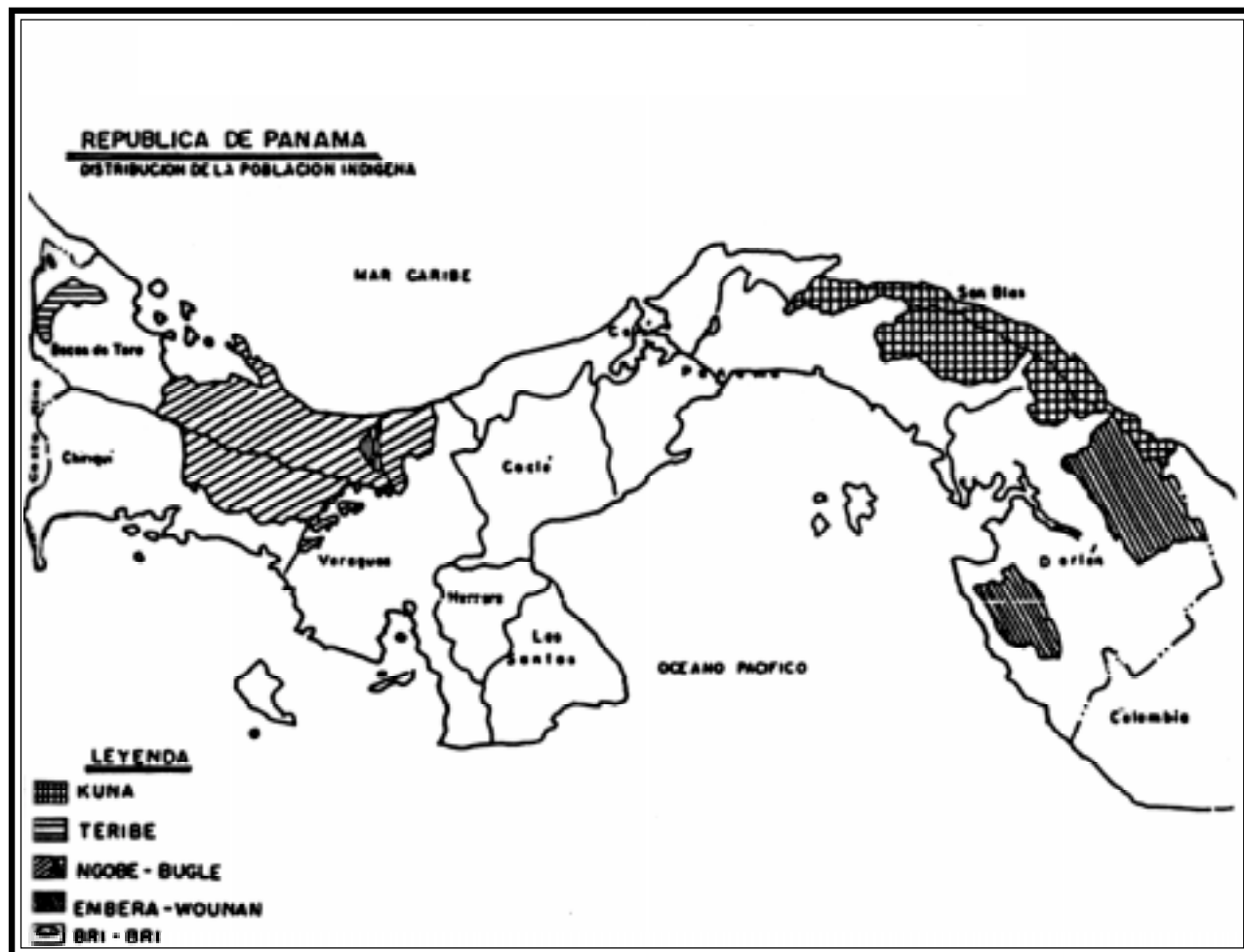


PANAMA

Áreas indígenas



Fuente: Alvarado, 2001: anexo.

Censo de la población amerindia (1990)

PUEBLOS Y UBICACIÓN	POBLACIÓN CENSADA	PORCENTAJE
REGIÓN OCCIDENTAL	194.769	66.8
Ngöbe	123.626	63.5
Bugle	3.784	1.9
Naso o Teribe	2.194	1.1
Bri-bri	500 *	0.2
REGIÓN ORIENTAL	64.562	33.1
Kunas	47.298	24.3
Emberás	14.659	7.5
Wounaan	2.605	1.3
No identificados	103	0.05

(*) No incluidos en el Censo de 1990.

