

Derechos humanos indígenas en Panamá: un análisis documental de las vulneraciones persistentes por parte del Estado

Indigenous human rights in Panama: a documentary analysis of persistent violations by the State

Bernardino Sánchez Bejerano
Universidad de los Llanos del Pacífico (UDELP),
Facultad de Ciencias de la Educación,
Ciudad de Panamá, Panamá
bernardino.sanchez@udellpa.edu.pa
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7532-2529>

Recibido. 15 de abril de 2025

Aceptado. 04 de junio de 2025

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17585656>

Resumen

Este artículo examina críticamente las vulneraciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas en Panamá, focalizándose en cuatro dimensiones clave: el derecho al territorio, la consulta previa libre e informada, los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y la educación intercultural bilingüe. La investigación se sustenta en una revisión sistemática de fuentes secundarias, que incluyen informes de organismos internacionales, normativa nacional, literatura académica y pronunciamientos de organizaciones indígenas, con el objetivo de identificar los factores estructurales que limitan la efectividad de estos derechos. Los hallazgos evidencian un desfase entre el

marco legal, que reconoce formalmente los derechos indígenas, y su implementación efectiva. Persisten debilidades significativas en las políticas públicas, escasa coherencia con un enfoque intercultural y limitaciones en la participación comunitaria. Asimismo, las consultas previas con las comunidades frecuentemente no cumplen con los principios de libertad, información y consentimiento, y los modelos educativos interculturales permanecen insuficientemente consolidados. Se concluye que garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas en Panamá requiere fortalecer mecanismos de participación efectivos, asegurar consultas libres e informadas y desarrollar modelos educativos interculturales co-diseñados con las comunidades. La adopción de estas medidas contribuiría a políticas públicas inclusivas, equitativas y sostenibles, capaces de reconocer y respetar la diversidad cultural como un pilar esencial de la justicia social y del desarrollo humano integral.

Palabras clave: Pueblos indígenas, derechos humanos, educación intercultural, territorio, consulta previa, Panamá

Abstract

This article critically analyzes the human rights violations experienced by indigenous peoples in Panama, focusing on land rights, free, prior, and informed consent, Economic, Social, Cultural, and Environmental Rights (ESCR), and bilingual intercultural education. Based on a systematic review of secondary sources—including international reports, national legislation, academic literature, and statements from indigenous organizations—the study identifies structural factors that limit the effective realization of these rights. Findings reveal a gap between the legal framework, which formally recognizes indigenous rights, and its practical implementation, highlighting weaknesses in public policies, limited coherence with an intercultural approach, insufficient community participation, and consultations that often fail to meet the principles of freedom, information, and consent. It is concluded that fully ensuring indigenous human rights requires strengthening participatory mechanisms, guaranteeing free and informed consultations, and

consolidating intercultural education models co-designed with communities, thereby promoting inclusive and sustainable public policies capable of recognizing and respecting cultural diversity as a fundamental pillar of social justice and integral human development.

Keywords: Indigenous peoples, human rights, intercultural education, land rights, prior consultation, Panama

Introducción

Los derechos humanos de los pueblos indígenas constituyen uno de los campos más sensibles y desafiantes de la agenda de derechos en América Latina. A pesar de los avances normativos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio 169 de la OIT, la implementación efectiva de estos derechos sigue siendo desigual y conflictiva. En Panamá, aproximadamente el 12% de la población pertenece a pueblos originarios, entre ellos Ngäbe-Buglé, Guna, Emberá-Wounaan, Naso Tjër Di y Bribri, quienes enfrentan vulneraciones recurrentes a derechos fundamentales como el acceso al territorio, la consulta previa y la educación culturalmente pertinente.

Este artículo se propone responder a la pregunta: ¿Cuáles son los derechos humanos indígenas más vulnerados en Panamá y qué factores estructurales explican su persistente incumplimiento por parte del Estado? Para ello, se adopta un enfoque teórico crítico sustentado en la interculturalidad crítica y en la perspectiva de derechos colectivos. El propósito es aportar evidencia sistematizada que contribuya a fortalecer el debate académico y político sobre la deuda histórica del Estado panameño con sus pueblos originarios.

