

**INFORME No. 125/12**  
**CASO 12.354**  
**FONDO**  
**PUEBLOS INDÍGENAS KUNA DE MADUNGANDI Y EMBERA DE BAYANO Y SUS MIEMBROS**  
**PANAMÁ**

<b>I.</b>	<b>RESUMEN</b> .....	1
<b>II.</b>	<b>TRÁMITE ANTE LA CIDH</b> .....	2
	A. Medidas cautelares .....	3
<b>III.</b>	<b>POSICIONES DE LAS PARTES</b> .....	4
	A. Los peticionarios .....	4
	B. El Estado .....	7
<b>IV.</b>	<b>HECHOS PROBADOS</b> .....	8
	A. Pueblos indígenas en Panamá y marco normativo aplicable .....	9
	B. Los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, su territorio ancestral y modo de subsistencia .....	12
	1. Pueblo indígena Kuna de Madungandí .....	12
	2. Pueblo indígena Emberá del Bayano .....	14
	3. La población no indígena o “colonos” en la zona del Bayano .....	16
	C. Situación de la propiedad colectiva de los Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano .....	17
	1. Creación de la Reserva Indígena del Alto Bayano, y de la Comarca del Bayano y el Darién (1930 - 1952) .....	17
	2. Construcción del Complejo Hidroeléctrico del Bayano y de la Carretera Panamericana; Acuerdos de Farallón, Cimarrón y Majecito (1963 - 1979)..	19
	3. Comisión Interinstitucional, Decreto 5-A y Convenios de Acuerdo Mutuo (1980 - 1990).....	26
	4. Agravamiento de la invasión de personas no indígenas, manifestaciones públicas y creación de la Comarca Kuna de Madungandí (1990 - 1996) ....	30
	5. Mesas de Concertación del Programa de Desarrollo Sostenible del Darién y nueva Comisión Intergubernamental (1996 – 2001) .....	33
	6. Búsqueda de un acuerdo de solución amistosa ante la CIDH: La Comisión Indígena - Gubernamental (2001-2006).....	37
	7. Creación de Comisión de Alto Nivel Presidencial, y establecimiento de procedimiento para adjudicación de propiedad colectiva de tierras indígenas (2007 - 2012).....	39
	D. Acciones administrativas y judiciales llevadas a cabo por los pueblos indígenas Kuna y Emberá para la protección de sus tierras y el pago de la indemnización debida por la pérdida de sus territorios ancestrales .....	42
	1. Comunicaciones y gestiones ante autoridades a nivel nacional, provincial y local.....	42
	2. Procedimientos administrativos seguidos por las presuntas víctimas .....	44
	3. Procesos penales seguidos por la invasión de campesinos y delitos contra el ambiente .....	50
	E. Impacto de la Hidroeléctrica del Bayano y la Carretera Panamericana en los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, y en sus miembros .....	54
<b>V.</b>	<b>ANÁLISIS DE DERECHO</b> .....	58
	A. Cuestiones previas .....	58

1.	Delimitación de la controversia jurídica relativa a los territorios de las presuntas víctimas.....	58
2.	Consideraciones relativas a la competencia <i>ratione temporis</i> .....	58
B.	Derecho a la propiedad indígena – Artículos 8, 21 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.....	59
1.	Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos.....	59
2.	El reclamo territorial indígena en el caso bajo examen .....	61
C.	Derecho de igualdad ante la ley y de no discriminación – Artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana.....	84
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>91</b>
<b>VII.</b>	<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>91</b>

**INFORME No. 125/12**  
**CASO 12.354**  
**FONDO**  
**PUEBLOS INDÍGENAS KUNA DE MADUNGANDI Y EMBERA DE BAYANO Y SUS MIEMBROS**  
**PANAMÁ**  
13 de noviembre de 2012

**I. RESUMEN**

1. El 11 de mayo de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por *International Human Rights Law Clinic of the Washington College of Law*, el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), la Asociación Napguana, y Emily Yozell (en adelante "los peticionarios")<sup>1</sup>, en favor de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí<sup>2</sup> y Emberá de Bayano y sus miembros (en adelante "las presuntas víctimas"), en contra de la República de Panamá (en adelante "Estado panameño", "Panamá" o "el Estado").

2. Los peticionarios alegaron que, a raíz de la construcción de la Represa Hidroeléctrica del Bayano entre los años 1972 y 1976, los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano fueron obligados a abandonar su territorio ancestral, el cual fue inundado con el embalse de la represa. Afirmaron que, en vista de que carecían de otra alternativa, se vieron obligados a reubicarse a las nuevas tierras ofrecidas por el Estado como de mejor calidad y cantidad, y a aceptar las indemnizaciones económicas que serían pagadas a cambio de la destrucción e inundación de su territorio ancestral. Señalaron que, no obstante, los compromisos no fueron cumplidos, puesto que las indemnizaciones no se pagaron en su totalidad y las tierras otorgadas no cumplieron con las características ofrecidas. Con relación al pueblo indígena Kuna de Madungandí, afirmaron que si bien el Estado reconoció formalmente en 1996 su derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras que habitan, no ha cumplido con brindar protección efectiva frente a la constante invasión por parte de personas no indígenas. Respecto al pueblo indígena Emberá del Bayano, sostuvieron que el Estado no ha cumplido a la fecha con titular, delimitar y demarcar el territorio que ocupan, sino que, por el contrario, ha otorgado títulos de propiedad a terceras personas y ha permitido su apropiación ilegal por parte de campesinos.

---

<sup>1</sup> En nota recibida el 30 de octubre de 2008, *International Human Rights Law Clinic of the Washington College of Law* informó que el cacique Félix Mato Mato, representante legal de la Comarca de Madungandí había designado al bufete Rubio, Álvarez, Solís & Abrego como sus nuevos representantes. Posteriormente, en nota recibida el 1 de mayo de 2009, *International Human Rights Law Clinic of the Washington College of Law* informó que se habían rescindido los servicios de dicha firma de abogados. En la misma comunicación, se envió el otorgamiento de representación por parte del Cacique General del Congreso de Madungandí a "*International Human Rights Law Clinic of the Washington College of Law*, Centro de Asistencia Legal Popular, firma de abogados de Panamá y la Organización Kuna de Madungandí (ORKUM)". En escrito de fecha 17 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 27 de octubre de 2011, los peticionarios presentaron un nota, emitida por el Congreso General Kuna de Madungandí y el Congreso Regional Emberá del Alto Bayano, mediante la cual reiteran el poder conferido a *International Human Rights Law Clinic of the Washington College of Law* y otorgan poder al abogado Horacio Rivera, para su representación en el caso. Mediante nota recibida el 2 de marzo de 2012, el Congreso General Emberá del Bayano informó que, en lo que respecta a sus comunidades, el peticionario es el CEALP, particularmente el abogado Héctor Huertas. En escrito recibido por la CIDH el 13 de julio de 2012, se presentó nota mediante la cual el Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí autoriza a Horacio Rivera como su representante para el presente caso.

<sup>2</sup> La CIDH toma nota del escrito enviado el 19 de octubre de 2012 por el CEALP, representante de las comunidades Emberá del Bayano en el presente caso, mediante el cual comunicó que "de acuerdo a una decisión de las autoridades indígenas Gunas de Panamá, se aprobó el alfabeto del idioma Guna, en donde se eliminó la [letra] K del mismo por ende los documentos oficiales se deben referir de 2010 en adelante a denominar al Pueblo Kuna, con la denominación correcta que es GUNA". Asimismo, informó que el 22 de noviembre de 2010 fue promulgada la Ley 88 "[Que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe](#)". Según el artículo 2 y el anexo de dicha Ley, el alfabeto de la lengua Kuna no contiene la letra "K".

3. El Estado, por su parte, sostuvo que no ha violado los derechos humanos de las presuntas víctimas, puesto que la construcción de la represa hidroeléctrica estuvo precedida por estudios técnicos para reducir su impacto negativo, y la realización de acuerdos con los pueblos indígenas Kuna y Emberá sobre su reubicación, otorgamiento de nuevas tierras y pago de indemnizaciones por las pérdidas ocasionadas. Afirma que por ello, después de la construcción de la represa de Bayano, las tierras de estos pueblos indígenas fueron compensadas con otras tierras aledañas que fueron declaradas inadjudicables y para su uso exclusivo, mediante Decreto No. 123 del 8 de mayo de 1969. Alegó además que, mediante la Ley No. 24 del 12 de enero de 1996, se creó la Comarca Kuna de Madungandí, con lo cual se reconoció legalmente la propiedad colectiva del pueblo indígena Kuna del Bayano y se restringieron las acciones por parte de personas no indígenas o colonos. Con relación al pueblo Emberá del Bayano, el Estado afirmó que la aprobación de la Ley No. 72 del 23 de diciembre de 2008 establece un procedimiento especial para el reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, con base en el cual se encuentra en proceso la adjudicación de sus tierras. En cuanto al pago de indemnizaciones, afirmó que fueron comprendidas en el Decreto de Gabinete No. 156 de 1971. Sostuvo que, en virtud a ello, se efectuaron pagos a las presuntas víctimas desde 1974 hasta 1978 por parte de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, entidad estatal encargada de los asuntos de compensación.

4. En el Informe No. 58/09, aprobado el 21 de abril de 2009, la Comisión concluyó que la petición era admisible de conformidad con lo establecido en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención"), respecto al artículo 21 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma. Asimismo, por aplicación del principio *iura novit curia*, la Comisión concluyó que la petición era admisible por la presunta violación de los artículos 2, 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>.

5. En el presente informe, tras valorar los alegatos de las partes y analizar las pruebas presentadas, la Comisión concluye, en virtud de lo establecido en el artículo 50 de la Convención Americana, que el Estado de Panamá es responsable por la violación de los derechos contenidos en los artículos 8, 21, 24 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros.

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

6. El 21 de abril de 2009 la Comisión aprobó el Informe No. 58/09, en el que declaró la admisibilidad de la petición referente a los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros. La decisión fue comunicada a las partes mediante nota del 27 de abril de 2009, con la cual se dio inicio al plazo de dos meses para que los peticionarios presenten sus observaciones sobre el fondo. En la misma oportunidad, la CIDH se puso a disposición de los peticionarios a fin de llegar a una solución amistosa, conforme al artículo 48.1.f) de la Convención.

7. Mediante escrito recibido el 1 de mayo de 2009 los peticionarios manifestaron su voluntad de renunciar al proceso de solución amistosa y proseguir con el trámite ante la CIDH. Tras el otorgamiento de una prórroga de un mes, solicitada el 25 de junio de 2009, los peticionarios presentaron el 18 de diciembre de 2009 sus observaciones adicionales sobre el fondo, de cuyas

---

<sup>3</sup> En su Informe No. 58/09, la Comisión declaró inadmisibile la petición en cuanto se refiere a presuntas violaciones a los derechos reconocidos en los artículos 4, 7, 10, 12, 17 y 19 de la Convención Americana así como en los artículos I, III, V, VI, VII, XI y XIII de la Declaración Americana. CIDH, [Informe de Admisibilidad No. 58/09](#), del 21 de abril de 2009, Petición 12.354, Pueblos Indígenas Kuna de Madungandi y Embera de Bayano y sus miembros.

partes se dio traslado al Estado el 19 de enero de 2010. En dicha oportunidad, la CIDH otorgó al Estado un plazo de tres meses para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1 de su Reglamento. Mediante escrito recibido el 3 de mayo de 2010, el Estado presentó sus observaciones sobre el fondo del asunto, las cuales fueron trasladadas a los peticionarios por nota del 13 de mayo de 2010.

8. Durante esta etapa, la CIDH recibió información adicional de los peticionarios en las siguientes fechas: 16 de noviembre de 2010, 14 de enero de 2011, 31 de mayo de 2011, 13 de marzo de 2012, 16 de mayo de 2012, 20 de junio de 2012, 13 de julio de 2012 y 17 de octubre de 2012. Por su parte, el Estado envió información adicional a la CIDH en las siguientes fechas: 25 de marzo de 2011, 27 de septiembre de 2011, 4 de octubre de 2011, 14 de mayo de 2012 y 24 de septiembre de 2012. Las notas enviadas por las partes fueron debidamente trasladadas a la contraparte.

9. Entre el 14 y 19 de diciembre de 2010, la Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Dinah Shelton, realizó una visita de trabajo a Panamá, con el propósito de recabar información en el presente caso. Durante la visita, la Relatora se reunió con funcionarios del gobierno y se desplazó al territorio de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano.

10. Durante la tramitación del presente caso ante la Comisión, se realizaron dos audiencias públicas. La primera, realizada en la etapa de admisibilidad de la petición, tuvo lugar el 12 de noviembre de 2001, durante el 113º período ordinario de sesiones de la CIDH<sup>4</sup>. En la etapa de fondo, se llevó a cabo una segunda audiencia pública realizada con la asistencia de ambas partes el 23 de marzo de 2012, durante el 144º período ordinario de sesiones de la CIDH<sup>5</sup>. En esta oportunidad, los peticionarios presentaron el testimonio de Manuel Pérez, Cacique General del Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí; y de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano. Asimismo, presentaron el peritaje de Alexis Oriel Alvarado Ávila y Ultiminio Cabrera Chanapi.

#### **A. Medidas cautelares**

11. El 14 de marzo de 2007 los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, a través de *International Human Rights Law Clinic of the Washington College of Law*, presentaron una solicitud de medidas cautelares requiriendo que el Estado tome las medidas necesarias para evitar la invasión de colonos en sus territorios. Indicaron que en enero de 2007 cerca de 50 personas no indígenas ingresaron a los territorios indígenas y destruyeron el bosque tropical, cortando los árboles y preparando la tierra para cultivación.

12. La CIDH solicitó información al Estado, el cual respondió señalando que se había realizado una serie de acciones tales como inspecciones con la participación de diferentes instituciones estatales para recabar pruebas, asesoramiento al Primer Cacique de la Comarca Kuna de Madungandí para la presentación de una denuncia, detención de personas por daño ecológico, y firma de un acuerdo de cooperación técnica entre la Comarca Kuna de Madungandí y la Autoridad Nacional del Ambiente para garantizar la protección y manejo racional de los recursos naturales. Asimismo, los solicitantes presentaron información adicional el 7 de mayo de 2007.

---

<sup>4</sup> CIDH, Audiencia Pública de fecha 12 de noviembre de 2001 sobre "Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá", 113º período ordinario de sesiones de la CIDH. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>5</sup> CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre "Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá", 144º período ordinario de sesiones. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

13. El 15 de marzo de 2011 los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano reiteraron, a través del Centro de Asistencia Legal Popular, la solicitud de medidas cautelares. En la oportunidad, indicaron que en febrero y marzo de 2011 se habían producido invasiones masivas a los territorios de la Comarca Kuna de Madungandí y que las tierras de las comunidades Emberá se encontraban en proceso de titulación a nombre de personas no indígenas. Afirmaron que “los colonos a través de la violencia se apoderan y destruyen bosques vírgenes, siembras y tierras de los indígenas Kunas y Embera de Bayano”, sin que el Estado tome acciones para controlar las invasiones. Señalaron además que la pérdida de sus tierras amenaza la sobrevivencia de los pueblos indígenas, en tanto pone “en riesgo la seguridad alimentaria de las niñas, niños, mujeres y hombres indígenas”<sup>6</sup>.

14. El 5 de abril de 2011 la CIDH otorgó las medidas cautelares solicitadas, conforme al artículo 25.1 de su Reglamento. En dicha decisión, la Comisión solicitó al Estado de Panamá que adopte “las medidas necesarias para proteger el territorio ancestral de las comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano de invasiones de terceras personas [y de la] destrucción de sus bosques y cultivos, hasta que la CIDH adopte una decisión definitiva sobre el caso 12.354”<sup>7</sup>.

15. La CIDH recibió información de ambas partes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas. Los peticionarios presentaron información en las siguientes fechas: 20 de abril de 2011, 14 de junio de 2010 y 21 de octubre de 2011. El Estado, por su parte, informó a la CIDH en las siguientes fechas: 27 de abril de 2011, 15 de junio de 2011, 14 de septiembre de 2011, 1 de febrero de 2012 y 6 de febrero de 2012. A la fecha de adopción del presente informe, la CIDH continúa dando seguimiento a la situación.

### **III. POSICIONES DE LAS PARTES**

#### **A. Los peticionarios**

16. Los peticionarios alegaron que los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano habitaban la Reserva Indígena del Alto Bayano hasta 1976, cuando fueron trasladados a nuevas localidades, a causa de la construcción del Complejo Hidroeléctrico de Bayano. Afirmaron que, actualmente, los miembros del pueblo indígena Kuna de la región de Bayano viven en la Comarca Kuna de Madungandí, localizada al este de la Provincia de Panamá. Indicaron que, por su parte, los Emberá habitan en las comunidades de Ipetí y Piriati, las cuales han intentado obtener el reconocimiento legal de sus tierras a través de numerosas gestiones políticas y administrativas, sin aún obtener resultado.

17. Señalaron que, en 1963, el Estado panameño y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) propusieron un proyecto consistente en la construcción de un complejo hidroeléctrico en la Región de Bayano, a través de la creación de una represa de “hormigón” en la intersección de los ríos Cañita y Bayano, creando un embalse que cubriría aproximadamente 350 Km<sup>2</sup>.

18. Alegaron que, a inicios de 1969, el Gobierno panameño negoció varios acuerdos con las presuntas víctimas, con la finalidad de trasladarlos a nuevas tierras. Indicaron que su reubicación fue forzosa dado que “nunca tuvieron una opción para prevenir la construcción de la hidroeléctrica y la

<sup>6</sup> Escrito de solicitud de medidas cautelares de fecha 14 de marzo de 2011, recibido por la CIDH el 15 de marzo de 2011.

<sup>7</sup> CIDH, Medidas Cautelares MC 105/11, otorgadas el 5 de abril de 2011, Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano.

inundación de sus tierras". Sostuvieron que, en vista de que no tenían otra alternativa, debieron aceptar los términos del Estado consistentes en otorgarles nuevas tierras y pagarles compensaciones económicas colectivas e individuales. Afirmaron que entre 1972 y 1976 se llevó a cabo la construcción de la hidroeléctrica, y que entre 1973 y 1977 se efectuó el traslado de los pueblos indígenas que habitaban en la zona.

19. Según los peticionarios, la construcción de la represa ocasionó la inundación del 80% del territorio de los pueblos indígenas Kuna u ocho de las diez aldeas existentes en ese momento, suponiendo el desplazamiento de más de 2000 personas. En cuanto al pueblo Emberá del Bayano, afirmaron que implicó la inundación de la aldea Majecito, desplazando a sus 500 habitantes. Además, señalaron que el proyecto supuso la destrucción del ecosistema del que dependían para su subsistencia física y espiritual; el incremento de enfermedades causadas por la descomposición vegetal y el deterioro cultural de estos pueblos indígenas.

20. Alegaron que los miembros del pueblo Kuna de Madungandí fueron reubicados a tierras menos fértiles y de mayor altitud, y que el pago de la compensación monetaria colectiva por la pérdida de sus tierras, cesó unilateralmente en 1977, mientras que las compensaciones individuales por los cultivos y animales perdidos no fueron pagadas en su totalidad. En cuanto al pueblo indígena Emberá del Bayano, los peticionarios sostuvieron, que el Estado los reubicó en las cercanías del río Membrillo. Sin embargo, al comprobarse que este lugar era inadecuado, fueron trasladados nuevamente, ubicándose en sus actuales asentamientos de Ipetí y Piriati. Informaron que igualmente se les prometió una compensación monetaria por la pérdida de sus cultivos, los cuales serían entregados por un período de tres años, compromiso que afirmaron no fue cumplido.

21. Sostuvieron que, en los años siguientes a la reubicación, las presuntas víctimas realizaron múltiples gestiones para obtener el reconocimiento legal y protección de sus territorios y el pago de las indemnizaciones adeudadas, sin embargo, alegan que el Estado a la fecha no habría cumplido en su totalidad estos compromisos.

22. En cuanto al reconocimiento de su derecho a la propiedad colectiva concretamente, indicaron que mediante la Ley No. 24, adoptada el 12 de enero de 1996, fue creada la Comarca Kuna de Madungandí. Respecto del pueblo Emberá, indicaron que no han recibido hasta la actualidad el reconocimiento legal sobre sus tierras. Sostuvieron que es recién con la aprobación de la Ley No. 72, del 23 de diciembre de 2008, que se establece un procedimiento para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras indígenas que no están comprendidas dentro de las comarcas. En base a dicha Ley, indicaron que en el 2009 presentaron una solicitud para obtener la titulación ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, institución que fue luego sustituida por la Autoridad Nacional de Tierras. No obstante, afirmaron que tal solicitud no fue aprobada al no encontrarse reglamentada la referida ley. Afirmaron que si bien mediante Decreto Ejecutivo No. 223 del 29 de julio de 2010 fue aprobado el Reglamento correspondiente, la solicitud presentada por las comunidades indígenas peticionarias no ha dado lugar, hasta la fecha, al reconocimiento legal, delimitación y demarcación de sus tierras.

23. Asimismo, alegaron que las presuntas víctimas han sido impedidas de ejercer efectivamente su derecho a la propiedad colectiva debido a la constante apropiación de su territorio por parte de colonos y a la realización de actividades ilegales de extracción de madera. Al respecto, afirmaron que, a raíz de la construcción de la carretera Panamericana, desde mediados de los años 70's personas no indígenas iniciaron una invasión continua en los territorios de los pueblos Kuna y Emberá del Bayano. Agregaron que, aprovechándose de la pasividad del Estado en realizar la demarcación, tomaron parte de las tierras indígenas, junto con sus recursos naturales, y las convirtieron en pastura. Expresaron que estas personas realizan actividades de tala de madera dentro de sus territorios, lo que repercute negativamente en la conservación del frágil ecosistema de la zona. Sostuvieron que, la invasión actual de los colonos y la deforestación ocasionada, amenazan

la vida y seguridad de las comunidades indígenas que dependen de la tierra para sobrevivir, y dificulta la preservación de su cultura y tradiciones ancestrales.

24. Señalaron que, desde 1992, presentaron recursos de carácter administrativo y que, desde 2007, interpusieron denuncias penales para enfrentar la invasión de los colonos, todas las cuales resultaron inefectivas, puesto que los colonos han regresado al territorio de los pueblos indígenas y han continuado con sus actividades ilegales. Según los peticionarios, las denuncias presentadas ante el Ministerio Público todavía están en etapa de investigación, sin que haya una persona investigada o aprehendida hasta al momento.

25. En virtud de tales hechos, los peticionarios alegaron la violación del artículo 21 de la Convención Americana. En particular, sostuvieron que la pérdida de los territorios ancestrales de las presuntas víctimas a causa de la inundación generada por la construcción de la hidroeléctrica y el consecuente desplazamiento a nuevas tierras, constituye *per se* una violación del artículo 21 de la Convención. Alegaron además que la falta del efectivo y oportuno pago de las indemnizaciones a los pueblos Kuna y Emberá constituye la violación del artículo 21.2 de la Convención, en tanto no se ha garantizado su derecho a una justa indemnización.

26. Igualmente, sostuvieron que el Estado ha incumplido su obligación de reconocer, delimitar, demarcar y proteger los territorios que habitan actualmente los pueblos Kuna y Emberá. Con relación al pueblo Kuna de Madungandí en particular, sostuvieron que la existencia de la Ley No. 24 que crea las Comarca no es suficiente para cumplir con las obligaciones del Estado bajo la Convención, puesto que en la práctica se ha presentado una falta de protección por la constante invasión de colonos, lo que constituye la violación del artículo 21 de la Convención.

27. Respecto al pueblo indígena Emberá, alegaron que la falta de reconocimiento formal y protección efectiva de sus tierras colectivas vulnera la obligación contenida en el artículo 21 de la Convención. Sostienen que, si bien la Ley No. 72 provee el marco jurídico necesario, a la fecha la solicitud presentada para la titulación de sus tierras no ha sido resuelta, por lo que no cuentan aún con el reconocimiento legal de su derecho a la propiedad colectiva. Afirmaron que la Ley No. 72 no dispone un sistema para resolver conflictos relativos a la tierra, lo cual en su opinión significa que “aunque la solicitud bajo la Ley 72 sea aprobada, los Emberá [seguirán] siendo vulnerables a violaciones de sus derechos a la propiedad”. Agregaron que “el Estado tiene que asegurar que los Emberá tengan un derecho propietario exclusivo a sus tierras y debe de iniciar el proceso de clarificar los derechos de colonos”.

28. En relación con los artículos 8.1 y 25 de la Convención, afirmaron que el ordenamiento jurídico panameño no dispone de un mecanismo efectivo para, de un lado, obtener el reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y de otro, para proteger los territorios de los pueblos indígenas frente a la ocupación ilegal de colonos. En cuanto a lo primero, señalaron que el procedimiento establecido por la referida Ley No. 72 ha demostrado no ser efectivo, en tanto no ha sido resuelto en plazo razonable, al haber sido presentado en el 2009 sin que haya sido concluido hasta la fecha.

29. En cuanto a lo segundo, alegaron que la Comarca Kuna de Madungandí no contaba con un Corregidor, autoridad con rango de policía administrativa con competencia para ordenar el desalojo de invasores, y que no fue sino hasta junio de 2008 que se adoptaron las medidas legislativas para permitir el nombramiento de esta autoridad, mediante el Decreto Ejecutivo N° 247. Sostuvieron que, no obstante, esta autoridad no ha sido nombrada efectivamente, por lo cual no tienen acceso a un remedio adecuado y efectivo para la protección de sus tierras, mediante el cual se impida las incursiones de colonos y se reubique a los que se encuentran ocupando ilegalmente las tierras indígenas. Indicaron que, todos los recursos administrativos y judiciales intentados antes del



nombramiento del Corregidor para expulsar a los colonos de sus tierras, han sufrido un retardo injustificado e incluso algunos de ellos no han siquiera resueltos.

30. En cuanto a la violación del artículo 24 de la Convención, los peticionarios alegaron que las dificultades atravesadas por los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá en el acceso a la justicia y protección de sus tierras colectivas, se deben a su origen étnico, puesto que el Estado brinda un trato distinto y más favorable a las reclamaciones de propiedad de individuos no indígenas.

31. En relación a la violación del artículo 2 de la Convención, alegaron que el Estado ha incumplido su obligación de contar con disposiciones de derecho interno que sean efectivas para la protección de su derecho al reconocimiento oficial de la propiedad. Agregan que “no basta solo tener un proceso para el reconocimiento de los derechos”, sino que el Estado debe asegurar la efectiva protección de los territorios indígenas, vigilar la aplicación de las normas que los protegen y sancionar su incumplimiento, obligaciones que fueron incumplidas por el Estado de Panamá.

## **B. El Estado**

32. El Estado afirmó que la construcción de la hidroeléctrica del Bayano formó parte de proyectos públicos impulsados para dotar de energía eléctrica al Estado panameño, con el fin de evitar la dependencia de recursos energéticos importados y costosos. Señaló que al enfrentar esta demanda energética, se procedió a la ejecución del proyecto sin desconocer los derechos específicos de las comunidades que vivían en esa región. Alegó que este proyecto se llevó a cabo hace 42 años y cumplió con los requerimientos de la época.

33. En particular, sostuvo que la construcción de la hidroeléctrica estuvo precedida por estudios técnicos para limitar su impacto negativo e indicó que se realizaron acuerdos con los pueblos indígenas Kuna y Emberá sobre su reubicación y las condiciones en que ésta se realizaría. Afirmó que por ello se aprobó el Decreto de Gabinete No. 123 del 8 de mayo de 1969, mediante el cual las tierras de los indígenas se compensaron con tierras aledañas que fueron declaradas inadjudicables y para su uso exclusivo.

34. Según señaló el Estado, el reasentamiento de los Kuna se realizó entre los años 1973 a 1975, y respondió a la firma del “Acuerdo de Farallón”, suscrito el 29 de octubre de 1976 entre el Gobierno de la República de Panamá y los Caciques del pueblo Kuna del Bayano. Afirmó que con este acuerdo se garantizó que las comunidades afectadas con la construcción del Proyecto Hidroeléctrico fueran reasentadas en la región de la actual Comarca Kuna de Madungandí. Afirmó en el caso del pueblo Emberá, su reubicación estuvo precedida de la firma del “Acuerdo de Majecito” del 5 de febrero de 1975, en virtud al cual se trasladaron a las localidades de Ipetí y Piriati.

35. Sobre el reconocimiento legal del territorio de los Kuna de Madungandí, el Estado sostuvo que mediante la Ley No. 24 del 12 de enero de 1996, desarrollada mediante Decreto No. 228 de 3 de diciembre de 1998, se creó la Comarca Kuna de Madungandí, “como muestra de política pública de seguridad territorial para los pueblos indígenas”. Afirmó que con ello se reconocieron los límites del territorio Kuna y se restringieron las acciones por parte de colonos.

36. Con respecto a los Emberá, el Estado indicó que si bien no cuentan actualmente con una comarca reconocida legalmente, la aprobación de la Ley No. 72 del 23 de diciembre de 2008, permite el reconocimiento de la propiedad colectiva de sus tierras, a través de un procedimiento especial. Señaló que, con base en dicha Ley, las tierras de los Emberá se encuentran en proceso de adjudicación por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

37. Con relación a la indemnización de las presuntas víctimas, el Estado afirmó que éstas fueron comprendidas en el Decreto de Gabinete No. 156 de 1971. En virtud a ello, sostiene que se efectuaron pagos a los indígenas desde 1974 hasta 1978 por parte de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, entidad estatal encargada de los asuntos de compensación. De este modo, el Gobierno sostuvo que ha cumplido con los acuerdos con los pueblos indígenas del Bayano.

38. En cuanto a la invasión de colonos en territorio indígena, el Estado indicó que ha prestado gran atención a las solicitudes de las autoridades tradicionales para lograr su desalojo, por lo que ha emprendido acciones encaminadas a la protección de los territorios indígenas, realizando desalojos de colonos por parte de las autoridades administrativas correspondientes. En particular, afirmó que “esta posición del Estado se enmarca en que aquellos que han invadido este territorio posterior a la creación de la Comarca, deben desalojar el territorio de jurisdicción Kuna de Madungandí”.

39. Como muestra de la respuesta que ha dado a estas demandas, indicó el Estado que el ordenamiento jurídico panameño no autorizaba al Alcalde de Chepo, distrito más cercano a la Comarca Kuna de Madungandí, a nombrar un Corregidor para dicha comarca. No obstante, dado que el Corregidor sería la autoridad competente para ordenar el desalojo de los colonos, se adoptaron las normas jurídicas necesarias para permitir el nombramiento de esta autoridad, la cual viene ejecutando el desalojo de ocupantes ilegales en los territorios indígenas. El Estado afirmó también que ha emprendido la investigación de las acciones realizadas por los colonos en contra del medio ambiente lo cual ha llevado a la detención de personas en marzo de 2007.

40. En suma, el Estado señaló que a lo largo de los años, desde que se acordó la construcción de la hidroeléctrica de Bayano, ha mantenido conversaciones constantes y periódicas con los miembros de los pueblos Kuna y Emberá cuidando plenamente que, a través de los distintos acuerdos y leyes emitidas, se procure su plena integridad tanto en su cultura como al pleno respeto de sus derechos inalienables y al sistema ecológico en que se desarrollan estas diversas culturas.

41. El Estado no presentó alegatos específicos sobre los artículos de la Convención Americana declarados admisibles por la CIDH en su Informe No. 58/09<sup>8</sup>.

#### **IV. HECHOS PROBADOS<sup>9</sup>**

42. En aplicación del artículo 43.1 de su Reglamento, la CIDH examinará los alegatos y pruebas suministradas por las partes y la información obtenida durante las audiencias públicas realizadas en el 113° y 144° periodo ordinario de sesiones de la CIDH. Igualmente, tendrá en consideración información de público conocimiento<sup>10</sup>.

43. Por otra parte, teniendo en cuenta que ante la Comisión estuvo en trámite el expediente sobre medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, la Comisión considera necesario recordar que la Corte Interamericana ha señalado que “el acervo probatorio de un caso es único e inescindible y se integra

<sup>8</sup> CIDH, [Informe de Admisibilidad No. 58/09](#), del 21 de abril de 2009, Petición 12.354, Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus miembros.

<sup>9</sup> En el presente informe, la CIDH utiliza como medios probatorios documentos aportados por las partes que hacen referencia a “indios” o “tribus”. En virtud del desarrollo del derecho internacional, la Comisión Interamericana desde hace décadas se refiere a “pueblos indígenas”, por lo que no suscribe los términos utilizados por los autores de las citas respectivas.

<sup>10</sup> El artículo 43.1 del Reglamento de la CIDH establece: La Comisión deliberará sobre el fondo del caso, a cuyo efecto preparará un informe en el cual examinará los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*. Asimismo, la Comisión podrá tener en cuenta otra información de público conocimiento.

con la prueba presentada durante todas las etapas del proceso, de manera que los documentos aportados por las partes con respecto a las excepciones preliminares y a las medidas provisionales también forman parte del material probatorio en el caso”<sup>11</sup>.

44. En consecuencia, la Comisión considera que el Estado de Panamá, como parte en ambos procedimientos, ha tenido la oportunidad de controvertir y objetar las pruebas aportadas por los peticionarios y, por tanto, existe un equilibrio procesal entre las partes. En virtud de ello, la Comisión incorpora al acervo probatorio las pruebas aportadas por las partes en el procedimiento de medidas cautelares.

#### **A. Pueblos indígenas en Panamá y marco normativo aplicable**

45. Panamá es un país con una alta diversidad étnica y cultural. En Panamá viven actualmente siete pueblos indígenas: Ngäbe, Buglé, Naso o Teribe, Bri-Bri, Kuna, Emberá y Wounaan<sup>12</sup>. Los Ngäbe, Buglé, Naso o Teribe y Bri-Bri se encuentran principalmente en el occidente del país, mientras que los Kuna, Emberá y Wounaan se ubican mayoritariamente en el oriente<sup>13</sup>. Según el último censo nacional, la población indígena en Panamá asciende a 417,559 personas, lo que representa el 12.26% del total de la población<sup>14</sup>.

46. Cada uno de estos pueblos se distingue por su propia cultura e historia, organización social y política, estructura económica y productiva, cosmovisión, espiritualidad y formas de relacionamiento con el medio ambiente. Los pueblos indígenas de Panamá se organizan tradicionalmente a través de los siguientes congresos y consejos: Consejo General Bri-Bri, Consejo General Naso Tjër-di, Congreso General Comarca Ngäbe-Buglé, Congreso Nacional Wounaan, Congreso General Emberá de Alto Bayano, Congreso General Emberá y Wounaan de Tierras Colectivas, Congreso General Emberá y Wounaan, Congreso General Kuna de la Comarca Wargandi, Congreso General Kuna de la Comarca Madungandi, Congreso General Kuna de Dagargunyala, Congreso General de Kuna Yala y Consejo Regional Buglé.

47. Ya desde 1938 se reconocieron derechos territoriales al pueblo Kuna de la costa del Caribe, a raíz de las reivindicaciones que dieron lugar a la Revolución Tule de 1925. Desde esa fecha y hasta el 2000, otros pueblos indígenas en Panamá cuentan con reconocimiento sobre territorios ocupados ancestralmente, cuya extensión total alcanza cerca del 20% del territorio nacional<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 68. Véase *inter alia* Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 48.

<sup>12</sup> Los pueblos indígenas en Panamá provienen principalmente de cinco grupos lingüísticos: (i) los Guaymí, del que derivan los Ngöbe; (ii) los Bokotá, del que provienen los Buglé; (iii) los Talamanca, del que provienen los Teribe y Bri-Bri; (iv) los Kuna o Tule; y (v) los Chocoes, de los que provienen los Emberá y Wounaan. Los tres primeros se ubican en la región oriental y los dos últimos en la región occidental de Panamá. Reina Torres de Araúz. En: *Panamá indígena*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá. 1999. p. 58. Disponible en: <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/tomos/XVI/>.

<sup>13</sup> ALVARADO, Eligio. Perfil de los Pueblos de Panamá, Panamá, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Ministerio de Gobierno y Justicia. 2001. p. 14. Disponible en: <http://libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Nacionales/Juridico/Perfil%20Indigena%20de%20Panama.pdf>.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo. Resultados Finales del XI Censo de Población y VII de Vivienda. Cuadro 20: Población indígena en la República, por sexo, según Provincia, Comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad. 2010.

<sup>15</sup> Según cifras oficiales, la extensión territorial de Panamá es de 75,517 km<sup>2</sup> aproximadamente, mientras que la extensión total del área de las cinco comarcas asciende a 16,141 km<sup>2</sup> aproximadamente. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Panamá en Cifras: años 2006-10*. 2010. Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/cuadros.aspx?ID=170305>. Asimismo, véase Organización Internacional del Trabajo.

Dentro de los territorios indígenas, las autoridades tradicionales de cada pueblo se ocupan de distintos ámbitos de gobierno, administración de justicia, educación, uso de recursos naturales, entre otros. Sin embargo, en la actualidad, aún existen en Panamá pueblos indígenas que se encuentran en territorios ancestrales pero no han sido titulados, demarcados y/o delimitados<sup>16</sup>.

48. A partir de la Constitución de 1904, reformada en 1925<sup>17</sup>, se introdujo en el ordenamiento interno panameño la posibilidad de crear “comarcas”, áreas geográficas que poseen un régimen político-administrativo regidas por leyes especiales. Una disposición similar se mantiene vigente en el artículo 5 de la Constitución de 1972, reformada en el año 2004<sup>18</sup>. Con base en esta figura jurídica, el Estado ha reconocido las siguientes cinco “comarcas indígenas” a través de leyes especiales: Comarca Kuna Yala<sup>19</sup>, Comarca Emberá – Wounaan<sup>20</sup>, Comarca Kuna de Madungandí<sup>21</sup>, Comarca Ngöbe-Buglé<sup>22</sup>, y Comarca Kuna de Wargandí<sup>23</sup> <sup>24</sup>. Este reconocimiento ha merecido valoración positiva por parte de la CIDH y otros órganos internacionales de protección de derechos humanos<sup>25</sup>.

---

...continuación

Pueblos Indígenas y Tribales: Panamá. Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/Panama/lang-es/index.htm>.

<sup>16</sup> El Estado hace referencia, por ejemplo, a las comunidades de “Piriatí Emberá, Ipetí Emberá, Maje Emberá y Unión Emberá, y otros territorios indígenas (Wounaan) que se ubican en el sector este de la Provincia de Panamá”. Escrito del Estado de fecha 26 de septiembre de 2011, recibido por la CIDH el 27 de septiembre de 2011. Asimismo, véase audiencia pública temática sobre “El derecho a la propiedad colectiva de las tierras de los pueblos indígenas en Panamá”, realizada en el 144º período de sesiones, 23 de marzo de 2012. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>17</sup> Artículo 4 de la Constitución de 1904, reformado por el Acto Legislativo de 20 de marzo de 1925 y de 25 de septiembre de 1928.- El territorio de la República se divide en Provincias y éstas en Municipios, en el número y con los límites que las leyes vigentes establecen; pero la Asamblea Nacional podrá aumentar o disminuir el número de aquellas o de éstos o variar sus límites. La Asamblea Nacional podrá crear comarcas, regidas por leyes especiales, con territorio segregado de una o más provincias.

<sup>18</sup> Artículo 5 del texto único de la Constitución Política de la República de Panamá, publicado el 15 de noviembre de 2004.- El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarse a regímenes especiales o por razones de conveniencias administrativas o de servicio público.

<sup>19</sup> Creada por Ley No. 2 del 16 de septiembre de 1938 con el nombre de “Comarca de San Blas”, mediante Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953 se organiza la Comarca de San Blas, pasó a denominarse “Comarca Kuna Yala” por lo dispuesto en la Ley No. 99 del 23 de diciembre de 1998, y fue declarada reserva indígena por Ley No. 20 del 31 de enero de 1957.

<sup>20</sup> Creada por Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983, mediante Decreto Ejecutivo No. 84 del 9 de abril de 1999 se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca.

<sup>21</sup> Creada por Ley No. 24 del 12 de enero de 1996, a través del Decreto Ejecutivo No. 228 de del 3 de diciembre de 1998 se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca.

