momento de redactar este comunicado, ETESA aún no les ha procurado información adecuada sobre la línea de transmisión a las comunidades afectadas, inclusive no han obtenido información sobre la alineación de la misma. Si bien se realizaron algunas consultas en la región Ño Kribo de la Comarca, existen serias preocupaciones sobre los procedimientos utilizados para llevar a cabo dichas consultas. Esto debido a que los dirigentes con quienes se llevó el proceso no representan a las comunidades, y aparentemente los encargados de ETESA no han mostrado ninguna disposición para realizar consultas genuinas con las comunidades. Por el contrario, ETESA ha presentado al proyecto como un hecho consumado. Además, las comunidades afectadas que viven fuera de la Comarca no han sido incluidas en ningún momento. Consecuentemente, los pueblos indígenas afectados carecen completamente de información sobre los impactos ambientales, sociales y culturales del proyecto.

Es importante resaltar que algunas de las comunidades indígenas que serán afectadas por la Cuarta Línea de Transmisión – específicamente, las que viven fuera de la Comarca – no han obtenido un reconocimiento legal de sus territorios por parte del Estado de Panamá, a pesar de que su posesión y ocupación territorial ha sido documentada desde hace muchos años.^{viii} Esta situación de invisibilidad jurídica existe debido a que el gobierno panameño no ha avanzado en el reconocimiento del territorio indígena o de la estructura tradicional de estas comunidades, lo cual permite que ETESA y otras empresas puedan ignorar la existencia de pueblos indígenas fuera de la Comarca cuando buscan promover y ejecutar sus proyectos. En vista de esta falta de reconocimiento legal, los derechos territoriales 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 Línea de Transmisión Cuatro, la población indígena cuyas tierras aún no han sido reconocidas por el Estado de Panamá^{ix} no fue consultada en ningún momento.

Por lo tanto, queremos destacar cómo se ha establecido un patrón de imposición ilegítima de proyectos en los territorios de estas comunidades indígenas por parte de las autoridades panameñas. Por ejemplo, en los casos de la creación del Parque Nacional Santa Fe y de la construcción de la carretera a Calovébora, las comunidades afectadas no recibieron información adecuada sobre los impactos de los proyectos hasta que éstos ya se habían concluido. La Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman de la IFC (CAO) ha resumido la situación así:

“En estos casos, señalaron que se les informó sobre los potenciales beneficios, pero no se les dieron a conocer los impactos negativos, que se terminaron visibilizando una vez que los proyectos ya estaban concluidos. [...] [P]or ejemplo, que la construcción de la carretera produjo la destrucción de naturaleza en la zona (en su mayoría, tala de árboles), además de la polución de los ríos cercanos y desató la especulación inmobiliaria y el acaparamiento de tierras.”^x

En vista de este patrón, y aun cuando no se ha recibido información de parte de ETESA, creemos que la Línea de Transmisión Cuatro traerá consigo profundos impactos sociales y ambientales. Aparte de la construcción de carretera costera antes mencionada, los impactos previstos incluyen nuevos proyectos mineros o hidroeléctricos para alimentar la línea de transmisión, los cuales acelerarían la destrucción de la selva panameña y la contaminación de los ríos en esta zona, contribuyendo de igual manera a la marginación de los pueblos indígenas que la habitan.

Caso de las Islas de Bocas del Toro:

En el caso de las islas de Bocas del Toro ya fueron reveladas la serie de repercusiones por la falta de reconocimiento y protección jurídica de las tierras y terrenos ocupados históricamente por los pueblos indígenas de Panamá. A pesar de que esta área había sido habitada tradicionalmente por pueblos indígenas panameños, el Estado de Panamá no había otorgado ninguna protección legal con respecto al derecho territorial de los pueblos indígenas. A raíz de esta omisión, el Estado de Panamá aprobó la venta de varias islas y otros terrenos en la costa de Bocas del Toro, bajo cobijo de la Ley 80 de 2012 de Incentivos para Inversión Turística. La venta de estas tierras a inversionistas y la consiguiente especulación inmobiliaria dieron lugar al desalojo masivo de comunidades indígenas quienes habitaban esta zona.