Fundamentación teórica o marco conceptual

El análisis parte de un enfoque interdisciplinario que combina aportes de la teoría de derechos humanos, los estudios interculturales y la perspectiva decolonial. Según Walsh (2009) y Mignolo (2018), la interculturalidad crítica trasciende el reconocimiento superficial de la diversidad para cuestionar las relaciones de poder que perpetúan la colonialidad del saber y del ser.

En este marco, el derecho a la propiedad y territorio se entiende como un derecho colectivo y relacional, esencial para la reproducción de la vida material y simbólica de los pueblos (Toledo Llancaqueo, 2020). La consulta previa, libre e informada, se analiza como un mecanismo vinculante que busca garantizar la participación efectiva de los pueblos en decisiones que afectan su modo de vida (Rodríguez & Soto, 2022).

1. Los Derechos Humanos más vulnerables en las poblaciones indígenas en Panamá se señalan los siguientes:

1. Propiedad y territorio (art. 21 CADH)

El derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas constituye uno de los pilares fundamentales del sistema interamericano de derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su artículo 21, reconoce el derecho a la propiedad privada, el cual ha sido interpretado de manera evolutiva por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para incluir la propiedad comunal indígena como forma legítima y especial de tenencia de la tierra. Desde casos paradigmáticos como Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001), la Corte estableció que el vínculo espiritual, cultural y de subsistencia de los pueblos indígenas con sus territorios constituye un derecho humano fundamental, inalienable e imprescriptible.

En Panamá, la problemática territorial indígena ha estado marcada por una tensión

histórica entre el reconocimiento normativo y la implementación efectiva. Por un lado, el Estado ha establecido las comarcas indígenas como entidades político-administrativas con autonomía parcial y régimen especial de propiedad colectiva (Comarca Guna Yala, Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan, entre otras). Asimismo, la Ley 72 de 2008 introdujo un mecanismo para la titulación colectiva de tierras indígenas en áreas no comarcales, reconociendo formalmente el derecho a la seguridad jurídica sobre territorios ancestrales. No obstante, en la práctica, el avance en la titulación ha sido lento, fragmentario y sujeto a disputas interinstitucionales, dejando a numerosas comunidades expuestas a invasiones, concesiones extractivas y procesos de deforestación (Defensoría del Pueblo, 2022; IWGIA, 2025).

La jurisprudencia interamericana ha sido decisiva en evidenciar las falencias estatales en esta materia. En el Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano vs. Panamá (2014), la Corte IDH condenó al Estado por no garantizar la delimitación, demarcación, titulación y protección efectiva de los territorios afectados por la construcción de la represa de Bayano. La Corte subrayó que la ausencia de seguridad jurídica territorial no solo constituye una violación del artículo 21 CADH, sino que también impacta derechos conexos como la identidad cultural, la alimentación y la salud, al imposibilitar el acceso y uso de recursos tradicionales. El incumplimiento parcial de las reparaciones ordenadas en este caso —pese a los procesos de supervisión en curso— ilustra la persistente debilidad institucional panameña en la protección de derechos territoriales.

Desde una perspectiva sociojurídica, la vulneración del derecho a la propiedad colectiva en Panamá está vinculada a factores estructurales:

- 1. Inseguridad jurídica:** ausencia de titulación definitiva en extensos territorios reclamados por comunidades que no se encuentran dentro de comarcas
- 2. Presión extractiva y concesional:** proliferación de concesiones mineras,

hidroeléctricas y agroindustriales en áreas tradicionalmente indígenas, muchas veces otorgadas sin consulta previa.

3. Fragmentación institucional: falta de coordinación efectiva entre entidades como la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), MiAmbiente y el Ministerio de Gobierno.

4. Debilidades en la gobernanza indígena: tensiones internas y falta de recursos en las estructuras comunitarias, que limitan la defensa efectiva de sus territorios.