<sup>22</sup> Creada por Ley No. 10 del 11 de marzo de 1997, mediante Decreto Ejecutivo No. 194 del 25 de agosto de 1999 se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca, por Ley No. 8 del 14 de febrero de 2006 se modifican sus límites político-administrativos.

<sup>23</sup> Creada por Ley No. 34 del 25 de julio de 2000, mediante Decreto Ejecutivo No. 414 del 22 de octubre de 2008 se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca.

<sup>24</sup> Según información oficial, tres comarcas indígenas (Kuna Yala, Emberá- Wounaan y Ngöbe - Buglé) tienen nivel de provincia, ya que cuentan con un gobernador comarcal; mientras que las dos comarcas restantes (Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandí) poseen nivel de corregimiento. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Resultados Finales del XI Censo de Población y VII de Vivienda. Definiciones y explicaciones. 2010. Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/00-01-03/definiciones.pdf>.

<sup>25</sup> Al respecto, en el comunicado de prensa emitido por la CIDH luego de la visita a Panamá realizada en junio de 2001, la CIDH expresó que “valora los avances legislativos realizados en los últimos años, especialmente los dirigidos a reconocer territorios indígenas y sus derechos culturales, en especial, las leyes de creación de comarcas de Madungandí, Nöge Buglé y Kuna de Wargandí [...]”. [CIDH, Comunicado de Prensa 10/01 - CIDH culmina visita a Panamá, 8 de junio de 2001. párr. 35. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2001/10-01.htm>]. Igualmente, el Comité de Continúa...

49. En el ordenamiento interno se reconocen también “reservas indígenas”, calificación que permite a las comunidades indígenas que habitan en ellas la posesión de las tierras y el uso de los recursos naturales<sup>26</sup>. A diferencia de una comarca, el reconocimiento como reserva no supone el otorgamiento por parte del Estado a la comunidad que la habita de un título de propiedad colectiva sobre un espacio geográfico demarcado y delimitado, ni el reconocimiento oficial de sus formas tradicionales de organización política y toma de decisiones<sup>27</sup>.

50. De otro lado, el artículo 127 de la Constitución panameña –disposición que existe en un tenor similar desde la Constitución de 1946<sup>28</sup>–, reconoce la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y establece que se determinarán por ley los procedimientos específicos para su reconocimiento. Dicha disposición establece, a la letra, que:

El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de los cuales se prohíbe la apropiación privada de tierra.

51. El 23 de diciembre de 2008 fue aprobada la Ley No. 72, “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”<sup>29</sup>, reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No. 223 del 7 de julio de 2010. De acuerdo a su artículo 1, dicha ley tiene como objetivo establecer el procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución<sup>30</sup>. La norma establece como autoridad competente para llevar a cabo el

---

...continuación

Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas afirmó: “El Comité señala con reconocimiento el establecimiento, en virtud de la Ley N° 10 de 1997, la Ley N° 69 de 1998 y el Decreto Ejecutivo N° 124 de 1999 de una demarcación territorial (“comarca”) para la comunidad indígena de Nöbe-Buglé, tal y como había recomendado el Comité a raíz de su misión de asistencia técnica a Panamá en 1995”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales. E/C.12/1/Add.64, 24 de septiembre de 2001, párr.6.

<sup>26</sup> Al respecto, el artículo 98 de la Ley General del Ambiente establece: “Se reconoce el derecho de las comarcas y pueblos indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional de los recursos naturales renovables, ubicados dentro de las comarcas y reservas indígenas creadas por ley. Estos recursos deberán utilizarse de acuerdo con los fines de protección y conservación del ambiente, establecidos en la Constitución Política, la presente ley y las demás leyes nacionales”.

<sup>27</sup> Entre las leyes que reconocen “reservas indígenas” se encuentran la Ley No. 59 del 12 de diciembre de 1930, que declara como reservas indígenas “las tierras Baldías en la Costa Atlántica”; la Ley No. 18 de 8 de noviembre de 1934, que declara reservas indígenas “las tierras baldías en las Provincias de Bocas del Toro y Panamá”; y la Ley No. 20 del 31 de enero de 1957, por la cual se declara reservas indígenas la Comarca de San Blas y algunas tierras en la Provincia de Darién.

<sup>28</sup> Véase artículo 94 de la Constitución de 1946; artículo 116 de la Constitución de 1972; artículo 123 de la Constitución de 1972 con reformas de 1978 y 1983; artículo 123 de la Constitución de 1972 con reformas de 1978, 1983 y 1994; y artículo 127 de la Constitución de 1972 con reformas de 2004.

<sup>29</sup> De acuerdo a información de público conocimiento, la Ley No. 72 no fue consultada a los pueblos indígenas de Panamá.

<sup>30</sup> Para los efectos de esta Ley No. 72, los siguientes términos se entenderán así:

1. Pueblos indígenas. Colectividades humanas que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país desde la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, lingüísticas y políticas.

2. Ocupación tradicional. Tenencia, uso, conservación, manejo, posesión y usufructo de las tierras de los pueblos indígenas definidos en este artículo, transmitidas de generación en generación.

mencionado procedimiento a la del Ministerio de Desarrollo Agropecuario<sup>31</sup>. La Ley No. 72 establece entre sus normas que el título de propiedad colectiva de tierras garantiza el bienestar económico, social y cultural de las personas que habitan la comunidad indígena. Asimismo, que en caso de usurpación o de invasión de las tierras reconocidas a través del título de propiedad colectiva, las autoridades competentes deberán hacer cumplir los derechos de propiedad de dichas áreas. Además establece que las entidades gubernamentales y privadas coordinarán con las autoridades tradicionales los planes, programas y proyectos que se desarrollen en sus áreas, a fin de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas<sup>32</sup>.

52. Posteriormente, con la adopción de la Ley No. 59, el 8 de octubre de 2010, la Dirección Nacional de Reforma Agraria fue sustituida en sus competencias por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (en adelante, "ANATI")<sup>33</sup>.

53. En relación con instrumentos internacionales, el Estado panameño ratificó, el 4 de junio de 1971, el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre poblaciones indígenas y tribales (en adelante, "Convenio 107 de la OIT"), adoptado el 26 de junio de 1957. Panamá no ha ratificado a la fecha el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (en adelante, "Convenio 169 de la OIT"), adoptado el 27 de junio de 1989 y en vigor desde el 5 de septiembre de 1991.

#### **B. Los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, su territorio ancestral y modo de subsistencia**

54. La Cuenca Hidrográfica del Bayano o región del río Bayano ocupa gran parte de la superficie del Distrito de Chepo, el cual se encuentra ubicado en la Provincia de Panamá, República de Panamá. Este distrito se divide, a su vez, en los siguientes ocho corregimientos: Chepo, Cañita, Chepillo, El Llano, Las Margaritas, Santa Cruz de Chinina, Madungandí y Tortí<sup>34</sup>.

55. El área del Bayano es una sección del ecosistema de selva tropical lluviosa que se extiende desde el sureste del Distrito de Chepo, se prolonga hacia la Provincia de Darién y penetra en Colombia hasta el Departamento del Chocó<sup>35</sup>.

#### **1. Pueblo indígena Kuna de Madungandí**

56. El pueblo indígena Kuna de Madungandí proviene del grupo lingüístico Kuna o también llamado Tule. De acuerdo al último censo nacional, la población Kuna en Panamá asciende a

---

<sup>31</sup> Ley No. 72, artículo 4.

<sup>32</sup> Ver artículos 3, 12 y 14 de la Ley No. 72.

<sup>33</sup> Ley No. 59, de 8 de octubre de 2010, "Ley que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras, y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia".

<sup>34</sup> De acuerdo a información aportada por las partes, el Distrito de Chepo cubre 5,311.2 km<sup>2</sup>, de los cuales 3,777.5 Km. corresponden a la cuenca del río Bayano. Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 27. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>35</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 27. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

80.526 personas, lo que representa el 19,28% del total de la población indígena, siendo así el segundo grupo indígena más numeroso de Panamá<sup>36</sup>.

57. Desde el siglo XVI, los Kuna habitan la región del Bayano, en lo que hoy es Panamá, hasta un área dentro del territorio de Colombia<sup>37</sup>. Como consecuencia de la colonización española, la mayor parte de los Kuna se desplazaron al archipiélago de San Blas. El grupo que permaneció en el área del río Bayano se denominó Kuna de Madungandí<sup>38</sup>. La población Kuna que se desplazó a San Blas fue reconocida como comarca por el Estado panameño mediante la Ley N° 2 del 16 de septiembre de 1938<sup>39</sup>. Los Kuna de Madungandí no fueron incluidos en esta ley<sup>40</sup>.

58. La tierra que habitan los Kuna de Madungandí actualmente limita por el norte, con la Comarca Kuna Yala; al sur, con el Corregimiento de El Llano y la Tierra Colectiva Emberá Piriati; por el este, con la Provincia de Darién; y por el oeste, con el corregimiento de Cañitas y El Llano<sup>41</sup>.

59. El pueblo indígena Kuna de Madungandí está constituido por 12 comunidades: Akua Yala, Pintupo, Ikanti, Ipeti, Kapandi, Diwarsicua, Dian Wardumad, Kuinubdi, Nargandi, Piría, Arquidí y Narasgandí<sup>42</sup>. Su cabecera o núcleo principal de población se encuentra ubicada en la comunidad de Akua Yala. Según el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo en el año 2010, el pueblo Kuna de Madungandí está conformado por 4.271 personas<sup>43</sup>.

60. Tradicionalmente, los Kuna practican la agricultura de corta y quema, realizando un proceso de reforestación altamente compatible con la conservación ambiental<sup>44</sup>. Su modo de

---

<sup>36</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo. Resultados Finales del XI Censo de Población y VII de Vivienda. Cuadro 20: Población indígena en la República, por sexo, según Provincia, Comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad. 2010.

<sup>37</sup> Anexo 2. Informe Final de la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo sobre la Demarcación Física de la Comarca Kuna de Madungandí de 2000. Anexo 3 del Escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha; Anexo 3. Alaka Wali, "Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama", 26 Westview Press, Boulder, Colorado 1989. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 27. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>38</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 2.

<sup>39</sup> Creada por Ley No. 2 del 16 de septiembre de 1938 con el nombre de "Comarca de San Blas", mediante Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953 se organiza la Comarca de San Blas, pasó a denominarse "Comarca Kuna Yala" por lo dispuesto en la Ley No. 99 del 23 de diciembre de 1998, y fue declarada reserva indígena por Ley No. 20 del 31 de enero de 1957.

<sup>40</sup> Anexo 4. Atencio López. "Alto Boyano: cronología de la lucha del pueblo Kuna", Este País, No. 36, 1992. Anexo 15 de la Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>41</sup> Anexo 5. Artículo 1 de la Ley No. 24 del 12 de enero de 1996. Anexo 11 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>42</sup> Anexo 6. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera del año 2002. Apéndice E del escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>43</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo. Resultados Finales del XI Censo de Población y VII de Vivienda. Cuadro 20: Población indígena en la República, por sexo, según Provincia, Comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad. 2010.

<sup>44</sup> Los peticionarios, citando una investigación académica al respecto, explican este proceso del siguiente modo: "[Los Kuna] sembraban plátano y maíz como productos básicos, y fruta como cultivo para la venta. Generalmente, concedían un período de barbecho de cinco a diez años, y no despejaban porciones de terreno cuyo tamaño variaba entre dos y tres hectáreas, y plantar un cultivo anual, tal como el maíz. Una vez que el maíz era cosechado el campo no se volvía a cultivar durante un tiempo, para permitir que los árboles frutales y los plátanos crecieran. De esta forma, los Kuna practicaban la reforestación como parte del ciclo de corta y quema". Anexo 3. Alaka Wali, "Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Continúa...

subsistencia se encuentra estrechamente vinculado con el entorno en el que habitan, pues dependen de los recursos naturales que obtienen<sup>45</sup>. Esta estrecha relación con la tierra, se refleja en la creencia de los Kuna de que “la selva es la vida madre, y los indígenas deben vivir en[...]armonía, como hermanos, con todo lo que existe dentro. De la selva profunda obtenían alimentos, materiales para sus viviendas, hojas y raíces con las cuales sus curanderos hacían pociones”<sup>46</sup>.

61. La organización política tradicional de los Kuna de Madungandí se caracteriza por tener como máxima autoridad un Congreso General integrado por “sahilas” o jefes de cada una de las comunidades que conforman el pueblo indígena. La representación del Congreso General ante el Gobierno Central y las entidades autónomas recae en un Cacique<sup>47</sup>, el cual es elegido por el Congreso General. Igualmente, los sahilas pueden conformar Congresos Regionales para las coordinaciones a este nivel y Congresos Locales, encargados de la administración de cada comunidad<sup>48</sup>.

## **2. Pueblo indígena Emberá del Bayano**

62. Los Emberá del Bayano se encuentran ubicados en el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, en la República de Panamá.

63. Los Emberá constituyen un subgrupo lingüístico del grupo indígena Chocó, el cual proviene de lo que hoy es el Estado colombiano. El segundo subgrupo que deriva de los Chocó son los Wounaan, llamados también Nonamá<sup>49</sup>.

64. Según el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo en el año 2010, el total de la población Emberá en Panamá es de 31,284, lo que representa el 7.5% del total de la población indígena. Actualmente hacen el tercer grupo indígena más grande de Panamá<sup>50</sup>.

65. Entre finales del siglo XVII y principios del XVIII los Emberá y Wounaan migraron desde Colombia hacia lo que es hoy territorio panameño y se asentaron a orillas de los ríos de la actual Provincia de Darién, en Panamá. A principios del siglo XIX una parte del grupo Emberá se

---

...continuación

Social Dislocation in Eastern Panama”, 26 Westview Press, Boulder, Colorado 1989. p. 33. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>45</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>46</sup> Anexo 7. Nathaniel Sheppard Jr. Indígenas de Panamá critican proyecto como camino hacia la ruina. Chicago Tribune, 16 de abril de 1992. Anexo 38 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Los peticionarios describen esta relación así: “los Kuna... poseen una tradición firma y amor por la tierra, los cuales ha guiado toda su cosmografía”. Anexo 8. David Carrasco. “Panama: Indigenous Women demand rights & Political Space”. Inter Press Service. 9 de julio de 1993. Anexo 43 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>47</sup> Anexo 9. Tesis doctoral de Peter H. Herlihy titulada “Geografía cultural de los indígenas Embera y Wounan (Choco) del Darién, Panamá, con énfasis en la formulación reciente de aldeas y la diversificación económica” de 1986. Anexo 1 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>48</sup> Ley No. 24, artículos 4 a 7; y Decreto Ejecutivo No. 228, artículos 6 a 29.

<sup>49</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 59-60. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Igualmente, Reina Torres de Araúz. “Cunas (Tules)”. En: *Panamá indígena*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá. 1999. p. 192.

<sup>50</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo. Resultados Finales del XI Censo de Población y VII de Vivienda. Cuadro 20: Población indígena en la República, por sexo, según Provincia, Comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad. 2010.



trasladó a la región de Bayano<sup>51</sup>, ubicándose a lo largo del río con una aldea principal denominada Majecito<sup>52</sup>. Los Emberá y Wounaan que permanecieron en la región de Darién fueron reconocidos por el Estado como comarca a través de la Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983<sup>53</sup>. Los Emberá que permanecieron en la zona del Bayano no fueron incluidos en esta ley.

66. Los Emberá del Alto Bayano están actualmente organizados en cuatro comunidades: Ipetí Emberá, Piriati Emberá, Maje Emberá y Unión Emberá<sup>54</sup>. La tierra que habitan actualmente los Emberá del Bayano limita al norte con la carretera Panamericana, al sur con tierras de colonos, al oriente sigue el curso del Río Ipetí hacia su cabecera, y al occidente sigue el curso del Río Curtí y colinda con el perímetro de las tierras del pueblo indígena Kuna de Madungandí<sup>55</sup>.

67. Los Emberá se dedican, tradicionalmente, a la agricultura, en especial al cultivo del plátano, el maíz y el arroz. Realizan también actividades de caza y pesca<sup>56</sup>. Para este grupo la madera que proporciona el entorno selvático es uno de los elementos más importantes, pues “[d]e madera son las viviendas y gran parte del mobiliario, los trapiches artesanales y morteros llamados ‘pilón’ y la ‘mano de pilón’ son útiles para descascarar el arroz y triturar el maíz. La madera de balso

---

<sup>51</sup> Anexo 3. Alaka Wali, “Kilovattios y crisis: energía hidroeléctrica y dislocación social en el este de Panamá”, 26 Westview Press, Boulder, Colorado 1989. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Dicha migración se explica del siguiente modo: “Estudiosos del tema coinciden en que por estos mismos años creció la corriente migratoria de los negros colombianos del chocó hacia Darién e igualmente de campesinos del occidente panameño, desplazados a su vez por los cultivos de plantación y por los terratenientes ganaderos. La presión ejercida por estos dos grupos humanos sobre las tierras ocupadas por los indígenas, probablemente generó otra reacción: ‘...como carecían de títulos de propiedad, los indígenas no tenían más recursos que ceder y salir a buscar tierras nuevas en otros lugares...’, pero consideramos igualmente válido postular que los chocóes, en una actitud defensiva de la etnia optó por buscar nuevas áreas donde mantener su estilo tradicional de vida. Así fueron ubicándose familias de habla emberá en la cuenca del río Bayano y grupos de habla waunana en el Distrito de Chimán en la provincia de Panamá (sic)”. Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 89. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>52</sup> Según un estudio de la Dirección de Colonización del Proyecto de Desarrollo Integral del Bayano, realizado en 1973, los chocoes que vivían en la cuenca del Bayano alcanzaban las 623 personas, que conformaban en 115 familias. Específicamente, se señala que, para 1973, había un total de 152 personas en la aldea de Majecito, en el Río Bayano. Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. pp. 91-92. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Asimismo, en la audiencia pública ante la CIDH, el perito Ulminio Cabrera Chanapi señaló: “Antes de construirse la hidroeléctrica del Bayano, el pueblo Emberá del alto Bayano (...) estaba por todo el río, desde la naciente hasta la desembocadura, ellos ocupaban los territorios fértiles (...) hubo [comunidades] en Río Diablito, hubo en Majecito, hubo en Río Piragua y en todo lo que es, los afluentes del Río Bayano”. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Peritaje de Ulminio Cabrera Chanapi. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>53</sup> La Comarca Emberá – Wounaan fue creada por Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983, mediante Decreto Ejecutivo No. 84 del 9 de abril de 1999 se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca.

<sup>54</sup> Escrito de los peticionarios de fecha 25 de mayo de 2011, recibida por la CIDH el 31 de mayo de 2011; y escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>55</sup> Escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Asimismo, Anexo 10. Informe técnico “Gira de campo para la revisión de la propuesta de Tierras Colectivas en la provincia de Darién, Distrito de Chepigana, corregimientos de Santa Fe y la Provincia de Panamá, Distrito de Chepo, corregimiento de Tortí; según ley 72 de 23 de diciembre de 2008”. Anexo Escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011.

<sup>56</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. pp. 66-67. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

sirve para los bastones rituales del curandero y para las figuras antropo y zoomorfas para igual fin<sup>57</sup>.

68. Como subgrupo del Chocó, los Emberá eran tradicionalmente conocidos como un grupo que carecía de una organización política definida y con un hábitat de viviendas dispersa. A partir de 1968, cuando tuvo lugar el primer Congreso Nacional Indígena en Alto de Jesús, de Veraguas, los chochoes decidieron adoptar el modelo de organización Kuna y se escogieron los primeros caciques Emberá<sup>58</sup>.

69. La estructura política-administrativa actual consiste principalmente en el Congreso General Emberá de Alto Bayano, considerado la máxima autoridad Emberá, que tiene la función legislativa; los Caciques Generales, consideradas como primeras autoridades Emberá política y administrativamente que tienen como funciones coordinar todas las actividades económicas, sociales y políticas en beneficio de las comunidades y representar al pueblo Emberá ante el gobierno e instituciones privadas; y los Nocoos o dirigentes locales, quienes representan al cacique en cada comunidad y encabezan las actividades en sus respectivas comunidades<sup>59</sup>.

### 3. La población no indígena o "colonos" en la zona del Bayano

70. Al momento de la reubicación o traslado por la construcción de la hidroeléctrica de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, en la región del Bayano estaba la presencia de algunos pocos colonos que lograron acuerdos indemnizatorios con el Estado porque también debían trasladarse. Con posterioridad a la construcción de la hidroeléctrica y con la construcción de la carretera panamericana, la presencia de colonos en la zona aumentó en forma considerable<sup>60</sup>. Dada la diferencia entre el modo de vida cazador y pescador de las comunidades indígenas, y la práctica extensiva de los campesinos que sustituyen bosques por pastizales, expandiendo la frontera agrícola y degradando su hábitat natural, han surgido conflictos y tensiones por causa del uso de la tierra y el acceso a los recursos naturales<sup>61</sup>. Uno de los principales problemas planteado por los peticionarios es el de la apropiación de tierras por parte de los

---

<sup>57</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 68. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>58</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 81. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. También en: Reina Torres de Araúz. "Cunas (Tules)". En: *Panamá indígena*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá. 1999. pp. 239-240.

<sup>59</sup> Reina Torres de Araúz. "Chocoos (Emberá y Wounaan)". En: *Panamá indígena*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá. 1999. pp. 239-240. Citando documento de Ministerio de Justicia y Gobierno. 1967. Inédito. También en: Escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011; y Escrito del Estado de fecha 14 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>60</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>61</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Los miembros de las comunidades indígenas describen esta práctica como "devastación", la cual supone en sus palabras "limpiar todo, tumbar el bosque la montaña y después luego quemar (...) y establecerse así como dueños, apoderarse de la tierra". CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre "Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano, Panamá", 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano.

colonos<sup>62</sup>. Los colonos han conformado las comunidades campesinas de Wacuco, Curtí y Loma Bonita, y se organizan en la Federación de Trabajadores Agrícolas<sup>63</sup>.

**C. Situación de la propiedad colectiva de los Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano**

**1. Creación de la Reserva Indígena del Alto Bayano, y de la Comarca del Bayano y el Darién (1930 - 1952)**

71. A principios de la década de 1930, los Kuna ubicados en la zona del Bayano realizaron las primeras acciones dirigidas a obtener la delimitación y reconocimiento de su territorio. De acuerdo a la información presentada por las partes, a solicitud de miembros del pueblo indígena, en 1932 el gobierno envió un agrimensor para tomar las primeras medidas del espacio geográfico ocupado por los Kuna<sup>64</sup>. Específicamente consta en el expediente ante la CIDH la descripción de la expedición, en la cual se señala que:

Con objeto de medir los terrenos que han de conservarse como reserva para los indígenas del río Bayano y sus tributarios, se hizo arreglo con los jefes (ságuilas) de las regiones de Pintupo, Piriá y Cañazas, por el cual los indígenas mencionados debían contribuir con la suma de Un mil quinientas balboas en efectivo (B/. 1500.00) para los gastos que causara la expedición de agrimensores topógrafos que el Gobierno iba a enviar a aquellos lugares. Era también parte de las obligaciones de los aborígenes suministrar alimentos a todos los miembros de la expedición y abrir las trochas necesarias. El Gobierno, por su parte, debía contribuir con un mil balboas (B/.1,000.00).

El día 5 de septiembre de 1932 el Gobierno comunicó [ilegible] Antonio Henríquez que había sido designado jefe de la comisión que debía seguir al Bayano, distrito de Chepo, a efectuar las medidas y [ilegible] de los terrenos que ocupen las tribus indígenas de esa región, por cuyo trabajo [ilegible] la suma de B/. 290.90 mensuales. [ilegible] La medición debe constar de 75 hectáreas para cada jefe de familia.

El día 3 de octubre del mismo año fue reemplazado el señor Henríquez por el agrimensor don Blas Humberto D'Anello. En el mes de diciembre me pidió el señor José E. [ilegible] subsecretario de Agricultura y Obras Públicas, que en adelante me entendiera con el citado señor D'Anello en lo relativo a la labor que estaba ejecutando en las tierras del Bayano y entonces, después de haber conferenciado yo con él y con algunos jefes y otros indígenas le formulé el siguiente itinerario:

A causa de numerosos trastornos e inconvenientes el Gobierno se vio obligado a alzar en B/. [ilegible] la suma de Un mil balboas que había gastado ya para sueldos y otros gastos de la expedición. El señor D'Anello y sus ayudantes regresaron a Panamá definitivamente a mediados del presente año sin haber podido cerrar el polígono en el terreno; pero la mayor parte del perímetro quedó levantado y hoy lo está dibujando la Oficina Técnica de la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas el mismo señor D'Anello<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; Escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>63</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 3.

<sup>64</sup> Anexo 3. Alaka Wali, "Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama", 26 West view Press, Boulder, Colorado 1989. p. 31. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>65</sup> Anexo 12. Descripción de inspección realizada en 1932. Anexo 7 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Los peticionarios también presentan artículos académicos en los que se hace referencia a los mismos hechos: "By 1931 an engineer had been sent to survey the land and mark out the boundaries of the reservation. The

72. El 18 de noviembre de 1934 fue adoptada la Ley No. 18 sobre Reservas Indígenas, por la cual el Estado de Panamá declaró “reserva indígena”, la región del Alto Bayano. Dicha norma, a la letra, dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 1: Decláranse como reservas indígenas las tierras baldías en los siguientes lugares en las Provincias de Bocas del Toro y Panamá: (...)

Región Indígena del Alto Bayano: Las tierras baldías que habitan las tribus indígenas de Maje, Pintupo, Piria y Cañazas, de conformidad con el plano oficial levantado en el mes de Octubre de 1932, por el Agrimensor Oficial señor Blas Humberto D’Anello, cuyo plano lleva el número de orden B 6-442, en el Archivo de la Secretaría de Institución Pública.

ARTÍCULO 2: Las tierras de que tratan los artículos anteriores serán poseídas en común por las tribus aborígenes que las habitan y no podrán ser enajenadas ni arrendadas.

ARTÍCULO 3: El Poder Ejecutivo está obligado a declarar inadjudicable una zona de terreno en cada una de las Provincias de la República donde haya tribus de indios y las destinará como reservas indígenas para que éstos trabajen en ella gratuitamente [sic]<sup>66</sup>.

73. La CIDH observa que, como el texto de la ley señala, la calificación como “reserva indígena” de la zona del Alto Bayano, fue realizada en base al trabajo de medición llevado a cabo en 1932 por el agrimensor Blas Humberto D’Anello, al que hace referencia la citada descripción de la expedición. Según información aportada por las partes y otras fuentes de público conocimiento, la superficie de la Reserva Indígena del Alto Bayano consistía entre 87.000 y 87.321 hectáreas<sup>67</sup>.

74. Igualmente, la CIDH constata que, mediante el artículo 2 de la referida ley, el Estado panameño otorgó a los pueblos indígenas que habitaban la reserva el derecho a la posesión en común de las tierras, las mismas que no podían ser enajenadas ni arrendadas.

---

...continuación

boundaries were marker accounting to natural markers, such as rivers, tributaries of the Bayano, hills, or particular trees. A map was made out of the region based on the survey and finally, in 1935, a path was cleared to mark reserve boundary. The collective Kuna community contributed labor, money and material to the delimitation of the work and they contributed labor to clear the trail. Additionally, according to a written history of the events preserved by the Kuna in their archives, the Kuna communities spent over \$15,000 for the work”. Anexo 3. Alaka Wali, “Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama”, 26 West view Press, Boulder, Colorado 1989. p. 31. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>66</sup> Ley No. 18 del 8 de noviembre de 1934. Anexo 7 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 1 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1930/1934/1934\\_092\\_0285.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1930/1934/1934_092_0285.PDF).

<sup>67</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. pp. 20-21; Anexo 13. Informe y Recomendación de la Comisión Intergubernamental. Anexo 21 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001. Igualmente, documentos académicos hacen referencia a que se trataría de una extensión de cercana a las 87,000 hectáreas. Reina Torres de Araúz. “Cunas (Tules)”. En: *Panamá indígena*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá. 1999. p. 174; Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 32. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009; Escrito del Estado de fecha 14 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha; y Anexo 2. Informe Final de la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo sobre la Demarcación Física de la Comarca Kuna de Madungandí de 2000. Anexo 3 del Escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

75. El 14 de febrero de 1952, la Asamblea Nacional de Panamá emitió la Ley No. 18, “por la cual se desarrolla el artículo 94 de la Constitución Nacional y se dictan otras medidas”<sup>68</sup>. Mediante esta ley el Estado dispuso la creación de cuatro comarcas, entre las que se encontraba la “Comarca del Bayano y el Darién”. Asimismo, se establecieron los territorios por los cuales estaría conformada cada comarca. Dicha ley específicamente disponía lo siguiente:

Artículo 2º: Para los efectos administrativos las regiones ocupadas actualmente por las tribus indígenas se dividirán en cuatro Comarcas así:

Comarca de San Blas,

Comarca del Bayano y el Darién,

Comarca de Tabasará, y

Comarca de Bocas del Toro

Artículo 3º: La Comarca de San Blas integrada por las reservas indígenas de San Blas.

La Comarca del Bayano y el Darién comprenderá aquellas regiones ocupadas actualmente por las tribus nagandíes y chocoes y la reserva indígena del Bayano.

La Comarca de Tabasará comprenderá las regiones ocupadas al presente por los grupos principales de la tribu de los Guaymíes en las Provincias de Veraguas y Chiriquí. (...)

La Comarca de Bocas del Toro comprenderá las reservas indígenas de la Provincia de Bocas del Toro.

Los límites físicos de estas Comarcas se fijarán cuando se concluyan los trabajos geodésicos que se adelantan en la actualidad.

76. De este modo, quedaron comprendidos en la Comarca del Bayano y el Darién, los pueblos indígenas Kuna que conformaban la Reserva indígena del Bayano y los chocoes que ya habitaban la zona, grupo al que pertenecen los Emberá<sup>69</sup>. De acuerdo a información aportada por las partes, la Reserva del Darién y del Bayano ocupaba precisamente las tierras donde se produciría el embalse del proyecto hidroeléctrico<sup>70</sup>. Sin embargo, a pesar de la ley No. 18 la Comarca del Bayano y el Darién no fue constituida.

## **2. Construcción del Complejo Hidroeléctrico del Bayano y de la Carretera Panamericana; Acuerdos de Farallón, Cimarrón y Majecito (1963 - 1979)**

77. En 1963 el Estado panameño se propuso la construcción de una represa hidroeléctrica en la región del Bayano, llamada también Hidroeléctrica Ascanio Villalaz o Complejo Hidroeléctrico de Bayano. La construcción de la hidroeléctrica suponía la creación de un lago artificial en el área del Bayano<sup>71</sup>, consistente en la construcción de un hormigón en la intersección de los ríos Cañitas y Bayano, que creaba un embalse que cubriría aproximadamente 350 km<sup>2</sup> del área de la superficie<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 21. p. 20; y Anexo 13. Informe y Recomendación de la Comisión Intergubernamental. Anexo 21 de la Comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>69</sup> Anexo 2. Informe Final de la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo sobre la Demarcación Física de la Comarca Kuna de Madungandí de 2000. p. 1. Anexo 3 del Escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>70</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 46. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>71</sup> Anexo 16. Alaka Wali, “La transformación de una frontera: relaciones estatales y regionales en Panamá”. 1972 – 1990. Human Organization, Vol. 52, No. 2 (1994). Anexo 57 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 3; y Anexo 3. Alaka Wali, “Kilovatios y crisis: energía hidroeléctrica y dislocación social en el este de Panamá”, 26 Westview Press, Boulder, Colorado 1989. p. 50. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>72</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 10; y escrito del Estado de fecha 24 de marzo de 2011, recibido el 25 de marzo de 2011.

78. Para llevar a cabo el proyecto, el 8 de mayo de 1969, el Estado adoptó el Decreto de Gabinete No. 123. La CIDH observa que dentro de los considerandos de este Decreto se señala: "Que con motivo de la construcción del Proyecto del Río Bayano parte de la actual Reserva Indígena, en el Alto Bayano, será inundada por la obra de embalse" y "[q]ue es deber del Estado proveer el área necesaria para la reubicación de los moradores de la reserva mencionada desalojados por la obra de embalse"<sup>73</sup>. En concreto, el artículo primero del Decreto de Gabinete N° 123 dispuso lo siguiente:

Artículo primero: Establécese como área necesaria para reserva hidroeléctrica del Proyecto Hidroeléctrico del Bayano, la comprendida en el polígono que aparece en el Plano N° PB-T-02-67 de áreas inadjudicables del Bayano y cuya descripción es la siguiente [sic]: Partiendo del punto N° 1, cuyas coordenadas aproximadas referidas a la Cuadrícula Universal Transversal de Mercator (zona 17), Datum NA de 1927, son: Norte: 1.009.073 Km. y Este: 731.286 Km. Se sigue con rumbo al Norte verdadero por una distancia de 10.9 Km. hasta llegar al punto N° 2 cuyas coordenadas son: Norte, 1.019.970 Km. y Este 731.286 Km.; de este punto con rumbo Este verdadero y una distancia de 5.4 Km. se llega al punto N° 3, cuyas coordenadas son: Norte 1.019.970 Km., Este 736.678 Km., de este punto con rumbo Norte verdadero y con una distancia de 4.9 Km. hasta llegar al punto N° 4 cuyas coordenadas son: Norte 1.024.868 Km. y Este 736.678 Km.; de aquí y con rumbo Este verdadero y una distancia de 29.7 Km. se llega al punto N° 5, cuyas coordenadas son: Norte 1.024.868 Km. y Este 766.343 Km.; con rumbo Sur verdadero y distancia de 8.0 Km. se llega al punto N° 6 cuyas coordenadas son: Norte 1.016.866 Km. y Este 766.343 Km.; con rumbo Este verdadero y una distancia de 8.6 Km. se llega al punto N° 7 cuyas coordenadas son: Norte 1.016.866 Km. y Este 774.983 Km.; con rumbo Sur 45°00'00" Este y distancia de 19.9 Km. se llega al punto N° 8 cuyas coordenadas son: Norte 1.002.792 Km. y Este 789.028 Km.; con rumbo Sur 45°00'00" Oeste y con distancia de 18.5 Km., hasta llegar al punto N° 9 cuyas coordenadas son: Norte 989.708 Km. y Este 775.923 Km.; de aquí con rumbo Norte 45°00'00" Oeste y distancia de 18.3 Km. hasta llegar al punto N° 10 cuyas coordenadas son: Norte 1.002.641 Km. y Este 762.960 Km. de aquí con rumbo Oeste verdadero y con distancia de 25.2 Km. hasta llegar al punto N° 11 cuyas coordenadas son: Norte 1.002.641 Km. y Este 737.731 Km. con rumbo Norte 45°00'00" Oeste y distancia de 9.1 Km. hasta llegar al punto N° 1 o punto de partida cuyas coordenadas fueron descritas anteriormente. El área comprendida en el polígono que se ha descrito es de 1.124.24 Km<sup>2</sup>.

79. Observa la CIDH que, mediante el citado artículo, el Estado enajenó una superficie de 1.124.24 Km<sup>2</sup>, pertenecientes a las "áreas inadjudicables del Bayano", con el objetivo de destinarlas a la construcción de la Hidroeléctrica del Bayano. En compensación por el despojo de sus territorios ancestrales, en los artículos segundo y tercero del Decreto de Gabinete No. 123 se dispuso el otorgamiento de nuevas tierras, las que fueron declaradas inadjudicables. Tales disposiciones establecieron lo siguiente:

Artículo segundo: Declárase inadjudicables las tierras adyacentes a la actual Reserva Indígena del Bayano comprendidas entre los límites de dicha Reserva y los del Polígono descrito en el Artículo Primero de este Decreto. El área de cuya inadjudicabilidad se establece en este Artículo es de 457.11 Km<sup>2</sup>.

Artículo tercero: Declárase igualmente inadjudicable el área ubicada al Este de la actual Reserva Indígena del Bayano comprendida entre los ríos Bayano y Cañazas que se describe a continuación:

---

<sup>73</sup> Anexo 14. Decreto de Gabinete No. 123, del 8 de mayo de 1969. Anexo 8 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 2 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

Partiendo del Punto "A" en la población de Piriá, se sigue por el Río Bayano por una distancia aproximada de 45.33 Km. aguas arriba hasta su nacimiento en la Serranía de San Blas, sobre el límite entre la Provincia de Panamá y la Comarca de San Blas, punto que se denomina "B"; de aquí se sigue hacia el Sur-este a lo largo de la división continental de aguas que constituye dicho límite, por una distancia aproximada de 14.48 Km. hasta llegar al punto "C" que es la interceptación de límites de la Provincia de Panamá, la Comarca de San Blas, y la Provincia de Darién; de aquí se sigue hacia el sur a lo largo del límite político entre Panamá y Darién, por una distancia aproximada de 21.33 Km. hasta encontrar el nacimiento del Río Cañazas punto que se denomina "D"; de aquí se sigue hacia el oeste por el Río Cañazas, aguas abajo, por una distancia de 19.91 Km. hasta llegar al punto "E" en donde este río intercepta el límite de la actual Reserva Indígena del Bayano y por último se sigue a lo largo del límite de la Reserva, hacia el Noroeste por una distancia aproximada de 23.28 hasta llegar a la población de Piriá, Punto "A", que fue el punto de partida. La superficie comprendida en el área que se ha descrito es de 426.33 km<sup>2</sup>.

Parágrafo: El propósito de la inadjudicabilidad de estas tierras es el de compensar el área de la actual Reserva Indígena que será inundada por el embalse del Proyecto Hidroeléctrico del Bayano<sup>74</sup>.

80. La CIDH llama la atención sobre el último párrafo citado, puesto que muestra que las comunidades indígenas que fueron reubicadas a causa del proyecto hidroeléctrico del Bayano efectivamente se encontraban dentro de la Reserva Indígena del Alto Bayano<sup>75</sup>. A partir de lo anterior, la CIDH da por probado que la construcción de la Hidroeléctrica de Ascanio Villalaz supuso el despojo de los territorios que ocupaban los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, su traslado a nuevas tierras y la posterior inundación de sus territorios ancestrales<sup>76</sup>.

81. De acuerdo a la información al alcance de la CIDH, en 1969, representantes del Estado panameño –en particular, el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos Herrera<sup>77</sup>- llevaron a cabo reuniones con autoridades del pueblo Kuna de Madungandí y algunos de los miembros de las

---

<sup>74</sup> Anexo 14. Decreto de Gabinete No. 123, del 8 de mayo de 1969. Otras disposiciones relevantes de esta norma son el artículo quinto, que dispone: "Se reconocerán los derechos de los propietarios de tierras debidamente inscritas en el Registro Público y que se encuentran dentro de las áreas que se declaran inadjudicables, con las limitaciones contenidas en la Ley"; y el artículo sexto, que establece: "Se hace obligatoria la implantación de prácticas de conservación de suelos y de la explotación racional de los bosques de toda la Cuenca del Río Bayano".

<sup>75</sup> De igual modo, en los considerandos del Decreto de Gabinete N° 156, del 8 de julio de 1971, al que se hará referencia posteriormente, se reconoce de modo expreso que: "[L]os grupos indígenas que habitan en la actual Reserva Indígena del Bayano tendrán que abandonar las tierras que ocupan debido a la ejecución de las obras del Proyecto Hidroeléctrico del Bayano". Asimismo, se señala que "estos grupos tendrán que ubicarse en las áreas establecidas como inadjudicables por el Decreto de Gabinete N° 128 del 8 de mayo de 1969 en compensación del área de la actual reserva indígena que será inundada [sic]". Anexo 15. Considerandos del Decreto de Gabinete N° 156 del 8 de julio de 1971. Anexo 10 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 3 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>76</sup> Además del texto de los Decretos de Gabinete N° 123 y N° 156, en escritos presentados en el proceso ante la CIDH, el Estado se refirió expresamente a estos hechos. Al respecto, señaló que "con la construcción de la Hidroeléctrica Ascanio Villalaz, fueron reasentadas 12 comunidades en la región de la Comarca Kuna de Madungandí" [Escrito del Estado de fecha 26 de septiembre de 2011, recibido por la CIDH el 27 de septiembre de 2011]. Asimismo, indicó que "Los Emberá con la construcción de la Hidroeléctrica Ascanio Villalaz fueron reasentados". [Escrito del Estado de fecha 26 de septiembre de 2011, recibido por la CIDH el 27 de septiembre de 2011]. Otras fuentes hacen referencia al desplazamiento de 2000 individuos Kuna y 500 Emberá. Anexo 16. Alaka Wali, "La transformación de una frontera: relaciones estatales y regionales en Panamá". 1972 – 1990. Human Organization, Vol. 52, No. 2 (1994). Anexo 16 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y escrito del Estado de fecha 24 de marzo de 2011, recibido el 25 de marzo de 2011.