II. Vulneraciones de derechos humanos establecidos en convenios regionales e internacionales

En base a la información expuesta anteriormente, es evidente que el Estado Panameño ha vulnerado los derechos de la población indígena del distrito de Norte de Santa Fe de la provincia de Veraguas, el distrito de Chiriquí Grande de la provincia de Bocas del Toro y la Región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos, como se señala a continuación.

1. El Estado de Panamá ha vulnerado el derecho al reconocimiento y protección jurídica de las tierras y territorios de los pueblos indígenas que viven fuera de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos.

Tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“Declaración Universal”) como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“Declaración Americana”) consagran el derecho de los pueblos indígenas a “las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”,^{xi} y aseguran a estos pueblos el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar dichas tierras, territorios y recursos.^{xii} Además, establecen la obligación de los Estados de asegurar “el reconocimiento y protección jurídicos de [las] tierras, territorios, y recursos” de los pueblos.^{xiii} La a Declaración Universal 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.”^{xiv}

Es preciso recordar que ***durante el primer EPU de Panamá en 2010, el Estado de Panamá aceptó la recomendación de “[a]doptar medidas prácticas para aplicar la [Declaración Universal], en particular el reconocimiento del derecho a la tierra y los recursos naturales de todos los pueblos de Panamá.”***^{xv}

Bajo la misma línea, el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (“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”^{xvi} 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.”^{xvii} 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.^{xviii} Además, es importante resaltar que ***durante los EPU de Panamá en 2010 y 2015, el Estado de Panamá observó varias recomendaciones para la ratificación del Convenio No. 169,***^{xix} ***además de comprometerse voluntariamente a “considerar la posibilidad de adherirse al Convenio No 169”,***^{xx} sin embargo el Estado no ha tomado pasos para ratificar el Convenio.

Cabe mencionar que Relatora Tauli-Corpuz ha expresado su preocupación con respecto de:

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 redundaría 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.^{xxi}

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.”^{xxii} No obstante, el estado panameño no ha otorgado los beneficios de este sistema a todas las comunidades indígenas de Panamá de manera uniforme.^{xxiii} Asimismo, 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.^{xxiv}

Como hemos referido, las comunidades indígenas Ngäbe y Bugle han ocupado los territorios afectados por la Línea de Transmisión Cuatro durante miles de años. 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, Bugle y Campesinos cuando fue creada en 1997.

Además, en mayo de 2019, el gobierno panameño anunció la creación de una nueva “área protegida”, denominada Héctor Gallego, en el Distrito 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 de Transmisión 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.

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.

Adicionalmente, cabe señalar que al establecer la Comarca Ngäbe, Bugle 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 dos años. Esto nunca fue llevado 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 posición de inseguridad jurídica.^{xxv}

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.

2. El Estado de Panamá ha incumplido la obligación de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones que les afecten, así como a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

Tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana afirman el derecho de los pueblos indígenas a “participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos”.^{xxvi} Del mismo modo, la Declaración Universal, la Declaración Americana y el Convenio No. 169 reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en relación con el desarrollo,^{xxvii} así como a participar activamente en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo que les conciernan.^{xxviii}

Con fundamento en ello, estos tres convenios internacionales requieren que los Estados cooperen de buena fe con los pueblos indígenas “a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo”.^{xxix}

Cabe señalar que ***durante el primer EPU de Panamá en 2010, el Estado de Panamá aceptó la recomendación de “celebrar consultas previas con las comunidades indígenas en relación con todos los planes y proyectos que pudieran afectarlas, en particular por lo que respecta a proyectos de gran envergadura,” esto “[c]onforme a lo exigido en las normas internacionales”.***^{xxx}

La Corte Interamericana ha manifestado que el deber de consultar los pueblos indígenas requiere que las consultas se realicen de buena fe, que los procedimientos utilizados para las consultas sean culturalmente adecuados, y que el Estado acepte y brinde información, incluso sobre los posibles riesgos del proyecto bajo consideración.^{xxxi} Además, la Corte ha aclarado que siempre que se contemplen proyectos a gran escala que resultarían en un impacto mayor para un pueblo

indígena, es obligatorio obtener su consentimiento,^{xxxii} ya que “es esencial...para la protección de [sus] derechos humanos”^{xxxiii} frente a este tipo de proyectos.

El derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado está garantizado también 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.”^{xxxiv} Asimismo, el derecho a la consulta previa está contemplado por la Ley No. 10 de 1997, que creó la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos, y su Decreto Ejecutivo No. 194.

A pesar de la existencia de estas protecciones legales, existe un patrón de incumplimiento con respecto a los procesos de consulta para proyectos que pudieran impactar tierras reconocidas o reclamadas por los pueblos indígenas en Panamá. 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 los casos recientes han sido llevados a cabo de manera ad hoc, y tanto representantes del Gobierno como de los pueblos indígenas han indicado que no han sido adecuados, 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.^{xxxv}

En vista de sus obligaciones internacionales, regionales y nacionales, existe una clara omisión por parte del Estado de Panamá al no haber garantizado que las comunidades indígenas afectadas por la Cuarta Línea de Transmisión se hubieran consultado debidamente y de buena fe, con la finalidad de obtener su consentimiento previo, libre e informado, lo cual representa una violación descarada de los derechos de dichas comunidades, tal y como se describe con más detalle a continuación.

- a. *La comunidad indígena que vive en el Distrito Norte de Santa Fe en la provincia de Veraguas, ubicada fuera de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos*

Al no haber cumplido con su obligación de reconocer comunidades indígenas que viven fuera de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos, el Estado incumplió con su deber de reconocer los derechos de los pueblos indígenas que viven en el Distrito Norte de Santa Fe en la provincia de Veraguas. A consecuencia de esto, dichas comunidades no han podido ejercer su derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado con respecto a la Línea de Transmisión Cuatro, ya que no han sido incluidas en ninguna consulta acerca del proyecto bajo la justificación de la falta de reconocimiento.

- b. *Las comunidades indígenas que viven en la Región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos*

Si bien ETESA ha convocado algunas reuniones en la región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos,^{xxxvi} existen profundos cuestionamientos sobre los procedimientos deficientes, expeditos y carentes de diálogo e interacción utilizados en estas reuniones, de modo que no consideramos que cumplan plenamente con la obligación de consultar adecuadamente con las comunidades indígenas afectadas y con la finalidad de obtener su consentimiento para el proyecto.

Además, ETESA no ha cumplido con su deber de informar plenamente a todas las comunidades afectadas sobre los riesgos e impactos sociales y ambientales de la Línea de Transmisión Cuatro, o sobre la alineación de la misma. Asimismo, ETESA ha comunicado información sobre el proyecto a algunas comunidades afectadas a través de presentaciones en PowerPoint, utilizando un lenguaje técnico y científico difícil de entender, lo que representa un fuerte contraste con las formas tradicionales de transmitir información de estos pueblos, donde los ancianos en particular acostumbran a comunicar mediante cantos tradicionales. Adicionalmente, ETESA solo comunicó esta información en el idioma español, sin proporcionar un traductor a los idiomas ngäbe y bugle, lo cual ha dificultado la participación efectiva, plena y de buena fe de estas comunidades indígenas. Por lo tanto, ETESA ha incumplido el requerimiento de realizar las consultas a través de procedimientos que sean culturalmente adecuados.

- c. *Las comunidades indígenas que viven en el Distrito Chiriquí Grande en la provincia de Bocas del Toro, que habitan en el área anexa a la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos*

Del mismo modo, se ha vulnerado el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas que viven en el área anexa a la Comarca en el distrito de Chiriquí Grande, ya que – hasta donde tenemos conocimiento – ETESA no ha realizado ninguna consulta fuera de la Región Ño Kribo de la Comarca.