Fuente: Contraloría General de la Nación: Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990.

(Censo de 2000)

PUEBLOS INDIGENAS	POBLACIÓN CENSADA	PORCENTAJE
REGION OCCIDENTAL	193.680	67.90
Ngöbe	169,130	59.3
Buglé	17.731	6.2
Naso o Teribe	3.305	1.2
Bri-bri	2.521	0.9
Bokotas	993	0.3
REGION ORIENTAL	91.551	32.10
Kunas	61.707	21.6
Emberás	22.485	7.9
Wounaan	6.882	2.4
No identificados	477	0.2
SUMA	285.231	100

Fuente: Contraloría General de la Nación: Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1990.

Si bien actualmente Panamá tiene el segundo porcentaje más alto de bosques primarios de Centroamérica y el porcentaje más alto de áreas protegidas (un tercio del área total de bosques) de la región, todos los demás bosques primarios de Panamá están amenazados, y junto con ellos el rico patrimonio natural que contienen y los territorios y el sustento de los pueblos nativos. El madereo industrial, la construcción de carreteras, la producción de cacao y la minería han sido identificados como las causas principales de la deforestación y la degradación de los bosques. La construcción del Canal de Panamá y la proyectada carretera panamericana a través de la región del Darién en la frontera entre Panamá y Colombia son ejemplos claros de megaproyectos que ya han tenido consecuencias destructivas o se espera que produzcan graves impactos sobre los bosques.

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales
Boletín núm. 46 del WRM, mayo de 2001

A pesar de que no existe una discriminación legal y pese a los derechos garantizados a las comunidades indígenas en la Constitución, el Comité está profundamente preocupado sobre la desventaja persistente que afrontan en la práctica los miembros de las comunidades indígenas de Panamá, especialmente sobre las marcadas desigualdades en los niveles de pobreza, alfabetismo y el acceso al agua, empleo, salud, educación y otros servicios básicos. El Comité también registra con inquietud que asuntos de derechos sobre tierra de los pueblos indígenas no han sido resueltos en muchos casos y que estos derechos son amenazados por actividades de minería y ganadería, que fueron realizadas con la aprobación del Estado y han resultado en el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales tradicionales y de agricultura.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001: 12).

Queda prohibida la importación de telas de mola; grabados que imiten telas de molas; imitaciones de molas y cualquier otro tejido o artículo que en una u otra forma imite o tienda a competir con la artesanía kuna denominada mola.

Artículo 1

Ley Número 26 de Octubre 22 de 1984

Se prohíbe la importación de Copias de Molas

A pesar de que la legislación panameña establece que todo permiso de concesión forestal debe tener el consentimiento de los pueblos indígenas donde se va realizar la explotación forestal, algunas veces la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) no la cumple y la mayoría de las veces no hay un seguimiento de las concesiones forestales.

Movimiento Mundial por los Bosques
Boletín núm. 57, abril 2002



Constitución Política de la República de Panamá de 1972

Dada el 11 de octubre de 1972 y reformada por los Actos Reformativos de 5 y 25 de octubre de 1978, por el Acto Constitucional de 24 de abril de 1983 y por los Actos Legislativos de 1993 y 1994.

Tema	Texto constitucional
1. Integración regional	PREÁMBULO <i>Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de Panamá.</i>
2. Forma de gobierno: unitario, republicano, democrático y representativo	TÍTULO I EL ESTADO PANAMEÑO Artículo 1 <i>La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.</i>
3. Supremacía de Derecho internacional	Artículo 4 <i>La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.</i>
4. División política	Artículo 5 <i>El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.</i> <i>La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.</i>
5. Idioma oficial: monolingüismo	Artículo 7 <i>El español es el idioma oficial de la República.</i>
6. Igualdad de las personas ante la ley	TÍTULO III DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES CAPÍTULO I Garantías fundamentales Artículo 19 <i>No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.</i>
7. Derecho a asociarse, prohibición de ideario racista	Artículo 39 <i>Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal (aporte propio), las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.</i> <i>No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.</i> <i>La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.</i>