<sup>77</sup> CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre "Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá", 144° período ordinario de sesiones. Testimonio de Manuel Pérez, Cacique General del Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

comunidades Emberá ubicadas en la cuenca hidrográfica del Bayano<sup>78</sup>, en las cuales les manifestaron que debían abandonar los territorios que ocupaban. A cambio, les ofrecieron el otorgamiento y titulación de nuevas tierras, de mejor calidad y mayor cantidad; y el pago de indemnizaciones económicas por la pérdida de tierras, cultivos y animales<sup>79</sup>. Según la información aportada por las partes, las presuntas víctimas no fueron informadas, de un modo e idioma que comprendieran, sobre las consecuencias de la construcción de la hidroeléctrica en la región del Bayano<sup>80</sup>.

82. Derivado de lo anterior, el Estado acordó pagar una indemnización económica a las comunidades indígenas que tendrían que “abandonar las tierras que ocupan debido a la ejecución de las obras del Proyecto Hidroeléctrico del Bayano”<sup>81</sup>. A este efecto, se promulgó el Decreto de Gabinete No. 156, del 8 de julio de 1971, por el cual el Estado estableció un Fondo Especial de Compensación de Ayuda para los Indígenas del Bayano<sup>82</sup>. La CIDH destaca que, con relación al motivo por el cual se estableció el pago de una compensación económica, el considerando cuarto de dicho Decreto estableció que: “[L]a mudanza a nuevas áreas implica para los indígenas grandes esfuerzos, acompañados de erogaciones económicas considerables, todo lo cual justifica, por razones de humanidad, las ayudas que el Estado acuerde en su favor”<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> En su peritaje, Ultiminio Cabrera Chanapi señaló al respecto que: “(...) [Se hicieron] consultas individuales, solamente a las familias que pudieron tener acceso de conversación con el general Torrijos Herrera y a lo mejor quizás indemnizaciones para aquellos que fueron consultad[os] en aquel momento. Pero sin embargo muchas familias desaparecieron del río Bayano. (...) [A] no existir la consulta con las comunidades bajo algún liderazgo con las comunidades, bajo varios liderazgos, porque el río es extenso y las familias se encontraban dispersadas por todo el río Bayano”. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Peritaje de Ultiminio Cabrera Chanapi.

<sup>79</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 11; y escrito del Estado de fecha 29 de junio de 2001. p. 2. En la audiencia ante la CIDH, el perito Ultiminio Cabrera Chanapi señaló que: “(...) [L]a consulta solamente era OK, usted quiere ocupar otro territorio porque nosotros le vamos a dar otras tierras de mayor calidad y cantidad. Esa era la pregunta en aquel momento, pero no decían a ciencia cierta cuales serían las consecuencias de esta reubicación, si nos iban a ofrecer tierras de calidad de producción o si es que alrededor iban a desplazar a colonos, solamente era señalando que le iban a garantizar las tierras. Que le iban a hacer las indemnizaciones, que le iban a construir las escuelas, las viviendas”. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Peritaje de Ultiminio Cabrera Chanapi. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>80</sup> Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati, describe el proceso del siguiente modo: “(...) en ese momento cuando nuestra gente, nuestra familia, fueron desalojado forzosamente, porque anterior a esto no existió, para mí, una consulta hacia los pueblos indígenas. Aunque se habla de algunos acuerdos, como nuestros ancestros no manejaban, no eran gente preparada, en ese momento lo agarraron para desalojarlo, hacer en su propia forma, para desplazar de ese lugar. (...) [Y]o me sentaba con mi abuelo que fue cacique, él estaba presente en ese momento y él decía que la gente lo está pintando bien, mi abuelo no sabía leer ni escribir le decían que usted va a tener derecho de su tierra y nadie va a molestar a ustedes, nadie les quitar la tierra a ustedes. Por eso como mi padre no sabía leer ni escribir, ellos decían el gobierno nos está ofreciendo esto, así es que en una reunión decían ellos podemos trasladarnos, pero no esto no se ha cumplido”. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>81</sup> Anexo 15. Considerando segundo del Decreto de Gabinete 156 del 8 de julio de 1971. Anexo 10 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 3 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>82</sup> En particular, el artículo primero disponía lo siguiente: “Establécese dentro del Fondo Forestal del Estado, un Fondo Especial de Compensación y Ayuda para los indígenas que habitan dentro del área de la actual Reserva Indígena del Bayano y dentro de las áreas declaradas inadjudicables por el Decreto de Gabinete No. 123 del 8 de mayo de 1969” [sic]. Anexo 15. Decreto de Gabinete 156 del 8 de julio de 1971. Anexo 10 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 3 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>83</sup> Anexo 15. Considerandos del Decreto de Gabinete 156 del 8 de julio de 1971. Anexo 10 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 3 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.



83. Según lo establecido en el artículo 2 del Decreto de Gabinete N° 156, el Fondo Especial estaría formado por el 30% del monto total de los ingresos del Fondo Forestal del Estado, incorporados a partir del 1 de enero de 1971 y por aquellos que ingresen desde la promulgación del mencionado Decreto hasta los tres años posteriores. Estos ingresos serían obtenidos de los permisos o concesiones otorgadas por el Servicio Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería para la extracción de madera en el área de la Reserva Indígena del Bayano<sup>84</sup>. En cuanto a las condiciones en que el pago debía realizarse, el artículo 3 establecía que el Servicio Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería entregaría el monto correspondiente a los representantes oficialmente reconocidos de los indígenas cada seis meses, a partir del 30 de junio de 1971<sup>85</sup>.

84. Asimismo, el Estado se comprometió con los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano al otorgar una compensación monetaria individual que cubriría los cultivos perdidos y la carga de la reubicación. El pago debía hacerse mensualmente durante un plazo de tres años<sup>86</sup>.

85. En 1972 el Estado inició la construcción del Complejo Hidroeléctrico de Bayano, que culminó el 16 de marzo de 1976<sup>87</sup>. En marzo de 1973, cuando la obra estaba en marcha, el Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (en adelante, "IRHE") creó un proyecto de emergencia para el Bayano, de carácter temporal, con la finalidad de "evitar que los residentes de la cuenca salieran de modo desordenado y sin control del área cuando llegara el momento de la inundación"<sup>88</sup>.

86. Una vez iniciada la construcción de la hidroeléctrica, los pobladores se opusieron a abandonar la zona<sup>89</sup>. Para hacer frente a esta situación, el Estado creó el Proyecto de Desarrollo Integral del Bayano, mediante el Decreto No. 112 del 15 de noviembre de 1973<sup>90</sup>. En lo que

---

<sup>84</sup> Anexo 15. Artículo segundo del Decreto de Gabinete 156 del 8 de julio de 1971. Anexo 10 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 3 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>85</sup> Anexo 15. Artículo tercero del Decreto de Gabinete 156 del 8 de julio de 1971. Anexo 10 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 3 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>86</sup> Anexo 3. Alaka Wali, "Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama", 26 Westview Press, Boulder, Colorado 1989. Anexo 51 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Anexo 17. Declaración jurada de los caciques Kunas. Anexo 17 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. Anexo 6. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Maje Cordillera de 2002. Anexo E del escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>87</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 11 y 16. Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 37. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009; Escrito del Estado de fecha 24 de marzo de 2011, recibido el 25 de marzo de 2011.

<sup>88</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis "Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica". Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 40. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>89</sup> El perito Ulminio Cabrera Chanapi afirmó que: "No le quedaban más remedio a los indígenas que reubicarse porque ya estaba subiendo el agua, y no les quedaba otra cosa que reubicarse en otro sitio". CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre "Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá", 144º período ordinario de sesiones. Peritaje de Ulminio Cabrera Chanapi. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>90</sup> Artículo 1 del Decreto No. 112.- Crease el proyecto para el Desarrollo del Bayano, sujeto a la vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Planificación y Política Económica, con sede en la población de Chepo. La Contraloría de la República ejercerán las funciones de fiscalización y control que la Constitución y las leyes establecen. Decreto 112 del 15 de noviembre de 1973, *Gaceta Oficial* N° 17,621 de 24 de junio de 1974. Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1973/1973\\_026\\_2085.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1973/1973_026_2085.PDF). Respecto a la creación del Proyecto de Desarrollo Integral del Bayano, en prueba documental aportada se señala que: "Ante la problemática humana y la urgencia de realizar los estudios ecológicos y delimitar el área de protección del lago, etc. el

Continúa...

respecta a los pueblos indígenas que habitaban el área, el artículo 5.b) del mencionado decreto dispuso “[r]ealizar traslado y reubicación de las comunidades ubicadas en las áreas del embalse, en las áreas críticas de la cuenca y otras áreas especiales que requieran mantener una cubierta vegetal protectora (sic)”<sup>91</sup>.

87. De 1973 a 1975 se realizó el traslado de los pueblos Kuna y Emberá del Bayano<sup>92</sup>. La CIDH nota que el proceso de reasentamiento se dio a partir de 1973, cuando ya había iniciado la ejecución del proyecto.

88. El pueblo Kuna de Madungandí fue reubicado en las partes no inundadas de la reserva indígena. Según la información que obra en el expediente ante la CIDH, el Estado celebró dos acuerdos con las autoridades tradicionales del pueblo indígena Kuna de Madungandí; el Acuerdo de Farallón de 1976 y el Acuerdo de Fuerte Cimarrón de 1977. El primero de ellos, fue firmado el 29 de octubre de 1976 entre el Jefe de Gobierno Omar Torrijos y representantes autorizados del pueblo Kuna. En este acuerdo se estableció, entre otros puntos, que:

1.- El Gobierno Nacional se compromete a demarcar la reserva y reubicar los colonos e indios Chocoes que se encuentran en el área que perjudique a los Kunas, esta reubicación se hará previa consulta con los grupos afectados.  
Los sitios que serán isletas y que conformarán las aguas de la represa no serán utilizadas sin el previo consentimiento de los Kunas<sup>93</sup>.

89. Respecto a este acuerdo, el Estado afirmó en el procedimiento ante la CIDH que “constituyó un instrumento jurídico de carácter vinculante por medio del cual el Gobierno de la República de Panamá, se obligó con los indígenas Kuna de Bayano a demarcar la tierra y reubicar a los colonos entre otros”<sup>94</sup>. La CIDH da por probado que, al menos desde 1976, el Estado se comprometió, de modo expreso e irrefutable, a la demarcación de las tierras de los Kuna de Madungandí y al desalojo de los demás ocupantes en éstas.

90. Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Farallón, el 29 de enero de 1977, fue firmado el Acuerdo de Fuerte Cimarrón entre representantes de la Corporación del Bayano, la Guardia Nacional y representantes del pueblo Kuna de Madungandí<sup>95</sup>. En el punto 2

---

...continuación

Gobierno, [a] mediados de 1973 creó el Proyecto de Desarrollo Integral del Bayano”. Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una Comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 40. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>91</sup> Decreto 112 del 15 de noviembre de 1973, *Gaceta Oficial* N° 17,621 de 24 de junio de 1974. Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1973/1973\\_026\\_2085.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1973/1973_026_2085.PDF). Anexo 4. Atencio López. “Alto Boyano: cronología de la lucha del pueblo Kuna”, *Este País*, No. 36, 1992. Anexo 15 de la Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>92</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y escrito del Estado de fecha 24 de marzo de 2011, recibido el 25 de marzo de 2011.

<sup>93</sup> En el Acuerdo de Farallón se alcanzan compromisos más específicos referidos a la reevaluación de los permisos de explotación de madera dejados para los Kuna (punto 2), compromiso de llevar agua potable a las comunidades (punto 3), cancelación de todo permiso de cacería (punto 4), creación de una policía forestal y de caza nombrada de común acuerdo entre el Jefe de Gobierno y los caciques kunas (punto 7), y construcción de un Centro de Salud (punto 8). **Anexo X.** Acuerdo de Farallón del 29 de octubre de 1976. Anexo 13 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 6 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>94</sup> Escrito del Estado de fecha 26 de septiembre de 2011, recibido por la CIDH el 27 de septiembre de 2011.

<sup>95</sup> Anexo 19. Acuerdo de Fuerte Cimarrón del 29 de enero de 1977. Anexo 12 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

de dicho Acuerdo se estableció un nuevo cronograma de pago para actualizar los compromisos atrasados en concepto de indemnización y construcción de viviendas<sup>96</sup>. Asimismo, en el punto 5, la Corporación del Bayano se comprometió a reconocer una suma de dinero a las comunidades indígenas para la extracción de madera<sup>97</sup>.

91. Por su parte, las comunidades Emberá que habitaban en la zona del Bayano fueron trasladadas cerca al río Membrillo, en la región de Darién<sup>98</sup>. Sin embargo, este asentamiento inicial resultó ser inadecuado, por lo que fueron reubicados a dos aldeas, Ipetí y Piriati, en el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá. El 5 de febrero de 1975, se firmó el Acuerdo de Majecito, mediante el cual se reconoció su reubicación a estas dos nuevas localidades<sup>99</sup>.

92. Terminada la construcción de la hidroeléctrica, el Estado panameño promulgó la Ley N° 93 del 22 de diciembre de 1976, mediante la cual creó la “Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano” (en adelante “la Corporación del Bayano” o “la Corporación”), empresa de propiedad enteramente estatal creada para administrar la hidroeléctrica<sup>100</sup>. En el artículo 14 de dicha ley se dispuso que la Corporación del Bayano subrogue al Proyecto para el Desarrollo Integral del Bayano en todos sus derechos y obligaciones<sup>101</sup>. Con relación al patrimonio de la Corporación, el artículo 16 de la Ley No. 93, del 22 de diciembre de 1976, estableció lo siguiente:

Artículo 16.- Derógase el Decreto No. 123 de 8 de mayo de 1969 y se crea como área forestal, todas las aguas arriba del sitio de presa, tierras que comprenden la Cuenca

---

<sup>96</sup> Artículo 2 del Acuerdo de Fuerte Cimarrón.- La Corporación Bayano se compromete y los Representantes Indígenas aceptan el siguiente programa de pago para actualizar los compromisos atrasados en concepto de indemnización y construcción de vivienda: Febrero (cancelar los meses de septiembre y octubre), marzo (cancelar los meses de noviembre y diciembre), abril (cancelar los meses de enero y febrero de 1977), mayo (cancelar los meses de marzo y abril). Anexo 19. Acuerdo de Fuerte Cimarrón del 29 de enero de 1977. Anexo 12 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>97</sup> Artículo 5 del Acuerdo de Fuerte Cimarrón.- La Corporación Bayano se compromete a reconocerle una suma de dinero a las comunidades indígenas por extracción de madera. Este porcentaje será establecido teniendo en cuenta los intereses e inversiones de la Corporación Bayano y los intereses de los indígenas. Los dirigentes Kuna de alto Bayano designarán un representante para que coordine con la Dirección de Planificación y Finanzas de la Corporación el monto de esta suma [sic]. Anexo 19. Acuerdo de Fuerte Cimarrón del 29 de enero de 1977. Anexo 12 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>98</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 20. Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción de la Mesa de Concertación de la Zona Bayano del 25 de agosto de 1999. p. 5. Anexo 32 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000 y anexo 20 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001; y Anexo 21. Resumen ejecutivo de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>99</sup> De acuerdo a información aportada por las partes: “Correspondía al IRHE [Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación], conjuntamente con la Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano, hacer la demarcación de las tierras para los Emberá, asignando a la comunidad de Piriati 2.650 hectáreas y a la comunidad de Ipetí, 2.490 hectáreas, globos de terreno que se encuentran ubicados a la orilla de la carretera Panamericana”. Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 8; y Anexo 20. Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción de la Mesa de Concertación de la Zona Bayano del 25 de agosto de 1999. p. 5. Anexo 32 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 20 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>100</sup> Artículo 1 de la Ley No. 93 del 22 de diciembre de 1976. Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1976/1976\\_025\\_1251.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1976/1976_025_1251.PDF).

<sup>101</sup> Artículo 14 de la Ley No. 93 del 22 de diciembre de 1976.- La Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano subroga al Proyecto para el Desarrollo Integral del Bayano en todos sus derechos y obligaciones. Para estos efectos, todos los contratos celebrados por el Proyecto para el Desarrollo Integral del Bayano se tendrán por celebrados con la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano.

Hidrográfica del Río Bayano, que pasan a formar parte del Patrimonio de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, con excepción de las tierras destinadas a Reservas Indígenas<sup>102</sup>.

93. De otro lado, a inicios de los años 70's el Estado decidió llevar a cabo la construcción de un tramo de la carretera Panamericana, sistema de vías que buscaba conectar el continente americano. En concreto, se propuso la construcción del trecho entre el puente sobre el río Cañitas, en el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá hasta la frontera con Colombia. Por esta razón, se emitió la Ley No. 71 del 20 de septiembre de 1973, reformada por la Ley No. 53 del 1 de septiembre de 1978. Mediante estas disposiciones se estableció lo siguiente:

Artículo 1. Declárase de interés social urgente la construcción del tramo de la Carretera Panamericana comprendido entre el puente sobre el río cañitas en el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá y la frontera con la República de Colombia, así como el uso de las tierras estables comprendidas en una faja hasta de ocho (8Kms) kilómetros de ancho a cada lado de la línea central de dicha carretera. (...)

Artículo 4. El Órgano Ejecutivo, conforme a las necesidades de utilidad pública o social o en base a los proyectos de desarrollo socioeconómico podrá reglamentar la adjudicación de las tierras comprendidas en la zona descrita en el Artículo 1 que en la actualidad sean propiedad del Estado. Hasta tanto el Órgano Ejecutivo no dicte la reglamentación a que se refiere el presente artículo, la adjudicación se registrará por las disposiciones<sup>103</sup>.

94. La CIDH observa que si bien los pueblos indígenas fueron trasladados a nuevas tierras, en años posteriores el Estado no reconoció jurídicamente su propiedad colectiva ni demarcó físicamente su territorio. Ello, sumado a la migración de campesinos atraídos por la construcción de la carretera Panamericana, dio lugar a que se iniciara la invasión de personas no indígenas a los territorios en los que habían sido reubicadas las presuntas víctimas<sup>104</sup>. Asimismo, de acuerdo a la información presentada por las partes, a pesar de la promulgación del Decreto de Gabinete No. 156, el Estado no cumplió con pagar efectivamente el total de las compensaciones económicas acordadas, sino que cesó unilateralmente el pago de las mismas<sup>105</sup>.

### **3. Comisión Interinstitucional, Decreto 5-A y Convenios de Acuerdo Mutuo (1980 - 1990)**

---

<sup>102</sup> Posteriormente, mediante Ley No. 6 del 3 de febrero de 1997 se traspasan todos los bienes de la Corporación Bayano a la Empresa de Generación Eléctrica Bayano S. A. Ley No. 6 del 3 de febrero de 1997. Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1990/1997/1997\\_148\\_1785.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1997/1997_148_1785.PDF).

<sup>103</sup> Ley No. 71 del 20 de septiembre de 1973, reformada por la Ley No. 53 de 1 de septiembre de 1978. Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1970/1973/1973\\_027\\_2252.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1973/1973_027_2252.PDF). Anexo 13. Informe y Recomendación de la Comisión Intergubernamental. Anexo 21 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001. p. 1; y petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 15.

<sup>104</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 22.

<sup>105</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 15; Anexo 22. Diagnóstico de la situación legal de las tierras de las comunidades indígenas de Alto Boyano, II parte, 1999, p. 22. Anexo 23 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001. Asimismo, afirmaciones posteriores del Estado confirman el incumplimiento de los pagos. En la segunda reunión para llegar a un acuerdo de solución amistosa, se afirma "[H]ay que verificar los pagos realizados a los indígenas y campesinos, con motivo de la construcción de la Hidroeléctrica del Bayano, y sobre esa información avanzar hacia soluciones viables. Una evaluación similar se requiere para los Emberá de Ipetí y Piriati". Escrito del Estado de fecha 18 de febrero de 2002, recibido por la CIDH el 26 de febrero de 2002.

95. Debido al incumplimiento de los compromisos iniciales, los pueblos indígenas debieron llevar a cabo nuevos acuerdos con el Estado. La CIDH observa que este proceso de renegociación estuvo marcado por el constante incumplimiento por parte del Estado de los compromisos alcanzados, seguido por la realización de manifestaciones públicas y actos de descontento, como bloqueos de carreteras y embargos de madera, los cuales daban lugar a que el Estado realice nuevos acuerdos, otra vez incumplidos.

96. En cuanto al pago de las indemnizaciones, en 1980 el pueblo Kuna logró llegar a un acuerdo con relación a los pagos de compensación suspendidos, firmado por el Vicepresidente de la República, Ricardo De La Espriella. Según lo pactado, el pago de las indemnizaciones se prolongaría por cinco años más, por lo que debían pagarse durante un total de ocho años. Sin embargo, este nuevo compromiso tampoco fue cumplido en su totalidad<sup>106</sup>.

97. De otro lado, desde el año 1981, se llevaron a cabo una serie de reuniones entre las autoridades del pueblo Kuna de Madungandí y Emberá, líderes de los diferentes asentamientos de campesinos ya existentes, representantes de la Corporación del Bayano e instituciones estatales relacionadas con la tenencia de la tierra<sup>107</sup>. Como resultado de estas reuniones, se constató que se trataba de una situación compleja, por lo que se constituyó una Comisión de carácter interinstitucional que se encargara "del Ordenamiento y Manejo integral de la Cuenca Hidrográfica de Alto Bayano"<sup>108</sup>. Dicha Comisión se planteó como objetivo realizar un censo de población en las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati; además de hacer un primer estudio de la situación de la tenencia de la tierra en algunas áreas que ya se consideraban conflictivas, estudio que pretendía definir los límites entre las tierras de los Kuna de Madungandí y los colonos. Asimismo, la Comisión realizó una listado de los colonos que debían desalojar la zona. No obstante, éstos se opusieron al desalojo, lo que dio inicio a una serie de situaciones de conflictividad entre indígenas y colonos<sup>109</sup>.

98. El 23 de abril de 1982, el Gobierno promulgó el Decreto 5-A, por el cual se reglamentó la adjudicación a ocupantes y colonos de las tierras que fueron declaradas como propiedad estatal por la citada Ley No. 71 de 20 de septiembre de 1973, modificada por Ley No. 53 de 1 de septiembre de 1978. A través del Decreto 5-A se dispuso la adjudicación de parcelas, a título de venta, ubicadas en la franja de hasta ocho kilómetros de ancho a cada lado de la línea central del tramo de la carretera Panamericana, comprendida entre la quebrada Guayabo, paralela al río Wacuco, en el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, y la frontera de Colombia<sup>110</sup>. Con

---

<sup>106</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 19; y escrito del Estado de fecha 24 de marzo de 2011, recibido el 25 de marzo de 2011. p. 2. Otras pruebas documentales presentadas por las partes hacen referencia también a la prolongación por ocho años del pago de las indemnizaciones acordadas: "Antes de que se inundara el lago, el Gobierno otorgó permisos para explotar las maderas del área, con lo obtenido por este recurso se indemnizaría por 8 años a los productores afectados (indígenas y colonos)". Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 21. Asimismo, véase Anexo 6. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera del año 2002. Apéndice E del escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha; y Anexo 23. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera de julio de 2009. Anexo F del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>107</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 22.

<sup>108</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 23.

<sup>109</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 23.

<sup>110</sup> Decreto 5-A de 23 de abril de 1982. "Por el cual se reglamenta la Adjudicación de Tierras Estatales Rurales, de la Quebrada Guayabo paralela al Río Wacuco, es el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, hasta la Frontera con  
Continúa...

relación a las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas del Bayano, dicho Decreto dispuso lo siguiente:

Artículo 2. Queda prohibida la adjudicación a cualquier título de las tierras estatales comprendidas y descritas: (...) e). En las áreas de las comarcas indígenas Kuna y Emberá cuya demarcación esta a cargo de la Dirección Nacional de Política Indígenita y los dirigentes de esas comunidades. Mientras determina dicha demarcación física Las Comunidades Kuna y Emberá Podrán vetar las solicitudes de adjudicación de parcelas que pertenecen a los territorios de esas comarcas [sic]. (...)

Artículo 5. En el territorio de las Comarcas, corresponderá a la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, conjuntamente con las comunidades indígenas Kuna y Emberá, velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales, renovables, tales como la flora, o cubierta forestal, los suelos, la fauna y las aguas.

Para el caso de utilizarse un uso no racional de tales recursos naturales renovables, la autoridad tradicional indígena lo hará así saber al funcionario competente de RENARE para impetrar que se cumplan las medidas correctivas necesarias. (...)

Artículo 9.- El Funcionario Sustanciador de la Reforma Agraria rechazará la presentación de solicitudes de adjudicación cuando se refiera a parcelas comprendidas dentro de las áreas inadjudicables, que se nombran en los artículos 2, 3, y 4 de este Decreto, e indicará al peticionario, verbalmente y por escrito, la prohibición absoluta de iniciar trabajos desmonte en esta áreas bajo apercibimiento de ordenar su desalojo, con el auxilio de la fuerza pública; y además, con las pérdida de sus mejoras, para el caso de contravención. Cuando se trate de personas que deriven su sustento únicamente de la actividad agrícola o ganadera, estará obligado, además, el Funcionario Sustanciador de la Reforma Agraria a indicarle las áreas disponibles de ocupación agrícola, o ganadería, o agroforestal.

99. La CIDH observa que si bien el artículo 2 del Decreto 5-A dispuso la exclusión de las áreas pertenecientes a los pueblos Kuna y Emberá, el otorgamiento de facultad a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para adjudicar parcelas a ocupantes y colonos en las zonas aledañas, supuso el agravamiento de la situación de riesgo en que se encontraban sus territorios, sumada a la falta de demarcación de los mismos, reconocida expresamente en el texto de la disposición citada<sup>111</sup>.

100. Ante la permanencia de la problemática, en los años siguientes, los pueblos indígenas continuaron los esfuerzos dirigidos a titular, delimitar y demarcar sus territorios. El 6 de septiembre de 1983 se firmó un acuerdo entre el pueblo Kuna del Bayano, la comunidad Emberá de Piriati y el Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante el cual se acordó el establecimiento de los límites entre ambos pueblos indígenas<sup>112</sup>. Posteriormente, el 3 de agosto de 1984 el Estado y el

---

...continuación

Colombia". Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1980/1982/1982\\_019\\_1538.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1980/1982/1982_019_1538.PDF).

<sup>111</sup> Decreto No. 5-A del 23 de abril de 1982. "Por el cual se reglamenta la Adjudicación de Tierras Estatales Rurales, de la Quebrada Guayabo paralela al Río Wacuco, es el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, hasta la Frontera con Colombia". Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1980/1982/1982\\_019\\_1538.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1980/1982/1982_019_1538.PDF).

<sup>112</sup> Dicho acuerdo, a la letra, estableció lo siguiente:

1. El límite entre la Comarca Kuna del Bayano y la Comunidad Indígena de Piriati, lo constituirá la antigua trocha de la Comarca Kuna;
2. Para realizar la ubicación física de la trocha que servirá de límite, sólo se hará mediante la participación de representantes de ambos grupos indígenas conjuntamente con la representación Estatal;
3. El mantenimiento de la trocha en mención se hará mediante la participación conjunta de ambos grupos indígenas, según como lo estimen conveniente;

Continúa...

pueblo Kuna de Madungandí firmaron un compromiso titulado “Convenio de Acuerdo Mutuo”. En el punto primero de dicho acuerdo, el Estado reiteró, a través de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, su obligación de crear una comarca para el pueblo Kuna<sup>113</sup>.

101. Por su parte, el 15 de agosto de 1984, las autoridades de las comunidades Emberá de Piriati e Ipetí, y la Corporación del Bayano firmaron un “Acuerdo Mutuo”, en el que se estableció que ésta última se comprometía a “realizar todos aquellos pasos que sean necesarios a fin de que se vean realizadas las aspiraciones indígenas en lo que respecta a la demarcación plena de la Reserva Emberá en las áreas de Ipetí y Piriati”<sup>114</sup>.

102. Dado que tales compromisos no fueron cumplidos, la tierra permaneció sin límites reconocidos y protegidos, lo que generó que continuara la invasión de colonos hacia tierras indígenas. A pesar de esta situación, la CIDH observa que el Estado realizó pocas o casi nulas acciones dirigidas a retirar a las personas no indígenas de los territorios de los Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano<sup>115</sup>.

103. De acuerdo a información aportada por las partes, en 1989 los Kuna de Madungandí elaboraron un Anteproyecto de Ley para que se reconozca su territorio bajo la figura jurídica de

---

...continuación

4. Los indígenas emberás de la Comunidad de Piriati, tendrán libre acceso al lago para desarrollar sus actividades cotidianas tales como transportación, caza, pesca, etc.;

Este globo de terreno se les asignará a la Comunidad Indígena mediante título colectivo y se tomará para tales efectos los límites aquí acordados.

Anexo 24. Acuerdo del 6 de setiembre de 1983. Anexo 14 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 7 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>113</sup> En concreto, el artículo primero dispuso: La Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano se compromete con la Comunidad Kuna de Madungandí a poner todo su empeño, a fin de proceder en forma inmediata, a ver realizadas las aspiraciones de la comunidad mencionada, a fin de que sea creada la Comarca. A través de este Convenio, se establecen también acuerdos con relación a la conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, tales como la flora, fauna y aguas; para lo cual se exige la aprobación por parte de la Corporación Bayano, la Dirección Nacional de Recursos Renovables (RENARE) y las autoridades de los Kuna de Madungandí. Anexo 25. Convenio de Acuerdo Mutuo del 3 de agosto de 1984. Anexo 15 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 8 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>114</sup> Dicho Acuerdo, a la letra, dispuso: Primero. La Corporación Bayano se compromete a realizar todos aquellos pasos que sean necesarios a fin de que se vean realizadas las aspiraciones indígenas en lo que respecta a la demarcación plena de la Reserva Emberá en las áreas de Ipetí y Piriati. Segundo. Los trabajos que se realicen en el sentido de cumplir lo anterior estarán encaminados en función de que dichas tierras serán a título colectivo, con lo que constituirá un patrimonio de la población indígena mencionada (...) Anexo 26. Convenio de Acuerdo Mutuo del 15 de agosto de 1984. Anexo del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.

<sup>115</sup> Consta en el expediente ante la CIDH el acta de una reunión llevada a cabo con las autoridades del pueblo indígena Kuna y la Corporación del Bayano, el 7 de agosto de 1984, en la que se hace referencia al pago de indemnizaciones a colonos para que desalojen las tierras indígenas [Anexo 27. Acta de reunión realizada el 7 de agosto de 1984. Anexo 16 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 9 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001]. Asimismo, consta en el expediente ante la CIDH un telegrama oficial enviado por la Gobernación de la Provincia de Panamá al Alcalde del Distrito del Chepo, el 18 de julio de 1995, mediante el cual se notifica que “en caso Ipetí-Emberá y Kuna, Gobierno nacional tomo decisión desalojar de colonos áreas indígenas desde abril de 1992. Los señores Enock Ponte y Guadalupe de Pineda deben cumplir esta disposición de inmediato” [Anexo 28. Telegrama oficial del 18 de julio de 1995. Anexo 25 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000]. Igualmente, obra ante la CIDH la Resolución No. 4 adoptada por la Corporación del Bayano el 16 de marzo de 1989, mediante la cual prohibió “la cacería, la tala indiscriminada, las quemas y rozas en el área de patrimonio de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano”, bajo sanciones monetarias. La CIDH nota que si bien se reconoce la ilegalidad de las actividades llevadas a cabo por los invasores en la zona, esta medida estaba dirigida a proteger el patrimonio de la Corporación, antes que el de los pueblos indígenas. [Anexo 29. Resolución No. 4 emitida por el Director de la Corporación de la Represa con fecha 16 de marzo de 1989. Anexo 17 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 10 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001].



“comarca indígena”, el cual fue presentado al Ministerio de Gobierno y Justicia, y en 1990 a la Asamblea Legislativa<sup>116</sup>.

#### **4. Agravamiento de la invasión de personas no indígenas, manifestaciones públicas y creación de la Comarca Kuna de Madungandí (1990 - 1996)**

104. La adjudicación de parcelas a colonos en las zonas aledañas, así como las nulas acciones efectivas dirigidas a proteger el territorio de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá entre los años 1980 y 1990, llevó a que en la década de los 90's se agravara la invasión de colonos a las tierras indígenas<sup>117</sup> y se intensificara la situación de conflictividad en la zona<sup>118</sup>.

105. La respuesta del Estado fue la creación de un “Equipo Interdisciplinario Gubernamental”, integrado por la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, la Dirección de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, el Director de la Corporación del Bayano, entre otras entidades estatales. El equipo tuvo a su cargo la elaboración de un acuerdo, firmado el 23 de marzo de 1990, con dos comisionados indígenas, además de las autoridades del Estado, en el que se señala: “[L]os derechos posesorios del sector indígena del área de Bayano, así como el equilibrio ecológico tan necesario para la vida de la Represa de Bayano se ven hoy [perjudicados por] la incursión de los colonos en la zona”<sup>119</sup>. Por ello, en el artículo 1 del acuerdo, se prohibió la quema en las zonas de protección y en el artículo 2 se resolvió que: “Los Colonos que estén dentro de los límites de la Comarca, y en la parte alta de la cuenca de protección del río, así como también los que llegaron después del 20 de diciembre del presente año tienen que salir del área en conflicto”<sup>120</sup>.

106. Para dar concreción al pacto firmado el 23 de marzo de 1990, los pueblos indígenas firmaron el 16 de julio de 1991 el “Acuerdo de Trabajo para el Reordenamiento Territorial del Alto Bayano suscrito entre el Gobierno Provincial de Panamá y el Pueblo Kuna de Wacuco, Ipetí y otras Comunidades”, en el cual los órganos estatales involucrados se comprometieron a “realizar esfuerzos para reubicar a los colonos invasores de las tierras protegidas para la conservación de la flora y fauna de la cuenca hidrográfica del [B]ayano”. Para ello, se estableció el 15 de septiembre de 1991 como límite para que se cumpla lo dispuesto<sup>121</sup>. Sin embargo, no tuvo lugar la reubicación en la fecha indicada. Como consecuencia de este nuevo incumplimiento, el pueblo Kuna bloqueó la carretera que rodea el Lago Bayano.

---

<sup>116</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 23 y 25.

<sup>117</sup> Según información presentada a la CIDH, en esos años, “[los colonos] llegan a la zona indiscriminadamente y sin control debido a la falta de autoridad en el área y empiezan de esta forma a nacer asentamientos a orillas de la carretera Panamericana”. Anexo 21. Resumen ejecutivo de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 4.

<sup>118</sup> La situación es descrita por información aportada por las partes del siguiente modo: “Este momento es considerado crítico dentro de la historia reciente de los acontecimientos sucedidos en la cuenca del Bayano: los indígenas denuncian nuevamente ante el Gobierno la intromisión en sus tierras, los colonos alegan que esos terrenos ‘son de propiedad del Estado y específicamente de la Corporación Bayano’ y el Gobierno responde creando una nueva Comisión integrada por las instituciones pertinentes y los representantes de los sectores indígenas y campesinos, la comisión le corresponde encargarse de estudiar el problema de las invasiones denunciadas”. Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 24.

<sup>119</sup> Anexo 30. Acuerdo del 23 de marzo de 1990. Anexo 18 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 11 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>120</sup> Anexo 30. Acuerdo del 23 de marzo de 1990. Anexo 18 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 11 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>121</sup> Anexo 31. Acuerdo de Trabajo para el Reordenamiento Territorial del Alto Bayano suscrito entre el Gobierno Provincial de Panamá y el Pueblo Kuna de Wacuco, Ipetí y otras Comunidades del 16 de julio de 1991. Anexo del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.



107. El resultado de esta acción fue la emisión de la Resolución 002 y Resolución 63. La primera de ellas, fue adoptada el 24 de enero de 1992 por el Director General de la Corporación del Bayano, disponiendo la reubicación de los “colonos Ipetí Emberá a áreas de no conflicto” y la “recuperación de todas las tierras que son Patrimonio de la Corporación Bayano y que hayan sido indemnizadas o reocupadas”<sup>122</sup>. De otro lado, en la Resolución 63, del 17 de marzo de 1992, adoptada por el Ministerio de Gobernación y Justicia, se resolvió conferir a la Gobernación de la Provincia de Panamá y a la Alcaldía de Chepo, las facultades, y apoyo económicos y logísticos necesarios para disponer la reubicación de los colonos en las áreas de conflicto a las que se refiere la Resolución 002. Igualmente, se brindó instrucción a la policía para facilitar la movilización y protección de los colonos y preservar el orden dentro del área<sup>123</sup>.

108. A pesar de tales resoluciones, nuevamente no se ejecutó el desalojo de los colonos. Ante esta situación, en mayo de 1993 los Kuna y los Emberá realizaron manifestaciones públicas exigiendo el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con el Estado, lo cual desembocó en una huelga nacional organizada por líderes indígenas de diferentes partes del país<sup>124</sup>.

109. A causa de la presión generada por estas manifestaciones públicas, el Presidente Guillermo Endara creó una Comisión Mixta, a cargo de un delegado presidencial, Miguel Batista, y conformada por representantes estatales e indígenas. Esta Comisión elaboró un estudio sobre las reformas que debían ponerse en práctica para enero de 1994. Entre ellas se encontraba “la creación de una reserva de *comarca* para los Kunas de Madungandí y de la región de Bayano” y la “demarcación de las tierras colectivas de las 42 comunidades Emberá que estuvieran fuera de la Comarca de Emberá - Drua, la cual fue creada por la ley 22 de 1983”<sup>125</sup>. El Estado no llevó a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento efectivo a estos compromisos.

110. El 5 de diciembre de 1994 la Corporación del Bayano emitió una resolución prohibiendo el establecimiento de nuevos asentamientos humanos, la tala, quema y la expansión de las fronteras agropecuarias en las explotaciones existentes<sup>126</sup>. El 13 de diciembre de 1994 el Ministro de Gobierno y Justicia, a través de la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, instruyó al Alcalde del Distrito de Chepo para que cumpliera con la citada resolución<sup>127</sup>. La CIDH no fue informada sobre acciones efectivas para el cumplimiento de tal resolución.

111. El 31 de marzo de 1995 fue suscrito un acuerdo entre las autoridades indígenas y los colonos que habitaban en ese momento tierras de los Kuna de Madungandí, refrendado por las autoridades del Gobierno nacional. En dicho acuerdo se estableció que:

---

<sup>122</sup> Anexo 32. Resolución 002 del 24 de enero de 1992. Anexo 19 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 14 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>123</sup> Anexo 33. Resolución 63 del 17 de marzo de 1992. Anexo 20 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 13 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>124</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 23. **Anexo X**. Notas tituladas “Panama: Indians say blood will flow unless they get land rights”, Inter Press Service, 18 de mayo de 1993; “Antimotines enfrentan a los indígenas que se toman Puerto Obaldía”, El Siglo, 29 de mayo de 1993; y “Panama: Tensions Between Government and Amerindians Subsidies”, Inter Press Service 3 de junio de 1993. Anexos 40, 41 y 42 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>125</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. pp. 24-25.

<sup>126</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 25.

<sup>127</sup> Anexo 35. Comunicación del Ministro de Gobierno y Justicia del 13 de diciembre de 1994. Anexo 14 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.

Tomando en consideración los antecedentes de otras propuestas de Comarca, los colonos se quedan donde están bajo ciertas condiciones especiales:

- No podrán expandir sus fronteras agrícolas más allá de donde se encuentran actualmente.
- Las tierras que en este momento usufructúan, no podrán ser cedidas ni permutadas, ni vendidas a terceros.
- Si hace lo indicado anteriormente o salen del área, estas tierras revierten al patrimonio de la comarca.
- Todo esto se hará bajo las condiciones acordadas y por documentos firmados con las autoridades y las partes afectadas<sup>128</sup>.