La Corte Suprema de Justicia de Panamá, en su fallo de noviembre de 2023 que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 406 (contrato con Minera Panamá), refuerza indirectamente la relevancia del derecho territorial indígena al reconocer que los intereses económicos no pueden imponerse sobre la protección del ambiente y la participación ciudadana. Aunque la sentencia no se centró exclusivamente en comunidades indígenas, su impacto es significativo, pues los territorios más afectados por concesiones extractivas son precisamente los habitados por pueblos originarios.

A nivel de la Legislación interna de Panamá

A nivel interno, la Ley 72 de 2008 prevé la adjudicación de propiedad colectiva para pueblos fuera de comarcas, pero su implementación ha sido lenta y fragmentaria, dejando a numerosas comunidades en vulnerabilidad jurídica.

El análisis de informes recientes (Cultural Survival, 2024; IWGIA, 2025) muestra que la persistencia de conflictos territoriales en Panamá está íntimamente ligada a la falta de implementación integral de la Ley 72/2008 y a la escasa voluntad política de avanzar hacia un modelo de desarrollo respetuoso de los derechos colectivos. Estos déficits reflejan lo que Hooker (2021) denomina una “ciudadanía diferenciada y condicionada”, donde los pueblos indígenas son reconocidos normativamente, pero sus derechos quedan subordinados a intereses estatales y privados.

En conclusión, el derecho a la propiedad colectiva y al territorio indígena en Panamá se configura como un derecho vulnerado de manera sistemática, cuya garantía requiere:

1. El cumplimiento integral de las sentencias interamericanas.
2. La titulación efectiva de tierras bajo la Ley 72/2008.
3. La implementación de protocolos de consulta y consentimiento vinculados a decisiones sobre el uso del territorio.
4. La articulación de políticas públicas que reconozcan el territorio no solo como recurso económico, sino como espacio cultural y espiritual de reproducción de la vida indígena.

La defensa del territorio, en este sentido, es inseparable de la defensa de la identidad y de la supervivencia cultural de los pueblos indígenas, lo cual convierte al artículo 21 CADH en una herramienta clave de exigibilidad y resistencia frente al Estado y a actores privados.

La Corte Interamericana declaró la responsabilidad internacional de Panamá por no garantizar la delimitación, demarcación, titulación y protección efectiva de los territorios de las comunidades Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano, tras su desplazamiento por la represa de Bayano. La sentencia enfatiza que la falta de seguridad jurídica territorial expone a invasiones, pérdida de bosques y recursos, y afecta la supervivencia cultural. CorteIDH+1derechosociedad.org

2. Consulta y consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

El derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) constituye un estándar consolidado en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007, arts. 19 y 32) y el Convenio 169 de la OIT (1989), este

último aún no ratificado por Panamá. Dicho derecho implica que los pueblos indígenas deben ser consultados, de buena fe y mediante procedimientos culturalmente apropiados, antes de la adopción de medidas legislativas, administrativas o proyectos que los afecten directamente. En casos de especial afectación —como desplazamiento forzoso, explotación intensiva de recursos o amenaza a la subsistencia cultural—, los estándares interamericanos exigen el consentimiento como requisito vinculante (Corte IDH, *Saramaka vs. Surinam*, 2007).

En Panamá, la Ley 37 de 2016 representó un avance normativo al establecer la consulta previa como obligatoria para toda medida susceptible de impactar a los pueblos indígenas. La ley reconoce el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados con las autoridades tradicionales, lo cual formaliza un espacio jurídico para la autodeterminación indígena (FAOLEX, 2016). Sin embargo, la aplicación práctica de la norma ha sido señalada como deficitaria. En proyectos hidroeléctricos —como los desarrollados en la cuenca del río Tabasará— y en concesiones mineras en territorios Ngäbe-Buglé, se han documentado consultas tardías, procesos informativos unilaterales y ausencia de mecanismos efectivos de consentimiento (CIDH, 2021; IWGIA, 2025).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reiterado que el Estado panameño debe garantizar que la consulta sea previa, libre, informada y culturalmente adecuada, con participación real de los pueblos y respeto a sus instituciones representativas. La falta de cumplimiento efectivo en Panamá responde, en gran medida, a la tensión entre el modelo de desarrollo extractivo y las exigencias de protección de los derechos indígenas. En ese sentido, el Ministerio de Salud de Panamá (2022) también ha advertido que los impactos ambientales y sociales de los megaproyectos tienen consecuencias directas sobre el derecho a la salud, al agua y a la alimentación de las comunidades, exacerbando las brechas de inequidad.