Tema	Texto constitucional
8. Igualdad de salarios	CAPÍTULO III El trabajo Artículo 63 <i>A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas.</i>
9. Del patrimonio de la Nación	CAPÍTULO IV Cultura nacional Artículo 81 <i>Constituyen el patrimonio histórico de la Nación los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, los monumentos históricos y otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño. El Estado decretará la expropiación de los que se encuentren en manos de particulares. La Ley reglamentará lo concerniente a su custodia, fundada en la primacía histórica de los mismos y tomará las providencias necesarias para conciliarla con la factibilidad de programas de carácter comercial, turístico, industrial y de orden tecnológico.</i>
10. Promoción de las tradiciones folklóricas como parte de la cultura nacional	Artículo 83 <i>El Estado reconoce que las tradiciones folclóricas constituyen parte medular de la cultura nacional y por tanto promoverá su estudio, conservación y divulgación, estableciendo su primacía sobre manifestaciones o tendencias que la adulteren.</i>
11. Estudio, conservación y divulgación de lenguas aborígenes: alfabetización bilingüe	Artículo 84 <i>Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas.</i>
12. Respeto a identidad étnica y cultura; apoyo institucional	Artículo 86 <i>El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada uno de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como para la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.</i>
13. Del derecho a la educación: enseñanza para todos, sin distinción de raza	CAPÍTULO V Educación Artículo 90 <i>Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos. La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas. Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.</i>



Tema	Texto constitucional
	<i>La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.</i>
14. Programas de educación para grupos indígenas	Artículo 104 <i>El Estado desarrollará programas de educación y promoción para grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana.</i>
15. Participación de comunidades en los programas de salud	CAPÍTULO VI Salud, Seguridad Social y Asistencia Social Artículo 112 <i>Las comunidades tienen el deber y el derecho de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los distintos programas de salud.</i>
16. Atención especial a comunidades campesinas e indígenas	CAPÍTULO VIII Régimen agrario Artículo 120 <i>El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.</i>
17. Actividades de la política agraria: dotar campesinos de tierra, régimen de propiedad colectiva; unir comunidades con los centros regionales; asistencia técnica y crediticia; políticas indigenistas de acuerdo con "cambio cultural"	Artículo 122 <i>Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades:</i> 1° <i>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.</i> 2° <i>Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención especial al pequeño y mediano productor.</i> 3° <i>Tomar medidas para asegurar mercados estables y precios equitativos a los productos y para impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo.</i> 4° <i>Establecer medios de comunicación y transporte para unir las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.</i> 5° <i>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.</i> 6° <i>Estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la Ley determine.</i> 7° <i>Realizar estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.</i>



Tema	Texto constitucional
	La política establecida para este Capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural.
18. Garantía de reserva de tierras y propiedad colectiva: procedimientos	Artículo 123 <i>El Estado garantiza 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 las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras.</i>
19. Jurisdicción agraria especial	Artículo 124 <i>Se establece la jurisdicción agraria y la Ley determinará la organización y distribución de sus tribunales.</i>
20. Prohibición de partidos excluyentes	TÍTULO IV DERECHOS POLÍTICOS CAPÍTULO II El sufragio Artículo 133 <i>No es lícita la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de Gobierno.</i>
21. De la Asamblea legislativa: la población indígena es tomada en cuenta al definir los Circuitos Electorales	TÍTULO V EL ÓRGANO LEGISLATIVO CAPÍTULO I Asamblea Legislativa Artículo 141 <i>La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, de conformidad con las bases siguientes:</i> 1° <i>Cada Provincia y la Comarca de San Blas se dividirán en Circuitos Electorales.</i> 2° <i>La Provincia de Darién y la Comarca de San Blas tendrán dos Circuitos Electorales cada una, y en éstos se elegirá un Legislador por cada Circuito Electoral.</i> 3° <i>Los actuales Distritos Administrativos que, según el último Censo Nacional de Población, excedan de cuarenta mil habitantes, formarán un Circuito Electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un Legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil. El Distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro Circuitos Electorales, de conformidad con el numeral cinco de este artículo y según lo disponga la Ley. En los Circuitos Electorales en que debe elegir a dos o más Legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.</i> 4° <i>Excepto la Provincia de Darién, la Comarca de San Blas y los Distritos Administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada Provincia habrá tantos Circuitos Electorales cuantos</i>