112. El 29 de diciembre de 1995, se aprobó la ley que crea la Comarca Kuna de Madungandí, la misma que fue refrendada como Ley No. 24 el 12 de enero de 1996. Los artículos 1 y 2 de esta ley disponen:

Artículo 1. Créase la Comarca Kuna de Madugandi, constituida por un área geográfica sobre la provincia de Panamá, distrito de Chepo, corregimientos de El Llano y Cañitas, ubicada dentro de los siguientes linderos: [...]El polígono descrito tiene una superficie aproximada de mil ochocientos (1800) kilómetros cuadrados o ciento ochenta mil (180,000) hectáreas<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Anexo 21. Resumen ejecutivo de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 5.

<sup>129</sup> El artículo 1 de la Ley No. 24 describe los siguientes linderos de la Comarca: [...] partiendo del punto No. 1, ubicado a 400 metros más allá de la intersección de la Carretera Panamericana y la que conduce a la presa Viejo Pedro, ubicada a 34.4 Kms. de la Garita de Chepo, se sigue por la Carretera Panamericana hacia Darién hasta encontrar el monumento C.R. 107C línea 3 del Instituto Geográfico Tommy Guardia. De este monumento C.R. 107C línea 3, se continúa por la Carretera Panamericana hacia Darién 200 metros, hasta encontrar el punto No. 2. De este punto se sigue, por la trocha, en dirección Suroeste hasta llegar al lecho de la quebrada de Sardian o Caracolito; se continúa por esta quebrada, aguas abajo, hasta su desembocadura en el lago Bayano, distinguido como punto No. 3. De este punto se sigue en línea recta imaginaria, con rumbo Suroeste, atravesando el lago Bayano, hasta la Punta Majecito (Isla Maje), distinguido como punto No. 4. De este punto, más al Este, se sigue hasta Punta Read, distinguido como punto No. 5. De este punto se continúa en línea recta imaginaria atravesando el lago Bayano, con rumbo Sureste, hasta llegar a la Punta Pueblo Nuevo, distinguido como el punto No. 6. De aquí se sigue por la curva de nivel 63 metros (nivel máximo del lago Bayano), con dirección Este hasta la Punta Ugandí o Punta Nilo, distinguido como punto No. 7. De este punto se sigue, por una trocha, con rumbo Sureste, hasta llegar al punto No. 8, localizado en el poblado Quebrada Cali, a una distancia aproximada de 2,125 metros del puente sobre el río Aibir. De aquí se sigue 883 metros por la Carretera Panamericana hacia Darién, hasta encontrar la intersección con la trocha que queda a mano izquierda, distinguido como punto No. 9. De aquí se sigue la trocha con rumbo Sureste, una distancia de 9.1 Kms., hasta encontrar la desembocadura del río Catrigandí en el lago Bayano, distinguido como punto No. 10, colindando del punto No. 9 al punto No. 10, con las tierras colectivas Emberá – Piriati. Luego se sigue el río Catrigandí, aguas arriba, a una distancia de 3.1 kms. hasta encontrar el P. I. No. 117, donde se localiza el punto No. 11. De aquí se continúa por la trocha hasta el río Curti, identificado como punto No. 12. De este punto se sigue, aguas arriba, hasta el puente sobre el río Curti en la Carretera Panamericana, identificado como punto No. 13. Luego se sigue por la Carretera Panamericana hacia Darién hasta el puente sobre el río Wacuco o Dianwardumad, identificado como punto No. 14. De este punto se sigue por el río o Dianwardumad, aguas abajo, y a una distancia de 70 metros se llega a la trocha, identificado como punto No. 15. De aquí se sigue por dicha trocha en dirección Sur 71° Este y a una distancia de 11.1 Kms. se llega al punto No. 16, ubicado en el río Playa Chuso o Dibirdirrale. De este punto con rumbo Sur 79° Este y a una distancia de 9 kms. se llega al punto No. 17. De aquí se sigue por dicha trocha en dirección Sur 39° Este y a una distancia de 3.1 Kms., se llega al punto No. 18. De este punto con rumbo Sur franco, a una distancia de 600 metros, se llega al Punto No. 19, ubicado en la quebrada Higueral o Dirudí. De este punto a una distancia aproximada de 5.1 Kms., se llega al punto No. 20, ubicado en la intersección con el camino que conduce del poblado de La Ocho a Pingadícito. De este punto con rumbo Norte 66° Este, a una distancia de 5.5 kms., se llega al punto No. 21, ubicado en el río Pingadícito. De este punto siguiendo la trocha en dirección Noreste, pasando el río Pingandí, se llega al punto No. 22. De este punto con rumbo Norte 36° Este, se llega al punto No. 23, ubicado a una distancia de 400 metros del camino, que comunica a los pueblos Sábalo y Wala. De este punto, con dirección Norte 85° Este, se llega al punto No. 24, ubicado sobre el camino que va de Sábalo a Wala. De este punto en dirección Sur 60° Este, se recorre una distancia aproximada de 2.6 Kms. hasta el punto No. 25, ubicado sobre el camino que va de Sábalo a Wala. Siguiendo el camino encontramos el punto No. 26, ubicado en los límites de las provincias de Darién y Panamá. De allí se continúa por dicho límite en dirección Norte hasta el punto No. 27, ubicado en la serranía de San Blas. De aquí se sigue en dirección Noroeste por todo el límite de San Blas y la provincia de Panamá, hasta el punto No. 28, ubicado al Norte del río Espavé o Bunorgandí. De aquí se sigue con rumbo Sur franco hasta la cabecera del río Espavé o Bunorgandí, luego por dicho río, aguas abajo, recorriendo una distancia, desde la serranía, de 9.9 kms., para llegar al punto No. 29. De este modo, con rumbo Sur 47° Oeste, a una distancia aproximada de 5 kms., se llega al punto No. 30 en el río Playita o Dinalugandí. De este punto, con rumbo Sur 82° Oeste, a una distancia aproximada de 4.1 Kms., se llega al punto No. 31. Continúa...

Artículo 2. Las tierras descritas en el artículo anterior son de propiedad colectiva de la Comarca Kuna de Madungandí, cuya tenencia, conservación y uso, se reglamentará de acuerdo con la Constitución Política, las leyes nacionales vigentes y las disposiciones de la presente ley.

El subsuelo, que pertenece al Estado conforme al Artículo 254 de la Constitución Política, podrá ser explotado en la forma que determina el numeral 5 del precitado artículo, las leyes que rigen la materia y mediante acuerdo de las autoridades y comunidades de la Comarca Kuna de Madungandí (Congreso General) <sup>130</sup>.

113. El artículo 21 de dicha ley estableció lo siguiente: "Se respetará el Acuerdo del 31 de marzo de 1995, suscrito entre indígenas y campesinos que habitan la Comarca Kuna de Madugandí y refrendado por las autoridades del Gobierno nacional"<sup>131</sup>.

##### **5. Mesas de Concertación del Programa de Desarrollo Sostenible del Darién y nueva Comisión Intergubernamental (1996 – 2001)**

114. A pesar de la aprobación de la Ley No. 24 continuó la invasión en territorios de la Comarca<sup>132</sup>. Ello llevó a que, en agosto 1996, miembros del pueblo Kuna de Madungandí obstaculizaran la Carretera Panamericana, lo que desencadenó en un enfrentamiento con la Policía Nacional, con el resultado de varias personas heridas<sup>133</sup>.

115. En vista de ello, el 8 y 29 de agosto de 1996 se convocó a indígenas y campesinos a reuniones en las instalaciones del IRHE, en las que se acordó crear una Comisión Interinstitucional para verificar los cambios ocurridos a raíz de la llegada de nuevos colonos<sup>134</sup>. Una vez obtenidos los resultados, se llevó a cabo el 16 de diciembre de 1996 una reunión entre el Ministro y Vice Ministro de Gobierno y Justicia, la Gobernadora de la Provincia de Panamá, el Alcalde de Chepo y los representantes de la Comarca Kuna de Madungandí. En dicha oportunidad, se concluyó:

Mantener el compromiso de respetar la Ley No. 24 de 1996, al igual que examinar la aplicación del acuerdo a que se refiere dicha ley en el artículo 21 de establecer su cumplimiento.

---

...continuación

ubicado en el río Chuluganti. De aquí se sigue por dicho río, aguas abajo, hasta el punto No. 32, ubicado en la desembocadura de la quebrada Emilio o Acuasibudían en el lago Bayano. De este punto se sigue el contorno del lago en dirección a la presa Viejo Pedro, a una distancia aproximada de 3.7 Kms, hasta llegar al punto No. 33, ubicado en la desembocadura de la quebrada Emilio o Acuasibudían en el lago Bayano. De este punto en línea recta al punto No. 1, que sirvió de partida para esta descripción.

<sup>130</sup> Anexo 5. Ley No. 24 del 12 de enero de 1996. Anexo 11 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; Anexo de escrito presentado por los peticionarios el 19 de enero de 2001; y Anexo 15 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>131</sup> Anexo 21. Resumen ejecutivo de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 6.

<sup>132</sup> Anexo 21. Resumen ejecutivo de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 5.

<sup>133</sup> Anexo 36. Nota titulada "Choque armado entre Indios y Policías" Periódico Crítica, 7 de agosto de 1996; "Defenderemos a muerte la Comarca", La Prensa, 8 de agosto de 1996; "Indígenas denuncian maltrato de policías y firman tregua", El Universal de Panamá, 10 de agosto de 1996. Anexos 47, 48 y 49 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000, respectivamente.

<sup>134</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. p. 28. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

El Gobierno se comprometió a realizar las diligencias y esfuerzos legales con el fin de que las personas identificadas como colonos, que ilegalmente se encontraban dentro de la comarca, fueran desalojadas el 30 de enero de 1997<sup>135</sup>.

116. En seguimiento a este acuerdo se realizó una nueva reunión en diciembre de 1997 en el Concejo Municipal de Chepo. En presencia de distintas entidades estatales -como Reforma Agraria, INRENARE e IRHE- líderes indígenas dieron a conocer la continuidad de la situación<sup>136</sup>.

117. Frente a la permanencia de la invasión de colonos y el sistemático incumplimiento por parte del Estado de los acuerdos alcanzados, el 13 de junio de 1999, el Congreso General Kuna Extraordinario de Madungandí emitió la Resolución N° 1 en la cual se dispone:

Exigir a las autoridades panameñas el cumplimiento de la Ley 24 de 1996, sujeta a las siguientes acciones: (...)

2. A los colonos

a. Desalojo total de los colonos que se encuentran dentro de la Comarca Kuna de Madugandí por el incumplimiento de los acuerdos pactados entre las autoridades de Madugandí y colonos, y sobre todo la Ley 24 de 12 de enero de 1996.

b. Determinar la autoridad de la corregiduría, alcaldía, gobernación que serán encargada de velar por el cumplimiento de los acuerdos pactados<sup>137</sup>.

118. Luego de dicha resolución, se realizó una reunión el 21 de julio de 1999 en la Dirección Nacional de Política Indigenista, con la presencia de la Autoridad Nacional del Ambiente, el Alcalde de Chepo, la Dirección de Reforma Agraria, la Gobernación de Panamá, entre otras entidades. El propósito era "buscar una solución definitiva ante el conflicto de tierra entre la etnia indígena Kuna de Madungandí los Campesinos emigrantes de las provincias centrales, asentándose en las Comunidades de Wacuco, Loma Bonita y Curti"<sup>138</sup>.

119. Posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del "Programa de Desarrollo Sostenible de Darién" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, llevó a cabo el proyecto de "Mesas de Concertación de Zona Bayano"<sup>139</sup>. En el marco de este programa se realizaron reuniones de diálogo con las autoridades del pueblo Kuna y de las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati<sup>140</sup>. De acuerdo a la información aportada por las partes, el 18 de agosto de 1999, se realizó una reunión en la que participaron las autoridades indígenas; dirigentes de los campesinos asentados en Loma Bonita, Curti y Wacuco; y autoridades gubernamentales. Como resultado de

---

<sup>135</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. p. 28. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>136</sup> En particular, el entonces Cacique General de la Comarca, José Oller, expresó que: "los problemas se han agravado porque los colonos están construyendo casas de concreto dentro de las tierras de la Comarca, además de afectar la producción indígena quemando cafetales, cortando los plátanos y siembras de árboles frutales, y de otras violaciones a los acuerdos suscritos como el uso de medios mecanizados en sus cultivos, (...) destruyendo las cercas de alambre por los lados de Wacuco". Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. p. 29. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>137</sup> Anexo 37. Resolución N° 1 del Congreso General Kuna Extraordinario de Madungandí de fecha 13 de junio de 1999. Anexo E del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>138</sup> Anexo 38. Acta de reunión celebrada el día 21 de julio de 1999 en la Dirección Nacional de Política Indigenista. Anexo del escrito del Estado de fecha 9 de julio de 2001, recibido por la CIDH el 13 de julio de 2001.

<sup>139</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 3.

<sup>140</sup> Anexo 21. Resumen ejecutivo de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

dicha reunión, el 19 de agosto de 1999, se firmó un “Acuerdo de Compromisos” en el que se estableció lo siguiente:

1. Que se realice un estudio rápido de tenencia de las tierras y avalúo de las tierras en conflicto.
2. Este estudio debe ser presentado ante la Secretaría de Coordinación Interinstitucional del Programa de Desarrollo Sostenible a través de un equipo Multidisciplinario con la participación de Reforma Agraria, técnicos y comisionados de la Comarca Kuna de Madugandí y del sector campesino.
3. Solicitar a la Coordinación Técnica, así como al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la consecución de los fondos necesarios para la realización del estudio tenencial de la tierra.
4. El estudio tomara como base los otros estudios realizados con anterioridad a la fecha y debe hacerse de forma prioritaria. Además, de tomar en consideración a los censos acordados por ambas partes con anterioridad<sup>141</sup>.

120. Adicionalmente, el 25 de agosto de 1999, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, emitió un “Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción”<sup>142</sup>. Como parte de las recomendaciones, se concluyó que:

A partir de los resultados obtenidos por la consultoría en el proceso de diagnóstico y jerarquización de los conflictos por la tenencia de la tierra en la cuenca Alta del río Bayano, se considera fundamental que el Gobierno asuma la responsabilidad que le corresponde y establezca unas reglas y criterios claros para el uso del territorio en esta frágil área. (...)

Se considera necesario entrar a implementar un Plan de Ordenamiento Territorial en la zona desde una perspectiva holística, prospectiva, democrática y participativa. (...)

Por otro lado, se considera fundamental establecer un marco normativo que cubra la figura de ‘Tierras Colectivas’ para las comunidades indígenas, en la que se regule las acciones que se deben seguir con estos globos de terrenos que son propiedad de las comunidades indígenas que se encuentran ubicadas por fuera de las Comarcas ya establecidas, como es el caso de los compromisos adquiridos desde 1975, con las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati<sup>143</sup>.

121. Dicho programa del Ministerio de Economía y Finanzas, recomendó como plan de acción lo siguiente: (i) la demarcación, delimitación y señalización del globo de terreno de cada comunidad indígena (Ipetí, Piriati y Comarca de Madugandí), y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Majecito y Farallón; (ii) con relación al saneamiento de la comunidad de Ipetí, impulsar una compra de las mejoras de los colonos; (iii) con relación al saneamiento de la comunidad de Piriati, realizar un estudio por parte de la Reforma Agraria, de Manuel Poveda y José María García Quintero, una inspección ocular y la consulta de recibir una compensación; (iv) la emisión por parte de la Dirección de Reforma Agraria de una resolución para reconocer los derechos de usufructo colectivo de los Emberá de Ipetí y Piriati, mientras que se impulsa la ley que reconozca los derechos de las Tierras Colectivas; y (v) la realización de un Estudio tenencial de la tierra

---

<sup>141</sup> Anexo 20. Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción de la Mesa de Concertación de la Zona Bayano del 25 de agosto de 1999. Anexo 32 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 20 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>142</sup> Anexo 20. Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción de la Mesa de Concertación de la Zona Bayano del 25 de agosto de 1999. Anexo 32 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 20 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>143</sup> Anexo 20. Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción de la Mesa de Concertación de la Zona Bayano del 25 de agosto de 1999. pp. 20-21. Anexo 32 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 20 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

ocupada por las comunidades de Loma Bonita, Curti y Wacuco dentro de la Comarca Kuna de Madugandí para tener claridad de la situación física de las tierras<sup>144</sup>.

122. Luego del diagnóstico del Programa de Desarrollo Sostenible se creó una nueva Comisión Intergubernamental con el objetivo de resolver el conflicto de tierras. En su "Informe y Recomendación", presentado al proceso ante la CIDH, se plantearon posibles soluciones, las cuales fueron puestas a consideración del Gobierno Nacional<sup>145</sup>.

123. La CIDH observa que como resultado de las mesas de concertación con los pueblos indígenas se elaboró un plan de acción que recomendaba medidas concretas que resolverían el conflicto de tierras, e igualmente la Comisión Intergubernamental recomendó acciones a tomar para solucionar la problemática en las tierras indígenas. La medida de la cual tiene conocimiento la CIDH es la demarcación física de la Comarca Kuna de Madugandí, por parte de la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo<sup>146</sup>, llevada a cabo entre abril y junio de 2000. Al respecto, la Comisión observa que esta acción fue realizada al considerarse una condición para mitigar el impacto de la pavimentación de la carretera del Puente Bayano a Yaviza, obra que formaba parte del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién. Asimismo, la información al alcance de la CIDH indica que el proceso de demarcación fue realizado en coordinación con las autoridades tradicionales y miembros de la Comarca<sup>147</sup>.

124. En suma, para la fecha de presentación de la petición, el 11 de mayo de 2000, seguían sin cumplirse en su totalidad los compromisos adquiridos por el Estado de Panamá sobre la titulación, demarcación y delimitación de los territorios de las comunidades Emberá del Bayano; se encontraba en proceso la demarcación de la Comarca Kuna de Madugandí, reconocida como tal en 1996; además de la persistencia en ambos casos de la ocupación de colonos en los territorios indígenas. Asimismo, a esa fecha, el Estado no había cumplido los compromisos asumidos con relación al pago de las indemnizaciones originadas con la construcción de la hidroeléctrica, adquiridos a través de los Decretos y los múltiples acuerdos mencionados<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Anexo 20 Informe Final de Conclusiones y Plan de Acción de la Mesa de Concertación de la Zona Bayano del 25 de agosto de 1999. p. 21. Anexo 32 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 20 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>145</sup> Según señaló el Estado, tales alternativas se resumen del siguiente modo: "Indemnizar a los colonos y devolver las tierras a los indígenas; [p]ermutar las tierras ocupadas por los colonos; [o que] se queden los colonos según los términos del acuerdo del 31 de enero de 1995, es decir, que estaban antes de esa fecha, y que deben salir todos los que entraron después". Escrito del Estado de fecha 29 de junio de 2001, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2001. p. 5. Anexo 13. Informe y Recomendación de la Comisión Intergubernamental. Anexo 21 de la Comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>146</sup> La Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo fue creada por Ley No. 58 del 29 de julio de 1998. Según los artículos 101 y 102 de dicha ley, la Comisión tiene un carácter permanente y está facultada para "asesorar y recomendar la solución conveniente y definitiva a los conflictos y discrepancias que existan entre límites de corregimientos, distritos y provincias de la República. En cuanto a la demarcación de comarcas indígenas, coordinará con la Dirección de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia".

<sup>147</sup> Anexo 2. Informe Final de la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo sobre la Demarcación Física de la Comarca Kuna de Madugandí de 2000. Anexo 3 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha

<sup>148</sup> Es por ello que, en dicha fecha, los peticionarios afirmaron que: "Durante veinticinco años, los pueblos indígenas Kuna y Embera han intentado mantener su integridad cultural al negociar y re-negociar pacíficamente con el gobierno de Panamá, con el fin de prevenir nuevos daños y el creciente riesgo de aniquilación de su cultura, causados por la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Bayano. Durante veinticinco años, el gobierno panameño ha ignorado las protestas de los Kunas y los Embera, ha renegado de su obligación para con ellos y, deliberadamente, ha tratado sus intereses y derechos como intrascendentes. Los Kunas y los Emberas ahora buscan presentar esta injusticia ante la Comisión". Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 4.

## **6. Búsqueda de un acuerdo de solución amistosa ante la CIDH: La Comisión Indígena - Gubernamental (2001-2006)**

125. En mayo de 2000 se presentó la petición ante la CIDH. En su escrito de fecha 12 de diciembre de 2001, los peticionarios manifestaron su disposición de alcanzar un acuerdo de solución amistosa. A partir de este momento, hasta inicios del año 2007, se desarrolló una fase de solución amistosa, con varias interrupciones en las negociaciones producto de diferencias entre las partes. Al inicio de esta etapa, las presuntas víctimas presentaron la Resolución No. 0028-01 de 24 de noviembre de 2001, adoptada por el Congreso General de la Comarca, en la cual daban a conocer los puntos más importantes de sus reclamaciones<sup>149</sup>.

126. Con el fin de llevar a cabo la solución amistosa, se estableció una Comisión Indígena-Gubernamental con la participación de autoridades tradicionales de los Kuna y Emberá del Bayano, y de autoridades del Gobierno nacional, provincial y local. En el marco de esta Comisión, se dispuso la conformación de tres subcomisiones: (i) Subcomisión sobre Tierras y Territorios, “encargada de coordinar el saneamiento de las tierras de la Comarca Kuna de Madungandí y de las tierras colectivas de las comunidades de Ipetí, Piriatí y Alto Bayano”; (ii) Subcomisión sobre Indemnizaciones y Gastos, con “el propósito de revisar las indemnizaciones para la Comarca Kuna de Madungandí y de cuantificar las nuevas indemnizaciones a los Kuna y Emberá en forma individual, comarcal y comunitaria”; y (iii) Subcomisión sobre Inversiones Sociales, “encargada de determinar el monto de inversiones sociales para la comarca Kuna de Madungandí y las comunidades indígenas como indemnización colectiva”<sup>150</sup>.

127. En esta etapa, el Estado realizó algunas acciones, tales como la circulación de carteles con advertencia para invasores firmados por el Ministro de Gobierno y Justicia<sup>151</sup>; la capacitación por parte de la Autoridad Nacional de Ambiente a treinta indígenas como

---

<sup>149</sup> En dicha Resolución se dispuso lo siguiente:

Que el Gobierno de Panamá reconozca públicamente el daño a los derechos humanos de los pueblos indígenas Kunas de Madungandí y los Emberá por la construcción de la Hidroeléctrica de Bayano.

Que el Gobierno de Panamá se comprometa a cumplir con los acuerdos de Farallón y subsiguientes, tales como:

1. El saneamiento de las tierras de la Comarca Kuna de Madungandí y de las tierras colectivas de las comunidades de Ipetí, Piriatí y Alto Bayano.
2. La aprobación de urgencia notaria de una ley de tierras colectivas para las comunidades Emberá, en especial Ipetí, Piriatí y Alto Bayano.
3. El pago de las indemnizaciones a que tenemos derecho por pérdidas de tierras, bosques, fauna, y alteración del ecosistema relacionado a nuestros estilos de vida; los cuales deben ser individual comunitarios y comarcales.
4. El pago de los gastos de las comunidades indígenas Kunas y Emberá de gestiones para el cumplimiento de los acuerdos incluyendo la demanda.
5. El pago de gastos, costos y honorarios a nuestros representantes o apoderados legales.
6. El compromiso de inversiones anuales a favor de las comunidades de la comarca Emberá de Piriatí, Ipetí y Alto Bayano.

Además de las otras que consideren los representantes.

Escrito del Estado de fecha 14 de diciembre de 2001, recibido por la CIDH el 19 de diciembre de 2001.

<sup>150</sup> Escrito de los peticionarios de 16 de enero de 2002, recibido por la CIDH el 18 de enero de 2002.

<sup>151</sup> Anexo 39. Nota titulada “Advertencia”, firmada por el Ministro de Gobierno y Justicia. Escrito del Estado de fecha 18 de junio de 2002, recibido por la CIDH el 1 de julio de 2002. p. 14.

guardabosques<sup>152</sup>; y la coordinación entre la Autoridad Nacional de Ambiente y autoridades indígenas para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento comunitarios de los bosques en beneficios de la Comarca de Madungandí<sup>153</sup>.

128. Entre las acciones realizadas para lograr un acuerdo de solución amistosa, los peticionarios encargaron la elaboración del “Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Maje Cordillera”, presentado al Ministerio de Gobierno y Justicia el 12 de mayo de 2003<sup>154</sup>. En este informe se detalla el monto de indemnizaciones pendientes de pago, que ascendía a \$7,824,714.19 (Siete millones, ochocientos veinticuatro mil setecientos catorce y 19/100 dólares americanos). Además, en dicho informe se presentó un diagnóstico sobre las diferentes necesidades de la Comarca Kuna de Madungandí y las comunidades Emberá del Bayano<sup>155</sup>.

129. Asimismo, durante esta etapa fue adoptado el Decreto Ejecutivo No. 267 de 2 de octubre de 2002, por el cual se extiende el ámbito de aplicación del referido Decreto 5-A de 23 de abril de 1982, cuyo artículo segundo dispuso<sup>156</sup>:

Quedan exceptuadas de la aplicación del presente Decreto, las siguientes tierras:

1. La Comarca de Madungandí.
2. Las tierras colectivas de la población Emberá de Ipetí y Piriati, en el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá.
3. Las tierras declaradas inadjudicables mediante Decreto de Gabinete Número 123 de 8 de mayo de 1969.

130. El proceso de negociación culminó definitivamente el 19 de agosto de 2006, fecha en que las autoridades de los pueblos Kuna y Emberá del Bayano emitieron un comunicado manifestando su voluntad de continuar con el trámite de la petición ante la CIDH, en vista de que “[e]l gobierno nacional no tiene ninguna intención de resolver nuestras justas demandas”<sup>157</sup>. Esta decisión fue comunicada a la CIDH por escrito recibido el 19 de enero de 2007<sup>158</sup>.

---

<sup>152</sup> Anexo 40. Certificación de la Autoridad Nacional del Ambiente ARAPE-01-631-02 de 8 de noviembre de 2002. Anexo del Escrito del Estado de fecha 25 de noviembre de 2002, recibido por la CIDH el 2 de diciembre de 2002.

<sup>153</sup> Escrito del Estado de fecha 25 de noviembre de 2002, recibido por la CIDH el 29 de noviembre de 2002; y escrito de los peticionarios de fecha 8 de julio de 2003, recibido por la CIDH el 4 de agosto de 2003.

<sup>154</sup> Anexo 41. Carta de autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí al Vice Ministro de Gobierno y Justicia por la cual hacen entrega del Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Maje Cordillera. Escrito de los peticionarios de fecha 8 de julio de 2003, recibido por la CIDH el 4 de agosto de 2003.

<sup>155</sup> Anexo 6. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Maje Cordillera de 2002. Anexo E del escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>156</sup> Anexo 42. Decreto Ejecutivo 267 de 2 de octubre de 2002, “por el cual se extiende el ámbito de aplicación del Decreto 5-A de 23 de abril de 1982, para la Adjudicación, a Título Oneroso, de las Parcelas Estatales comprendidas en la parte del Territorio Nacional que va desde la Quebrada Cali, hasta la Quebrada Guayabo, en el Corregimiento de Tortí, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá”. (G.O. 24,652 de 3 de octubre de 2002). Escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011.

<sup>157</sup> Anexo 43. Comunicado de las comunidades indígenas de Bayano frente a la construcción de la hidroeléctrica de Bayano, de fecha 19 de agosto de 2006. Anexo del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>158</sup> Escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.



## 7. Creación de Comisión de Alto Nivel Presidencial, y establecimiento de procedimiento para adjudicación de propiedad colectiva de tierras indígenas (2007 - 2012)

131. En los años siguientes, la CIDH observa que siguieron sin cumplirse los acuerdos adoptados por el Estado. Ante la falta de atención a sus reclamos por parte del gobierno, en octubre de 2007, miembros del pueblo indígena Kuna realizaron una protesta pública, la cual fue reprimida por agentes policiales, con el resultado de varias personas indígenas heridas y detenidas<sup>159</sup>.

132. Mediante Decreto Ejecutivo No. 287, del 11 de julio de 2008, se “crea la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá”<sup>160</sup>. Según la información al alcance de la CIDH, esta Comisión realizó en mayo de 2008 una gira a las áreas de la Comarca Kuna de Madungandí invadidas por colonos<sup>161</sup>. Asimismo, dicha Comisión propuso una ley marco para la titulación colectiva de la propiedad de los pueblos indígenas, la cual fue acogida por el Consejo de Gabinete y presentada a la Asamblea Legislativa, contenida en el Proyecto de Ley 411. El 23 de diciembre de 2008 fue aprobada la propuesta del Gobierno, mediante la Ley No. 72 “Que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”<sup>162</sup>, la cual fue reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No. 223 del 7 de julio de 2010.

133. De otro lado, el 26 de enero de 2009 el Gobierno promulgó el Decreto Ejecutivo No. 1, por el cual se modificó el artículo 2 del mencionado Decreto No. 5-A de 23 de abril de 1982, relativo a la adjudicación de tierras estatales rurales en el Distrito de Chepo. En lo que respecta a los pueblos indígenas del Bayano, el Decreto Ejecutivo No. 1 estableció:

Artículo 2: Queda prohibida la adjudicación, a cualquier título, de las tierras estatales comprendidas y descritas: (...)

c) En las áreas de las Comarcas indígenas Kuna y Emberá, cuya demarcación está a cargo de la Dirección Nacional de Política Indigenista y los dirigentes de esas comunidades. Mientras se termina dicha demarcación física, las comunidades de Kuna y Emberá podrán vetar las solicitudes de adjudicación de parcelas que penetren en los territorios de esas comarcas<sup>163</sup>.

134. Con relación a las indemnizaciones debidas, en julio de 2009 fue elaborado, a solicitud de las autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí y del pueblo Emberá del Bayano, el “Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera”<sup>164</sup>. De acuerdo a la información recogida para la elaboración de este informe, el monto total de indemnizaciones por las

---

<sup>159</sup> Anexo 44. Notas de prensa en anexo 2 del escrito de fecha 13 de noviembre de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>160</sup> De acuerdo a información de público conocimiento, como antecedente de esta decisión se encuentra la adopción, el 28 de abril de 2007, de la Declaración de los Pueblos Indígenas de Panamá.

<sup>161</sup> Observaciones adicionales sobre el fondo presentadas por el Estado mediante escrito del 27 de abril de 2010, recibidas por la CIDH el 3 de mayo de 2010; y audiencia temática sobre derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá, llevada a cabo en el 133° período de sesiones, 28 de octubre de 2008.

<sup>162</sup> Ley No. 72, “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”, publicada en la Gaceta oficial No. 26193 el 30 de diciembre de 2008.

<sup>163</sup> Decreto Ejecutivo No. 1 del 26 de enero de 2009, “Por la cual se modifica el artículo 2 del Decreto No. 5-A de 23 de abril de 1982”. Fuente: Asamblea Nacional de Panamá. Legispan: Base de Datos de la Legislación de la República de Panamá. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_GACETAS/2000/2009/26238\\_2009.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/2000/2009/26238_2009.PDF).

<sup>164</sup> Anexo 23. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera de julio de 2009. Anexo F del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

pérdidas ocasionadas con la construcción de la hidroeléctrica pendientes de pago ascendía a B/. 9,512.804.30 (Nueve millones quinientos doce mil ochocientos cuatro 30/100 balboas)<sup>165</sup>.

135. Posteriormente, con base en la mencionada Ley No. 72, las comunidades Emberá de Piriati e Ipetí presentaron una solicitud de adjudicación de tierras el 27 de octubre de 2009, la cual fue reiterada el 26 de enero de 2011, sin que a la fecha hayan sido resueltas<sup>166</sup>.

136. A raíz de la demora en el reconocimiento de su propiedad colectiva, los pueblos indígenas Emberá y Wounaan, incluyendo las comunidades Emberá del Alto Bayano, realizaron actos de protesta<sup>167</sup>. Como resultado de ello, el 18 de noviembre de 2011, las respectivas autoridades de estos pueblos firmaron un “Acuerdo de Acción y Decisión” con representantes de ANATI y del Ministerio de Gobierno y Justicia. Según observa la CIDH, mediante dicho acuerdo las autoridades estatales se comprometieron a titular las tierras colectivas de las comunidades de los pueblos Emberá y Wounaan, entre las que se encontraban las comunidades Emberá de Piriati e Ipetí<sup>168</sup>.

137. El 30 de enero de 2012 se produjo una invasión de colonos de entre 150 y 185 personas a la comunidad Emberá de Piriati<sup>169</sup>. En consecuencia, miembros del pueblo Emberá del Bayano llevaron a cabo actos de protesta y sus autoridades tradicionales denunciaron públicamente la continuidad de las invasiones de colonos en sus territorios y la falta de atención a sus solicitudes por parte de las autoridades competentes<sup>170</sup>.

138. En virtud a ello, el 8 de febrero de 2012 el Estado suscribió un nuevo acuerdo denominado “Acuerdo de Piriati Emberá”, en el cual se establece la creación de “una comisión de seguimiento a los procesos de titulación colectivas hasta su total adjudicación” y se “reiter[a] a la ANATI el compromiso adquirido mediante acuerdo firmado el 18 de noviembre de 2011 a fin de tramitar de forma expedita todas las solicitudes de titulaciones colectivas y entregar los primeros títulos colectivos a más tardar en el mes de marzo de 2012”<sup>171</sup>. Según la información al alcance de

---

<sup>165</sup> Anexo 23. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera de julio de 2009. Anexo F del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>166</sup> Anexo 45. Solicitud de Adjudicación de Tierras Colectivas de las comunidades Piriati e Ipetí, presentada por el Congreso General Emberá de Alto Bayano con fecha 26 de enero de 2011. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

<sup>167</sup> Escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>168</sup> Anexo 46. Acuerdo de Acción y Decisión– ANATI/MINGOB/Pueblo de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan del 18 de noviembre de 2011. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012 y Anexo 6 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>169</sup> Bolívar Jaripio Garabato, miembro de dicha comunidad, describe los hechos de este modo: “2012 este año el 30 de enero se introducen más de 150 personas en nuestra comunidad, fue impactante para nuestra comunidad, tuvo que recurrir hasta abogado que nosotros no tenemos para hacer esto, porque si no recurrimos en esa forma no podemos desalojar a esta gente (...)”. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>. Asimismo, escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012 y escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>170</sup> Comunicado del Pueblo Embera Y Wounaan de Panamá, aglutinado en los Congresos Generales de la Comarca Embera y Wounaan, Congreso General de Tierra Colectiva Embera y Wounaan, Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, el Congreso General Embera de Alto Bayano, Consejo General Bribri, y Congreso General Bugle. 31 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.prensaindigena.org.mx/?q=content/panam%C3%A1-comunicado-del-pueblo-embera>. Asimismo, escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

<sup>171</sup> Anexo 47. Acuerdo de Piriati Emberá del 8 de febrero de 2012. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

la CIDH, a la fecha el Estado no ha otorgado la titulación colectiva de las tierras reclamadas por las comunidades Piriatí e Ipetí del pueblo Emberá del Bayano.

139. De otro lado, durante el trámite ante la CIDH, los peticionarios afirmaron reiteradamente que el Estado venía otorgando títulos de propiedad a personas no indígenas sobre las tierras reclamadas por las referidas comunidades Emberá del Bayano. El Estado, por su parte, no rechazó tal afirmación ni presentó información que permita controvertirla. Por el contrario, obra en el expediente ante la CIDH información que indica que el 26 de enero de 2009 un particular solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria la adjudicación individual a título oneroso de una porción del terreno reivindicado por la comunidad Emberá de Piriatí, ubicado en la localidad de Quebrada Cali, institución que no rechazó tal pedido<sup>172</sup>. Frente a ello, el 8 de septiembre de 2009 autoridades de la mencionada comunidad presentaron un escrito de oposición ante la referida institución, el cual fue remitido al Juzgado Decimoquinto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial. En el proceso se presentó un recurso de apelación, el cual se encuentra en conocimiento del Primer Tribunal Superior<sup>173</sup>.

140. Sumado a lo anterior, la CIDH observa que, mediante diversos actos, el Estado se comprometió a la suspensión del reconocimiento y adjudicación de derechos posesorios solicitados por terceras personas. Al respecto, destaca que en el referido Acuerdo de Acción y Decisión del 18 de noviembre de 2011, las autoridades indígenas requieren “[s]e suspenda el reconocimiento de los Derechos Posesorios que están siendo solicitados por personas indígenas y no-indígenas ajenas al lugar”. En este mismo sentido, en el punto 3, el Administrador General de ANATI manifiesta “[q]ue a partir de este momento suspenderá el reconocimiento y adjudicación de los derechos posesorios dentro de los polígonos que comprendan las tierras colectivas solicitadas por el pueblo a través de sus autoridades tradicionales”<sup>174</sup>. La CIDH nota también que en el punto tercero del “Acuerdo de Piriatí Emberá”, del 8 de febrero de 2012, suscrito por autoridades estatales, se señala: “Que a pesar de las solicitudes de adjudicación de títulos colectivos por parte de las comunidades Emberá y Wounaan las tierras consideradas para la titulación se encuentran invadidas por colonos o personas no autorizadas aduciendo derechos posesorios emitidos por las autoridades municipales de las provincias de Darién y Panamá”<sup>175</sup>. En virtud a lo anterior, la ANATI emitió resoluciones para suspender la tramitación de solicitudes de adjudicación de títulos privados en las áreas reclamadas por las comunidades Emberá del Bayano<sup>176</sup>. En vista de la información a su alcance, la CIDH da por probado el otorgamiento de títulos de propiedad a personas sobre tierras reivindicadas por las comunidades Emberá de Ipetí y Piriatí.

---

<sup>172</sup> Anexo 48. Solicitud presentada ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>173</sup> Anexo 49. Oficio No. 824 del 23 de marzo de 2012, mediante el cual el Juzgado Decimoquinto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial remite Expediente 2010-5622. Escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>174</sup> Anexo 46. Acuerdo de Acción y Decisión – ANATI/MINGOB/Pueblo de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan del 18 de noviembre de 2011. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

<sup>175</sup> Anexo 47. Acuerdo de Piriatí Emberá del 8 de febrero de 2012. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

<sup>176</sup> Anexo 50. Resolución de ANATI No. ADMG-058-2011 del 1 de diciembre de 2011, artículo primero; Anexo 51. Resolución de ANATI No. ADMG-001-2012 del 8 de febrero de 2012, artículo primero; y Anexo 52. Certificación emitida por la ANATI del 12 de marzo de 2012. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

**D. Acciones administrativas y judiciales llevadas a cabo por los pueblos indígenas Kuna y Emberá para la protección de sus tierras y el pago de la indemnización debida por la pérdida de sus territorios ancestrales**

141. A lo largo del proceso de reclamaciones antes descrito, los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano dirigieron, a través de sus autoridades tradicionales y/o representantes legales, múltiples comunicaciones a autoridades de nivel nacional, provincial y local; así como también interpusieron numerosas acciones de carácter administrativo y penal, con el objetivo de obtener el reconocimiento legal de sus territorios, lograr el pago de las indemnizaciones debidas y alcanzar la protección efectiva de sus territorios frente a la invasión de personas no indígenas y el daño ocasionado por éstos a sus recursos naturales.

**1. Comunicaciones y gestiones ante autoridades a nivel nacional, provincial y local**

142. De acuerdo a la información aportada por las partes, al menos desde 1990, las presuntas víctimas remitieron una gran cantidad de comunicaciones, cartas y solicitudes a distintas autoridades del gobierno, buscando que se hicieran efectivas las promesas de formalizar la propiedad colectiva de sus territorios y se retirara a los ocupantes ilegales dentro de sus linderos.

143. Según consta en el expediente ante la CIDH, con el objetivo de requerir la creación de una comarca para el pueblo Kuna de Madungandí, sus autoridades tradicionales, además de realizar múltiples gestiones para firmar los acuerdos con el Estado antes señalados, enviaron numerosas comunicaciones a las más altas autoridades estatales, tales como el Presidente de la República<sup>177</sup>, y el Ministro de Gobierno y Justicia<sup>178</sup>.