Al no garantizar que se consulten estas comunidades indígenas con la finalidad de obtener su consentimiento para la construcción de la Línea de Transmisión Cuatro en sus tierras, el gobierno panameño ha incumplido con su obligación de proteger su derecho a la participación efectiva, a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

3. El Estado de Panamá ha incumplido su obligación de garantizar los derechos de los pueblos indígenas a vivir en un medio ambiente sano y a conservar sus tierras y recursos naturales.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo San Salvador”) – del cual Panamá es parte – reconoce el derecho a un medio ambiente sano, además de obligar a los Estados a proteger y preservar el mismo.^{xxxvii} Además, la Declaración Americana reconoce el derecho de los pueblos indígenas “a vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable”.^{xxxviii} Asimismo, tanto la Declaración Americana y la Declaración Universal 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,^{xxxix} 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.”^{xl}

Como hemos referido, se prevé que la Línea de Transmisión Cuatro generará innumerables daños ambientales, poniendo en riesgo las selvas tropicales hogar de los pueblos indígenas Ngäbe y Bugle. 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 y/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 Línea de Transmisión Cuatro, 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.

4. El Estado de Panamá ha incumplido la obligación de respetar y proteger los derechos económicos de los pueblos indígenas afectados por este proyecto, incluyendo su derecho a mantener sus propios medios de subsistencia.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirman el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, el cual implica el derecho de dichos pueblos a proveer libremente su desarrollo económico,^{xli} además del derecho a no ser privados de sus propios medios de subsistencia.^{xlii} Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso el derecho a alimentación, vestido y vivienda adecuados;^{xliii} del mismo modo, el Protocolo San Salvador reconoce el derecho a “la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.”^{xliv}

Con respecto a los derechos económicos de los pueblos indígenas específicamente, tanto la Declaración Americana como la Declaración Universal reconocen el derecho de los pueblos indígenas a disfrutar de sus propios medios de subsistencia y a dedicarse libremente a sus actividades económicas tradicionales.^{xlv} Asimismo, el Convenio No. 169 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.^{xlvi}

Es preciso recordar que *durante los EPU de Panamá en 2010 y 2015, el Estado de Panamá aceptó recomendaciones a “[i]ntensificar las iniciativas [para] garantizar que los pueblos indígenas...disfruten plenamente de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”,^{xlvii} así como a “[r]edoblar esfuerzos para que los resultados positivos obtenidos en materia de derechos económicos,*

sociales y culturales rindan mayores beneficios a las poblaciones más vulnerables, en particular...los pueblos indígenas”.^{xlviii}

En vista del marco internacional de derechos humanos con relación a la protección de los derechos económicos de los pueblos indígenas, es importante reiterar que entre las consecuencias previstas de la Línea de Transmisión Cuatro 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 Línea de Transmisión Cuatro amenazan con destruir los medios de vida tradicionales de los pueblos Ngäbe y Bugle. 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.

5. El Estado de Panamá está vulnerando los derechos a la identidad y a la integridad cultural de los pueblos indígenas afectados por este proyecto.

Tanto el Protocolo San Salvador como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirman los derechos culturales, los cuales incluyen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad^{xlix} y el derecho de las minorías étnicas a tener su propia vida cultural.^l En cuanto a los pueblos indígenas específicamente, la Declaración Americana y la Declaración Universal afirman el derecho de estos pueblos a mantener su propia relación espiritual y cultural con sus tierras, territorios y recursos.^{li} Además, la Declaración Universal reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho “a determinar su propia identidad”^{lii} y a “practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales,”^{liii} así como el derecho a “no ser sometidos [...] a la destrucción de su cultura.”^{liv}

Con la finalidad de asegurar estos derechos a los pueblos indígenas, 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”.^{lv} Del mismo modo, la Declaración Universal exige que los Estados establezcan mecanismos eficaces para la prevención de todo acto que tenga por consecuencia “privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica [o] desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos”.^{lvi}

Como se señaló anteriormente, ***durante los EPU de Panamá en 2010 y 2015 el Estado de Panamá recibió varias recomendaciones relacionadas a la protección no solamente de los derechos económicos, sino también de los derechos sociales y culturales de los pueblos indígenas.***^{lvii} 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”.^{lviii} Asimismo, la Relatora Tauli-Corpuz ha considerado que la relación de los pueblos indígenas con sus tierras “define sus culturas e identidades como pueblos distintos”^{lix}.