Tema	Texto constitucional
	correspondan a razón de uno por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales Distritos Administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de dichos Circuitos Electorales se elegirá un Legislador. 5° Cada Circuito Electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la Ley podrá crear Circuitos Electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales. ...
22. Del derecho propietario de tierras baldías, subsuelo, recursos naturales y otros	TÍTULO IX LA HACIENDA PÚBLICA CAPÍTULO I Bienes y derechos del Estado Artículo 254 Pertenecen al Estado: 1° Los bienes existentes en el territorio que pertenecieron a la República de Colombia. 2° Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá. 3° Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido departamento de Panamá. 4° Las tierras baldías o indultadas. 5° Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley. Los derechos mineros otorgados y no ejercidos dentro del término y condiciones que fije la Ley, revertirán al Estado. 6° Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal. 7° Los monumentos históricos, documentos y otros bienes que son testimonio del pasado de la Nación. La Ley señalará el procedimiento por medio del cual revertirán el Estado tales bienes cuando se



Tema	Texto constitucional
	encuentren bajo la tenencia de particulares por cualquier título. 8° Los sitios y objetos arqueológicos, cuya explotación, estudio y rescate serán regulados por la Ley.
23. Bienes sujetos a enajenación: Tierras de comunidades indígenas no son afectadas	TÍTULO X LA ECONOMÍA NACIONAL Artículo 287 No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 58 y 123. [Artículo 58. El Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable.] Sin embargo valdrán hasta término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones.
24. Disposición transitoria para Comarcas Indígenas	DISPOSICIONES TRANSITORIAS Artículo 321 Se adoptan las siguientes disposiciones transitorias: 1. Por regla general, las disposiciones de la presente reforma constitucional tienen vigencia inmediata, a partir de su promulgación, excepto en los siguientes casos: ... I Hasta tanto sean creadas y demarcadas las Comarcas Indígenas de la República, la Ley creará un circuito electoral formado por los Corregimientos del oriente de la Provincia de Chiriquí habitados mayoritariamente por la población guaymí, en el cual ésta elegirá un Legislador principal y sus respectivos suplentes, como miembros de la Asamblea Legislativa. ...



Esquema analítico de la Constitución

DATOS GENERALES

Promulgación	Forma de gobierno	Población indígena	Titular del derecho	Convenio 107 (1957)	Convenio 169 (1989)	Jerarquía de Convenios internacionales	Órganos Competentes
11/10/1972 varias veces reformada: 5 y 25/10/1978 24/4/1983, 1993 y 1994	Gobierno unitario, republicano, democrático y representativo	7 Grupos, 285,231 10 % (2000)	comunidades indígenas (nacionales), comunidades campesinas, grupos indígenas, población indígena, población guaymí	• ratificado el 4/6/1971	no ratificado	no se especifica (cf. art. 4)	no figura

DERECHOS INDÍGENAS CULTURALES

Nación pluricultural	Existencia histórica reconocida	Protección o promoción como colectivo	Lenguas indígenas como idioma oficial	Educación bilingüe	Educación intercultural
• (arts. 83; 86)	no figura, sólo en sentido folclórico (art. 83)	• (arts. 86; 120)	sólo español (art. 7), pero conservación y divulgación de "lenguas aborígenes" (art. 84)	• (art. 84)	• indirectamente (art. 104)

DERECHOS INDÍGENAS TERRITORIALES

Definición	Protección especial	Propiedad inajenable	Provisión de tierra	Usufructo de suelo	Patrimonio cultural	Biodiversidad y recursos genéticos	Pueblos indígenas en zona fronteriza
No figura definición (cf. arts. 122, 1° y 2°; 123)	• (art. 123)	• prohibición de apropiación privada (art. 123)	• (arts. 122, 1°, 2° y 5°; 123)	no figura, riquezas del subsuelo pertenecen al Estado (art. 254)	no específicamente para indígenas (art. 77)	no figura	no figura

DERECHOS INDÍGENAS DE AUTOGESTIÓN

Personería jurídica colectiva	Jurisdicción indígena	Autonomía	Representación en Legislativo
sólo como asociación (art. 39)	no se especifica directamente (art. 141)	• Comarcas indígenas (art. 141)	• (art. 141)