144. Asimismo, las autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí enviaron numerosas cartas y comunicaciones exigiendo la protección de sus tierras frente a la ocupación ilegal por parte de campesinos. En el expediente ante la CIDH, obran cartas enviadas a la Procuradora General de la Administración<sup>179</sup>, a la Gobernación de la Provincia de Panamá<sup>180</sup>, al Alcalde del Distrito de Chepo<sup>181</sup>, entre otras autoridades estatales<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> Anexo 53. Carta del Congreso Regional Kuna al Presidente Guillermo Endara del 11 de junio de 1990 en la que requiere el cumplimiento del Decreto 156 y la creación de la Comarca Kuna de Madungandí. Anexo E del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>178</sup> Anexo 54. Carta del Cacique General, Segundo Cacique y Secretario General Kuna al Ministro de Gobernación y Justicia del 21 de junio de 1991, mediante la que se solicita la creación de la Comarca Kuna de Madungandí. Anexo 11 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001; Anexo 55. Carta del Cacique General, Segundo Cacique y Secretario General Kuna al Ministro de Gobernación y Justicia del 20 de enero de 1992, mediante la que se solicita sus buenos oficios para solucionar el problema de la Cuenca del Bayano. Anexo 12 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001; Anexo 56. Carta del Congreso General Kuna al Ministro de Gobernación y Justicia del 12 de marzo de 1992 solicitando se agilicen las acciones dirigidas a la protección de la Comarca. Anexo 13 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.

<sup>179</sup> Anexo 57. Carta del CEALP, en nombre de la Comarca Madungandí, a la Procuradora General de la Administración, solicitando el cumplimiento de la Ley 24 de 1996 y el acuerdo de 16 de diciembre de 1996 suscrito entre el Ministro de Gobierno y Justicia y autoridades de la Comarca Kuna, sin fecha. Anexo 17 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.

<sup>180</sup> Anexo 58. Carta del Congreso General Kuna de Madungandí a la Gobernadora de la Provincia de Panamá del 27 de abril de 1997 en la que denuncia la ocupación ilegal de tierras en la zona de Wacuco. Anexo 18 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001. Anexo 59. Carta a la Gobernadora de la Provincia de Panamá por parte de la Comarca Kuna de Madungandí del 13 de febrero de 2003, mediante la que informan que colonos que viven dentro de la comunidad en Viejo Pedro, amenazan a miembros del pueblo indígena con armas de fuego, por lo que le solicita que actúe en calidad de Gobernadora. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009; Anexo 60. Carta del Congreso General Kuna de Madungandí a la Gobernadora de Panamá del 8 de julio de 2003 solicitando la solución de la problemática de la

Continúa...

145. De igual modo, la CIDH observa que las autoridades tradicionales de la Comarca Kuna de Madungandí enviaron en numerosas ocasiones cartas a la Presidencia de la República solicitando se tomen acciones con relación a la invasión de colonos<sup>183</sup> y se cumpla con el pago de la indemnización por los daños de la construcción de la hidroeléctrica<sup>184</sup>. Igualmente, obra en el expediente prueba de las numerosas acciones intentadas ante el Ministerio de Gobierno y Justicia para lograr la protección de sus tierras<sup>185</sup>.

146. A lo anterior, se suman las múltiples gestiones realizadas para la suscripción de los acuerdos, resoluciones y decretos mencionados en la sección precedente. Sin embargo, estos acuerdos o compromisos fueron ignorados reiteradamente por el Estado<sup>186</sup>.

---

...continuación

invasión de colonos. Expediente 212, folio 39. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>181</sup> Anexo 64. Carta de las autoridades de la comunidad Ipetí al Alcalde del Distrito de Chepo del 5 de octubre de 1997 en la que le informan la invasión por parte de colonos en la región de Curti. Anexo 20 del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.

<sup>182</sup> Anexo 60. Comunicación al IRHE, Alcaldía de Chepo, Reforma Agraria y Gobernación de la Provincia de Panamá, del 19 de julio de 1998. Expediente 212, folios 42-43. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>183</sup> Anexo 63. Comunicación del Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí a la Presidenta de la República del 21 de febrero de 2000. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 63. Comunicación al asesor presidencial del 28 de septiembre de 2002 en la que solicitan la realización de un censo para determinar la cantidad de colonos en tierras de la Comarca. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 63. Comunicación a la Presidenta de la República del 2 de diciembre de 2002. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 63. Carta al Presidente de la República del 18 de noviembre de 2004. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 65. Comunicación de la comunidad Wacuco al Presidente de la República del 17 de marzo de 2005. Anexo del escrito del Estado de fecha 15 de junio de 2007, recibido por la CIDH el 18 de junio de 2007.

<sup>184</sup> Anexo 63. Comunicación a la Presidenta de la República del 2 de diciembre de 2002. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 63. Carta al Presidente de la República del 18 de noviembre de 2004. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>185</sup> Anexo 59. Carta de las autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí al Ministro de Gobierno y Justicia del 13 de febrero de 2003 acusando a varios individuos de ayudar a los colonos con transacciones ilegales para comprar y vender tierras de la Comarca. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 60. Carta del Congreso General Kuna de Madungandí al Ministro de Gobierno y Justicia del 14 de agosto de 2003 en la que se solicita que busque solución a la invasión de colonos. Expediente 212, folio 39. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007. Anexo 61. Comunicación a la Viceministra de Gobierno y Justicia del 10 de enero de 2006. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>186</sup> Esto se expresa en la Resolución "Por medio de la cual el Congreso General Extraordinario de Madungandí en uso de sus facultades legales aprueba la presentación de la demanda contra el Estado Panameño ante la Comisión de Derechos Humanos, organismos de la Organización de Estados Americanos", de septiembre de 1999, en cuyo considerando séptimo y octavo se señala: "Que en estos 23 años las autoridades Tradicionales de la Comarca de Madungandí han realizado cientos de reuniones, así como acuerdos con las distintas autoridades gubernamentales nacionales, provinciales y locales para la solución y respuestas a los problemas de la Comarca de Madungandí", "Que ha sido una burla sistemática y una denegación de justicia de parte de las entidades gubernamentales el no cumplimiento de los acuerdos firmados para la solución de los problemas de invasión de tierras. Además de que la Hidroeléctrica Ascanio Villalaz no ha significado beneficio alguno a nuestras comunidades sino problemas". Anexo 62. Resolución del Congreso General Kuna Extraordinario de Madungandí de septiembre de 1999. Anexo E del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

147. En suma, la CIDH constata que, mediante sus instituciones representativas, desde hace más de cuatro décadas las presuntas víctimas han realizado gestiones de distinta índole ante autoridades del gobierno nacional, provincial y local, solicitando la compensación por su reasentamiento, el reconocimiento legal de sus tierras y la protección de las mismas frente a las invasiones de personas no indígenas.

## **2. Procedimientos administrativos seguidos por las presuntas víctimas**

### **a) Procedimientos administrativos de desalojo de ocupantes ilegales**

148. De otro lado, en los documentos aportados por los peticionarios que forman parte del expediente ante la CIDH, constan numerosas gestiones de carácter administrativo con el propósito de contrarrestar las acciones de los colonos.

149. En efecto, el 5 de abril de 2002, las autoridades tradicionales de la Comarca Kuna de Madungandí iniciaron un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales ante el Alcalde del Distrito de Chepo, con base en el artículo 1409 del Código Judicial de Panamá<sup>187</sup>. Ante la falta de respuesta luego de transcurrido cerca de un año desde la presentación de la solicitud, el 17 de febrero de 2003 las autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí dieron inicio a un proceso administrativo de desalojo ante la Gobernadora de la Provincia de Panamá<sup>188</sup>. En el marco de dicho proceso, el 7 de marzo de 2003 los representantes de la Comarca Kuna de Madungandí presentaron un escrito reiterando el inicio del procedimiento<sup>189</sup> y el 12 de marzo de 2003 aportaron al proceso la certificación emitida por la Dirección Nacional de Política Indigenista que acreditaba la representatividad de las autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí que iniciaron el proceso de desalojo<sup>190</sup>.

150. De acuerdo a la información que obra en el expediente ante la CIDH, el primer acto que realizó la Gobernadora de la Provincia de Panamá, fue dictar la Resolución del 6 de junio de 2003, ordenando la corrección de la demanda de desalojo con el fin de incluir la información relativa a los Caciques Generales de la Comarca Kuna de Madungandí<sup>191</sup>. Dicho requerimiento fue contestado por los solicitantes a los pocos días, por escrito del 26 de junio de 2003<sup>192</sup>.

151. Posteriormente, las autoridades de la Comarca informaron acerca de nuevas invasiones en las zonas de Wacuco y Tortí Abajo<sup>193</sup> y presentaron una solicitud de impulso procesal requiriendo se ordene a las autoridades correspondientes proteger la propiedad de la Comarca Kuna

---

<sup>187</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>188</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>189</sup> Anexo 63. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 8 de julio de 2003, recibido por la CIDH el 4 de agosto de 2003; y anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>190</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>191</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>192</sup> Anexo 63. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 8 de julio de 2003, recibido por la CIDH el 4 de agosto de 2003; y anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>193</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

de Madungandí. Igualmente, en dicho escrito se solicitó la remisión a la justicia penal al Secretario General de la Federación de Trabajadores Agrícolas, quien estaría promoviendo la invasión de nuevas tierras y repartiendo volantes que instigaban a la invasión de la Comarca<sup>194</sup>.

152. El 10 de marzo de 2004, tras un año de presentada la solicitud de desalojo, la Gobernación envió la nota consultiva N° 033-04 a la Procuraduría de la Administración requiriendo su opinión legal sobre la competencia de la Gobernación para conocer la solicitud presentada<sup>195</sup>. Mediante nota C-N° 73 del 31 de marzo de 2004, la Procuraduría de la Administración respondió a la consulta realizada, concluyendo que la competencia correspondía a la Presidencia de la República por ser el máximo jefe de Policía de la nación<sup>196</sup>.

153. En vista de ello, mediante resolución de agosto de 2004, la Gobernación de la Provincia de Panamá se declaró como no competente y ordenó el archivo del expediente, considerando que correspondía su remisión a la Presidencia de la República. Sin embargo, tras cinco meses de emitida esta decisión, el expediente no había sido remitido a la Presidencia<sup>197</sup>. Por tal motivo, el 24 de enero de 2005, las autoridades tradicionales de la Comarca Kuna de Madungandí presentaron la solicitud de desalojo de ocupantes ilegales ante la Presidencia de la República<sup>198</sup>.

154. Según la información aportada por las partes, el Presidente refirió el asunto al Ministerio de Gobierno y Justicia, lo que generó que el 16 de febrero de 2005, las autoridades de la Comarca Kuna presentaran una carta rechazando esta decisión, dado que el asunto había sido puesto a conocimiento de esta autoridad anteriormente, sin que logre darle solución al problema. Posteriormente, mediante nota presentada a la Presidencia el 31 de octubre de 2006, las autoridades de la Comarca solicitaron información sobre el estado del procedimiento y las acciones realizadas, comunicación que no obtuvo respuesta según la información al alcance de la CIDH<sup>199</sup>.

155. Posteriormente, con el fin de nombrar una autoridad administrativa para la Comarca, el 4 de junio de 2008 se adicionaron, a través del Decreto Ejecutivo No. 247, los artículos 66a y 66b al artículo 66 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 1998, Carta Orgánica de la Comarca de Madungandí<sup>200</sup>. El Decreto Ejecutivo No. 247 dispuso lo siguiente:

---

<sup>194</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>195</sup> Anexo 63. Escrito de interposición de proceso administrativo presentado ante el Presidente de la República de Panamá, el 24 de enero de 2005. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>196</sup> Anexo 60. Expediente 212, folios 44 a 54. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>197</sup> Anexo 63. Escrito de interposición de proceso administrativo presentado ante el Presidente de la República de Panamá, el 24 de enero de 2005. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>198</sup> Anexo 63. Anexo D del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>199</sup> Anexo 66. Comunicación al Presidente de la República del 15 de febrero de 2005. Anexo E del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Anexo 67. Comunicación al Presidente de la República del 26 de octubre de 2006, presentada el 31 de octubre de 2006. Escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha; y escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>200</sup> Anexo 68. Anexo B del escrito de los peticionarios de fecha 25 de mayo de 2011, recibida por la CIDH el 31 de mayo de 2011; y escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011.

Artículo 1. Se adiciona el Artículo 66a al Decreto Ejecutivo 228 de 3 de diciembre de 1998, así:

Artículo 66a. La administración de justicia administrativa de policía, dentro de la división política especial de la Comarca Kuna de Madungandí, estará a cargo de un Corregidor de Policía, el cual deberá cumplir los requisitos que establece la Ley para el ejercicio de dicho cargo y tendrá las funciones y atribuciones que establece la Ley para los Corregidores de Policía, y contará con la colaboración de la Policía Nacional cuando ésta sea requerida. Las decisiones del Corregidor de Policía serán apelables ante el Ministro de Gobierno y Justicia.

Artículo 2. Se adiciona el Artículo 66b al Decreto Ejecutivo 228 de 3 de diciembre de 1998, así:

Artículo 66b. El Corregidor de Policía de la Comarca Kuna de Madungandí será nombrado por el Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro de Gobierno y Justicia. La sede de la Corregiduría será en la cabecera de la Comarca y los gastos de funcionamiento serán cargados al presupuesto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

156. Después de la emisión de esta norma fue nombrado un Corregidor para la Comarca Kuna de Madungandí, quien ejerció funciones, entre el 2008 y el 2009<sup>201</sup>. Según la información aportada por las partes, en el 2008 se presentaron dos acciones de desalojo ante esta autoridad y el 23 de marzo de 2009 la Corporación de Abogados Indígenas presentó, en nombre de la Comarca Kuna de Madungandí, una acción administrativa de “protección de tierras” en contra de las personas que se encontraban invadiendo áreas de la Comarca<sup>202</sup>. Los peticionarios y el Estado coincidieron en que esta autoridad realizó algunas acciones de desalojo con relación a la invasión de colonos<sup>203</sup>. Este corregidor fue removido en el año 2009 y en octubre de 2011 fue nombrada una nueva persona en el cargo<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> Consta en el expediente ante la CIDH que, el 29 de julio de 2008, el Director Nacional de Política Indígena envió al Ministro de Gobierno y Justicia una comunicación solicitando “sea presentada (...) la terna de candidatos a ocupar el cargo de Corregidor de la Comarca Kuna de Madungandí”. Anexo 69. Anexo del escrito de solicitantes en procedimiento de medidas cautelares de fecha 14 de junio de 2010, recibido por la CIDH el 14 de junio de 2011.

<sup>202</sup> Anexo 70. Acción administrativa de protección de tierras, presentada el 23 de marzo de 2009. Anexo del escrito de solicitantes en procedimiento de medidas cautelares de fecha 14 de junio de 2010, recibido por la CIDH el 14 de junio de 2011.

<sup>203</sup> Los peticionarios afirmaron que “durante su gestión se realizaron algunos desalojos” [Escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha], y que “se presentaron dos acciones de desalojo una en el área de Tortí Abajo y otra en Wacuco, ambas en el año 2008. Con esas acciones se desalojaron algunas personas, no la mayoría, y eso pudo controlar la entrada de más colonos (ocupantes ilegales). Al terminar el plazo de primer corregidor, se reiniciaron las invasiones” [Escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha]. Por su parte, el Estado señaló que el Corregidor “ha impedido la invasión masiva de los campesinos proveniente de Torti, Margarita de Chepo, Chiman y Provincias centrales entre otros” [Escrito del Estado de fecha 14 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha].

<sup>204</sup> En escrito presentado el 14 de junio de 2011, los peticionarios señalan que, luego de su remoción, no se ha nombrado un Corregidor para la Comarca. [Escrito de solicitantes en procedimiento de medidas cautelares de fecha 14 de junio de 2010, recibido por la CIDH el 14 de junio de 2011]. Posteriormente, en escrito del 12 de octubre de 2011, los peticionarios reiteran que aún no se ha realizado el nombramiento del Corregidor [Escrito de los peticionarios de fecha 25 de mayo de 2011, recibida por la CIDH el 31 de mayo de 2011. p. 4.]. Tales hechos no fueron negados por el Estado sino que, por el contrario, en escrito presentado el 27 de septiembre de 2011, señaló que fue nombrado un corregidor para el período 2008 a 2009, y que a dicha fecha, por distintos motivos, no había sido nombrado un nuevo Corregidor para la Comarca Kuna de Madungandí [Escrito del Estado de fecha 26 de septiembre de 2011, recibido por la CIDH el 27 de septiembre de 2011; y escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011]. Según afirmó el Estado posteriormente, el 20 de octubre de 2011 fue nombrada una persona en el cargo de Corregidor. [Escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido el 24 de septiembre de 2012].



157. De acuerdo a la información aportada por las partes, los peticionarios presentaron ante el nuevo corregidor al menos dos solicitudes de lanzamiento<sup>205</sup>. En virtud a ello, se llevaron a cabo giras de campo en enero de 2012 en diferentes sectores de la Comarca, diligencias en las cuales se constató la presencia de colonos; así como también se realizaron audiencias administrativas en diciembre de 2011 y enero de 2012<sup>206</sup>. La información obrante en el expediente indica que se alcanzó un acuerdo con los colonos para desalojar las tierras invadidas, a más tardar el 31 de marzo de 2012. Ante la falta de cumplimiento de la fecha pactada, mediante Resolución No. 5 de 2 de abril de 2012, el Corregidor ordenó “el lanzamiento por intruso de las personas que ocupan ilegalmente tierras comarcales en el sector de Lago, Río Piragua, Río Seco, Río Bote, Wacuco, Tortí y otras de la Comarca Kuna de Madungandí”, contra la cual los colonos presentaron un recurso de apelación, admitido el 31 de mayo de 2012; y remitido al Ministerio de Gobierno, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 247. Mediante Resolución No. 197-R-63 de 22 de agosto de 2012, dicho Ministerio resolvió “[m]antener, en todas sus partes, la Resolución No. 5 de 2 de abril de 2012 [...]”<sup>207</sup>. Según lo afirmado por el Estado en su último escrito ante la CIDH, actualmente se vendría ejecutando el desalojo con base en esta decisión.

**b) Procesos administrativos por daño ecológico seguidos ante la Autoridad Nacional del Ambiente**

158. De acuerdo a la información aportada por las partes, las presuntas víctimas llevaron a cabo procedimientos ante la Autoridad Nacional del Ambiente (en adelante, “ANAM”), en vista de los daños ecológicos producidos por las actividades de colonos en diferentes zonas ubicadas dentro de sus territorios.

159. En concreto, a inicios de enero de 2007, miembros de la Comarca Kuna de Madungandí denunciaron a la Administración Regional de Panamá Este de la ANAM la realización de actividades de socuela dentro de su territorio<sup>208</sup>. La ANAM realizó una visita de inspección el 30 de enero de 2007, en la que constató los hechos denunciados, según consta en el Informe de Inspección No. 006-2007<sup>209</sup>. En vista de ello, concluyó la violación de la Ley No. 1, del 3 de febrero de 1994, “por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones” (en adelante, “Ley Forestal”). Por Providencia No. ARAPE-ALR-008-2007 del 8 de febrero de 2007, la Administración Regional de Panamá Este de la ANAM admitió la denuncia presentada por los miembros de la Comarca Kuna de Madungandí y dio inicio a una investigación administrativa. Mediante Resolución ARAPE-AGICH-030-2007, del 21 de mayo de 2007, se consideró a las personas encontradas en la visita de inspección, como responsables de socuela de bosque sin autorización, por lo que se les sancionó al pago de una suma de B/. 500.00 (Quinientas balboas), a pagar entre cuatro personas de modo solidario<sup>210</sup>. Sin embargo, la CIDH no fue

---

<sup>205</sup> Escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha; y escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>206</sup> Anexo 71. Anexo 13 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha; y anexo 4 del escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2012.

<sup>207</sup> Anexo 72. Resolución No. 5 de 2 de abril de 2012 emitida por el Corregidor Especial de la Comarca Kuna de Madungandí. Anexo 4 del escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2012; y Anexo 73. Resolución No. 197-R-63 de 22 de agosto de 2012 emitida por el Ministerio de Gobierno. Anexo 1 del escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2012.

<sup>208</sup> Anexo 74. Comunicación del Alcalde de Chepo a la Ministra de Gobierno y Justicia de 8 de enero de 2007. Anexo del Escrito del Estado de fecha del 15 de junio de 2007, recibido por la CIDH el 18 de junio de 2007.

<sup>209</sup> Anexo 75. Informe de Inspección No. 006-2007 emitido por la Autoridad Nacional del Ambiente el 30 de enero de 2007. Anexo del Escrito del Estado de fecha 15 de junio de 2007, recibido por la CIDH el 18 de junio de 2007.

<sup>210</sup> Dicha sanción se dio en base a la Ley 1, del 3 de febrero de 1994, “por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones” y a la Resolución de Junta Directiva No. 05-98 del 22 de enero de 1998. En particular, el artículo 106, numeral 2, de esta Resolución, establece que: “Cuando la tala o destrucción de

informada que dicha sanción se haya hecho efectiva. Por el contrario, según lo afirmado por los peticionarios y no controvertido por el Estado, ésta no habría sido ejecutada<sup>211</sup>.

160. Posteriormente, la Corporación de Abogados Indígenas interpuso una denuncia ante la ANAM por tala ilegal en el área de la Playita, Playa Chuzo, en la Comarca Kuna de Madungandí. La ANAM realizó una visita el 14 y 15 de marzo de 2007, en la que observó tres áreas de bosque secundario taladas con una superficie aproximada de tres hectáreas, por lo que concluyó en el Informe Técnico No. 18 que se había violado el artículo 80 de la Ley Forestal y se recomendó reforzar la fiscalización por parte de la ANAM y la Policía<sup>212</sup>. No obra en el expediente prueba sobre la aplicación de una sanción frente a la mencionada trasgresión de la Ley Forestal. Por el contrario, ante el requerimiento de información al respecto efectuado por la CIDH, los peticionarios afirmaron que: “Por más que requerimos a la Anam información no nos suministro si ellos sancionaron a los señores Irineo, Iván y Arnulfo Batista y Pascual Abrego (sic)” y “en cuanto al informe técnico no se nos provee información sobre el mismo”<sup>213</sup>.

### c) Procedimientos administrativos para la adjudicación de la propiedad colectiva

161. Los Emberá del Bayano realizaron una serie de gestiones a lo largo de los años, particularmente ante la Presidencia de la República, con el fin de obtener el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre sus tierras. Ciertamente, en los documentos aportados por las partes que forman parte del expediente ante la CIDH consta que, con el propósito de obtener el reconocimiento legal de sus tierras, las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati presentaron el 13 de junio de 1995 una solicitud de demarcación y titulación de tierras colectivas ante el Consejo de Gabinete del Presidente de la República de Panamá. Dicha solicitud fue presentada al amparo del artículo 12 del Código Agrario, el cual disponía que: “Para las adjudicaciones o traspasos que excedan de 500 hectáreas será necesaria la aprobación del Consejo de Gabinete”<sup>214</sup>.

162. En respuesta a esta petición, el Director de Asesoría Legal de la Presidencia emitió la Nota No. 159-95-LEG del 2 de agosto de 1995, mediante la cual, haciendo referencia al artículo 123 de la Constitución –artículo 127 de la Constitución vigente– exigió el cumplimiento de determinados requisitos, no expresamente contenidos en esta norma<sup>215</sup>. En virtud de ello, Aresio

---

...continuación

los recursos forestales impida evaluar el volumen de madera y/o el número de árboles afectados, se aplicará una sanción mínima de... para bosque secundario jóvenes (rastrojo)... (B/.1,000.00). Cuando la infracción consista en la destrucción del sotobosque las multas corresponderán al 50% de las cifras anteriores...”. Anexo 76. Resolución ARAPE – AGICH-030-2007 emitida por la ANAM el 21 de mayo de 2007. Escrito del Estado de fecha 17 de julio de 2007, recibido por la CIDH el 14 de agosto de 2007.

<sup>211</sup> Escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>212</sup> Anexo 77. Informe Técnico No. 18 emitido por la Autoridad Nacional del Ambiente. Anexo del Escrito del Estado de fecha 15 de junio de 2007, recibido por la CIDH el 18 de junio de 2007.

<sup>213</sup> Escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>214</sup> Anexo 78. Solicitud de demarcación y titulación de tierras colectivas de fecha 13 de junio de 1995. Anexo 26 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>215</sup> En concreto, se señala que la solicitud debe cumplir con los siguientes requisitos (i) tramitación atinente a mensura de extensión superficial a fin de lograrla expresión cartográfica; (ii) trámites, formalidades y demás requisitos de los títulos de propiedad que otorga administrativamente la Dirección de Reforma Agraria la que debe dictar la Resolución de Adjudicación si lo estima pertinente; (iii) cantidad de miembros reubicados de la Comunidad Ipeti – Emberá sobre todo su población productiva y (iv) certificación del señor Bonarge Pacheco como cacique de la comunidad Ipeti-Emberá. Anexo 96. Nota No. 159-95-LEG del 2 de agosto de 1995 emitida por el Director de Asesoría Legal de la Presidencia. Anexo 27 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

Valiente, miembro del Programa Indígena de CEALP, solicitó una cita para tratar dicho asunto, pero no obtuvo respuesta, según la información al alcance de la CIDH<sup>216</sup>.

163. De acuerdo a información aportada por las partes, el 27 de enero de 1999 se presentó a la Presidencia de la República una nueva solicitud de reconocimiento de las tierras de la comunidad Emberá de Ipetí, a nombre de la “Organización de Unidad y Desarrollo de Ipetí- Emberá”, asociación que cuenta con personería jurídica otorgada por el Ministerio de Gobierno y Justicia mediante Resolución No. 118-PJ-35<sup>217</sup>. En la misma fecha, fue presentada una solicitud de reconocimiento de las tierras de la comunidad Emberá de Piriati, ante el Consejo de Gabinete de la Presidencia de la República. Mediante este requerimiento se solicitó la titulación a nombre de la “Asociación para el Desarrollo de la Comunidad de Piriati – Emberá Alto del Bayano”, organización representativa de la comunidad de Piriati con personería jurídica otorgada por el Ministerio de Gobierno y Justicia mediante Resolución No. 583-PJ-256<sup>218</sup>. No consta en el expediente ante la CIDH respuesta a ninguna de estas dos solicitudes.

164. Como se mencionó, el 23 de diciembre de 2008 fue aprobada la Ley No. 72 “Que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”<sup>219</sup>. De acuerdo a su artículo 4, la autoridad competente para llevar a cabo el mencionado procedimiento era la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario<sup>220</sup>.

165. En base a dicha normativa, los representantes de las comunidades indígenas Emberá de Ipetí y Piriati presentaron, el 27 de octubre de 2009, una solicitud de adjudicación de tierras ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la que requirieron la titulación colectiva de 3,191 hectáreas a nombre de la comunidad Ipetí y de 3,754 a nombre de la comunidad Piriati<sup>221</sup>. En la oportunidad, se solicitó también que “de acuerdo al artículo 111 del Código Agrario y bajo la figura de previo especial pronunciamiento se ordene la suspensión en cualquier estado de toda solicitud o trámite de títulos de propiedad o certificación de supuestos derechos posesorios sobre las tierras o cualquier solicitud administrativa que pretenda obtener título de propiedad sobre dichas tierras”<sup>222</sup>.

---

<sup>216</sup> Anexo 79. Carta del 8 de septiembre de 1995. Anexo 28 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>217</sup> Según se afirma en dicha comunicación, se acompañó como sustento del requerimiento (i) prueba de personería jurídica de la Organización de unidad y Desarrollo de la Comunidad de Ipeti-Emberá, (ii) censo de la población y (iii) plano levantado por personas con autorización para este tipo de trabajo técnico. Anexo 80. Carta del 27 de enero de 1999 enviada por Marcelino Jaén, en nombre de la comunidad Ipeti – Embera. Anexo 29 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>218</sup> Como sustento de dicha solicitud, se presentó (i) prueba de personería jurídica de la Organización de unidad y Desarrollo de la Comunidad de Ipeti-Emberá, (ii) censo de la población y (iii) plano levantado por personas con autorización para este tipo de trabajo técnico. Anexo 80. Carta del 27 de enero de 1999 enviada por Marcelino Jaén, en nombre de la comunidad Piriati – Embera. Anexo 30 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>219</sup> Ley No. 72, “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”, reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No. 223 del 7 de julio de 2010.

<sup>220</sup> Ley No. 72, artículo 4.

<sup>221</sup> Anexo 81. Proceso de solicitud de adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras otorgadas en compensación a las comunidades de Ipetí y Piriati por su desplazamiento para la construcción de la Represa del Bayano. Anexo del escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>222</sup> Anexo 81. Proceso de solicitud de adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras otorgadas en compensación a las comunidades de Ipetí y Piriati por su desplazamiento para la construcción de la Represa del Bayano. Anexo del escrito de los peticionarios del 16 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

166. El 8 de octubre de 2010 se adoptó la Ley No. 59 por la cual se dispone que la Dirección Nacional de Reforma Agraria sea sustituida en sus competencias por la ANATI<sup>223</sup>. El 26 de enero de 2011 el Cacique General del Congreso General Emberá de Alto Bayano reiteró ante la ANATI la solicitud de adjudicación de tierras a favor de las comunidades Emberá de Piriati e Ipetí<sup>224</sup>.

167. En el proceso de titulación se realizó, en agosto de 2011, una gira de campo por parte del Ministerio de Gobierno, la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, la Comisión Nacional sobre Límite Político Administrativos, la Dirección Nacional de Política Indígena, y las autoridades tradicionales de las comunidades Emberá de Piriati e Ipetí<sup>225</sup>. De acuerdo a la información al alcance de la CIDH, a la fecha este procedimiento de titulación no ha concluido, sino que ha sido necesario, como se hizo referencia anteriormente, la suscripción de dos nuevos acuerdos<sup>226</sup>.

### **3. Procesos penales seguidos por la invasión de campesinos y delitos contra el ambiente**

168. Asimismo, las presuntas víctimas iniciaron acciones penales en contra de colonos por delitos ecológicos e invasión a sus territorios. En los documentos aportados por las partes que forman parte del expediente ante la CIDH constan cinco denuncias penales en contra de colonos por diferentes delitos, algunas de las cuales fueron acumuladas.

#### **a) Denuncia por delito de asociación ilícita para delinquir, usurpación, daño a la propiedad, enriquecimiento ilícito, delito ecológico y otros seguido ante la Quinta Fiscalía de Circuito**

169. El 20 de diciembre de 2006 la Corporación de Abogados Indígenas de Panamá presentó, en nombre de los Caciques Generales de la Comarca Kuna de Madungandí, una querrela penal ante la Procuradora General de la Nación en contra de 127 personas, por el delito de asociación ilícita para delinquir, usurpación, daño a la propiedad, enriquecimiento ilícito, delito ecológico y los demás que resulten de la ocupación ilegal sobre las tierras de la Comarca. Mediante dicha querrela se denunció también a los Corregidores de El Llano y Tortí, al Alcalde de Chepo, al

---

<sup>223</sup> Ley No. 59, de 8 de octubre de 2010, "Ley que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras, y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia".

<sup>224</sup> Anexo 45. Solicitud de Adjudicación de Tierras Colectivas de las comunidades Piriati e Ipetí, presentada por el Congreso General Emberá de Alto Bayano con fecha 26 de enero de 2011. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012 y Anexo 4 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>225</sup> Anexo 10. Informe técnico "Gira de campo para la revisión de la propuesta de Tierras Colectivas en la provincia de Darién, Distrito de Chepigana, corregimientos de Santa Fe y la Provincia de Panamá, Distrito de Chepo, corregimiento de Tortí; según ley 72 de 23 de diciembre de 2008" e informe técnico "Gira de campo para la revisión del ante proyecto y aprobación de tierras colectivas a nivel nacional según ley 72". Anexo Escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011.

<sup>226</sup> En el escrito del Estado presentado el 14 de mayo de 2012, afirma que: "[...] la fecha de entrega de los Títulos de Propiedad Colectivas de los Territorios de Ipetí Embera, Piriati Emberá y Maje Emberá Drua [se acordó] para día 17 de mayo de 2012[...]. Además, la Autoridad Nacional de Tierras emitirá una certificación sobre los territorios indígenas de Piriati, Ipetí y Maje-Emberam que están en proceso de adjudicación[...]". Escrito del Estado de fecha 14 de mayo de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha. En su último escrito ante la CIDH, el Estado afirmó que se encuentra en "trámite de adjudicación" una solicitud presentada el 13 de agosto de 2012 por las autoridades del pueblo Emberá del Bayano ante la ANATI, "según acuerdo entre el Estado y la Autoridad Tradicional de esta región". Escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido el 24 de septiembre de 2012. Igualmente, de acuerdo a lo informado por los peticionarios en su escrito del 20 de junio de 2012, no se han realizado las adjudicaciones solicitadas. En particular, señalaron que: "hasta la fecha no se ha entregado ningún título colectivo, no se han desalojados los colonos ni se le ha dado protección a los territorios indígenas de Darién ni mucho menos a los Emberá de Alto Bayano [sic]". Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

Gobernador de la Provincia de Panamá y al Presidente de la República por delito de abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos<sup>227</sup>.

170. Por resolución del 29 de enero de 2007 la Procuraduría General de la Nación dispuso remitir la investigación a la Fiscalía de Circuito del Primer Circuito de Panamá<sup>228</sup>. Mediante resolución del 13 de febrero de 2007 la Fiscalía Decimoquinta del Primer Circuito de Panamá se avocó al conocimiento de la denuncia y declaró abierta la investigación<sup>229</sup>. El 28 de febrero de 2007 la Fiscalía Decimoquinta remitió la investigación a la Fiscalía Especializada en Medio Ambiente, por razón de especialidad<sup>230</sup>. El 14 de marzo de 2007 la Fiscalía Quinta de Circuito, especializada en medio ambiente, se avocó al conocimiento del sumario en averiguación<sup>231</sup>. El Estado en respuesta a la solicitud hecha por la Comisión sobre esta investigación informó que “la Procuraduría General de la Nación, informó que no se ha ubicado [esta] querrela penal[...]<sup>232</sup>”.

**b) Proceso penal por delitos contra el ambiente seguido ante la Undécima Fiscalía del Primer Circuito Judicial**

171. El 16 de enero de 2007 los Caciques Generales de la Comarca Kuna de Madungandí presentaron una denuncia por delito contra el ambiente ante la Unidad Especializada del Delito contra el Ambiente de la Policía Técnica Judicial, la misma que recibió el número 002-07. Ésta se basó en el artículo 394 de la Ley No. 5 del 28 de enero de 2005, el cual sanciona con prisión de 2 a 4 años y con 50 a 150 días-multa, a “[q]uien infringiendo las normas de protección del ambiente establecidas destruya, extraiga, contamine o degrade los recursos naturales, causando efectos adversos, directos o indirectos, irreversibles”. Concretamente, denunciaron que personas desconocidas se encontraban devastando áreas boscosas de la Comarca Kuna de Madungandí, en especial las áreas de Loma Bonita, Curtí, Wacuco y Tortí Abajo. Se identificó en la denuncia a las dos personas que liderarían el movimiento de campesinos hacia el territorio de la Comarca<sup>233</sup>.

172. El 23 de enero de 2007 el Jefe de la Unidad de Delitos contra el Ambiente cursó diligencias para determinar la identidad de los presuntos responsables, requerimientos respondidos el 25 de enero de 2007<sup>234</sup>. Igualmente, el 23 de enero de 2007 envió una solicitud de información a la ANAM, a fin de determinar si la Comarca era parte de la Cuenca Hidrográfica del Bayano, entidad

---

<sup>227</sup> Como antecedentes de esta denuncia se menciona la falta de respuesta en el ámbito administrativo, dado que para el 20 de diciembre de 2006 no se había admitido o rechazado la demanda presentada al Presidente de la República el 24 de enero de 2005. Anexo 60. Expediente 212, folios 1 a 10. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>228</sup> Anexo 60. Resolución de la Procuraduría General de la Nación del 29 de enero de 2007. Expediente 212, folios 74 y 75. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>229</sup> Anexo 60. Expediente 212, folio 77. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>230</sup> Anexo 60. Expediente 212, folios 78 y 79. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>231</sup> La última acción de la que CIDH tiene conocimiento es que el 9 de abril de 2007 el Fiscal Undécimo del Circuito se comunicó con la Fiscalía Quinta del Primer Circuito Judicial para informar que ante su despacho mantiene una denuncia realizada por los Caciques Generales de la Comarca Kuna de Madungandí por diversos delitos. En su última comunicación Héctor Huertas afirmó que se había acumulado con el proceso penal descrito a continuación.] Anexo X. Expediente 212, folio 81. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>232</sup> Escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido el 24 de septiembre de 2012.

<sup>233</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folios 1 a 2. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>234</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folios 12- 14 y 17 a 25. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

que respondió afirmativamente<sup>235</sup>. Mediante resolución del 25 de enero de 2007, el Jefe de la Unidad de Delitos contra el Ambiente dio inicio a la instrucción sumarial correspondiente<sup>236</sup>.

173. Luego de tomar declaración de ampliación al primer y segundo cacique de la Comarca Kuna de Madungandí, por resolución de fecha 30 de enero de 2007 se dispuso remitir lo actuado a la Fiscalía Especializada de Delitos Ambientales, por considerar que el conocimiento de la denuncia correspondía a los Jueces de Circuito, conforme al artículo 159 del Código Judicial. La denuncia fue remitida en la misma fecha<sup>237</sup>.

174. Paralelamente, el 1 de febrero de 2007, la Corporación de Abogados Indígenas de Panamá, en representación del Congreso Kuna de Madungandí, presentó ante el Fiscal Undécimo de Circuito de Panamá una querrela penal por delito contra el ambiente, en contra de tres personas<sup>238</sup>. El 2 de febrero de 2007 se dispuso la asignación a la Fiscalía Undécima del Primer Circuito Judicial de Panamá de la instrucción seguida en el marco de la mencionada denuncia 002-07<sup>239</sup>. Por ello, el 28 de febrero de 2007, la Fiscalía Undécima admitió como querellante al Cacique General de la Comarca y el 24 de abril de 2007 incorporó a tres personas como querellados<sup>240</sup>. De acuerdo a la información aportada por las partes, el 22 de agosto de 2007 y 7 de de setiembre de 2007 dicha Fiscalía realizó inspecciones oculares<sup>241</sup>. Según la prueba ante la CIDH, el 29 de mayo de 2008, la Fiscalía Undécima emitió Vista Fiscal No. 151 en la cual concluyó que:

[...] pese a las diferentes evaluaciones técnicas realizadas por los peritos de la Autoridad Nacional del Ambiente, no se puede señalar a los [querellados], como responsables de este hecho, ya que los peritos han dejado de manifiesto que estas devastaciones han ocurrido 10 a 15 años aproximadamente por lo que no puede responsabilizar a nadie a pesar que a los mismo[s] se le halla encontrado en el sector de Curtí abajo e igualmente se dejó de manifiesto que en este lugar no hubo afectación ambiental y en el área donde se encontró algún grado de afectación ambiental playita Playa Yuso y Viejo Pedro no existe elemento probatorio alguna que determine la responsabilidad de los querellados[sic]<sup>242</sup>.

---

<sup>235</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folio 15. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>236</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folio 30. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>237</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folio 44 y 46. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>238</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folios 49 a 50. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>239</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folio 47. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>240</sup> Anexo 82. Expediente 0118, folios 67-68 y 86. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>241</sup> La primera de ellas se realizó en el sector de Viejo Pedro, Corregimiento del Llano; en la Comunidad de Loma Bonita, Distrito de Chepo; y en el Corregimiento de Tortí, Distrito de Chepo. [Anexo X. Transcripción de Diligencia de Inspección Ocular realizada por la Fiscalía Undécima de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá del 28 de setiembre de 2007, folio 464-466. Escrito de los peticionarios de fecha 13 de noviembre de 2007, recibida por la CIDH en la misma fecha]. La segunda se realizó en los sectores de Playa Chuzo, Tortí Abajo, Curtí y Wacuco. [Anexo X. Transcripción de Diligencia de Inspección Ocular realizada por la Fiscalía Undécima de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá del 17 de setiembre de 2007, folios 461-462. Escrito de los peticionarios de fecha 13 de noviembre de 2007, recibida por la CIDH en la misma fecha].