La crisis socioambiental asociada a los proyectos extractivos e hídricos en territorios indígenas revela la interdependencia entre el CLPI y los derechos económicos, sociales,

culturales y ambientales (DESCA). La declaración de inconstitucionalidad de la Ley 406 (contrato entre el Estado y Minera Panamá), dictada por la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2023, constituye un hito en esta materia. El fallo reconoció la vulneración de derechos ambientales y de participación ciudadana, sentando un precedente de que la legalidad de los contratos extractivos no puede desligarse de la consulta y el consentimiento indígena. Este caso refleja la centralidad del CLPI en la protección del ambiente sano, del acceso al agua y de la alimentación culturalmente adecuada, todos ellos derechos de carácter fundamental para la subsistencia indígena.

En términos estructurales, la debilidad en la implementación del CLPI en Panamá responde a varios factores:

1. Ausencia de ratificación del Convenio 169 de la OIT, lo cual limita la fuerza vinculante de estándares internacionales avanzados.
2. Vacíos institucionales en la reglamentación y protocolos de aplicación de la Ley 37/2016, que generan inseguridad jurídica.
3. Deficiencias en la representatividad de las consultas, donde a menudo no se respeta la autonomía de las autoridades tradicionales.
4. Falta de garantías de consentimiento en proyectos de alto impacto, lo que contradice los criterios fijados por la Corte IDH.
5. Modelo económico basado en concesiones extractivas, que prioriza intereses comerciales sobre derechos colectivos.

3. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de los pueblos indígenas en Panamá

En el contexto panameño, los derechos económicos, sociales, culturales y

ambientales (DESCA) de los pueblos indígenas —reconocidos en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y en normas internas como la Constitución de 1972 (arts. 90–127) y la Ley 37 de 2016— constituyen un núcleo indivisible de garantías vinculadas a la dignidad humana y a la supervivencia cultural. Sin embargo, su disfrute efectivo se ve limitado por factores estructurales, históricos y políticos que generan brechas sustantivas entre el reconocimiento formal y la realidad cotidiana.

3.1 Derecho a la salud

El derecho a la salud en territorios indígenas presenta indicadores persistentemente inferiores a la media nacional. El Análisis de Situación de Salud de la Comarca Ngäbe-Buglé (MINSA, 2024) documenta tasas elevadas de mortalidad materna e infantil, prevalencia de enfermedades infecciosas y déficit de personal médico, evidenciando la desigualdad territorial en el acceso a servicios y la ausencia de una atención interculturalmente pertinente. La falta de infraestructura sanitaria y barreras lingüísticas agravan la exclusión (Gómez & Jaén, 2022). Este panorama contradice las obligaciones derivadas del artículo 12 del PIDESC y de la Observación General N° 14 del Comité DESC, que exigen accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios.

3.2 Derecho a la educación

Estudios recientes (Quintero, 2023; IWGIA, 2025) señalan que la cobertura en niveles medio y superior sigue siendo baja, con alta deserción escolar, especialmente entre niñas y adolescentes, debido a factores como pobreza, distancia a centros educativos y currículos poco adaptados a la cosmovisión indígena. La Educación Intercultural Bilingüe enfrenta desafíos de financiamiento, formación docente y producción de materiales en lengua originaria, lo que debilita su potencial como herramienta de afirmación cultural. La educación intercultural bilingüe se conceptualiza como un derecho

fundamental para la revitalización lingüística y la transmisión de cosmovisiones propias (García & Hernández, 2021). No obstante, autores como Jiménez y Vásquez (2020) advierten que su implementación ha sido limitada por visiones asimilacionistas y políticas educativas centralistas.