Legislación específicas

Leyes y Decretos

1946	Ley núm. 47 Ley Orgánica de Educación con las adiciones y modificaciones introducidas por la ley 34 de 6 de julio de 1995
1952	Decreto núm. 18 Por medio de la cual se crea la Dirección Nacional de Política Indigenista
19/02/1953	Ley núm. 16 Por la cual se organiza la Comarca de San Blas
31/01/1957	Ley núm. 20 Por la cual se declaran reservas indígenas la Comarca de San Blas y algunas tierras en la Provincia del Darién y se modifica el Artículo 117 de la Ley 8a de 1956 y el Artículo 1º de la Ley 16 de febrero de 1953 y se derogan los artículos 81 y 82 del Código Administrativo, el Artículo 2º de la Ley 2ª de septiembre de 1938 y el Artículo 1º de la Ley 59 de 1930
21/09/1962	Ley núm. 37 Por la cual se aprueba el Código Agrario de la República
23/08/1983	Decreto Ejecutivo núm. 89 Por el cual se regula el nombramiento y remoción del intendente de Comarca
08/11/1983	Ley núm. 22 Por la cual se crea la Comarca Emberá en Darién
22/10/1984	Ley núm. 25 Por la cual se le atribuyen los efectos del matrimonio civil a las uniones conyugales celebradas de acuerdo con las costumbres del pueblo Kuna.
22/10/1984	Ley núm. 26 Ley por la cual se prohíbe la importación de Copias de Molas [artesanía Kuna] y se dictan otras disposiciones
25/10/1984	Ley 29 Código Judicial
04/12/1984	Ley núm. 49 Dicta el Reglamento Orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa
02/06/1987	Ley núm. 2 por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias de la República
03/02/1994	Ley núm. 1 Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá
17/05/1994	Ley núm. 3 Código de Familia



08/07/1994	Ley núm. 15 Por la cual se aprueba la Ley sobre el derecho de Autor y Derechos Conexos y se dictan otras disposiciones
30/12/1994	Ley núm. 30 Por la cual se reforma el Artículo 7 de la Ley núm. 1 de Febrero 3 de 1994
12/01/1995	Ley núm. 2 Por la cual se aprueba el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica hecha en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992
18/01/1995	Ley núm. 3 Por la cual se modifica, adiciona y deroga disposiciones del Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa que comprende la Ley núm.7 de 1992.
07/06/1995	Ley núm. 24 Legislación de Vida Silvestre
25/11/1995	Decreto Ejecutivo núm. 163 Por el cual se crea el Consejo Nacional para el desarrollo Sostenible
12/01/1996	Ley núm. 24 Por la cual se crea la comarca Kuna de Madungandi
10/05/1996	Ley núm. 35 Ley por la cual se dictan disposiciones sobre la Propiedad Industrial
25/11/1996	Decreto Ejecutivo núm. 163 por el cual se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
07/03/1997	Ley núm. 10 Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Bugle. Adicionada en sus artículos 48 y 50 por la Ley 15 de 7 de febrero de 2001
24/07/1997	Ley núm. 27 Ley por la que se establecen la protección, el fomento y el desarrollo artesanal
19/11/1997	Ley núm. 42 Por la cual se crea al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia
22/02/1998	Resolución de Junta Directiva núm. 05-98 Reglamentación de la Ley forestal Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
31/03/1998	Reglamento Orgánico de la Comisión de Asuntos Indígenas
12/05/1998	Ley núm. 29 Por la cual se decreta el 25 de febrero de cada año día de la revolución Dula
25/05/1998	Decreto Ejecutivo núm. 94 Por el cual se crea la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Areas Indígenas
01/07/1998	Ley núm. 41 Ley General del Ambiente de la República de Panamá