<sup>242</sup> Anexo 85. Vista Fiscal No. 151 del 29 de mayo de 2008 emitida por la Fiscalía Undécima de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá. Anexo 3 del escrito del Estado de fecha 17 de setiembre de 2012, recibido el 24 de setiembre de 2012.

175. Por lo anterior, dicha Fiscalía solicitó al Juzgado Segundo de Circuito del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá ordene el sobreseimiento provisional de la investigación.

**c) Proceso penal ante Fiscalía Quinta Especializada del Primer Circuito de Panamá**

176. El 30 de enero de 2007 Héctor Huertas, abogado de las presuntas víctimas, denunció ante la Policía Técnica Judicial del Distrito de Chepo que ese mismo día se encontraba haciendo un recorrido por la Comarca con personal de ANAM, cuando sorprendieron en la zona de Tortí Abajo a cuatro personas talando árboles indiscriminadamente. La denuncia recibió la identificación CHE-029-2007<sup>243</sup>. El mismo 30 de enero de 2007 estas personas fueron detenidas de modo preventivo por funcionarios de la Policía de Tortí y al día siguiente fueron puestas a disposición de la Policía Técnica Judicial<sup>244</sup>.

177. Luego de realizar una serie de diligencias<sup>245</sup>, el 31 de enero de 2007, la Policía Técnica Judicial de Chepo remitió lo actuado a la Personería Municipal de Chepo, agencia de instrucción del Ministerio Público, indicando que los sindicados se mantenían aprehendidos<sup>246</sup>. La Personería Municipal tomó declaraciones a las personas detenidas y mediante resolución del 1 de febrero de 2007 dispuso la aplicación de medidas de comparecencia en lugar de la detención preventiva<sup>247</sup>. El 12 de febrero de 2007 la Personería Municipal de Chepo dispuso que, por falta de competencia, sea remitido el sumario a la Agencia del Ministerio Público correspondiente<sup>248</sup>, asignándose a la Fiscalía Quinta Especializada del Primer Circuito de Panamá mediante resolución del 23 de febrero de 2007<sup>249</sup>. Según información proporcionada por las partes, la Fiscalía Quinta llevó a cabo diligencias entre marzo y abril de 2007<sup>250</sup>.

---

<sup>243</sup> Anexo 86. Expediente 258, folios 1 a 5. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>244</sup> Anexo 86. Expediente 258, folios 14 a 32. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>245</sup> Anexo 86. Declaración de Ernesto Castillo Castillo, administrador regional del ANAM. Expediente 258, folios 8 a 12. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007. Anexo 86. Declaración de Miguel Bonilla, sargento de la Zona de Policía de Chepo que detuvo a las cuatro personas. Expediente 258, folios 33 a 34. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007. Anexo 86. Solicitud a la Dirección Regional del ANAM del informe completo y las vistas fotográficas del lugar donde se encontraron las zocuelas en el sector Tortí Abajo. Expediente 258, folio 14 y 36. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007. Anexo 86. Solicitud de identificación de los presuntos responsables al Departamento de Identificación Judicial. Expediente 258, folio 35. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007. Anexo 86. Diligencia en el sector de Tortí Abajo, junto con funcionarios de la ANAM. Expediente 258, folios 64 - 66. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>246</sup> Anexo 86. Expediente 258, folios 68 - 69. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>247</sup> Anexo 86. Expediente 258, folios 76 - 87 y 88 - 91. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>248</sup> Anexo 86. Expediente 258, folio 124. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>249</sup> Anexo 86. Expediente 258, folio 128. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

<sup>250</sup> En el expediente constan solicitud de información a la Dirección Nacional de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, folio 139; solicitudes de información a la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, folio 161-163; toma de declaraciones a testigos, folios 164-169; diligencia de trabajo social al domicilio de las personas procesadas, folios 174 a 219. Anexo 86. Anexo del escrito de los peticionarios de fecha 7 de mayo de 2007, recibido por la CIDH el 10 de mayo de 2007.

178. La información al alcance de la CIDH indica que, mediante Vista Fiscal No. 140 del 29 de julio de 2007, dicho agente instructor recomendó al juez de la causa, Juzgado Décimo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá, se dicte auto de sobreseimiento provisional. De acuerdo a la información aportada por las partes, el 27 de diciembre de 2007, el titular de dicho Juzgado dictó el sobreseimiento provisional No. 436-07, con base en el artículo 2208, inciso 1 del Código Judicial<sup>251 252</sup>.

**d) Proceso penal ante la Sub-Dirección de Investigación Judicial de la Agencia de Chepo**

179. El 16 de agosto de 2011 Tito Jiménez, sahila administrativo de la comunidad de Tabardi, presentó una denuncia por delito contra el patrimonio ante la Sub-Dirección de investigación Judicial, Agencia de Chepo. La denuncia, identificada con el número AID-FAR-CHE-298-11, refiere la invasión y tala de madera en las comunidades Kuna de Tabardi, Ikandi y Pintupu, en un área estimada de 400 hectáreas<sup>253</sup>. De acuerdo a la información al alcance de la CIDH, Tito Jiménez rindió posteriormente declaración y presentó una ampliación de la denuncia ante nuevas invasiones en el sector de Tabardi<sup>254</sup>. La autoridad a cargo del proceso realizó dos inspecciones a las zonas materia de la denuncia, en agosto y septiembre de 2011<sup>255</sup>.

180. El 26 de septiembre de 2011 el expediente fue remitido a la Personería Municipal de Chepo<sup>256</sup>, ante la cual Tito Jiménez presentó una nueva ampliación de la denuncia el 17 de octubre de 2011<sup>257</sup>. Según la información al alcance de la CIDH, este proceso sigue en trámite, sin que se hayan esclarecido los hechos denunciados y sancionado, en su caso, a los responsables<sup>258</sup>.

**E. Impacto de la Hidroeléctrica del Bayano y la Carretera Panamericana en los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, y en sus miembros**

181. Como ha dado por probado la CIDH en párrafos precedentes, la construcción de la represa significó la inundación y consecuente destrucción del territorio que habitaron ancestralmente los pueblos Kuna y Emberá del Bayano, y de cuyo ecosistema dependían para su supervivencia física

---

<sup>251</sup> Artículo 2208, inciso 1, del Código Judicial.- “Será provisional el sobreseimiento: 1. Cuando los medios de justificación, acumulados en el proceso, no sean suficientes para comprobar el hecho punible[...]”.

<sup>252</sup> Anexo 87. Juzgado Décimo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá. Sobreseimiento provisional No. 436-07 de 27 de diciembre de 2007. Escrito de los peticionarios del 22 de mayo de 2012, recibido por la CIDH el 20 de junio de 2012.

<sup>253</sup> En particular, se denunció a “un grupo de personas que ingresaron a la Comarca Kuna de Madungandí y en la cual se han establecido, invadido y dañado cuatrocientas hectáreas aproximadamente y que han derribado gran cantidad de árboles maderables, específicamente ESPAVE, de igual forma han quemado y talado gran cantidad de Recursos Naturales, y de igual forma se encuentran residiendo en el lugar”. Anexo 88. Denuncia del 16 de agosto de 2011 presentada por Tito Jiménez ante la Sub-Dirección de investigación Judicial, Agencia de Chepo. Anexo del escrito de solicitantes en procedimiento de medidas cautelares de fecha 12 de octubre de 2011, recibido en la misma fecha.

<sup>254</sup> Anexo 89. Proceso seguido ante denuncia AID-FAR-CHE-298-11, folios 8-9 y 22-24. Anexo 16 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>255</sup> Anexo 89. Proceso seguido ante denuncia AID-FAR-CHE-298-11, folios 11-12 y 29-31. Anexo 16 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>256</sup> Anexo 89. Proceso seguido ante denuncia AID-FAR-CHE-298-11, folio 37. Anexo 16 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>257</sup> Anexo 89. Proceso seguido ante denuncia AID-FAR-CHE-298-11, folios 46-48. Anexo 16 del escrito de los peticionarios del 13 de julio de 2012, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>258</sup> Al respecto, el Estado afirmó en su último escrito ante la CIDH que “[e]n estos momentos, según información de la Personería Municipal, se va a solicitar la reapertura de dicha investigación toda vez que se cuenta con nuevas pruebas que así lo sustentan”. Escrito del Estado de fecha 17 de septiembre de 2012, recibido el 24 de septiembre de 2012.



y espiritual, lo cual representó por sí mismo un grave impacto en el modo de vida tradicional de las presuntas víctimas<sup>259</sup>. Este hecho es descrito por un miembro de la comunidad Emberá del siguiente modo:

(..) [Y]o sufrí un cambio brusco como niño también en ese momento y sé que toda mi familia sufrieron lo mismo en ese momento cuando venían la represa subiendo, inundando las casas, con mis propios ojos lo vi, fuimos la última familia en abandonar ese lugar. Desde ese entonces estaba esperando al otro lado del río para trasladarnos al lugar donde fuimos reubicados primero, cuando llegamos a ese lugar, nuestra comunidad estuvo enferma, que jamás me voy a olvidar, y mi comunidad se enfermó se volvieron loco, mi familia salía huyendo a la calle, a las montañas, son cosas que nos queda (...) hasta los niños, como que se volvieron loco, quizás por el mismo impacto que sufrimos nosotros. Quizás no teníamos como vivir con nuestra naturaleza (...) (sic)<sup>260</sup>.

182. La construcción de la hidroeléctrica supuso además el incremento de enfermedades en las comunidades indígenas, generadas principalmente por la descomposición de la vegetación cubierta a causa de la creación del lago artificial<sup>261</sup>. Según la información aportada, “el lago también es responsable de la proliferación de malaria por medio de mosquitos transmisores y otras moscas que causan piquetes en el área, un problema de salud importante para los pueblos indígenas”<sup>262</sup>. Al respecto, obra en el expediente ante la CIDH un informe epidemiológico, realizado el 12 de mayo de 2009 en comunidades de la Comarca Kuna de Madungandí, en el que se constata la presencia de “enfermedades parasitarias de origen hídrico” tales como “la malaria (...), la fiebre amarilla, [y] la leishmaniasis *plasmodium vivax*”<sup>263</sup>. Igualmente, en un informe médico realizado a partir de una visita a tres comunidades de la Comarca Kuna el 10 de mayo de 2009 se constató que, entre las patologías más frecuentes, se encuentran las de tipo respiratorio, gastrointestinales y dermatológicas<sup>264</sup>.

---

<sup>259</sup> Al respecto, los peticionarios señalan: “La inundación de sus tierras ancestrales ya no permite a cualquier tribu continuar su manera de vida tradicional, y les previene pasar su conocimiento cultural a generaciones futuras. Por estos grupos de indígenas, sitios religiosos y culturales son unidos con las tierras ya inundadas debajo del Lago Bayano que no pueden ser sustituidos”. Escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. p. 23.

<sup>260</sup> CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano. En similar sentido, el Cacique General de la Comarca Kuna de Madungandí señaló sobre este hecho que: “(...) sentí el sentimiento de la invasión del Bayano y además (...) me siento muy triste por últimamente y además que yo (...) viví, sentí el dolor con este embalse del río Bayano (...) ha perdido sitios sagrados, cementerios, entre otros y falta de valores culturales” CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Manuel Pérez, Cacique General del Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>

<sup>261</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. pp. 3-4. Anexo 17. Declaración jurada de los caciques Kunas. Anexo 17 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 26; y escrito de los peticionarios de fecha 21 de septiembre de 2001, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2001. pp. 7-8.

<sup>262</sup> Anexo 17. Declaración jurada de los caciques Kunas. Anexo 17 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 26; y Escrito de los peticionarios de fecha 21 de septiembre de 2001, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2001. pp. 7-8.

<sup>263</sup> Anexo 90. Informe epidemiológico realizado el 12 de mayo de 2009. Anexo F-3 del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>264</sup> Anexo 90. Informe médico realizado el 10 de mayo de 2009. Anexo F-3 del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Igualmente, según información aportada por las presuntas víctimas, “En la actualidad después de más de 30 años las enfermedades de la piel, granos, malaria fiebre, tos, entre otras ha seguido y solo se ha construido un puesto de salud en dos comunidades, las giras médicas es esporádica y solo van por par de horas (...) [sic]”. Anexo 23. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Maje Cordillera de julio de 2009. Anexo F del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

183. La CIDH observa también que la construcción de la hidroeléctrica tuvo un impacto perjudicial en las formas de subsistencia tradicionales de los pueblos indígenas del Bayano. Con la inundación de sus tierras ancestrales se destruyó el ecosistema del que dependían para realizar actividades de caza, pesca y agricultura, así como para obtener medicinas tradicionales<sup>265</sup>. Según información aportada por las partes, “la mayoría de los suelos de la región [del Bayano], con excepción hecha de los entisoles aluviales [suelos formados por las crecidas de los ríos] son de poco o limitado valor agrícola (...). Gran parte de los mejores suelos, los aluviales, se han perdido bajo las aguas del embalse”<sup>266</sup>. Sobre el particular, en el citado informe epidemiológico, del 12 de mayo de 2009, se señala que:

Los terrenos de caza, que ahora constituyen el cause del lago bayano, fuente de proteínas para la alimentación de la población, cambio drásticamente al consumo de vegetales, con un escaso consumo de carnes. A esta situación se ha añadido, que los terrenos que han quedado disponibles para la agricultura poseen escasos nutrientes o minerales (rocosos y calizos sin materia orgánica en la superficie), lo que imposibilita que la agricultura reemplace la demanda nutricional motivando estados de desnutrición severa entre niños y adultos mayores de 50 años [sic]<sup>267</sup>.

184. De modo coincidente, según un informe del Ministerio de Salud relativo a la Comarca Kuna de Madungandí aportado por el Estado, para diciembre de 2001, existía desnutrición en un 80% de la población infantil menor de 5 años<sup>268</sup>. En igual sentido, los peticionarios afirmaron que “[l]a mala calidad de la tierra incide en la seguridad alimentaria de los indígenas lo cual afecta la salud de la población, enfermedades como la malaria, diarreas, desnutriciones, y la tuberculosis son comunes”<sup>269</sup>.

185. Adicionalmente, de acuerdo a información presentada por las partes, las presuntas víctimas no cuentan con servicios básicos, como agua<sup>270</sup> y electricidad<sup>271</sup>. La CIDH observa que,

---

<sup>265</sup> Escrito de los peticionarios de fecha 21 de septiembre de 2001, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2001. pp. 7-8; y escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.

<sup>266</sup> Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. p. 29. Citando a Salamín Aguila, Edith Argelia. La Represa del Bayano y las Transformaciones Geoeconómicas de la Región (Panamá). Tesis de grado. UNAM. México. 1979. p. 23. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009. Asimismo, Bolívar Jaripio Garabato en su testimonio ante la CIDH señaló: (...) cuando nuestra tierra fue inundada, las mejores tierras que fueron fértiles y que a través de esa pérdida, en este momento, nosotros quizás no tenemos la mejor calidad de vida, nuestra población no puede producir la tierra como lo producía antes. Hay muchas plagas, los plátanos, un ejemplo, no producen como producían antes, hay que estar sembrando todos los años, cuando nosotros en ese territorio sembrábamos una sola vez y teníamos de generación en generación”. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano.

<sup>267</sup> Anexo 90. Informe epidemiológico realizado el 12 de mayo de 2009. Anexo F-3 del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

<sup>268</sup> Anexo 91. Informe del Ministerio de Salud relativo a las actividades realizadas en la Comarca Kuna de Madugandí en el año 2000-2001. Anexo del Escrito del Estado de fecha 15 de junio de 2007, recibido por la CIDH el 18 de junio de 2007.

<sup>269</sup> Escrito de los peticionarios de fecha 21 de septiembre de 2001, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2001. p. 7.

<sup>270</sup> Anexo 92. Informe ejecutivo preliminar de las actividades realizadas por el Gobierno de Panamá en la Comarca Kuna de Madugandí y las Comunidades Piriati Empera e Ipeti Embera hasta el año 2001. Anexo del Escrito del Estado de fecha 25 de noviembre de 2002, recibido por la CIDH el 2 de diciembre de 2002.

<sup>271</sup> Escrito de los peticionarios de fecha 21 de septiembre de 2001, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2001. p. 7; y escrito de los peticionarios de fecha 19 de enero de 2007, recibido por la CIDH en la misma fecha.

paradójicamente, el Proyecto Hidroeléctrico de Bayano no beneficia a los pueblos indígenas que fueron despojados de sus tierras y trasladados para que esta construcción sea posible, quienes deben adquirir generadores de luz a su propio costo para contar con servicios de energía eléctrica<sup>272</sup>.

186. Asimismo, como ha sido señalado, la construcción de la hidroeléctrica y de la carretera Panamericana, dio lugar a la llegada a la región del Bayano de grupos de personas no indígenas que comenzaron a establecerse en los extremos de la cuenca<sup>273</sup>. Una vez terminada la carretera que atravesaba las tierras indígenas, esta nueva vía facilitó la migración interna de colonos que se apropiaron de los territorios indígenas, produciendo cambios drásticos en la composición social del área<sup>274</sup>. La posesión de tierras y el uso de recursos naturales por parte de personas no indígenas generó un clima de tensión permanente que persiste hasta la actualidad. La CIDH observa que incluso se han generado en varias ocasiones enfrentamientos entre personas indígenas y colonos, hechos que impiden el normal desenvolvimiento de las presuntas víctimas<sup>275</sup>. De este modo, la presencia de personas no indígenas representa una constante amenaza en la vida tradicional y la identidad cultural de los pueblos Kuna y Emberá<sup>276</sup>.

187. A su llegada los colonos iniciaron la deforestación de áreas boscosas para sembrar cultivos, llevando a cabo una práctica extensiva por la cual, mediante la tala y quema, sustituyen bosques por pastizales, expandiendo la frontera agrícola y despojando a las tierras indígenas de sus recursos naturales para convertirlos en pastura<sup>277</sup>. Incluso, según la información aportada por las partes, muchos colonos no viven en tierras de la Comarca, sino que realizan actividades económicas dentro de su territorio o las alquilan a otras personas para obtener mayores ganancias<sup>278</sup>. Las prácticas de eliminación de la vegetación natural para la siembra de cosechas, son “diametralmente contradictori[a]s a los modos de conservación y protección de los recursos naturales de los peticionarios”<sup>279</sup>.

---

<sup>272</sup> Al respecto, el Cacique General de la Comarca Kuna de Madungandí señaló: “en este problema de embalse qué apareció, también apareció nuevas enfermedades a la población y últimamente quiero manifestarle falta eléctrica de luz en el área indígena porque el beneficio está en quien es el pueblo panameño (...)” CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Manuel Pérez, Cacique General del Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>. Véase también escrito de los peticionarios de fecha 21 de septiembre de 2001, recibido por la CIDH el 24 de septiembre de 2001. p. 7.

<sup>273</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 22.

<sup>274</sup> Los peticionarios afirman que: “En el momento de la construcción de la represa, cerca de 2000 colonos ya se habían asentado en la región de Bayano. Atraídos a la zona por la extensión de la Carretera Panamericana en los años 50, estos colonos habían venido a la región de Bayano desde el oeste de Panamá en busca de tierras para cultivar. (...) Además, el incremento en la construcción de la carretera en los 70 aceleró la invasión”. Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 15 y pp. 25-26.

<sup>275</sup> Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 21. pp. 29-30.

<sup>276</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000.

<sup>277</sup> Petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Testimonio de Bolívar Jaripio Garabato, miembro de la comunidad Emberá de Piriati y del Congreso General Emberá del Alto Bayano; y Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 22.

<sup>278</sup> Anexo 93. Encuesta realizada en la comunidad de Curtí de 21 de noviembre de 1998. Anexo 17 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001, recibida por la CIDH el 2 de julio de 2001; y CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Peritaje de Ultiminio Cabrera Chanapi.

<sup>279</sup> Escrito de los peticionarios de fecha 23 de septiembre de 2002, recibido por la CIDH el 25 de septiembre de 2002. Según información aportada por las partes: “[c]omo existe una íntima relación entre los procesos naturales de la vida,  
Continúa...

## V. ANÁLISIS DE DERECHO

### A. Cuestiones previas

#### 1. Delimitación de la controversia jurídica relativa a los territorios de las presuntas víctimas

188. La presencia ancestral o tradicional de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá en la zona del Bayano no ha sido controvertida por el Estado, ni ha presentado éste pruebas que contradigan o impugnen las que acreditan su vinculación de larga data con la tierra. Por el contrario, el Estado ha reconocido expresamente que los pueblos indígenas presuntas víctimas tienen derecho a la propiedad sobre las tierras que ocupan. Así, el Estado ha manifestado en forma recurrente –aunque interrumpida– su voluntad expresa de adjudicar formalmente dicha propiedad en el caso que se encuentra pendiente y de brindar “seguridad territorial” a los pueblos indígenas, en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución, la legislación doméstica y los compromisos explícitamente adquiridos con las presuntas víctimas. En este sentido, la CIDH entiende que lo que está en discusión en el presente asunto no es el derecho de propiedad de estos pueblos indígenas sobre los territorios que ocupan, sino la entrega de un título jurídico –en el caso de las comunidades del pueblo Emberá–, así como la delimitación, demarcación y protección efectiva de los mismos.

189. De otro lado, la CIDH observa que un aspecto en torno al cual han girado los alegatos de las partes se refiere a los derechos que podrían tener personas no indígenas que ocupan territorios reivindicados por las presuntas víctimas, con base en el acuerdo del 31 de marzo de 1995 suscrito con autoridades tradicionales del pueblo Kuna de Madungandí y refrendado por el Gobierno nacional, y en el artículo 21 de la Ley No. 24 el 12 de enero de 1996 que crea la Comarca Kuna de Madungandí. No corresponde a la CIDH determinar los derechos de los habitantes no indígenas del área que no son parte del presente proceso, ni pronunciarse sobre el modo concreto en que debe llevarse a cabo el proceso de desalojo y reubicación de las personas no indígenas que permanecen en la zona. Lo que la CIDH considera procedente indicar es que compete al Estado de Panamá garantizar a las presuntas víctimas del presente caso un territorio exclusivamente indígena reconocido formalmente, demarcado, delimitado y protegido efectivamente, de conformidad con sus obligaciones internacionales.

#### 2. Consideraciones relativas a la competencia *ratione temporis*

190. A lo largo de los años materia del presente caso, como se verá en los párrafos siguientes, el Estado de Panamá tenía obligaciones relativas al derecho a la propiedad indígena tanto en el ámbito internacional, bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales; así como también en el plano interno, en virtud a sus propias normas legales y constitucionales.

---

...continuación

flora y fauna coexisten y se reproducen. Con una vegetación exuberante y rica, la vida animal es igualmente variada y abundante. Si la flora se destruye, las especies animales sucumben también. La selva provee refugio y alimento a la fauna dentro de su entorno. Esta unión simbiótica y funcional, solamente es alterada por los hombres. (...) Flora y fauna fueron por siglos fuente de sustentación de la vida de los grupos indígenas que habitaron la cuenca, sin embargo, su presencia no causó ruptura del ecosistema por su bajo nivel tecnológico que les permitía conservar la selva”. Anexo 1. Esther Urieta Donos, tesis “Ipeti-Choco: Una comunidad Indígena de Panamá afectada por una Presa Hidroeléctrica”. Universidad Veracruzana, Facultad de Antropología, 1994. pp. 30-31. Anexo C del escrito de observaciones adicionales sobre el fondo de los peticionarios, recibido por la CIDH el 18 de diciembre de 2009.

191. Con base en la prueba obrante en el expediente, la CIDH ha dado por probado un conjunto de hechos ocurridos con anterioridad al 8 de mayo de 1978, fecha en que Panamá ratificó la Convención Americana, los cuales se refieren principalmente al despojo e inundación de los territorios ancestrales de las presuntas víctimas. La CIDH considera que si bien tales hechos se produjeron antes de la ratificación de la Convención Americana por parte del Estado, las obligaciones a las que dieron lugar consistentes en el pago de indemnizaciones económicas y el reconocimiento de derechos sobre las tierras otorgadas, persisten aún después de esa fecha y han sido complementadas por actos estatales posteriores a los que se ha hecho referencia, así como por compromisos internacionales asumidos por el Estado. Por lo anterior, el presente caso se centra en la falta de cumplimiento de tales obligaciones como asimismo en la falta de respuesta estatal ante las afectaciones al territorio indígena posteriores a los acuerdos y reconocimientos iniciales.

**B. Derecho a la propiedad indígena – Artículos 8, 21 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento**

**1. Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos**

192. La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha reconocido reiteradamente el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales, y el deber de protección que emana del artículo 21 de la Convención Americana y del artículo XXIII de la Declaración Americana, interpretadas a la luz de las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras fuentes relevantes, conformando un *corpus iuris* coherente que define las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en relación con la protección de los derechos de propiedad indígenas<sup>280</sup>. Al respecto, la CIDH ha afirmado que los pueblos indígenas y tribales tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente, y “el carácter de ese derecho está en función de las modalidades de uso de la tierra y la tenencia consuetudinaria de la tierra”<sup>281</sup>. En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha señalado que “entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre la forma comunal de la propiedad colectiva en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Véase *inter alia* CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 127; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 87; CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 6. Corte I.D.H. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 127-129.

<sup>281</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 151. Véase *inter alia* CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 130; CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 160. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 75.

<sup>282</sup> Corte I.D.H. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. párr. 149. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 131; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. párr. 118; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párrs. 85-87; *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 85; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 145.

193. Además de la concepción colectiva de la propiedad, los pueblos indígenas tienen una relación especial, única e internacionalmente protegida con sus territorios ancestrales, que está ausente en el caso de los no indígenas. Esta relación especial y única entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales tiene protección jurídica internacional. Según han afirmado la CIDH y la Corte Interamericana, la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula a la existencia misma de estos pueblos, y por lo mismo “amerita medidas especiales de protección”<sup>283</sup>. El derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales protege esta vinculación estrecha que guardan con sus territorios y con los recursos naturales ligados a su cultura que allí se encuentran<sup>284</sup>.

194. El derecho al territorio comprende el uso y disfrute de sus recursos naturales, y tiene vinculación directa, incluso como pre-requisito, con los derechos a la existencia digna, a la alimentación, al agua, a la salud y a la vida<sup>285</sup>. Por esta razón, ha señalado la CIDH que “la relación que cada comunidad indígena mantiene con sus tierras y recursos se encuentra protegida bajo otros derechos contemplados en la Convención Americana, tales como el derecho a la vida, la honra y la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, la libertad de asociación, la protección a la familia, y el derecho de circulación y residencia”<sup>286</sup>.

195. Asimismo, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han establecido que los pueblos indígenas, como sujetos colectivos distintos a sus miembros individuales, son titulares de derechos reconocidos por la Convención Americana. Al respecto, en su reciente sentencia en el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, la Corte Interamericana advirtió que “la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros”. Además, la Corte precisó que “[p]uesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva, la Corte señala que las consideraciones de derecho expresadas o vertidas en la presente Sentencia deben entenderse desde dicha perspectiva colectiva”<sup>287</sup>. En tal sentido, será desde una perspectiva colectiva que, como en casos anteriores<sup>288</sup>, la CIDH analizará el presente asunto.

---

<sup>283</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128. Corte I.D.H., Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. Párr. 149. Véase también en: Corte I.D.H., Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 222.

<sup>284</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 156. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 148. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118, 121.

<sup>285</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1076-1080.

<sup>286</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010. párr. 184.

<sup>287</sup> Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 231.

<sup>288</sup> Al respecto, véase CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, 4 de junio de 1998; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 17 de marzo de 2003; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, de febrero de 2005; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, 23 de junio de 2006; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay, 3 de julio de 2009; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros Vs. Ecuador, 26 de abril de 2010.

## 2. El reclamo territorial indígena en el caso bajo examen

196. La CIDH observa que, en virtud a los instrumentos internacionales y normas internas ya señalados, incluso al momento de la construcción de la Hidroeléctrica del Bayano, Panamá estaba obligado a no despojar de la propiedad incluso con fines de interés público, sin el pago de una justa y debida indemnización, y sin discriminación.

### 2.1. Incumplimiento del deber de pagar una justa y pronta indemnización por la enajenación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros - Artículo 21 de la Convención, en relación con el 1.1 artículo de la misma

197. La CIDH y la Corte han reconocido que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a la reparación en aquellos casos excepcionales en los que existan razones objetivas y justificadas que hagan imposible al Estado restaurar sus derechos territoriales. Así lo ha explicado la Corte Interamericana:

[c]uando el Estado se vea imposibilitado, por motivos objetivos y fundamentados, de adoptar medidas para devolver las tierras tradicionales y los recursos comunales a las poblaciones indígenas, deberá entregarles tierras alternativas de igual extensión y calidad, que serán escogidas de manera consensuada con los miembros de los pueblos indígenas, conforme a sus propias formas de consulta y decisión<sup>289</sup>.

198. En el presente caso, la CIDH ha dado por probado que el 8 de mayo de 1969 el Estado adoptó el Decreto de Gabinete No. 123 mediante el cual enajenó una superficie de 1.124.24 Km<sup>2</sup>, pertenecientes a las áreas inadjudicables de la Reserva del Bayano, el cual constituía el territorio ancestral de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano. Entre 1972 y 1976 el Estado llevó a cabo la construcción del Complejo Hidroeléctrico Ascanio Villalaz que conllevó a la creación de un lago artificial de aproximadamente 350 Km<sup>2</sup>.

199. De la información a su alcance y como ha sido afirmado de modo coincidente por las partes, la CIDH observa que tal proyecto supuso la inundación del territorio ancestral de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá en la zona del Bayano. En tal sentido, la CIDH entiende que no sería materialmente posible la restitución de tales territorios, los cuales yacen bajo el lago artificial creado con el embalse de la represa. De estar frente a la imposibilidad de restituir a los pueblos indígenas del Bayano sus territorios ancestrales, cobra particular relevancia la obligación estatal de otorgarles una reparación a través de tierras alternativas y/o mediante el pago de una justa y pronta indemnización. Según se determinó en los hechos probados del presente informe, el Estado se comprometió precisamente a otorgar tales compensaciones. La CIDH se referirá a la reparación económica en el presente punto y al cumplimiento de sus obligaciones con relación a las tierras otorgadas en la sección siguiente.

200. Como ha sido dado por probado, el Estado acordó repetidamente pagar indemnizaciones individuales y colectivas a los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros. No obstante, frente al alegato de los peticionarios relativo a la falta de pago de tales indemnizaciones, el Estado no demostró el cumplimiento de este compromiso, sino que por el contrario, la información al alcance de la CIDH la lleva a concluir que dichos montos no fueron

---

<sup>289</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 135.

efectivamente pagados, incumpliendo constantemente los compromisos legales asumidos entre 1973 y 2010.

201. Al respecto, la CIDH observa que el 8 de julio de 1971 fue promulgado el Decreto de Gabinete No. 156, por el cual se estableció un "Fondo Especial de Compensación de Ayuda para los Indígenas del Bayano" que establecía el pago del 30% del monto total de los ingresos del Fondo Forestal del Estado, incorporados a partir del 1 de enero de 1971 y por aquellos que ingresen desde la promulgación del mencionado Decreto hasta los tres años posteriores. Asimismo, como ha sido dado por probado, el punto 2 del Acuerdo de Fuerte Cimarrón -firmado entre representantes de la Corporación del Bayano, la Guardia Nacional y representantes del pueblo Kuna de Madungandí- estableció un nuevo cronograma de pago para actualizar los compromisos atrasados en concepto de indemnización. Adicionalmente, en 1980 el pueblo indígena Kuna de Madungandí firmó un acuerdo con el entonces Vicepresidente de la República, Ricardo De La Espriella, mediante el cual se prolongó a ocho años el pago de las indemnizaciones. La CIDH entiende que la suscripción de posteriores acuerdos da cuenta del incumplimiento de los primeros.

202. En este mismo sentido, durante la etapa de solución amistosa en el procedimiento ante la CIDH, se estableció una Comisión Indígena-Gubernamental con la participación de autoridades tradicionales de los pueblos Kuna y Emberá del Bayano, y de autoridades del Gobierno nacional, provincial y local. La CIDH nota que una de las subcomisiones formadas se refería precisamente a las "Indemnizaciones y Gastos", cuyo objetivo era "revisar las indemnizaciones para la Comarca Kuna de Madungandí y de cuantificar las nuevas indemnizaciones a los Kuna y Emberá en forma individual, comarcal y comunitaria".

203. Asimismo, según ha dado por probado la CIDH, como parte de las acciones realizadas para alcanzar un acuerdo de solución amistosa, los peticionarios encargaron la elaboración del "Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Maje Cordillera", presentado al Ministerio de Gobierno y Justicia el 12 de mayo de 2003. Posteriormente, en julio de 2009 fue elaborado, a solicitud de las autoridades de la Comarca Kuna de Madungandí y de los Emberá del Bayano, un nuevo estudio denominado "Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipeti y Maje Cordillera".

204. La Comisión nota además que el Estado indicó, con base en un Informe del Director General de la Corporación del Bayano, que fueron pagadas indemnizaciones entre 1974 a 1978 a siete comunidades (Maje, Pintupo, Aguas Claras, Río Diablo, Saderhuila, Ibebsigana e Ipetí)<sup>290</sup>. Agregó además que en 1999 "el programa de desarrollo sostenible del Darién, por ejemplo, constató que las indemnizaciones fueron pagadas por tres años, de los 8 que fue prometido"<sup>291</sup>.

205. En virtud a lo anterior, la CIDH considera que la relación entre las presuntas víctimas y las autoridades estatales en materia del pago de la indemnización era una relación mediada por derechos legalmente reconocidos. Más aún, observa que la misma Constitución de Panamá de 1946, en su artículo 46<sup>292</sup>, y posteriormente, la Constitución de 1972 en su artículo 44 contenían la obligación estatal de pagar una indemnización por la expropiación de la propiedad privada<sup>293</sup>. No

---

<sup>290</sup> Comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001. p. 6.

<sup>291</sup> Comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001. p. 6.

<sup>292</sup> Constitución de 1946, artículo 46.- Por motivos de utilidad pública y de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

<sup>293</sup> Constitución de 1972, artículo 44.- La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber  
Continúa...



obstante, como ha sido probado, estas obligaciones legales, con los derechos que de ellas se derivaron, no fueron cumplidas, sino que el Estado no ha demostrado que, luego de cuatro décadas, haya sido pagada en su totalidad una justa y pronta indemnización a las presuntas víctimas.

206. La CIDH recuerda además que, aunque en el ámbito de la propiedad individual, la Corte Interamericana ha explicado que una “justa indemnización” supone que ésta sea “adecuada, pronta y efectiva”<sup>294</sup>. Asimismo, ha entendido la Corte que frente a la expropiación de la propiedad privada –sea individual o colectiva, indígena o no- por parte del Estado el pago de una justa indemnización constituye no solo un derecho bajo el artículo 21 de la Convención Americana, sino también un principio general del derecho internacional, ampliamente reiterado por la jurisprudencia internacional<sup>295</sup>.

207. No corresponde a la CIDH determinar el monto a ser pagado a las presuntas víctimas, sino recordar que, como ha señalado la Corte Interamericana, “la elección y entrega de tierras alternativas, el pago de una justa indemnización o ambos no quedan sujetas a criterios meramente discrecionales del Estado”<sup>296</sup>. Corresponde en cambio que tal decisión sea consensuada con los pueblos indígenas afectados, garantizando su participación efectiva conforme a sus propios procedimientos de consulta, valores, usos y derecho consuetudinario.

208. Según los estándares del sistema interamericano, a este efecto debe considerarse que la enajenación de los territorios ancestrales de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano supuso la pérdida de lugares sagrados, bosques, viviendas, cosechas, animales, plantas medicinales, que tenían para estos pueblos indígenas, no solo una valoración material, sino que constituían para esencial de su identidad cultural y modo de vida tradicional. Con base en los hechos probados del presente informe, entiende la CIDH que ello trajo consigo no sólo pérdidas materiales, sino también pérdidas culturales y espirituales imposibles de recuperar, cuya compensación es debida.

209. Por lo tanto, la Comisión concluye que la falta de otorgamiento de una reparación en los términos antes descritos a las presuntas víctimas, luego de más de cuarenta años de enajenados sus territorios ancestrales, constituye una violación del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

## **2.2. Incumplimiento de obligaciones relativas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, y sus miembros - Artículo 21 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma**

### **a) Obligación de titulación, demarcación y delimitación de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, y sus miembros**

---

...continuación

expropiación mediante juicio especial e indemnización. La CIDH observa que el equivalente de esta disposición fue incluida en las posteriores Constituciones, a saber: Artículo 45 de la Constitución de 1972 con reformas de 1978 y 1983; artículo 45 de la Constitución de 1972 con reformas de 1978, 1983 y 1994; y artículo 48 de la Constitución de 1972 con reformas de 2004.

<sup>294</sup> Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. párr. 96.

<sup>295</sup> Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. párrs. 96-97.

<sup>296</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 151.

210. La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada en 2004, reconoce en su artículo 90 la diversidad étnica de la población panameña<sup>297</sup>, aunque se refiere a la existencia histórica de los pueblos indígenas en sentido folclórico, según lo dispuesto en el artículo 87<sup>298</sup>. Asimismo, la Constitución contempla un conjunto de normas específicas sobre pueblos indígenas referidas, en particular, al estudio, conservación y divulgación de “tradiciones folclóricas”<sup>299</sup>; al estudio, conservación y divulgación de las “lenguas aborígenes” y a la “alfabetización bilingüe”<sup>300</sup>; al desarrollo de programas de educación y promoción para lograr su participación activa en la función ciudadana<sup>301</sup>; y a recibir especial atención para su participación económica, social y política en la vida nacional<sup>302</sup>.

211. El artículo 127 de la Constitución panameña reconoce la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y establece que se determinarán por ley los procedimientos específicos para su reconocimiento<sup>303</sup>. Igualmente, el artículo 126 de la carta fundamental, referido al régimen agrario, establece en lo pertinente que:

Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades:

1. Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas. La Ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten.

(...)

4. Establecer medios de comunicación y transporte para unir las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.

5. Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de las mismas y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras.

6. Estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la Ley determine.

(...)

La política establecida para este Capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural.

212. Si bien la Constitución panameña reconoce la diversidad étnica y protege ciertos derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como su propiedad colectiva, mantiene normas que evidencian una visión integracionista que contrasta con la tendencia constitucional generada en las últimas décadas en América y el desarrollo a nivel internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

213. Adicionalmente, como se ha señalado, Panamá es uno de los Estados para los que continúa vigente el Convenio 107 de la OIT, dado que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. El artículo 11 del Convenio 107 dispone:

Artículo 11. Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

---

<sup>297</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 90.

<sup>298</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 87.

<sup>299</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 87.

<sup>300</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 88.

<sup>301</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 108.

<sup>302</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 124.

<sup>303</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 127.

214. Además del reconocimiento constitucional de derechos fundamentales de los pueblos indígenas de Panamá, existe una serie de normas en el orden jurídico interno sobre dichos derechos, en especial, las cinco leyes comarcales que reconocen la propiedad colectiva a ciertos pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales.

215. La Comisión considera que en este caso el derecho de propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención comprende el derecho de propiedad comunitario, de conformidad con lo estipulado en la Constitución y legislación panameña. Esta consideración es acorde con lo expresado por la Corte Interamericana que al respecto señala lo siguiente:

Haciendo uso de los criterios señalados, este Tribunal ha considerado que la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural<sup>304</sup>.

216. En virtud de lo anterior, queda establecido que el ordenamiento jurídico panameño reconoce expresamente y obliga al Estado a garantizar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, incluidos los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano. En virtud de los artículos 21 y 29 de la Convención Americana, dicha regulación adquiere tutela convencional.

217. En el presente caso, el Estado de Panamá suscribió, durante cerca de tres décadas, una serie de acuerdos con los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, así como también promulgó decretos y resoluciones formalizando el compromiso de reconocer a su favor un título de propiedad colectiva sobre las tierras otorgadas en compensación por la enajenación de sus territorios ancestrales.