3.3 Derecho al agua y a un ambiente sano

El acceso seguro al agua potable y a un ambiente sano es un derecho fundamental reconocido en la jurisprudencia interamericana como parte de los derechos culturales y de subsistencia de los pueblos indígenas (Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina, 2020). En Panamá, investigaciones de MiAmbiente (2023) y observaciones de la Defensoría del Pueblo (2022) han identificado afectaciones severas a cuencas y fuentes hídricas en territorios indígenas debido a proyectos hidroeléctricos y mineros, con impactos directos en la pesca, la agricultura y la salud comunitaria. El fallo de la Corte Suprema de Justicia del 28 de noviembre de 2023, que declaró inconstitucional el contrato minero con Minera Panamá, constituye un precedente relevante en la defensa del derecho ambiental y de participación de las comunidades afectadas.

3.4 Interdependencia y enfoque intercultural

Los DESCA en contextos indígenas son interdependientes y culturalmente situados: la salud depende del ambiente sano; la educación, del reconocimiento lingüístico y territorial; y la alimentación, de la integridad de los ecosistemas tradicionales. La Corte IDH ha establecido en el Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano vs. Panamá (2014) que la vulneración de derechos ambientales y territoriales conlleva la afectación de derechos culturales y económicos. En consecuencia, el Estado panameño está obligado no sólo a garantizar servicios, sino a hacerlo bajo un enfoque que respete la autodeterminación y la identidad cultural.

3.5 Desafíos estructurales

Los principales obstáculos para la realización efectiva de los DESCA indígenas en Panamá incluyen:

1. Brechas territoriales en inversión pública y prestación de servicios.
2. Insuficiente implementación de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado (Ley 37/2016).
3. Modelo extractivo que prioriza concesiones sobre la conservación ambiental y el uso tradicional de los recursos.
4. Ausencia de indicadores interculturales en las políticas públicas para evaluar la pertinencia y eficacia de las intervenciones.

4. Integridad personal, seguridad y participación

La Defensoría del Pueblo acreditó violaciones a la integridad y uso excesivo de la fuerza contra personas Ngäbe-Buglé en operativos de 2021, evidenciando riesgos a la integridad personal y a la protesta social.

La integridad personal y la seguridad ciudadana de los pueblos indígenas en Panamá constituyen un ámbito de derechos humanos frecuentemente vulnerado, especialmente en contextos de protesta social vinculados a proyectos extractivos, hidroeléctricos y políticas públicas que afectan sus territorios. Aunque la Constitución de la República (art. 29) reconoce la inviolabilidad de la integridad física y el derecho a la seguridad, los registros recientes muestran patrones de uso excesivo de la fuerza y de criminalización de la protesta indígena.

En 2021, la Defensoría del Pueblo de Panamá documentó incidentes en los que

miembros del pueblo Ngäbe-Buglé fueron objeto de represión policial durante manifestaciones en defensa de sus derechos territoriales y ambientales. El informe extraordinario señaló el uso desproporcionado de gases lacrimógenos, detenciones arbitrarias y maltratos físicos, lo que configura una violación al derecho a la integridad personal protegido en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Este hallazgo fue acompañado de recomendaciones al Ministerio de Seguridad y a la Policía Nacional para garantizar protocolos de actuación que respeten los estándares internacionales de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2022).

Estos hechos deben analizarse dentro de un patrón más amplio de conflictividad. Como advierte Santos (2022), los pueblos indígenas en Panamá han recurrido sistemáticamente a la protesta social como mecanismo de incidencia política, dada la limitada efectividad de los canales institucionales de consulta y participación. Sin embargo, estas acciones colectivas han sido tratadas por el Estado bajo un enfoque de “seguridad pública” que prioriza el orden sobre la protección de derechos fundamentales, reproduciendo lo que autores como Restrepo (2021) denominan racismo estructural institucionalizado.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido que el derecho de reunión y la protesta pacífica forman parte del núcleo de la participación democrática (CIDH, Protesta y Derechos Humanos, 2019). La Corte Interamericana, en casos como López Lone y otros vs. Honduras (2015), ha señalado que el uso excesivo de la fuerza en contextos de protesta constituye una forma de restricción ilegítima al derecho de participación política (art. 23 CADH) y una vulneración de la libertad de expresión (art. 13 CADH). Estos estándares resultan plenamente aplicables al caso panameño, donde la protesta indígena busca precisamente la defensa de derechos colectivos vinculados a la tierra, el agua y el ambiente.