03/12/1998	Decreto Ejecutivo núm. 228 Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandi
23/12/1998	Ley núm. 99 Por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas
29/01/1999	Ley núm. 4 Por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres
09/04/1999	Decreto Ejecutivo núm. 84 Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá Wounaan de Darién
25//08/1999	Decreto Ejecutivo núm. 194 Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé
25/08/1999	Resuelto núm. 4.376 Ministerio de Salud Medicina Tradicional
26/08/1999	Ley núm. 40 Ley del Régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia.
01/01/2000	Decreto Ejecutivo núm. 1 Por el cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena
16/03/2000	Decreto Ejecutivo núm. 57 Ministerio de Economía y Finanzas Conformación y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales
26/06/2000	Ley núm. 20 Del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, y se dictan otras disposiciones
25/07/2000	Ley núm. 34 Que crea la Comarca Kuna de Wargandi
25/07/2000	Ley núm. 35 Que crea el Patronato de las Ferias de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá
20/03/2001	Decreto Ejecutivo núm. 12 Por la cual se reglamenta la Ley núm. 20 de 26 de junio de 2000, del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, y se dictan otras disposiciones
02/05/2001	Ley núm. 18 Que modifica, subroga y adiciona artículos al Código de Familia, sobre adopción, y dicta otras disposiciones

Fallos judiciales

Demanda contenciosa administrativa de nulidad, Corte Suprema de Justicia, 6 de diciembre 2000.



Constitución lacónica - leyes de vanguardia

Los kuna que habitan en la región actual de Panamá han establecido desde los tiempos de la colonia relaciones contractuales con los ocupantes blancos. Esta etnia que -junto con los guayamí, los emberá y otros grupos- representa actualmente casi el 10 por ciento de la población nacional (285.231 indígenas), se rebeló en 1925 con ayuda norteamericana frente a los intentos de incorporarlos a la flamante nación panameña (independiente desde 1903).

La proclamación de la República indígena de Tole -lugar en el distrito de Chiriquí, cerca de la frontera con Costa Rica- marcó profundamente las relaciones entre el Estado y sus minorías

étnicas. Desde entonces, los Gobiernos en turno han reconocido territorios de grupos específicos, por ejemplo en 1938, cuando se creó la comarca de San Blas en la costa del Caribe (Ley núm. 2), cuya plena autonomía concedió una Ley de 1953 (núm. 16) -concepto que repite la Constitución vigente en su artículo 141, en el cual esta zona obtiene el status de entidad administrativa. A lo largo de las últimas tres décadas fueron demarcadas más comarcas como la de Emberá-Wounaan (1983), Madungani (1996), Ngöbe - Buglé (1997), Wargandi (2000) - cada ley que determina una comarca se especifica además a través de decretos reglamentarios.

La Carta Magna panameña de 1972 contiene elementos contradictorios. Por una parte, las garantías para la población indígena son bastante sólidas: el Estado respeta la identidad étnica y se compromete a dedicarles a los indígenas "atención especial" con la finalidad de "promover su

participación económica, social y política en la vida nacional" (arts. 86; 120), lo anterior implica también la provisión de *tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social* (art. 123). La Comarca de San Blas tiene además dos legisladores (de un total de 72) en la Asamblea Legislativa (art. 141) y la alfabetización de las comunidades se realiza en forma bilingüe y según sus *patrones culturales propios* (arts. 86; 104).

El concepto de pueblos indígenas se utilizó por primera vez en la Ley Núm. 16 de 1953 (art. 1, parágrafo 2°); es decir, antes de que la OIT adoptara el Convenio Núm. 169 (1989) ya los kunas habían logrado que se incluyera este concepto en su ley.

Valiente López (comp., 2002: 13)

No se supera, sin embargo, la visión asistencialista del indígena: el Estado los promueve en el ámbito cultural y económico, pero no reconoce su capacidad autogestiva. El lenguaje jurídico tiende a ser

anticuado, las culturas amerindias son designadas "tradiciones folclóricas" (art. 83) y las lenguas de los indígenas se llaman "lenguas aborígenes". Subyace además en esta Carta una finalidad de integración, al "promover su participación económica" (art. 120) y, sobre todo, en el Capítulo VIII sobre la reforma agraria: *La política establecida para este capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural* (art. 122). A propósito de los "métodos científicos" señala Clavero:

Puede contarse con la eficiencia y la complicidad no sólo de un constitucionalismo, sino también de todas las ciencias sociales, de la historia a la economía, de la sociología a la misma antropología (1997: 95, subrayado del autor).

Pese a todas estas debilidades -a las cuales se sumaría también el monolingüismo español (art. 7)-, el Estado panameño se



ha mostrado comparativamente eficaz para proteger a las comunidades.