218. En concreto, con relación al pueblo indígena Emberá del Bayano, el reconocimiento por parte del Estado del derecho de propiedad colectiva sobre sus tierras y el compromiso de reconocer formalmente este derecho se plasmó, al menos, en (i) el Acuerdo de Majecito de 1975, que dispuso el reasentamiento de las comunidades Emberá que habitaban la región del Bayano antes de la construcción de la represa a las localidades de Piriatí e Ipetí; (ii) el artículo 2.e) del Decreto 5-A de 1982, que excluyó la adjudicación de parcelas dentro de sus territorios y estableció que su "demarcación está a cargo de la Dirección Nacional de Política Indigenista"<sup>305</sup>; (iii) el acuerdo del 6 de septiembre de 1983 entre los Kuna de Madungandí, Emberá de Piriatí y un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia por el cual se acordó el establecimiento de límites entre los

---

<sup>304</sup> Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 149. Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 137. Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 118.

<sup>305</sup> Artículo 2 inciso e) del Decreto No. 5-A del 23 de abril de 1982.- Queda prohibida la adjudicación a cualquier título de las Tierras estatales comprendidas y descritas: (...) e). En las áreas de las comarcas indígenas Kuna y Emberá cuya demarcación está a cargo de la Dirección Nacional de Política Indigenista y los dirigentes de esas comunidades. Mientras determina dicha demarcación física las Comunidades Kuna y Emberá podrán vetar las solicitudes de adjudicación de parcelas que pertenecen a los territorios de esas comarcas.

territorios ocupados por tales pueblos indígenas<sup>306</sup>; (iv) el Acuerdo Mutuo del 15 de agosto de 1984, en el cual la Corporación Bayano se comprometió a “realizar todos aquellos pasos que sean necesarios a fin de que se vean realizadas las aspiraciones indígenas en lo que respecta a la demarcación plena de la Reserva Emberá en las áreas de Ipetí y Piriati<sup>307</sup>; (v) el Plan de Acción adoptado en 1999 por el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, en el cual se recomendó la demarcación, delimitación y señalización del globo de terreno de las comunidades indígenas de Ipetí y Piriati; (vi) el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 267 de 2002, por el cual se extiende el ámbito de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 267 que exceptúa la adjudicación de las tierras colectivas de la población Emberá de Piriati e Ipetí<sup>308</sup>; (vii) la Resolución No. D. N. 132-2003 de la Dirección Nacional de Reforma Agraria de 2003 que suspende todas las tramitaciones de solicitudes de adjudicación y trasposos de derechos posesorios de terrenos ubicados dentro del área ocupada por las poblaciones Emberá de Ipetí y Piriati<sup>309</sup>; y (viii) el “Acuerdo de Acción y Decisión” suscrito en noviembre de 2011, entre las autoridades del pueblo Emberá y representantes de la ANAT y el Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante el cual las autoridades estatales se comprometen a la titulación colectiva de sus tierras.

219. La CIDH no puede dejar de notar que, a pesar de la existencia de actos que reconocían –directa e indirectamente- el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades Emberá sobre las tierras de Piriati e Ipetí, el Estado mantuvo a lo largo del procedimiento ante la CIDH posiciones contradictorias que pasaron de reconocer expresamente sus derechos territoriales, a negar la existencia de un “régimen especial para efectos de su tenencia, conservación y uso por parte de la población indígena”<sup>310</sup>. Esta ambivalencia es reflejo de su actuar a nivel interno que, como ha podido observar la CIDH, se ha caracterizado por la suscripción de compromisos, y la posterior denegación de los mismos, lo que ha dado como resultado la situación de desconocimiento formal de su derecho a la propiedad en la que permanecen, incumpliendo constantemente los compromisos asumidos.

220. Adicionalmente, se ha dado por probado que el 27 de octubre de 2009 las comunidades Emberá del Bayano presentaron una solicitud de adjudicación de tierras ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, con base en la Ley No. 72. Según ha constatado la CIDH, si bien se realizaron algunas diligencias por parte de los órganos administrativos encargados de dar trámite a dicha solicitud, transcurridos aproximadamente tres años desde que se iniciaron los

---

<sup>306</sup> Anexo 24. Acuerdo del 6 de setiembre de 1983. Anexo 14 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 7 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>307</sup> Anexo 26. Convenio de Acuerdo Mutuo del 15 de agosto de 1984. Anexo del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001.

<sup>308</sup> Anexo 42. Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 267 de 2 de octubre de 2002.- Quedan exceptuadas de la aplicación del presente Decreto, las siguientes tierras: (...) 2. Las tierras colectivas de la población Emberá de Ipetí y Piriati, en el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá.

<sup>309</sup> Mediante Resolución No. D. N. 132-2003 de 18 de marzo de 2003, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, estableció lo siguiente “Suspende todas las tramitaciones de solicitudes de adjudicación y de los trasposos de derechos posesorios de terrenos ubicados dentro del área ocupada por las poblaciones Emberá de Ipetí y Piriati, en el distrito de Chepo, Provincia de Panamá”. Escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011.

<sup>310</sup> En concreto, el Estado en escritos ante la CIDH afirmó que “El pueblo Emberá de Bayano, habita en tierras estatales y dichas tierras no tienen un régimen especial para efectos de su tenencia, conservación y uso por parte de la población indígena”. Comunicación del Estado de fecha 18 de mayo de 2007, recibida por la CIDH el 22 de mayo de 2007; y Observaciones adicionales sobre el fondo presentadas por el Estado mediante escrito del 27 de abril de 2010, recibidas por la CIDH el 3 de mayo de 2010. En otro escrito el Estado señaló: “El caso de los Emberá de Ipetí y Piriati es muy diferente porque son dos comunidades que conjuntamente con otras comunidades Emberá están tratando de definir su situación jurídica sobre tierra, administración y organización, propuesta que se encuentra en la Asamblea Legislativa por propia iniciativa de los interesados. La definición jurídica ha involucrado a moradores de la [etnia] negra[,] y campesina que comparten con los Emberá el área conocida como provincia de Darién”.

trámites requeridos, a la fecha no se ha tutelado efectivamente su derecho a la propiedad sobre su territorio tradicional.

221. Pero además de incumplir con los compromisos adquiridos de reconocer formalmente sus derechos territoriales, como ha dado por probado la CIDH, autoridades estatales adjudicaron a terceras personas parcelas ubicadas en el territorio reivindicado por el pueblo Emberá del Bayano, otorgándoles títulos de propiedad individual. En opinión de la CIDH, ello supone un desconocimiento total de las obligaciones legales asumidas por el Estado y el agravamiento de la situación de inseguridad jurídica en la que se encontraban estas comunidades. Como ha señalado la CIDH, el ordenamiento jurídico debe proveer a las comunidades indígenas la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de sus tierras<sup>311</sup>. La inseguridad jurídica sobre estos derechos hace a los pueblos indígenas y tribales “particularmente vulnerables y proclives a conflictos y violaciones de derechos”<sup>312</sup>. La existencia de títulos de propiedad que están en conflicto con títulos ha sido precisamente identificado por la CIDH como un factor que causa inseguridad jurídica a las comunidades indígenas<sup>313</sup>.

222. En suma, la negación unilateral de los derechos legales contenidos en compromisos asumidos por el Estado desde 1975 y su propia Constitución, leyes y obligaciones internacionales, y el consiguiente desconocimiento del derecho que tenían las comunidades indígenas del pueblo Emberá del Bayano al cumplimiento e implementación efectivos de los acuerdos que reconocían sus derechos de propiedad, constituyó una violación del artículo 21 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

223. Con relación al pueblo indígena Kuna de Madungandí, la CIDH observa que el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva sobre sus tierras y la obligación del Estado de reconocer formalmente este derecho se expresó, al menos, en: (i) el Decreto de Gabinete No. 123 de 1969 que dispuso el otorgamiento de nuevas tierras, al ser enajenada una superficie de 1.124.24 Km<sup>2</sup>, pertenecientes a la Reserva Indígena del Bayano para la construcción de la represa hidroeléctrica; (ii) el Acuerdo de Farallón de 1976 en el que el “Gobierno Nacional se compromete a demarcar la reserva y reubicar a los colonos e indios”; (iii) el artículo 2.e) del Decreto 5-A de 1982, que excluyó la adjudicación de parcelas dentro de sus territorios y estableció que su “demarcación está a cargo de la Dirección Nacional de Política Indigenista”<sup>314</sup>; (iv) el acuerdo del 6 de septiembre de 1983 entre los Kuna de Madungandí, Emberá de Piriati y un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia por el cual se acordó el establecimiento de límites entre tales pueblos indígenas<sup>315</sup>; (v) el “Convenio de Acuerdo Mutuo” de 1984 en cuyo punto primero el Estado reiteró, a través de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, su obligación de crear una comarca

---

<sup>311</sup> CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 19.

<sup>312</sup> CIDH, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, Capítulo XI, párr. 57.

<sup>313</sup> CIDH, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párr. 57. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr 8.

<sup>314</sup> Artículo 2 inciso e) del Decreto 5-A del 23 de abril de 1982.- Queda prohibida la adjudicación a cualquier título de las Tierras estatales comprendidas y descritas: (...) e). En las áreas de las comarcas indígenas Kuna y Emberá cuya demarcación está a cargo de la Dirección Nacional de Política Indigenista y los dirigentes de esas comunidades. Mientras determina dicha demarcación física las Comunidades Kuna y Emberá podrán vetar las solicitudes de adjudicación de parcelas que pertenecen a los territorios de esas comarcas.

<sup>315</sup> Anexo 24. Acuerdo del 6 de setiembre de 1983. Anexo 14 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 7 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

para el pueblo Kuna del Bayano. Asimismo, como ha sido probado, se dieron múltiples acuerdos y resoluciones que estipulaban el compromiso de desalojar a las personas no indígenas que ocupaban ilegalmente sus territorios, los cuales reconocían un derecho a la propiedad colectiva oponible frente a terceros<sup>316</sup>.

224. Los títulos y derechos que se derivaron de los acuerdos suscritos con el Estado, de acuerdo con la Constitución y obligaciones internacionales, no fueron reconocidos formalmente sino después de treinta años, a través de la Ley No. 24 de 12 de enero de 1996. La CIDH nota que este largo proceso de reivindicación territorial indígena estuvo marcado por la suscripción sucesiva de compromisos y su sistemático desconocimiento e incumplimiento por parte del Estado. Además de generar estos acuerdos derechos legales, dieron lugar a una serie de expectativas legítimas en los líderes y miembros del pueblo indígena, constantemente frustradas.

225. Asimismo, la CIDH observa que si bien mediante la Ley No. 24 se otorgó reconocimiento formal al derecho a la propiedad colectiva del pueblo indígena Kuna de Madungandí, no se demarcaron ni delimitaron físicamente los límites de la Comarca, sino después de cuatro años. Al respecto, la CIDH recuerda que, como ha señalado la Corte, la falta de delimitación y demarcación efectiva de los territorios indígenas, aún cuando exista un reconocimiento formal del derecho a la propiedad comunal de sus miembros, causa “un clima de incertidumbre permanente” en el cual los miembros de las comunidades “no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes”<sup>317</sup>.

226. De igual modo, como ha señalado la CIDH, con base en el artículo 2 de la Convención Americana, los pueblos indígenas tienen derecho a una implementación efectiva de la ley. En virtud de esta disposición, los Estados deben dar una implementación práctica efectiva a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de su derecho interno que consagran derechos de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros, para así asegurar el goce efectivo de tales derechos<sup>318</sup>. Si bien valora positivamente la consagración de disposiciones normativas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la CIDH ha insistido en que la adopción de normas no basta para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de los Estados<sup>319</sup>. En sentido similar,

---

<sup>316</sup> Anexo 30. Acuerdo del 23 de marzo de 1990. Anexo 18 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 11 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001; Anexo 31. Acuerdo de Trabajo para el Reordenamiento Territorial del Alto Bayano suscrito entre el Gobierno Provincial de Panamá y el Pueblo Kuna de Wacuco, Ipetí y otras Comunidades del 16 de julio de 1991. Anexo del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001; Anexo 32. Resolución 002 del 24 de enero de 1992. Anexo 19 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 14 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001; Anexo 33. Resolución 63 del 17 de marzo de 1992. Anexo 20 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 13 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

<sup>317</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 153.

<sup>318</sup> CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1062. Ver también: CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 220, 297 - Recomendación 4. CIDH, *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párrs. 134, 149.

<sup>319</sup> Ver, entre otros: CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1052-1061. CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 218, 219. CIDH, *Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa v. Paraguay*. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(b). Ver también: CIDH, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párr. 36. CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 28.

la Corte Interamericana ha explicado que “la legislación por sí sola no es suficiente para garantizar la plena efectividad de los derechos protegidos por la Convención, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>320</sup>.

227. En relación con el derecho a la propiedad territorial concretamente, no es suficiente con el mero reconocimiento abstracto del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y tribales, sino que los Estados deben adoptar medidas concretas para hacerlo efectivo materialmente<sup>321</sup>. En palabras de la Corte, “el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad”<sup>322</sup>. Según lo afirmado por la CIDH y la Corte, bajo el artículo 21, es necesario que las normas legales y constitucionales que reconocen el derecho de los miembros de las comunidades indígenas a la propiedad de su territorio ancestral se traduzcan en la restitución y protección efectiva de dichos territorios<sup>323</sup>. Aunque estén consagrados formalmente los derechos territoriales y otros de los pueblos indígenas y tribales, el que los Estados no tomen las medidas necesarias para reconocer y garantizar dichos derechos genera situaciones de incertidumbre entre los miembros de sus comunidades<sup>324</sup>.

228. En virtud a lo anterior, la CIDH considera que el Estado de Panamá no ha garantizado el derecho de propiedad de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, y sus miembros a su territorio ancestral y tradicional, privándolos en consecuencia no sólo de la posesión material de su territorio sino además de la base fundamental para desarrollar su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Por lo expuesto, la Comisión considera que el Estado violó el artículo 21 de la Convención Americana, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, y sus miembros, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

**b) Obligación de protección frente a terceros del territorio y recursos naturales de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, y sus miembros**

---

<sup>320</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 167. Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 142.

<sup>321</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 141.

<sup>322</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143.

<sup>323</sup> CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 50, Recomendación 1.

<sup>324</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 170. Aplicando estas reglas, en el caso de la comunidad Awas Tingni la Corte Interamericana expresó que “es necesario hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la legislación nicaragüense, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado debe adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de la propiedad de los miembros de la Comunidad Awas Tingni, acorde con el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de ésta” [Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138]. En los mismos términos, en el caso de la comunidad Sawhoyamaxa v. Paraguay, la Corte Interamericana explicó que a la luz de la obligación derivada del Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, leída en conjunto con el artículo 21, “si bien el Paraguay reconoce en su ordenamiento el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras y recursos naturales de los indígenas el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de dicho derecho carece prácticamente de sentido si no se ha delimitado físicamente y entregado las tierras por falta de medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo de tal derecho por parte de los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa” [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 143]

229. La CIDH ha señalado que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que se les proteja de conflictos con terceros por la tierra, a través del otorgamiento pronto de un título de propiedad, y de la delimitación y la demarcación de sus tierras sin demoras, para efectos de prevenir conflictos y ataques por otros<sup>325</sup>. En este mismo ámbito, los pueblos indígenas o tribales y sus miembros tienen derecho a que su territorio sea reservado para ellos, sin que existan dentro de sus tierras asentamientos o presencia de terceros o colonos no indígenas. El Estado tiene una obligación correlativa de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena o tribal por parte de otras personas, y de realizar las gestiones y actuaciones necesarias para reubicar a aquellos habitantes no indígenas del territorio que se encuentren asentados allí<sup>326</sup>.

230. Siguiendo esta línea, la CIDH ha establecido que los Estados están obligados a “adopt[ar] medidas para delimitar, demarcar y titular o aclarar y proteger por otra vía las correspondientes tierras del pueblo [indígena], sin perjuicio para otras comunidades indígenas y, hasta tanto se adopten tales medidas, [abstenerse] de todo acto que pueda dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros actuando con aquiescencia o tolerancia de éste, afecte la existencia, el valor, el uso o goce de los bienes ubicados en la zona geográfica ocupada y usada por el pueblo [indígena]”<sup>327</sup>. La CIDH ha calificado las invasiones e intrusiones ilegales de pobladores no indígenas como amenazas, usurpaciones y reducciones de los derechos a la propiedad y posesión efectiva del territorio por los pueblos indígenas y tribales, que el Estado está en la obligación de controlar y prevenir<sup>328</sup>.

231. Asimismo, el desarrollo jurisprudencial del sistema interamericano de derechos humanos sobre el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas ha incorporado explícitamente en el ámbito material de este derecho los recursos naturales tradicionalmente usados por los pueblos indígenas y vinculados a sus culturas, incluyendo usos tanto estrictamente materiales como otros usos de carácter espiritual o cultural. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

[E]l derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello, el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida<sup>329</sup>.

---

<sup>325</sup> CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137 – Recomendación 2. CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 113.

<sup>326</sup> CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 114.

<sup>327</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice*, 12 de octubre de 2004, párr. 197 – Recomendación 2.

<sup>328</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997, Capítulo VI, párrs. 33, 40. CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 114.

<sup>329</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 124, 137. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie Continúa...



232. Según la jurisprudencia de la Corte Interamericana, “los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones por las cuales tienen el derecho de ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos. Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo”<sup>330</sup>. De este modo, el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, el acceso y la utilización de los recursos naturales presentes en sus territorios tradicionales se encuentra estrechamente vinculado a la supervivencia de los pueblos indígenas como pueblos diferenciados, teniendo en cuenta aspectos tanto de subsistencia material como de supervivencia cultural. Como ha afirmado la Corte, “esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados”<sup>331</sup>.

233. Asimismo, aunque ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluyen referencias expresas a la protección del medio ambiente, es claro que varios derechos de rango fundamental que en ellas se consagran requieren, como una precondition para su debido ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales. La CIDH ha enfatizado en este sentido que existe una relación directa entre el entorno físico en el que viven las personas, y los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física<sup>332</sup>. Estos derechos resultan directamente afectados cuando se presentan episodios o situaciones de deforestación, contaminación de las aguas, polución u otros tipos de daños ambientales en los territorios ancestrales<sup>333</sup>.

234. La CIDH considera que los Estados tienen el deber de adoptar medidas para prevenir los daños al medio ambiente en territorios indígenas o tribales y adoptar aquellas que sean necesarias para proteger el hábitat de las comunidades indígenas, teniendo en cuenta las características especiales de los pueblos indígenas, y la especial y única relación con sus territorios

---

...continuación

C No. 146, párrs. 118, 121. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 146.

<sup>330</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. párr. 121. Véase también Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 118. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 147.

<sup>331</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 146. Véase también Corte IDH, *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 125 y 135. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118 -121.

<sup>332</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

<sup>333</sup> Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. CIDH – La situación de los Derechos Humanos en Cuba, Séptimo Informe. Doc. OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29 rev. 1, 4 de octubre de 1983, párrs. 1, 2, 41, 60, 61.

ancestrales y recursos naturales que en ellos se encuentran. Al adoptar estas medidas, como ha señalado la CIDH, los Estados deben poner “especial énfasis en la protección de los bosques y las aguas, básicos para su salud y supervivencia como comunidades”<sup>334</sup>. Asimismo, ha expresado anteriormente la Comisión que los Estados están en la obligación de controlar y prevenir la realización de actividades extractivas ilegales, tales como la tala, la pesca o la minería ilegal, en territorios ancestrales indígenas o tribales, y de investigar y sancionar a los responsables<sup>335</sup>.

235. La CIDH observa que, en esta misma línea, la propia Constitución panameña prohíbe, en su artículo 127, la apropiación privada de las tierras indígenas, y que existen en el ordenamiento interno las referidas normas legales de reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Asimismo, nota que en el ordenamiento jurídico panameño existen también disposiciones legales que protegen los recursos forestales y permiten la aplicación de sanciones por actividades de tala ilegal y daño ambiental, en particular la Ley Forestal del 3 de febrero de 1994, y la Ley General del Ambiente del 1° de julio de 1998<sup>336</sup>.

236. A la luz de las consideraciones precedentes, la CIDH considera que el Estado de Panamá estaba en la obligación internacional de prevenir la invasión y tala ilegal de madera, y de proteger efectivamente el territorio y recursos naturales de las presuntas víctimas. En el presente caso, los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros denunciaron en forma constante y consistente que, de un lado, colonos se apropiaban continuamente de sus territorios, y de otro, que personas no indígenas realizaban actividades de tala y extracción ilegal de madera y otros recursos naturales, con el resultado consiguiente de degradación medioambiental por deforestación.

237. Estos hechos fueron puestos oportunamente en conocimiento de las autoridades estatales por los pobladores indígenas en distintos ámbitos. En particular, se suscribieron sucesivos acuerdos, a través de los cuales el Estado adquirió compromisos formales en los que las autoridades estatales anunciaron que realizarían labores de control de la invasión del territorio y extracción ilegal de madera<sup>337</sup>. No obstante, no se demostró ante la CIDH que tales acciones hubiesen sido adoptadas en forma efectiva y proporcional a la dimensión de la invasión de colonos, y al serio peligro de deforestación causado por los taladores irregulares dentro de sus territorios.

238. De igual modo, tales hechos fueron puestos a conocimiento del Estado a través de recursos administrativos y penales interpuestos ante las autoridades competentes. En concreto, como ha sido constatado en los hechos probados, las presuntas víctimas presentaron, en el ámbito administrativo, solicitudes de desalojo de ocupantes ante el Alcalde del Distrito de Chepo, la

---

<sup>334</sup> CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo IX, párrs. 38, 50 – Recomendación 8.

<sup>335</sup> CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil. Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997, párr. 33; CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009.

<sup>336</sup> El artículo 98 de la Ley General del Ambiente dispone: “Se reconoce el derecho de las comarcas y pueblos indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables, ubicados dentro de las comarcas y reservas indígenas creadas por ley. Estos recursos deberán utilizarse de acuerdo con los fines de protección y conservación del ambiente, establecidos en la Constitución Política, la presente Ley y las demás leyes nacionales.”

<sup>337</sup> Véase Anexo 30. Acuerdo del 23 de marzo de 1990. Anexo 18 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; Anexo 29. Resolución No. 4 emitida por el Director de la Corporación de la Represa con fecha 16 de marzo de 1989. Anexo 17 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 10 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001. Anexo 11. Documento final de diagnóstico de la Mesa de Concertación de Zona Bayano del 2 de julio de 1999. Anexo 31 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000. p. 25.

Gobernadora de la Provincia de Panamá y la Presidencia de la República. Igualmente, una vez establecido y nombrado un corregidor para la Comarca Kuna de Madungandí, presentaron tal requerimiento ante esta autoridad. De otro lado, como ha sido dado por probado, las presuntas víctimas denunciaron en más de una ocasión la extracción ilegal de madera y los daños ecológicos causados ante la Autoridad Nacional Ambiente. En el ámbito penal, se interpusieron múltiples denuncias ante las autoridades competentes, referidas tanto a la ocupación ilegal del territorio indígena, como al daño ambiental ocasionado por las actividades de tala ilegal.

239. La CIDH observa que, a pesar de las numerosas gestiones y acciones administrativas y judiciales intentadas por las presuntas víctimas para lograr la reubicación de los colonos, impedir la continuidad de las invasiones y detener la tala ilegal, el Estado no adoptó medidas dirigidas a proteger los territorios y recursos naturales de las presuntas víctimas. Nota además que el Estado ha reconocido la existencia de este problema en el trámite del presente proceso y ha afirmado que adoptará acciones para prevenir y controlar su ocurrencia. No obstante, según se ha reportado reiteradamente ante la CIDH, la constante presencia de colonos y tala ilegal continúa devastando la integridad medioambiental de los territorios ocupados por los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, generando un estado permanente de incertidumbre y zozobra entre sus miembros.

240. En opinión de la CIDH, la ocupación ilegal de colonos y la tala ilegal en tierras indígenas se debió a que el Estado no adoptó medidas oportunas y efectivas para prevenir la ocurrencia de estos hechos. Asimismo, considera que la falta de protección efectiva de los territorios y recursos naturales frente a intervenciones exógenas, a través de la aplicación de sus propias normas constitucionales y legales, impidió al pueblo indígena Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros gozar libremente de su propiedad, de conformidad con su tradición comunitaria, así como también dificultó el uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su territorio.

241. Asimismo, la CIDH nota que el presente caso es ilustrativo de la vinculación que el oportuno reconocimiento, demarcación y delimitación tienen a efecto de prevenir y proteger el territorio indígena y sus recursos naturales. En efecto, el incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones de reconocer, delimitar y demarcar oportunamente los territorios reivindicados por las presuntas víctimas, permitió la invasión de colonos en tierras indígenas y trajo consigo la alteración del normal desenvolvimiento de la vida espiritual y cultural de las presuntas víctimas, así como el desarrollo de sus actividades tradicionales de supervivencia económica.

242. La CIDH considera oportuno recordar que el que estos pueblos indígenas no contaran con un título de propiedad territorial formalmente reconocido por las autoridades no exime la responsabilidad internacional del Estado, por cuanto según ha establecido la jurisprudencia del sistema, las garantías de protección del derecho a la propiedad bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos pueden hacerse plenamente efectivas por parte de los pueblos indígenas y tribales respecto de territorios que les pertenecen pero que aún no han sido titulados formalmente, demarcados o delimitados por el Estado<sup>338</sup>. De hecho, para la CIDH los Estados están en la obligación especial de proteger los territorios indígenas no titulados frente a todo acto que pueda afectar o disminuir la existencia, valor, uso o goce de los bienes, incluidos los

---

<sup>338</sup> CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros Vs. Ecuador, 26 de abril de 2010, párr 125. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 142 y 153.

recursos naturales existentes, ya que dichos pueblos tienen derechos comunales de propiedad sobre tierras y recursos naturales con base en patrones tradicionales de uso y ocupación ancestral<sup>339</sup>.

243. En consecuencia, la CIDH considera que al haberse abstenido de emprender acciones efectivas para prevenir la invasión y deforestación ilegal del territorio indígena, así como para proteger efectivamente el territorio y recursos naturales de las presuntas víctimas, el Estado de Panamá incurrió en responsabilidad internacional por violación del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros.

**2.3. Falta de provisión de un procedimiento adecuado y efectivo para el acceso a la propiedad territorial y la protección frente a terceros - Artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma**

**a) Obligación de proveer un procedimiento adecuado y efectivo para el reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas**

244. Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana en su jurisprudencia, en lo que respecta a pueblos indígenas, las obligaciones contenidas en los artículos 8 y 25 de la Convención, suponen que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres<sup>340</sup>. Asimismo, la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha determinado que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios ancestrales, a través de los cuales se puedan llevar a cabo los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de su propiedad territorial<sup>341</sup>.

245. Los procedimientos en mención deben cumplir las reglas del debido proceso legal consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana<sup>342</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana ha especificado que el debido proceso debe seguirse tanto en los procedimientos administrativos como en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas<sup>343</sup>. A la luz de este requerimiento, la jurisprudencia del sistema interamericano ha

---

<sup>339</sup> CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 68.

<sup>340</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 63. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83.

<sup>341</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143. CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 335.

<sup>342</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82.

<sup>343</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83. Los recursos efectivos que los Estados deben ofrecer conforme al artículo 25 de la Convención Americana "deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8 de la Convención)" [Corte IDH. *Caso* Continúa...

identificado una serie de características que deben cumplir estos mecanismos administrativos bajo los artículos 8, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana.

246. Estos mecanismos y procedimientos especiales deben ser efectivos. La Corte Interamericana ha examinado, a la luz de los requisitos de efectividad y plazo razonable establecidos en el artículo 25 de la Convención Americana, si los Estados han establecido procedimientos administrativos para la titulación, delimitación y demarcación de tierras indígenas, y de tenerlos, si implementan tales procedimientos en la práctica<sup>344</sup>; y ha explicado que no es suficiente para dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 25, que hayan normas jurídicas que reconozcan y protejan la propiedad indígena – es necesario que existan procedimientos específicos, y claramente regulados, para asuntos tales como la titulación de tierras ocupadas por los grupos indígenas o su demarcación, atendiendo a sus características particulares<sup>345</sup>, y que tales procedimientos sean efectivos en la práctica para permitir el goce del derecho a la propiedad territorial – es decir, que además de la existencia formal de los procedimientos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de los derechos legalmente reconocidos<sup>346</sup>.

247. En el presente caso, la CIDH considera que el análisis de tales obligaciones debe hacerse analizando, en primer lugar, la existencia formal de un procedimiento para la titulación, demarcación y delimitación de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano que cumpla con las características ya señaladas. En segundo lugar, debe considerarse si los recursos presentados por el pueblo Emberá del Bayano al amparo de la Ley No. 72, adoptada el 23 de diciembre de 2008, fueron resueltos de conformidad con los artículos 8 y 25 de la Convención.

248. En cuanto a lo primero, la CIDH observa que, como se ha señalado, el artículo 127 de la Constitución panameña de 1972 reconoce la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y establece que se determinarán por ley los procedimientos específicos para su reconocimiento<sup>347</sup>. La CIDH encuentra que existe en el ordenamiento jurídico interno una disposición similar desde la Constitución de 1946<sup>348</sup>.

249. No obstante, hasta antes de la adopción de la Ley No. 72, la vía existente en el ordenamiento jurídico panameño que permitiera la aplicación práctica de tal reconocimiento

---

...continuación

*Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62]. La Corte Interamericana ha indicado que entre los procedimientos administrativos internos que deben dar cumplimiento a las garantías del debido proceso se cuentan, por ejemplo, los procedimientos de reconocimiento de líderes indígenas, los procedimientos de reconocimiento de la personalidad jurídica, y los procedimientos de restitución de tierras [Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82].

<sup>344</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 115.

<sup>345</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 122, 123.

<sup>346</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 140.

<sup>347</sup> Dicha disposición establece, a la letra, que: “El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de los cuales se prohíbe la aprobación privada de tierra”.

<sup>348</sup> Artículo 94 de la Constitución de 1946; artículo 116 de la Constitución de 1972; artículo 123 de la Constitución de 1972 con reformas de 1978 y 1983; artículo 123 de la Constitución de 1972 con reformas de 1978, 1983 y 1994; y artículo 127 de la Constitución de 1972 con reformas de 2004.

constitucional, lo constituía obtener la calificación como “comarca”, a través de una ley adoptada por la Asamblea Legislativa. En opinión de la CIDH, ello conllevaba un largo proceso de reclamación de carácter principalmente político – y de inherente discrecionalidad-, que debían emprender los pueblos indígenas y sus miembros para que puedan ser reconocidos sus derechos territoriales. Como ha hecho referencia la CIDH en la sección precedente, en virtud a ello fueron creadas cinco comarcas entre los años 1938 y 2000, dejando fuera a numerosas comunidades indígenas que, aunque compartían el origen étnico de los pueblos favorecidos por leyes comarcales, no fueron incluidas en las mismas.

250. En el caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, como ha dado por probado la CIDH, el proceso de reclamación territorial inició, al menos, en 1976 y 1975, respectivamente, con la suscripción de los primeros acuerdos con el Estado. Dado el incumplimiento de estos acuerdos iniciales, mediante sus instituciones representativas, desde hace más de tres décadas, las presuntas víctimas han realizado innumerables gestiones ante autoridades estatales a nivel nacional, provincial y local dirigidas a obtener el reconocimiento legal de sus territorios, tiempo que la Comisión estima por demás prolongado.

251. No puede dejar de advertir la CIDH que, la inexistencia de un procedimiento idóneo y efectivo claramente regulado para el acceso a la propiedad indígena, condujo en ocasiones a los pueblos indígenas a adoptar medidas que les permitan la suficiente notoriedad y presión política para que sus reclamos sean atendidos. Observa la CIDH de los hechos probados que, en reiteradas oportunidades tales acciones dieron por resultado que el Estado adopte nuevos compromisos o tome medidas que no brindaban una respuesta integral y sostenible a las reclamaciones de fondo, con el objetivo de poner fin a las acciones emprendidas por los pueblos indígenas, fomentando así la utilización de estas prácticas, en lugar de crear vías legales permanentes para la reclamación de sus derechos.

252. En lo que respecta al pueblo indígena Kuna de Madungandí, este largo proceso de reclamación territorial dio por resultado la adopción, el 12 de enero de 1996, de la Ley No. 24 “por la cual se crea la Comarca Kuna de Madugandí”, veinte años después de firmar el primer acuerdo con el Estado. Sin embargo, en el caso del pueblo indígena Emberá del Bayano, los innumerables esfuerzos emprendidos no dieron lugar al reconocimiento de sus derechos territoriales. Adicionalmente, en ambos casos, sus territorios permanecieron sin ser efectiva y oportunamente demarcados y delimitados.

253. De otro lado, la CIDH observa que, ante la falta de un mecanismo idóneo y efectivo para el reconocimiento de la propiedad indígena, las comunidades del pueblo Emberá del Bayano presentaron el 13 de junio de 1995 una solicitud de demarcación y titulación ante el Consejo de Gabinete de la Presidencia de la República, al amparo del artículo 12 del Código Agrario, reiterada posteriormente el 27 de enero de 1999 ante la Presidencia de la República. Tal como ha dado por probado la CIDH, ninguno de tales requerimientos obtuvo respuesta.

254. La CIDH considera que, además de haber resultado inefectivo, tal procedimiento no puede ser considerado como idóneo para el reconocimiento de la propiedad indígena, pues no constituye un mecanismo específico que permita atender a la titulación de tierras ocupadas por los pueblos indígenas o su demarcación y delimitación, teniendo en cuenta sus características particulares, con base en la ocupación histórica de la tierra. Se trata, en cambio, de un mecanismo general de titulación de la propiedad individual, basado en el aprovechamiento productivo de la tierra, y en el cual se ignora la relación especial, única e internacionalmente protegida que tienen los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales. En efecto, como ha advertido la Corte, en procedimientos de reivindicación territorial indígena que se remiten a legislación agraria “[se] toma como punto de partida la explotación racional o no de las tierras reclamadas, sin entrar a considerar

aspectos propios de los pueblos indígenas, como la significación especial que las tierras tienen para éstos”<sup>349</sup>.

255. En suma, en el caso bajo examen, la inexistencia de un procedimiento en la legislación panameña para hacer efectivo el derecho de propiedad de los pueblos indígenas ha significado concretamente que no se garantice por parte del Estado el derecho de propiedad de los pueblos Kuna y Emberá del Bayano a su territorio ancestral. En consecuencia, la Comisión considera que, al menos hasta antes de la adopción de la Ley No. 72, no existía en el ordenamiento jurídico panameño un mecanismo idóneo y efectivo para el reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de la propiedad territorial de los pueblos indígenas que atienda a sus características particulares, en violación de los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

256. En cuanto al segundo aspecto del análisis, como ha sido señalado anteriormente, el 23 de diciembre de 2008 fue aprobada la Ley No. 72, “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”. Posteriormente, dicha ley fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 223 del 7 de julio de 2010. Si bien el artículo 4 de la Ley No. 72 establece que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario es la autoridad competente para llevar a cabo el mencionado procedimiento, con la adopción de la Ley No. 59 del 8 de octubre de 2010, esta Dirección fue sustituida en sus competencias por la ANATI<sup>350</sup>.

257. Como ha sido dado por probado, en base a dicha normativa, el 27 de octubre de 2009 los representantes de las comunidades del pueblo Emberá del Bayano presentaron ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria una solicitud de adjudicación de tierras. Luego de la sustitución de esta entidad por la ANATI, las presuntas víctimas reiteraron dicha solicitud el 26 de enero de 2011. No obstante, tras cerca de tres años de iniciado el procedimiento en aplicación de la Ley No. 72, las comunidades que conforman el pueblo Emberá del Bayano no han obtenido el reconocimiento formal de sus territorios, ni estos han sido efectivamente demarcados y delimitados. En opinión de la CIDH, el procedimiento establecido en la referida ley, ha demostrado ser inefectivo en el presente caso con relación al pueblo Emberá del Bayano, en tanto hasta la fecha no ha sido brindada una solución definitiva y satisfactoria a su reclamo.

258. La CIDH enfatiza que, de acuerdo a lo establecido reiteradamente en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, las obligaciones del Estado en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas suponen no solo el reconocimiento formal de su derecho a la propiedad colectiva, sino también la delimitación y demarcación de sus territorios, pues “el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad”<sup>351</sup>. No obstante, la Ley No. 72 y su reglamento establecen únicamente un “procedimiento de adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas”, sin hacer alusión a obligaciones de demarcación física, una vez adjudicada la propiedad.

---

<sup>349</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 104. Asimismo, véase *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214. párr. 146.

<sup>350</sup> Ley No. 59, de 8 de octubre de 2010, “Ley que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras, y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia”.

<sup>351</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143.

259. Asimismo, la CIDH considera oportuno señalar que, a pesar de las anotadas falencias del proceso de adopción de leyes comarcales para el reconocimiento de derechos territoriales, desde el punto de vista sustancial, además de la titulación colectiva de los territorios ocupados ancestralmente por los pueblos indígenas, éstas suponen el reconocimiento y garantía de sus autoridades tradicionales en el marco de la respectiva comarca en distintos ámbitos de gobierno<sup>352</sup>, administración de justicia<sup>353</sup>, educación<sup>354</sup>, uso de recursos naturales<sup>355</sup>, entre otros. Si bien la CIDH valora positivamente el establecimiento de un mecanismo legal que permita el reconocimiento formal de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en Panamá, -aunque tiene presente que dicho mecanismo no fue consultado en forma previa con los pueblos indígenas-, entiende que el mecanismo no puede excluir derechos de los pueblos indígenas -vinculados principalmente al derecho al autogobierno según sus usos y costumbres tradicionales- salvaguardados a través de las leyes comarcales u otros instrumentos, que como se mencionó, ha merecido valoración positiva a nivel internacional.

260. A la luz de los artículos 8.1 y 25 de la Convención, el Estado panameño tiene la obligación de proveer a las comunidades indígenas del pueblo Emberá del Bayano un recurso efectivo y eficiente para solucionar su reclamación territorial, el deber de garantizar que dichas comunidades sean oídas con las debidas garantías y el deber de determinar en un plazo razonable para garantizar los derechos y obligaciones de las personas sometidas a sus jurisdicción.

261. En virtud a lo anterior, la Comisión considera que el Estado no ha garantizado un recurso efectivo y eficaz para el reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de los territorios reivindicados por las presuntas víctimas, impidiéndoseles ser oídas en un proceso con las debidas garantías. Por lo tanto, la Comisión concluye que el Estado de Panamá violó los artículos 25 y 8 de la Convención Americana en perjuicio de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

**b) Obligación de proveer un procedimiento adecuado y efectivo para la protección frente a terceros de los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas**

262. De acuerdo a la jurisprudencia del sistema interamericano, los Estados están obligados a adoptar medidas para garantizar y dar certeza jurídica a los derechos de los pueblos indígenas y tribales respecto del dominio de sus propiedades, entre otras a través del establecimiento de mecanismos y procedimientos especiales, rápidos y efectivos para resolver reclamos jurídicos sobre tal propiedad. Según ha señalado la Corte Interamericana, los procedimientos en mención deben cumplir las reglas del debido proceso legal así como en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. Los recursos efectivos que los Estados deben ofrecer conforme al artículo 25 de la Convención Americana “deben ser

---

<sup>352</sup> Véase artículos 5 a 7 de la Ley No. 24 por la cual se crea la Comarca Kuna de Madugandí, artículo 10 de la Ley No. 22 que crea el régimen jurídico especial de la Comarca Emberá de Darién; artículos 3 a 6 de la Ley No. 34 que crea la Comarca Kuna de Wargandi; artículos 17 a 39 de la Ley No. 10 del 11 de marzo de 1997 que crea la Comarca Ngöbe-Buglé.

<sup>353</sup> Véase artículo 12 de la Ley No. 16 mediante la cual “se organiza la Comarca de San Blas”, denominada posteriormente Comarca de Kuna Yala; artículo 15 de la Ley No. 22 que crea el régimen jurídico especial de la Comarca Emberá de Darién; artículos 40 a 41 de la Ley No. 10 que crea la Comarca Ngöbe-Buglé; artículo 7 de la Ley No. 34 que crea la Comarca Kuna de Wargandi.