Asimismo, la criminalización de líderes indígenas mediante procesos judiciales y sanciones administrativas desproporcionadas refuerza un clima de intimidación y

desalienta la participación activa de las comunidades en los asuntos que las afectan. Organizaciones como Cultural Survival (2024) han alertado que esta tendencia erosiona la confianza en las instituciones y limita el ejercicio del derecho al consentimiento libre, previo e informado, reconocido por la Ley 37 de 2016.

En síntesis, las violaciones a la integridad personal de los pueblos indígenas en Panamá no son hechos aislados, sino la manifestación de un déficit estructural de garantías en materia de seguridad y participación.

El Estado panameño tiene la obligación de:

1. Revisar y adecuar sus protocolos de actuación policial bajo estándares internacionales de proporcionalidad y necesidad.
2. Fortalecer mecanismos de diálogo intercultural para prevenir conflictos.
3. Garantizar la investigación y sanción de agentes estatales que incurran en violaciones a la integridad personal.
4. Proteger a líderes y comunidades indígenas frente a la criminalización y hostigamiento.

La persistencia de estas vulneraciones refleja una tensión profunda entre el modelo de desarrollo extractivo y los derechos colectivos indígenas, que solo podrá resolverse mediante el reconocimiento pleno de su derecho a la participación política y a la protesta como formas legítimas de defensa de su existencia cultural y territorial.

5. Metodología

Este estudio se desarrolla bajo un enfoque documental y bibliográfico de carácter cualitativo. La información se obtuvo mediante la revisión sistemática de literatura

secundaria: instrumentos internacionales, legislación y normativas nacionales panameñas, informes de organismos multilaterales, artículos científicos publicados en revistas indexadas (2018–2024) y pronunciamientos de organizaciones indígenas y ONGs especializadas.

Para el análisis, se utilizó una combinación de técnicas de análisis de contenido y síntesis interpretativa. Se organizaron los hallazgos en tres categorías temáticas: derecho al territorio y recursos naturales, derecho a la consulta previa y derecho a la educación intercultural bilingüe. Se enmarca en un enfoque cualitativo de carácter documental y bibliográfico, sustentado en la revisión sistemática de literatura secundaria y en el análisis de contenido. Se empleó una estrategia de búsqueda orientada a identificar investigaciones, informes institucionales, marcos normativos y literatura académica vinculada con la temática. Para ello, se consultaron diversas bases de datos académicas y repositorios especializados (Scopus, Scielo, Redalyc, Dialnet y Google Scholar), así como documentos oficiales de organismos internacionales y legislación nacional pertinente.

Los criterios de inclusión consideraron publicaciones comprendidas entre 2015 y 2025, redactadas en español e inglés, que abordaran directa o indirectamente la educación intercultural, derechos indígenas, políticas públicas y prácticas pedagógicas en contextos latinoamericanos, con especial énfasis en Panamá. Se excluyeron fuentes sin respaldo académico, artículos de opinión no arbitrados y documentos carentes de pertinencia temática.

El proceso de análisis siguió las etapas propuestas por el método de análisis de contenido, que incluyó: (1) la lectura exploratoria del material; (2) la codificación temática de la información; (3) la identificación de categorías emergentes en relación con los objetivos de investigación; y (4) la síntesis interpretativa de los hallazgos. Este procedimiento permitió garantizar coherencia, sistematicidad y trazabilidad en la construcción de los resultados.

6. Análisis y discusión de resultados

6.1 Análisis de Resultados

A partir del análisis sistemático de las fuentes, se identifican las principales vulneraciones a los derechos humanos indígenas en Panamá, organizadas en cuatro categorías temáticas.