Panamá ha desarrollado en realidad una muy variada legislación en la materia, a pesar de que su Constitución, en contraste con la de otros países, no contiene necesariamente los grandes avances de las últimas dos décadas. Asimismo, Panamá no ha ratificado aún el Convenio Núm. 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, si bien allí continúa vigente el anterior Convenio Núm. 107 de 1957). En gran medida, la creación de comarcas y el logro de

muchos de los avances en la legislación se debe a la creciente capacidad de los pueblos indígenas que viven en Panamá, sus congresos comarcales y sus organizaciones, para presionar por la adopción de leyes y por estar muy vigilantes -conjuntamente con sus asesores legales-, a fin de que el ordenamiento jurídico nacional incorpore cada vez más, de una manera transversal, los derechos de los pueblos indígenas en muy diversos ámbitos (Jorge Dandler, citado en Valiente López comp. 2002: 5).

El perfil constitucional de Panamá en materia indígena, por lo visto, resulta bajo.

Su amplio cuerpo de leyes, decretos, reglamentos pareciera, sin embargo, compensar en parte esta debilidad: La Constitución no alude a la autonomía - pero sí los considerandos de las Cartas

Orgánicas de las Comarca Emberá-Wounaan (1999) y Ngöbe-Buglé (1999). La Carta Magna se limita a prohibir la apropiación privada de las tierras indígenas - la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé hace referencia a un "territorio" que "es propiedad colectiva", "no es embargable, ni enajenable por ninguna causa" (art. 2). La Ley del Régimen Especial de Propiedad

Artículo 101

El aprovechamiento con fines industriales o comerciales de los recursos ubicados en tierras de comunidades o pueblos indígenas, por parte de sus integrantes, requiere de autorización emitida por la autoridad competente.

Artículo 102

Las tierras comprendidas dentro de las comarcas y reservas indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Esta limitación no afecta el sistema tradicional de transmisión de tierras en las comunidades indígenas. Las comunidades o pueblos indígenas, en general, sólo podrán ser trasladados de sus comarcas y reservas, o de las tierras que poseen, mediante su previo consentimiento.

Ley núm. 41 de Julio 1 de 1998

Ley General del Ambiente de la República de Panamá

Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas (núm. 20 de 2000) es única en el hemisferio. Otro caso sui generis es el artículo 102 de la Ley General del Ambiente (núm. 41 de 1998) que prohíbe el traslado de los indígenas de sus territorios, excepto con el consentimiento previo. Con estos preceptos supera incluso el Convenio 169 que permite la reubicación de los pueblos indígenas "al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional" (art. 16, 2).



Leyes Vigentes sobre Comarcas

Comarcas	Ley
Kuna Yala	Ley núm. 2 (1938), reformada por la Ley núm. 16 (1953)
Embera - Wounaan	Ley núm. 22 (1983)
Madungandi	Ley núm. 24 (1996)
Ngöbe - Buglé	Ley núm. 10 (1997)
Wargandi	Ley núm. 34 (2000)

Las leyes y las cartas orgánicas de las comarcas indígenas han incorporado en sus normas la educación bilingüe intercultural en los territorios indígenas, mas en la práctica esta educación no se está implementando en Panamá.

Valiente López (comp., 2002: 21)

Artículo 60

El Sáhila es la autoridad competente para celebrar el matrimonio de los kunas en el territorio de la Comarca de San Blas.

Artículo 61

Esta clase de matrimonio no tendrá que cumplir las formalidades del matrimonio ordinario o común, ni exigirá leer los derechos y deberes de los cónyuges.

*Ley Número 3 de 17 de mayo de 1994
Código de Familia*

La Comarca Kuna Yala ha sido modelo para las otras comarcas indígenas de Panamá y ha servido de inspiración para los demás pueblos indígenas de Abya Yala y del mundo. Esta comarca existía antes de la creación del Estado panameño, ocurrida en 1903, ya que el gobierno colombiano había reconocido a los kunas la Comarca Tulenega, por medio de la Ley 4 de junio de 1870 sobre reducción de indios y se crea la Comarca Tulenega con un comisario general nombrado por el poder ejecutivo de la unión; mas Panamá no reconoció esta ley al separarse de Colombia.