<sup>354</sup> Véase artículos 17 a 20 de la Ley No. 16 mediante la cual “se organiza la Comarca de San Blas”, denominada posteriormente Comarca de Kuna Yala; artículo 21 de la Ley No. 22 que crea el régimen jurídico especial de la Comarca Emberá de Darién; artículo 16 de la Ley No. 24 por la cual se crea la Comarca Kuna de Madugandí; artículo 54 de la Ley No. 10 que crea la Comarca Ngöbe-Buglé; artículo 14 de la Ley No. 34 que crea la Comarca Kuna de Wargandi.

<sup>355</sup> Véase artículo 19 de la Ley No. 22 que crea el régimen jurídico especial de la Comarca Emberá de Darién; artículo 9 de la Ley No. 24 por la cual se crea la Comarca Kuna de Madugandí; artículo 50 de de la Ley No. 10 que crea la Comarca Ngöbe-Buglé; artículos 9 a 13 de la Ley No. 34 que crea la Comarca Kuna de Wargandi.



sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8 de la Convención)<sup>356</sup>.

263. Asimismo, la CIDH ha señalado que cuando surgen conflictos con terceros por la tierra, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a obtener protección y reparación a través de procedimientos adecuados y efectivos; a que se les garantice el goce efectivo de su derecho a la propiedad; a que se investigue efectivamente y se sancione a los responsables de dichos ataques; y a que se establezcan mecanismos especiales rápidos y eficaces para solucionar los conflictos jurídicos sobre el dominio de sus tierras<sup>357</sup>.

264. En el presente caso, como ha constatado la CIDH, la abstención de emprender acciones efectivas para prevenir la invasión y deforestación ilegal del territorio indígena, así como para proteger efectivamente el territorio y recursos naturales de las presuntas víctimas, permitió la intromisión y paulatina apropiación de personas no indígenas en los territorios reivindicados por las presuntas víctimas, así como la extracción ilegal de madera por parte de terceros.

265. Esto ocurrió a pesar de que las presuntas víctimas lograron la suscripción de numerosos acuerdos con autoridades estatales y la emisión de resoluciones en las que se procuraba el desalojo de las personas no indígenas y el cese de las actividades de tala ilegal<sup>358</sup>. Sin embargo, tales acuerdos y resoluciones no brindaron una protección efectiva a los territorios de los pueblos Kuna y Emberá del Bayano. Adicionalmente, las presuntas víctimas presentaron recursos administrativos e interpusieron denuncias penales con el objetivo de obtener la protección de sus territorios y recursos naturales, cuya conformidad con las obligaciones contenidas en el Convención Americana se analiza a continuación.

*Recursos administrativos para la protección del territorio indígena y sus recursos naturales frente a la invasión de terceros*

266. Con relación a los recursos administrativos interpuestos por las presuntas víctimas, la CIDH ha constatado que el 5 de abril de 2002 las autoridades tradicionales de la Comarca Kuna de Madungandí iniciaron un procedimiento de lanzamiento de ocupantes ilegales ante la Alcaldía del Chepo. De acuerdo a la información obrante en el expediente ante la CIDH, dicha autoridad no brindó respuesta alguna a esta solicitud. La CIDH observa que la base legal del requerimiento presentado se encontraba en el artículo 1409 del Código Judicial de Panamá, el cual establece lo siguiente:

---

<sup>356</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83.

<sup>357</sup> CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 113. CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1062 1066; 1071; 1137 – Recomendaciones 1 a 4. CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párrs. 21-27 y Recomendación 3

<sup>358</sup> Anexo 30. Acuerdo del 23 de marzo de 1990. Anexo 18 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 11 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001; Anexo 31. Acuerdo de Trabajo para el Reordenamiento Territorial del Alto Bayano suscrito entre el Gobierno Provincial de Panamá y el Pueblo Kuna de Wacuco, Ipetí y otras Comunidades del 16 de julio de 1991. Anexo del resumen de la intervención de los peticionarios durante la audiencia de admisibilidad del 12 de noviembre de 2001; Anexo 32. Resolución 002 del 24 de enero de 1992. Anexo 19 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 14 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001; Anexo 33. Resolución 63 del 17 de marzo de 1992. Anexo 20 de la petición inicial de los peticionarios de fecha 11 de mayo de 2000; y Anexo 13 de la comunicación del Estado de fecha 29 de junio de 2001.

Cuando el bien se halle ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño o con su apoderado o su administrador, cualquiera de estas personas podrá solicitar del jefe de policía que la haga desocupar y se la entregue. Si el ocupante o los ocupantes no exhibieren títulos explicativos de la ocupación, el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente.

267. La CIDH ha constatado que, luego de un año sin obtener respuesta de la autoridad local, el 17 de febrero de 2003 los representantes de la Comarca presentaron una solicitud de similar ante la Gobernación de la Provincia de Panamá. La Comisión observa que en este procedimiento administrativo no se realizaron mayores diligencias. En efecto, a pesar de que la citada disposición establece que “el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente” en caso de no tener títulos explicativos de ocupación –como en el presente asunto- la primera actuación de la autoridad provincial se realizó el 6 de junio de 2003. Fue luego de más de 11 meses de presentada la solicitud que la Gobernadora Provincial requirió a la Procuraduría de Administración opinión legal sobre su competencia. No obstante, según ha sido probado, las presuntas víctimas reiteraron el pedido de desalojo, denunciaron nuevas invasiones y requirieron el impulso procesal.

268. Dicho procedimiento se dio por concluido con la resolución de agosto de 2004 mediante la cual la autoridad provincial se declaró incompetente con base en la nota emitida por la Procuraduría de Administración el 31 de marzo de 2004 y ordenó el archivo del expediente, considerando que correspondía su remisión a la Presidencia de la República. Sin embargo, según la información al alcance de la CIDH, el expediente no fue remitido sino que fueron los mismos peticionarios quienes presentaron, el 24 de enero de 2005, la solicitud de desalojo de ocupantes ilegales ante la Presidencia de la República. No obstante, de acuerdo a la información que obra ante la CIDH, esta solicitud no obtuvo respuesta alguna.

269. En virtud a tales consideraciones, la CIDH considera que los procedimientos iniciados por la Comarca Kuna de Madungandí ante las autoridades de carácter nacional, provincial y local al amparo del artículo 1409 del Código Judicial de Panamá no constituyeron mecanismos especiales, oportunos y eficaces que permitiera a las presuntas víctimas obtener protección efectiva sobre su territorio, resultando tal actuación estatal contraria a las obligaciones contenidas en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana.

270. De otro lado, la CIDH observa que la solicitud de desalojo de ocupantes ilegales debió ser presentada a la Presidencia de la República ante la falta de un corregidor con competencia en la Comarca Kuna de Madungandí, autoridad con rango de policía administrativa facultada para ordenar el desalojo de ocupantes ilegales. En efecto, como afirmó el Estado en distintos escritos ante la CIDH, en el artículo 862 del Código Administrativo panameño se señala quienes son los jefes de policía en cada región<sup>359</sup>. Sin embargo, en la Ley No. 24 que crea la Comarca Kuna de Madungandí se establece que el Congreso General es la máxima autoridad, sin disponerse autoridades de policía<sup>360</sup>. En este mismo sentido se pronunció la Sala Tercera de la Corte Suprema

---

<sup>359</sup> Artículo. 862 del Código Administrativo.- Son jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, los jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones

<sup>360</sup> Comunicación del Estado de fecha 18 de mayo de 2007, recibida por la CIDH el 22 de mayo de 2007; Observaciones adicionales sobre el fondo presentadas por el Estado mediante escrito del 27 de abril de 2010, recibidas por la CIDH el 3 de mayo de 2010. Asimismo, en la audiencia temática sobre derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá, el Estado señaló que la Comisión de Alto Nivel Presidencial realizó en mayo de 2008 una gira a áreas invadidas por colonos en la Comarca Kuna, oportunidad en la que se constató la problemática de la falta de una autoridad administrativa que atienda las solicitudes de desalojo, por lo que se consideró la necesidad de nombrar un corregidor. Audiencia temática sobre derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas en Panamá, llevada a cabo en el 133º período de sesiones, 28 de octubre de 2008. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

de Justicia, en sentencia emitida el 23 de marzo 2001, a la cual el Estado también hizo mención en el procedimiento ante la CIDH<sup>361</sup>.

271. Como fue dado por probado, mediante Decreto Ejecutivo No. 247 del 4 de junio de 2008 se adicionaron a la Carta Orgánica de la Comarca de Madungandí las disposiciones necesarias para el establecimiento de un Corregidor. La CIDH nota que ello se realizó transcurridos más de siete años desde la sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y más de cuatro años, desde la emisión de la opinión legal de la Procuraduría de Administración, actos que de modo irrefutable constataban la falta de una autoridad competente para la atención de la problemática de invasión de colonos en el territorio de la Comarca Kuna de Madungandí.

272. Asimismo, la CIDH toma nota de los periodos de tiempo en los cuales, a pesar de haberse adoptado las disposiciones necesarias para el nombramiento de un Corregidor, esta autoridad no había sido efectivamente designada. En particular, observa que, luego de la adopción del Decreto Ejecutivo No. 247, la Comarca Kuna de Madungandí no contó, al menos durante un año y nueve meses más, con una autoridad competente facultada legalmente para llevar a cabo el desalojo de colonos dentro del territorio indígena. Adicionalmente, de acuerdo a la información al alcance de la CIDH, incluso cuando ya había sido nombrado un Corregidor para la Comarca esta autoridad no realizó acciones determinantes para la obtención de una solución definitiva a la reclamación planteada por las presuntas víctimas, mostrando ineffectividad en los recursos interpuestos.

273. Según hizo ver el perito Alexis Oriel Alvarado Ávila lo anterior estuvo relacionado con la falta de provisión de los recursos materiales que dicha autoridad requiere para brindar atención a las demandas interpuestas<sup>362</sup>. Sin negar tal hecho, el Estado manifestó ante la CIDH que “el Estado panameño aprueba a través de la ley, la principal ley que aprueba la Asamblea Nacional es la Ley del Presupuesto, y hace cinco meses cuando se nombra al corregidor lo único que pudo hacer el Ministerio [de Gobierno y Justicia] fue aprobar el salario de él”<sup>363</sup>. La Comisión toma nota de la información presentada por Panamá, pero recuerda que los Estados no pueden alegar cuestiones de carácter interno para dejar de cumplir sus obligaciones internacionales. Asimismo, la CIDH recuerda que la Corte Interamericana ha manifestado que:

[...] el deber de asegurar que los trámites de esos procedimientos [refiriéndose a aquellos para procesar las reivindicaciones relacionadas a las tierras de los pueblos indígenas] sean accesibles y simples y que los órganos a su cargo cuenten con las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar oportuna respuesta a las solicitudes que se les hagan en el marco de dichos procedimientos<sup>364</sup>.

274. La CIDH considera positiva la emisión de la Resolución No. 5 de 2 de abril de 2012 de la Corregiduría Especial de la Comarca Kuna de Madungandí y la Resolución No. 197-R-63 de 22

---

<sup>361</sup> En el citado fallo, la Corte Suprema de Justicia afirmó que la Comarca Kuna de Madungandí no es parte del Distrito de Chepo, y que para serlo tendría que disponerlo expresamente una ley. Escrito del Estado de fecha 3 de octubre de 2011, recibido por la CIDH el 4 de octubre de 2011.

<sup>362</sup> CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Peritaje de Alexis Oriel Alvarado Ávila.

<sup>363</sup> CIDH, Audiencia Pública de fecha 23 de marzo de 2012 sobre “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandí y Embera de Bayano, Panamá”, 144º período ordinario de sesiones. Ver audiencia en <http://www.oas.org/es/cidh/>.

<sup>364</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 109. Asimismo, la CIDH ha indicado que los Estados están obligados a asegurar los fondos y recursos necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales e internacionales frente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales. CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 50 – Recomendación 2.

de agosto de 2012 del Ministerio de Gobierno, pero recuerda que es necesaria, además, la adopción de medidas concretas que permitan hacer materialmente efectivo lo ordenado en tales resoluciones, de manera que se asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos de las presuntas víctimas.

*Procesos administrativo sancionatorios y penales relativos a la protección del territorio indígena y sus recursos naturales*

275. Como ha señalado la Corte reiteradamente, la obligación de investigar es una obligación de medios, y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como una obligación jurídica propia y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa<sup>365</sup>. En ese sentido, la investigación debe ser llevada a cabo con la debida diligencia, de forma efectiva, seria e imparcial<sup>366</sup>, y dentro de los límites del plazo razonable<sup>367</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que “se deben considerar los procedimientos internos como un todo y que la función del tribunal internacional es determinar si la integralidad de los procedimientos estuvieron conformes a las disposiciones internacionales<sup>368</sup>”, puesto que el derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido de modo tal que “permita a evitar [...] dilaciones y entorpecimientos indebidos, [que] conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos<sup>369</sup>”.

276. La CIDH ha dado por probado que las presuntas víctimas interpusieron, al menos, cinco denuncias penales con el objetivo de que se investigue y sancione a los responsables de los ataques a sus territorios y recursos naturales; (i) querrela penal interpuesta el 20 de diciembre de 2006 ante la Procuradora General de la Nacional por los delitos de asociación ilícita para delinquir, usurpación, daño a la propiedad, enriquecimiento ilícito, delito ecológico y los demás que resulten de la ocupación ilegal sobre las tierras de la Comarca; (ii) denuncia interpuesta el 16 de enero de 2007 por los Caciques Generales de la Comarca Kuna de Madungandí ante la Unidad Especializada del Delito contra el Ambiente de la Policía Técnica Judicial por delito contra el ambiente; (iii) denuncia interpuesta el 1 de febrero de 2007 por la Corporación de Abogados Indígenas de Panamá, en representación del Congreso Kuna de Madungandí por delito contra el ambiente; (iv) denuncia presentada el 30 de enero de 2007 por Héctor Huertas, abogado de la Comarca Kuna, ante la Policía Técnica Judicial del Distrito de Chepo; y (v) denuncia interpuesta el 16 de agosto de 2011 por parte de Tito Jiménez, sahila administrativo de la comunidad de Tabardí, por la invasión y tala ilegal en la Comarca Kuna de Madungandí.

277. En cuanto a la primera denuncia, la CIDH no fue informada de acciones tomadas para investigar efectivamente los hechos alegados y determinar las responsabilidades pertinentes, sino que el mismo Estado afirmó no tener registro de la denuncia. De acuerdo a la información al alcance de la CIDH, las dos siguientes denuncias señaladas fueron acumuladas en un solo proceso,

---

<sup>365</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177; Corte I.D.H., *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 131; y Corte I.D.H., *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 120.

<sup>366</sup> Corte I.D.H. *Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 101; Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 146; Corte I.D.H., *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 130.

<sup>367</sup> Corte I.D.H. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 114; Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C. No. 163. Párr. 146; Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 382.

<sup>368</sup> Corte I.D.H. *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 142.

<sup>369</sup> Corte I.D.H. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 210. Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr.115.

el cual se sigue ante la Fiscalía Undécima del Primer Circuito Judicial de Panamá, desde febrero de 2007. A partir de esta fecha, se llevaron a cabo diversas diligencias que concluyeron en la emisión de la Vista Fiscal No. 151, el 29 de mayo de 2008, que solicita el sobreseimiento provisional de la investigación. Con relación a la cuarta denuncia presentada, de acuerdo a la prueba obrante en el expediente ante la CIDH, ésta culminó con el sobreseimiento temporal de la causa dictado el 27 de diciembre de 2007 por el Juez del Décimo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá. En cuanto a la quinta denuncia, la CIDH no tiene conocimiento más que de su interposición y ciertas diligencias, sin que haya sido informada a la fecha sobre la existencia de mayores actuaciones, ni de una decisión definitiva en el proceso.

278. De otro lado, con relación a las acciones de carácter administrativo sancionatorio interpuestas para la protección de los recursos naturales ubicados en los territorios indígenas, la CIDH ha constatado que los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros denunciaron la tala ilegal de madera ante la Autoridad Nacional del Ambiente, al menos en dos oportunidades, en los meses de enero y marzo de 2007. La CIDH nota que en ambos momentos dicha autoridad realizó visitas de inspección en las que constató la realización de actividades de tala ilegal. En particular, las imágenes que tiene la CIDH a la vista, evidencian la desigualdad entre el área boscosa y el área invadida por colonos<sup>370</sup>. De acuerdo a la información al alcance de la CIDH, en el primer caso la ANAM dispuso la sanción a las cuatro personas encontradas responsables al pago de una multa de B/.500.00 (Quinientas balboas). En el segundo caso, no consta en el expediente prueba alguna de la aplicación de una sanción, a pesar de haberse constatado la violación del artículo 80 de la Ley Forestal, según se afirmó en el respectivo informe técnico. Cabe notar que el artículo 81 de dicha ley dispone una pena de prisión de treinta días a seis meses por la infracción del mencionado artículo 80.

279. Al respecto, cabe recordar lo señalado por la Corte Interamericana consistente en que:

(...) [U]n procesamiento que se desarrolla hasta su conclusión y cumpla su cometido es la señal más clara de no tolerancia a las violaciones a los derechos humanos, contribuye a la reparación de las víctimas y muestra a la sociedad que se ha hecho justicia. La imposición de una pena apropiada en función de la gravedad de los hechos, por la autoridad competente y con el debido fundamento, permite verificar que no sea arbitraria y controlar así que no se erija en una forma de impunidad *de facto*. En este sentido, la Corte ha destacado que las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar los factores que explican determinados contextos estructurales de violencia<sup>371</sup>.

280. A la luz de lo anterior, la CIDH observa que lo prolongado y repetitivo de los actos de la invasión y tala ilegal, así como la estrecha vinculación de los recursos naturales presentes en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas en aspectos fundamentales para su subsistencia material y cultural, hacen notar que los procedimientos seguidos resultaron insuficientes e inefectivos en la búsqueda de protección y de obtención de justicia de las presuntas víctimas. La CIDH observa que, a pesar de las múltiples denuncias interpuestas por las presuntas víctimas, las autoridades competentes no llevaron a cabo una investigación seria y efectiva dirigida a la

---

<sup>370</sup> Anexo 94. Vistas fotográficas de la diligencia de inspección ocular realizada el día 14 de septiembre de 2007, por La Fiscalía Undécima de Circuito del Primer Circuito de Judicial de Panamá, folios 506 -513; Vistas fotográficas de la diligencia de inspección ocular realizada el día 22 de agosto de 2007, por La Fiscalía Undécima de Circuito del Primer Circuito de Judicial de Panamá, folios 468 – 503. Escrito de los peticionarios de fecha 13 de noviembre de 2007, recibida por la CIDH en la misma fecha. Asimismo, en el procedimiento de medidas cautelares, se aportaron imágenes sobre la tala en la zona. Anexo 95. Anexos del escrito de solicitud de medidas cautelares de fecha 14 de marzo de 2011, recibido por la CIDH el 15 de marzo de 2011.

<sup>371</sup> Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. párr. 153.

averiguación de la verdad y la determinación de responsabilidad que permitiera detener la grave invasión del territorio indígena y la extracción ilegal de sus recursos naturales<sup>372</sup>.

281. En opinión de la CIDH, la falta de atención a sus características particulares, sumada a la ineffectividad de los procedimientos iniciados, dejó a las presuntas víctimas en una situación de desprotección frente a la constante invasión de sus territorios y la destrucción de sus recursos naturales. No pasa inadvertido para la CIDH que ello colocó a los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros en permanente incertidumbre, zozobra y temor, afectando así su derecho a poseer y controlar su territorio sin ningún tipo de interferencia externa.

282. En virtud a las anteriores consideraciones, la CIDH concluye que los recursos iniciados por las presuntas víctimas para la protección de sus territorios ancestrales y recursos naturales no constituyeron mecanismos especiales, oportunos y efectivos para la tutela de los derechos de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros, en violación de las obligaciones contenidas en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 y 2 de la misma.

### **C. Derecho de igualdad ante la ley y de no discriminación – Artículos 24<sup>373</sup> y 1.1 de la Convención Americana**

283. La Convención Americana prohíbe la discriminación de cualquier tipo, noción que incluye distinciones injustificadas basadas en criterios de raza, color, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social. El principio de igualdad y de no discriminación es una protección que subyace a la garantía de otros derechos y libertades, ya que en los términos del artículo 1.1 de la Convención Americana, toda persona es titular de los derechos humanos consagrados en tales instrumentos, y tiene derecho a que el Estado respete y garantice su ejercicio libre y pleno, sin discriminación de ninguna índole. En palabras de la Corte Interamericana, “la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos”<sup>374</sup>.

284. Por su parte, el artículo 24 de la Convención, que consagra el derecho a la igualdad ante la ley y a recibir igual protección legal, sin discriminación, ha sido precisado en su alcance por la Corte Interamericana en los términos siguientes:

Aunque las nociones no son idénticas (...), dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías

---

<sup>372</sup> Lo infructuoso de las acciones intentadas llevó a que los peticionarios señalaran en su solicitud de medidas cautelares ante la CIDH que: “Se han interpuesto acciones legales a lo interno para impedir las invasiones a sus territorios que van desde acciones administrativas y legales según la jurisdicción panameña, sin embargo estas invasiones no han cesado y recrudecen cada vez más (...) Desesperados y a falta de autoridad en el área los indígenas han recurrido a la justicia penal, a sabiendas que tanto la penalidad, como las sanciones son irrisorias para amedrentar a los colonos que han invadido más de mil hectáreas de bosques y sembradíos indígenas”. Escrito de solicitud de medidas cautelares, recibido por la CIDH el 15 de marzo de 2011.

<sup>373</sup> El artículo 24 de la Convención Americana establece que: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

<sup>374</sup> Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 83. El Comité de Derechos Humanos ha precisado en idéntico sentido que “[l]a no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”. O.N.U. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 18. No Discriminación*. 10 de noviembre de 1989. párr. 1.

estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, estos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley<sup>375</sup>.

285. En ese sentido, la Corte Interamericana también se ha referido a las obligaciones que surgen para los Estados del principio de igualdad y no discriminación, al afirmar que:

Los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias<sup>376</sup>, y que “[e]n cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales<sup>377</sup>.

286. Una manifestación específica del derecho a la igualdad es el derecho de toda persona a no ser víctima de discriminación racial. Esta modalidad de discriminación constituye un atentado a la igualdad y dignidad esencial de todos los seres humanos y ha sido objeto del reproche unánime de la comunidad internacional<sup>378</sup>, así como de una prohibición expresa en el artículo 1.1 de la Convención Americana.

287. Otros instrumentos de Derecho internacional, aplicables al Estado de Panamá, contienen el principio de no discriminación, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas<sup>379</sup>, la Carta Democrática Interamericana<sup>380</sup>, y la Declaración Americana

---

<sup>375</sup> Corte I.D.H., *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 54. En el mismo sentido, ver CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párrs. 162 y ss.

<sup>376</sup> Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A. No. 18, párr. 88.

<sup>377</sup> Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A. No. 18, párr. 103.

<sup>378</sup> Ver, entre otras, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial del 20 de noviembre de 1963 [resolución 1904 (XVIII) de la Asamblea General], la cual afirma solemnemente la necesidad de eliminar rápidamente en todas las partes del mundo la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y de asegurar la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana. Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos el 12 de julio de 1993, establece: “El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una regla fundamental de las normas internacionales de derechos humanos. La pronta y amplia eliminación de todas las formas de racismo y discriminación racial, de la xenofobia y de otras manifestaciones conexas de intolerancia es una tarea prioritaria de la comunidad internacional. Los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenirlas y combatirlas. Los grupos, instituciones, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares, deben intensificar sus esfuerzos por cooperar entre sí y coordinar sus actividades contra esos males”. (párr. 15).

<sup>379</sup> El artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha entendido que el término “discriminación” supone “[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”. O.N.U. Comité de Derechos Humanos.

Continúa...

de los Derechos y Deberes del Hombre, en cuyo preámbulo se señala que “[t]odos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y en su artículo II dispone que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Específicamente, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial –de la cual el Estado panameño es parte<sup>381</sup>- define la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”, y obliga a los Estados Partes, entre otras, a “no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación”.

288. Así, a la luz del Derecho internacional aplicable, las personas tienen un derecho fundamental a no ser víctimas de discriminación por su origen étnico o racial. Asimismo, los Estados están internacionalmente obligados a abstenerse de incurrir en actos de discriminación racial, así como a prohibir la realización de tales actos discriminatorios.

289. Las personas y los pueblos indígenas también son titulares de los derechos fundamentales a la igualdad y a verse libres de toda forma de discriminación –en particular de toda forma de discriminación racial fundada en su origen étnico-, derechos que adquieren un contenido específico adicional en su caso. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 2 que “[l]os pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena”; y en su artículo 9 dispone que “[l]os pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho”<sup>382</sup>.

290. De otro lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial “ha afirmado reiteradamente que la discriminación contra los pueblos indígenas es una cuestión que incumbe a la Convención [Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial] y que deben tomarse todas las medidas apropiadas para combatir y eliminar dicha discriminación”<sup>383</sup>, motivo por el cual ha llamado a los Estados a que “[g]aranticen que los miembros de los pueblos

---

...continuación

*Observación General No. 18. No Discriminación.* 10 de noviembre de 1989. párr. 7. Panamá ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 8 de marzo 1977.

<sup>380</sup> El preámbulo de la Carta Democrática Interamericana señala que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia. Por otra parte, el artículo 9 de la Carta establece que: “La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

<sup>381</sup> Panamá la ratificó el 16 de agosto de 1967.

<sup>382</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el voto favorable de Panamá, por medio de la resolución A/61/295, 61º período de sesiones (13 de septiembre de 2007).

<sup>383</sup> O.N.U. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Recomendación General No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas.* 18 de agosto de 1997. párr. 1.



indígenas sean libres e iguales en dignidad y derechos y libres de toda discriminación, en particular la que se base en el origen o la identidad indígena<sup>384</sup>. De esta manera, cualquier persona indígena tiene un derecho humano fundamental, internacionalmente reconocido y protegido, a gozar efectivamente de los derechos de todo ser humano en pie de igualdad, y a no ser víctima de discriminación en el ejercicio de tales derechos por razón de su origen étnico.

291. Respecto de los pueblos indígenas en Panamá en particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Informe de Observaciones Finales de mayo de 2010 manifestó:

9. El Comité toma nota con preocupación de la persistencia de la discriminación racial y sus causas históricas que han provocado la marginación, pobreza y vulnerabilidad de[...] los pueblos indígenas.

[...]

11. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que, a pesar de la adopción de políticas y la creación de instituciones nacionales, en la práctica los[...] pueblos indígenas siguen teniendo grandes dificultades para disfrutar de sus derechos y son víctimas de una discriminación racial *de facto* y de marginación, y son particularmente vulnerables a violaciones de derechos humanos. También preocupan al Comité las causas estructurales que perpetúan la discriminación y la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo, incluso en las esferas del empleo, la vivienda y la educación[...].

292. Vinculado a lo anterior, dicho Comité señaló que:

12. El Comité expresa su seria preocupación por información recibida según la que, a pesar de la existencia de la figura de la comarca que contempla autogobierno y propiedad colectiva de la tierra por parte de los pueblos indígenas, existen comunidades indígenas a quienes no se les ha reconocido una comarca o un estatus similar, citando como ejemplo la exclusión de algunas comunidades y emberá y el hecho que las comunidades bri bri y naso se les ha negado dicho estatus. [...] El Comité también desea expresar su preocupación por el bajo nivel de vida que tienen las comarcas panameñas, con poco acceso a servicios básicos y a políticas públicas para erradicar la pobreza, por ejemplo en el área del Darién. El Comité recomienda que el Estado parte finalice los procesos pendientes para asegurar que todas las comunidades indígenas panameñas sean reconocidas con una comarca o un estatus similar. Asimismo, urge al Estado parte a extremar sus esfuerzos para asegurar que sus políticas públicas para la erradicación de la pobreza sean efectivas en todo el territorio nacional, incluyendo las comarcas indígenas<sup>385</sup>.

293. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos en su Informe de Observaciones Finales de abril de 2008 señaló:

El Comité manifiesta su preocupación ante las informaciones incluidas en el informe del Estado parte y recibidas de fuentes no gubernamentales sobre la existencia entre la población en general de prejuicios raciales con respecto a los indígenas, así como los numerosos problemas que afectan a las comunidades indígenas, incluidas las graves deficiencias en los servicios de salud y educación; la falta de presencia institucional en sus territorios; la ausencia de un proceso de consultas con miras a buscar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades para la explotación de los recursos naturales de sus territorios; los malos tratos, amenazas y hostigamiento de que miembros de las comunidades habrían sido objeto con

---

<sup>384</sup> O.N.U. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Recomendación General No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas*. 18 de agosto de 1997. párr. 1.

<sup>385</sup> O.N.U. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales*. CERD/C/PAN/CO/15-20. 19 de mayo de 2010. párrs. 9 - 12.

ocasión de protestas contra la construcción de obras de infraestructura hidroeléctrica o de explotación minera o turística en su territorio; y el no reconocimiento de estatus especial a las comunidades indígenas que no se encuentran dentro de una comarca. (Artículos 1, 26 y 27 del Pacto)<sup>386</sup>.

294. En sentido similar, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Informe de Observaciones Finales sobre Panamá de septiembre de 2001 expresó que:

12. [...] Preocupa profundamente al Comité la persistente situación desfavorable en que viven los miembros de las comunidades indígenas en Panamá y en particular las acentuadas desigualdades en la tasa de pobreza y alfabetización y en el acceso al agua potable, el empleo, la salud, la educación y otros servicios sociales básicos. También preocupa al Comité que en muchos casos no se haya resuelto la cuestión los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y que dichos derechos se vean amenazados a consecuencia de la explotación minera o ganadera emprendidas con la aprobación del Estado Parte y que han dado lugar al desplazamiento de grupos indígenas de sus tierras ancestrales y agrícolas tradicionales.

[...]

28.[...]El Comité insta al Estado Parte a prestar especial atención al mejoramiento de las tasas de pobreza y alfabetización y del acceso de las poblaciones indígenas al agua potable, el empleo, la sanidad y la educación, así como a otros servicios sociales básicos. El Comité recomienda que se resuelva plenamente la cuestión de los derechos de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas para impedir que se vean amenazados por las actividades mineras o ganaderas que provocan un desplazamiento de sus tierras ancestrales y agrícolas tradicionales<sup>387</sup>.

295. En el presente caso, los peticionarios alegaron la reiterada denegación del cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano como expresión de discriminación fundada en su origen étnico. Señalaron la existencia de una atención distinta y más preferente a la propiedad privada individual, que contrasta con la situación de desprotección de la propiedad indígena. El Estado, por su parte, no controvertió los alegatos específicamente relacionados con la violación del derecho a la no discriminación.

296. Asimismo, la Comisión Interamericana dio por probado el impacto perjudicial en las formas de subsistencia tradicionales de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano que provocó la Hidroeléctrica del Bayano y la Carretera Panamericana. En específico, se refirió a la falta de servicios básicos, como agua y electricidad, la proliferación de enfermedades como la malaria, los altos índices de desnutrición de los niños y las niñas menores de 5 años y la deforestación del territorio, entre otros.

297. En relación con la obligación del Estado de eliminar del ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, la Comisión observó que la Constitución de Panamá contiene disposiciones que reconocen ciertos derechos a los pueblos indígenas, como el de la propiedad colectiva. Asimismo, observa que en la misma Constitución, el artículo 126 sobre política agraria, establece en su último inciso que dicha política “será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural”.

---

<sup>386</sup> O.N.U. Comité de Derechos Humanos. *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto. Observaciones finales*. CCPR/C/PAN/CO/3. 17 de abril de 2008. párr. 21.

<sup>387</sup> O.N.U. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales*. E/C.12/1/Add.64. 24 de septiembre de 2001. párrs. 12 y 28.

298. En opinión de la CIDH, la citada norma responde a una política de carácter asimilacionista de los pueblos indígenas que ha sido superada con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y su mantención en el orden jurídico interno conllevaría a la persistencia de factores discriminatorios, en lo que respecta a la protección del derecho a la propiedad del territorio ancestral y los recursos naturales de los pueblos indígenas. En específico, porque no sería compatible con el derecho de los pueblos indígenas y sus miembros a pertenecer a un grupo étnico diferenciado con sus propias características sociales y culturales, tradiciones y costumbres; y en cambio, apunta a su asimilación con el objetivo de cumplir con los fines de la política agraria.

299. En relación con la obligación del Estado de combatir las prácticas discriminatorias, la CIDH observa en el presente caso que en el ordenamiento jurídico interno no habrían recursos adecuados y eficientes para la protección del derecho de propiedad comunitaria o colectiva de los pueblos indígenas, lo que explica los numerosos obstáculos encontrados por los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano para la realización de sus derechos y las dificultades atravesadas para el acceso a la justicia.

300. Por otro lado, la Comisión se ha pronunciado respecto al sistemático desconocimiento e incumplimiento de los compromisos adquiridos con los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, luego de cerca de cuarenta años desde la reubicación e inundación de sus territorios ancestrales para la construcción de la Hidroeléctrica Ascanio Villalaz, ignorando durante décadas los reclamos de las presuntas víctimas. Además de privar a los pueblos indígenas presuntas víctimas de su derecho al reconocimiento, delimitación y demarcación del territorio, la CIDH ha constatado que el Estado no adoptó medidas de prevención y protección frente a la permanente invasión de colonos y la continua realización de actividades extractivas ilegales.

301. La Comisión observa que esto se produjo a pesar de las numerosas comunicaciones enviadas, y recursos administrativos y judiciales iniciados, colocando así a las presuntas víctimas en una situación de desprotección e incertidumbre permanente. La CIDH considera que en el presente caso la falta de protección igualitaria de la propiedad indígena se manifestó, entre otros, en la desatención a las numerosas notas cursadas por las máximas autoridades indígenas, la falta de respuesta efectiva de las entidades administrativas frente a las solicitudes presentadas, la tardía o inexistente respuesta de las autoridades judiciales frente a la constante y prolongada violación del territorio y recursos naturales de las presuntas víctimas, y la inexistencia de autoridades o su designación tardía para proteger las tierras indígenas. Tal actuación estatal contrasta con las medidas adoptadas para favorecer la apropiación de tierras por parte de personas no indígenas que afectaron directa e indirectamente los territorios de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, tales como la creación de vías de acceso a la zona habitada por estos pueblos indígenas y la adjudicación de tierras a título individual en áreas declaradas previamente como de propiedad estatal y en otras reivindicadas por las presuntas víctimas.

302. La CIDH y la Corte Interamericana han afirmado consistentemente que la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula a la existencia misma de estos pueblos, y por lo mismo “amerita medidas especiales de protección”<sup>388</sup>. Por ello es necesario que el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y

---

<sup>388</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. Párr. 149. Véase también en: Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 222.

tribales proteja esta vinculación estrecha que guardan con sus territorios y con los recursos naturales ligados a su cultura que allí se encuentran<sup>389</sup>.

303. Al respecto, la CIDH recuerda que los derechos a la igualdad ante la ley, a la igualdad de trato y a la no discriminación implican que los Estados establezcan los mecanismos legales necesarios para aclarar y proteger el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas, al igual que se protegen los derechos de propiedad en general bajo el sistema jurídico doméstico<sup>390</sup>. Los Estados violan los derechos a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley y a la no discriminación cuando, como en este caso, no otorgan a los pueblos indígenas “las protecciones necesarias para ejercer su derecho de propiedad plena y equitativamente con los demás miembros de la población”<sup>391</sup>.

304. En sentido similar, el Comité de Derechos Humanos se ha referido al derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, indicando que “[u]na situación en la que los intentos del individuo de acceder a las cortes o tribunales competentes se vean sistemáticamente frustrados *de jure* o *de facto* va en contra de la garantía reconocida en la primera oración del párrafo 1 del artículo 14 [referida a dicho derecho]<sup>392</sup>”. Igualmente, el actual Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, ha advertido como parte de un contexto caracterizado por la falta de acceso efectivo de los pueblos indígenas al sistema de justicia, “la existencia de una clara disparidad entre la respuesta institucional ante las denuncias en contra de miembros de las comunidades indígenas y la impunidad de muchos de los actos reportados de abusos, hostigamiento y violencia física[...]”<sup>393</sup>.

305. En virtud a tales consideraciones, la Comisión concluye que el Estado de Panamá es responsable por la violación de su obligación de garantizar y respetar los derechos sin discriminación alguna de raza u origen étnico y el derecho a la igualdad de protección ante la ley, contenidas en los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros.

---

<sup>389</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 156. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 148. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118, 121.

<sup>390</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 155. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 61.

<sup>391</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 171. CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 61.

<sup>392</sup> O.N.U. Comité de Derechos Humanos. *Observación General 32 – Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*. Doc. ONU CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 9.

<sup>393</sup> O.N.U. Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya. *Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales*. A/HRC/18/35/Add.3. 7 de junio de 2011. párr. 65. Igualmente, véase O.N.U. Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen. *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas*. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004. párr. 9-43.

## **VI. CONCLUSIONES**

306. En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho establecidas en el presente informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluye que:

1. El Estado de Panamá violó el artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros, al haberse abstenido de otorgar una justa y pronta indemnización, luego de más de cuatro décadas de enajenados sus territorios ancestrales.

2. El Estado de Panamá violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del pueblo Emberá del Bayano y sus miembros, por no haberles provisto acceso efectivo a un título de propiedad colectiva sobre sus territorios; así como por haberse abstenido de delimitar, demarcar y proteger efectivamente sus territorios.

3. El Estado de Panamá violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del pueblo indígena Kuna de Madungandí y sus miembros, al haberse abstenido de realizar prontamente el reconocimiento, delimitación y demarcación; así como de brindar protección efectiva de los territorios de la Comarca Kuna de Madungandí frente a terceros.

4. El Estado de Panamá violó los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, debido a la falta de provisión de un procedimiento adecuado y efectivo para acceder a la propiedad del territorio ancestral y para su protección frente a terceros, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros.

5. El Estado de Panamá violó el artículo 24 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de la Convención, por el incumplimiento de su obligación de garantizar y respetar los derechos sin discriminación por origen étnico y de brindar protección igualitaria ante la ley, en perjuicio de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros.

## **VII. RECOMENDACIONES**

307. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe,

**LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE PANAMÁ:**

1. Concluir prontamente el proceso de formalización, delimitación y demarcación física de los territorios de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros, teniendo en cuenta los estándares interamericanos señalados en el presente informe.

2. Cumplir con otorgar a los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y sus miembros una pronta y justa indemnización por el traslado, reasentamiento e inundación de sus territorios ancestrales, cuyo monto adeudado sea determinado a través de un proceso que asegure su participación, acorde con su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

3. Adoptar las medidas necesarias para proteger efectivamente el territorio de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano con el objeto de garantizarles su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, para que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional, y conservar su identidad cultural, estructura social, sistema

económico, costumbres, creencias, tradiciones distintivas y sistema de justicia. Asimismo, adoptar las medidas necesarias para asegurar a los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano el acceso a programas de salud y educación culturalmente pertinentes.

4. Detener la entrada ilegal de personas no indígenas en los territorios de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano y trasladar a los actuales colonos ocupantes a territorios que no pertenezcan a pueblos indígenas. Asimismo, garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano de los planes, programas y proyectos que se pretendan desarrollar en sus territorios.

5. Establecer un recurso adecuado y eficaz que tutele el derecho de los pueblos indígenas de Panamá a reivindicar y acceder a sus territorios tradicionales, así como a proteger sus territorios y recursos naturales frente a terceros, incluyendo el respeto del derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus normas consuetudinarias a través de sus sistemas de justicia.

6. Reparar en el ámbito colectivo e individual las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos determinadas en el presente informe. En especial, reparar la falta de protección de los territorios ancestrales de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá del Bayano, la falta de respuesta eficaz y oportuna por parte de las autoridades y el trato discriminatorio al que fueron sometidos.

7. Adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 13 días del mes de noviembre de 2012. (Firmado): José de Jesús Orozco Henríquez, Presidente; Tracy Robinson, Primer Vicepresidenta; Felipe González, Segundo Vicepresidente; Dinah Shelton, Rosa María Ortiz, y Rose-Marie Antoine, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Emilio Álvarez Icaza L., en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Emilio Álvarez Icaza L.  
Secretario Ejecutivo