Los pueblos Ngäbe y Bugle 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 Línea de Transmisión Cuatro. Por generaciones, han utilizado a los ríos como un medio de transporte sustentable, además de considerar que el bosque es su farmacia natural, debido a que pueden acceder a plantas medicinales frescas en cualquier momento sin preocupación de no poder cuidar de su salud. Si se llegaran a destruir los bosques y se contaminaran sus tierras, los médicos botánicos ya no tendrán remedios que ofrecer a la gente de dichos pueblos cuando padezcan enfermedades. 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.

Estos pueblos tienen pleno conocimiento del riesgo de perder sus tradiciones, su cultura y su lenguaje si sus derechos territoriales dejaran de existir. Los pueblos Ngäbe y Bugle 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 afectados por 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 forjadas en esos territorios ancestrales por miles de años.

III. Conclusiones y recomendaciones

Con sustento en lo expuesto con antelación, solicitamos respetuosamente tomar en cuenta nuestras conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones:

- a. Este proyecto vulnera los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a la consulta previa, libre e informada, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho al uso de los territorios que tradicionalmente han ocupado y el derecho a mantener y revitalizar sus costumbres culturales y valores espirituales relacionados a la tierra.
- b. La construcción de la Línea de Transmisión Cuatro, de llevarse a cabo, sería sumamente dañina para el ambiente en esta zona de la costa panameña, así como para las comunidades indígenas que habitan en el distrito de Norte de Santa Fe de la provincia de Veraguas, el distrito de Chiriquí Grande de la provincia de Bocas del Toro y la Región Ño Kribo de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos.
- c. Esta situación ilustra claramente la manera en que los 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 inmigración forzada hacia las zonas no indígenas de Panamá, donde su forma de vivir con la naturaleza está siendo amenazada.

Recomendaciones al Estado Panameño:

- a. Tomar medidas preventivas inmediatas para suspender la ejecución de este proyecto y la construcción de la línea de transmisión hasta que las preocupaciones de las comunidades afectadas – incluso con respecto de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – se hayan abordado de manera completa.
- b. Adoptar todas las medidas necesarias para lograr que todas las comunidades de los pueblos Ngäbe y Bugle afectadas por el proyecto de transmisión sean debidamente consultadas, además de garantizar su derecho a gozar de un ambiente sano en sus tierras ancestrales.
- c. Reconocer, respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios, conforme a la constitución panameña y a los estándares regionales e internacionales.
- d. Tomar medidas inmediatas para garantizar el reconocimiento y la protección jurídica del derecho de los pueblos indígenas panameños sobre sus territorios, incluso para los pueblos indígenas cuyas tierras están fuera de la Comarca Ngäbe, Bugle y Campesinos, así como para los pueblos indígenas que viven en las áreas anexas a esta Comarca.
- e. Llevar a cabo un proceso participativo, incluyente y de buena fe con los pueblos indígenas en la aplicación de las recomendaciones del examen periódico universal.