- **Propiedad y territorio:** La Ley 72 de 2008 establece la propiedad colectiva para pueblos fuera de comarcas, pero su implementación es lenta y fragmentaria²⁵. Conflictos socioambientales derivados de megaproyectos hidroeléctricos y mineros evidencian la fragilidad de la protección territorial indígena²⁶. La Corte IDH condenó al Estado en el caso Madungandí y Emberá de Bayano por no garantizar la titulación y protección de sus territorios.

- **Consulta y consentimiento libre, previo e informado (CLPI):** Aunque la Ley 37 de 2016 estableció la consulta previa como obligatoria, su aplicación práctica es deficitaria. Se han documentado consultas tardías y sin consentimiento en proyectos de alto impacto³⁰. La Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la Ley 406 (contrato minero), sentando un precedente de que la legalidad de los contratos extractivos no puede desligarse del CLPI.

- **Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA):** Los indicadores de salud, educación y acceso a un ambiente sano en territorios indígenas son persistentemente inferiores a la media nacional. Se evidencia un déficit de personal médico, barreras lingüísticas y currículos poco adaptados. La contaminación de cuencas hídricas por proyectos extractivos afecta la salud y los medios de subsistencia de las comunidades.

- **Integridad personal, seguridad y participación:** La Defensoría del Pueblo documentó el uso desproporcionado de la fuerza contra miembros del pueblo Ngäbe-Buglé durante protestas pacíficas en 2021. La criminalización de líderes indígenas mediante

procesos judiciales es una práctica recurrente que limita el derecho a la participación política.

6.2 Discusión de los Resultados

El análisis evidencia la persistencia de una lógica desarrollista que instrumentaliza los territorios y saberes indígenas, subordinándolos a intereses extractivistas y discursos de modernidad. A pesar de que Panamá cuenta con un marco legal formalmente alineado con los estándares internacionales, la brecha entre la norma y la práctica revela un incumplimiento sistemático del CLPI y otros derechos.

La literatura coincide en que la plena garantía de derechos requiere no solo la adopción de normas internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, sino también su internalización efectiva en políticas públicas, fortalecimiento de las capacidades estatales y empoderamiento comunitario. Los conflictos territoriales y las deficiencias en la consulta y la educación intercultural bilingüe reflejan un patrón estructural de marginalización, vinculado a debilidades institucionales, desigualdades socioeconómicas y racismo estructural. La jurisprudencia reciente, como la decisión de la Corte Suprema de Justicia en 2023, refuerza la necesidad de subordinar la política extractiva a los derechos humanos y la protección ambiental.

6.3 Limitaciones del Estudio

Este estudio presenta varias limitaciones que deben ser reconocidas para contextualizar adecuadamente los hallazgos⁴⁵. Al tratarse de un análisis documental y bibliográfico, la investigación depende de la calidad, disponibilidad y actualidad de las fuentes secundarias. El análisis se centró en un periodo y en casos específicos, lo que limita la generalización de las conclusiones a todas las comunidades indígenas del país.

Conclusiones

Este artículo documental evidencia que los derechos humanos de los pueblos indígenas en Panamá siguen siendo vulnerados de manera estructural, particularmente en lo relativo a la protección territorial, la consulta previa y la educación intercultural bilingüe. Se concluye que la garantía plena de estos derechos exige políticas públicas coherentes con un enfoque intercultural crítico, mayor inversión presupuestaria, formación docente pertinente y fortalecimiento de los mecanismos de participación indígena como actores políticos y epistémicos.

La persistencia de las vulneraciones deriva de un entramado estructural: inseguridad territorial y lentitud administrativa; modelo extractivo con consultas deficitarias; desigualdades socioeconómicas y racismo; vacíos de implementación del CLPI y barreras de acceso a la justicia. El cumplimiento cabal de la Sentencia de la Corte IDH (2014), la consolidación de la propiedad colectiva (Ley 72/2008) y la aplicación efectiva de la Ley 37/2016 con estándares de consentimiento cuando corresponda, son condiciones necesarias para revertir estas tendencias. La decisión de la CSJ de noviembre de 2023 refuerza que la política extractiva debe subordinarse a los derechos humanos, la participación indígena y la protección ambiental.