Valiente López (comp., 2002: 12)

Las costumbres, tradiciones, creencias, espiritualidad, religiosidad, cosmovisión, expresiones folclóricas, manifestaciones artísticas, conocimientos tradicionales y cualquier otra forma de expresión tradicional de los pueblos indígenas, forman parte de su patrimonio cultural; por tanto no pueden ser objeto de ninguna forma de exclusividad por terceros no autorizados a través del sistema de propiedad intelectual, tales como derecho de autor, modelos industriales, marcas, indicaciones geográficas y otros, salvo que la solicitud sea formulada por los pueblos indígenas. Sin embargo, se respetará y no se afectarán los derechos reconocidos anteriormente con base en la legislación sobre la materia.

Artículo 2

*Ley Número 20 del 26 de Junio de 2000.
Del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas*

Casi el 20 por ciento del territorio panameño pertenece a Comarcas indígenas...La mayoría de los pueblos indígenas tiene sus tierras legalizadas, lo que constituye un gran avance en materia de la reivindicación de los derechos históricos de los pueblos indígenas de Panamá y ha sido modelo para otros países de la orbe. Estas reivindicaciones son producto de muchos sacrificios y de lucha, como las caminatas, paro nacional y huelga de hambre. Pero a pesar de todo eso existen comunidades indígenas que no tienen sus tierras legalizadas y la mayoría de ellas se encuentran en áreas protegidas llamadas parques nacionales.

Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá 2001



Bibliografía

- Alvarado, Eligio**
2001 *Perfil de los Pueblos de Panamá*, Panamá, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Ministerio de Gobierno y Justicia (MGJ).
- Avila, Adrián A.**
1993 "Informe de la Delegación Gubernamental [de Panamá]", en *Anuario Indigenista*; vol. XXXII, México, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 513-521.
- Clavero, Bartolomé**
1997 "Multiculturalismo y monoconstitucionalismo de la lengua castellana en América" [con un comentario de Luis Villoro], en Magdalena Gómez (coord.): *Derecho indígena*, (Seminario Internacional realizado en el Auditorio Fray Bernardino de Sahagún del Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México del 26 al 30 de mayo de 1997), México, Instituto Nacional Indigenista, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, pp. 65-119.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights**
2001 "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Panama Distr.", Ginebra, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.64 , 24 September 2001.
- Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá**
2001 "Informe de la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Panamá", Congresos y Organizaciones Indígenas de Panamá.
- Guionneau-Sinclair, Françoise**
1995 "Los amerindios de Panamá", en *América Indígena*, vol. LV, núm. 4, México, pp. 5-86.
- Mendoza Acosta, José**
1996 "La Constitución política y los derechos de los pueblos indígenas en Panamá", en Enrique Sánchez (comp.): *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina*, Santafé de Bogotá, Disloque Editores, pp. 163-173.
- Morales Guerrero, Ascario**
1997 "El estudio jurídico político de las comarcas indígenas en el derecho positivo nacional", en *América Indígena*, volumen LVII, núm. 1-2, México, pp. 137-150.
- Morales, Ascario**
1994 "La administración de justicia en las comunidades indígenas Kunas y conflictos con el derecho positivo", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, serie L, b), núm. 2: "Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indios", pp. 121-138.
- Pérez Archibald, Juan**
1998 "Autonomía kuna y Estado panameño", en Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas: *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), pp. 243-274.
- Stavenhagen, Rodolfo**
1992 "La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América", en *América Indígena*, núm. 1-2, México, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 63-118.
- Valiente López, Aresio**
2001 "Derechos indígenas y propiedad de la tierra en Panamá", Texto publicado en Alertanet: alertanet.org.
- Valiente López, Aresio (comp.)**
2002 *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, Panamá, Proyecto Fortalecimiento de la Capacidad de Defensa Legal de los Pueblos Indígenas y Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP).
- Varios**
2002 "Cooperación con pueblos indígenas en América Latina", Coloquio-Taller, 28 a 30 de abril, Boquete, Panamá.



Internet

- **Asamblea Nacional**
www.asamblea.gob.pa
- **Controloría**
www.contraloria.gob.pa
- **Defensoría del Pueblo de Panamá**
www.defensoriadelpueblo.gob.pa
- **Dulenega**
dulenega.nativeweb.org
- **Fundación Dobbo Yala**
dobboyala.org/
- **Kunas en Panamá**
www.escapeartist.com/panama/kuna.html
- **The Art of Being Kuna**
www.conexus.si.edu/kuna