-
- ⁱ Informe A/72/186 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, presentado por Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de julio de 2017, párr. 79.
- ⁱⁱ Ver Informe de Evaluación de la Oficina del Asesor en Cumplimiento de la IFC acerca del reclamo y las preocupaciones relacionadas con el proyecto de asesoría PL IV de la IFC (número 602084) en Panamá, Abril de 2019 (en adelante: Informe de la CAO), p. 5, disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAssessmentreport_PLIV-01_Panama_April2019SP.pdf.
- ⁱⁱⁱ 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>.
- ^{iv} Ver Informe de la CAO, p. 8.
- ^v Informe A/HRC/16/6 del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Panamá, presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 4 de enero de 2011 (en adelante: Primer EPU de Panamá), párr. 69.33.
- ^{vi} 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.
- ^{vii} La Comarca comprende tres regiones: Ño Kribo, Kadridri y Nidri.
- ^{viii} 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>.
- ^{ix} 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>.
- ^x Ver Informe de la CAO, p. 9.
- ^{xi} Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante: Declaración Universal), Art. 26(1); Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante: Declaración Americana), Art. XXV(2).
- ^{xii} Declaración Universal, Art. 26(2); Declaración Americana, Art. XXV(3).
- ^{xiii} Declaración Universal, Art. 26(3); Declaración Americana, Art. XXV(4).
- ^{xiv} Declaración Universal, Art. 27.
- ^{xv} Primer EPU de Panamá, párr. 69.31.
- ^{xvi} Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante: Convenio No. 169), Art. 14(1).
- ^{xvii} Convenio No. 169, Art. 14(2).
- ^{xviii} 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).
- ^{xix} Primer EPU de Panamá, párrs. 68.4, 70.7, 70.8; Informe A/HRC/30/7 del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Panamá, presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 8 de julio de 2015 (en adelante: Segundo EPU de Panamá), párrs. 90.1, 90.2, 91.6, 91.10.
- ^{xx} Primer EPU de Panamá, párr. 72(a).
- ^{xxi} 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 (en adelante Informe A/HRC/39/17), párr. 30.

-
- xxii Constitución Política de la República de Panamá, Art. 127.
- xxiii 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”).
- xxiv Informe del Relator Especial (2014), párr. 30.
- xxv 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”).
- xxvi Declaración Universal, Art. 18; Declaración Americana, Art. XXI(2).
- xxvii Declaración Universal, Art. 32(1); Declaración Americana, Art. XXIX(1); Convenio No. 169, Art. 7(1).
- xxviii Declaración Universal, Art. 23; Declaración Americana, Art. XXIX(3); Convenio No. 169, Art. 7(1).
- xxix Declaración Universal, Art. 32(2); Declaración Americana, Art. XXIX(4); Convenio No. 169, Art. 6.
- xxx Primer EPU de Panamá, párr. 69.32.
- xxxi Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso del Pueblo de Saramaka vs. Surinam (en adelante: Saramaka vs. Surinam), párr. 133.
- xxxii Saramaka vs. Surinam, párr. 134.
- xxxiii Saramaka vs. Surinam, párr. 135 (citando el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas).
- xxxiv Ley No. 37 de 2 de agosto de 2016, adoptada por la Asamblea Nacional de Panamá, Art. 1.
- xxxv Informe del Relator Especial (2014), párr. 41.
- xxxvi Hasta donde tenemos conocimiento, ETESA ha convocado reuniones solamente en la región Ño Kribo, quedando excluidas las demás regiones de la Comarca.
- xxxvii Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante: Protocolo Adicional), Art. 11.
- xxxviii Declaración Americana, Art. XIX(1).
- xxxix Declaración Universal, Art. 29(1); Declaración Americana, Art. XIX(2-4); Convenio No. 169, Art. 15(1).
- xl Convenio No. 169, Art. 7(4); Declaración Universal, Art. 29(1) y Declaración Americana, Art. XXVI(2).
- xli Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 1(1); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1(1).
- xlii Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 1(2); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1(2).
- xliii Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11.
- xliv Protocolo Adicional, Art. 6.
- xlv Declaración Universal, Art. 20(1); Declaración Americana, Art. XXIX(1).
- xlvi Convenio No. 169, Art. 23(1).
- xlvii Primer EPU de Panamá, párr. 68.31.
- xlviii Segundo EPU de Panamá, párr. 90.46
- xlix Protocolo Adicional, Art. 14; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 15.
- l Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 27.
- li Declaración Universal, Art. 25; Declaración Americana, Art. XXV(1).
- lii Declaración Universal, Art. 33(1).
- liii Declaración Universal, Art. 11(1).
- liv Declaración Universal, Art. 8(1).
- lv Convenio No. 169, Art. 13(1).
- lvi Declaración Universal, Art. 8(2).
- lvii Primer EPU de Panamá, párr. 68.31; Segundo EPU de Panamá, párr. 90.46.
- lix 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.