En conclusión, aunque Panamá cuenta con un marco legal formalmente alineado con los estándares internacionales, la brecha entre norma y práctica evidencia un incumplimiento sistemático del CLPI. La jurisprudencia reciente (CSJ, 2023) y las observaciones de organismos internacionales (CIDH, IWGIA, Cultural Survival) muestran que garantizar la consulta no es solo un requisito procedimental, sino una condición de justicia ambiental y de protección a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Recomendaciones

1. Cumplimiento efectivo de los marcos jurídicos nacionales e internacionales.

Garantizar la aplicación plena de la Ley 72/2008 y de la Ley 37/2016, asegurando que los procesos de titulación colectiva sean transparentes y expeditos, y que las consultas sean previas, libres, informadas y culturalmente pertinentes, con carácter vinculante. Avanzar hacia la ratificación del Convenio 169 de la OIT para reforzar la obligatoriedad de los estándares internacionales de protección de derechos indígenas.

2. Fortalecimiento de la gobernanza intercultural y la participación indígena.

Consolidar espacios institucionales de diálogo y cogestión en los que los pueblos indígenas participen como actores políticos y epistémicos, reconociendo plenamente sus autoridades tradicionales, respetando sus sistemas normativos internos y creando mecanismos de incidencia política en decisiones sobre territorio, ambiente, educación y desarrollo.

3. Transición hacia un enfoque de justicia ambiental y superación del modelo extractivista.

Promover un modelo de desarrollo sostenible que considere el territorio como un bien cultural, espiritual y de subsistencia, y no solo como recurso económico. La jurisprudencia de la Corte IDH (2014) y la sentencia de la CSJ (2023) ofrecen bases jurídicas para priorizar el derecho a un ambiente sano, al agua y a la autodeterminación indígena frente a intereses extractivos.

4. Garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Diseñar políticas interculturales en salud, educación y ambiente, con indicadores de pertinencia cultural. En salud, fortalecer la atención primaria y la formación de personal

con competencias interculturales. En educación, impulsar la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) con recursos financieros, formación docente y materiales en lengua originaria, reconociéndola como herramienta de revitalización cultural.

5. Acceso a la justicia y reparación integral.

Fortalecer el sistema judicial interno, garantizando el acceso en lenguas originarias, la presencia de intérpretes, capacitación de jueces y fiscales en derechos colectivos y cumplimiento pleno de sentencias internacionales, como los casos Madungandí y Emberá de Bayano (2014).

6. Prevención de la criminalización y violencia contra pueblos indígenas.

Revisar protocolos policiales y de seguridad pública para reconocer la protesta indígena como forma legítima de participación política, erradicar la criminalización de líderes comunitarios, establecer mecanismos de protección y garantizar la investigación de violaciones a la integridad personal.

7. Investigación y producción de conocimiento desde las comunidades.

Promover metodologías participativas con protagonismo de las organizaciones indígenas en la generación de datos, equilibrando la visión documental con las narrativas propias de los pueblos originarios y orientando políticas públicas más justas y representativas.

Referencias bibliográficas

Assies, W., van der Haar, G., & Hoekema, A. (2000). Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina. Fondo de Cultura Económica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). Situación de los

derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía.

Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2014, 14 de octubre). Caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá (Serie C No. 284). <https://corteidh.iachr.ils.edu>

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2023, 28 de noviembre). Sentencia que declara inconstitucional la Ley 406 (contrato minero con Minera Panamá). Gaceta Oficial de Panamá.

Defensoría del Pueblo de Panamá. (2020–2025). Informes sobre pueblos indígenas y derechos humanos. Defensoría del Pueblo de Panamá.

Defensoría del Pueblo de Panamá. (2022). Informe sobre violaciones a la integridad personal en operativos policiales contra población Ngäbe-Buglé. Defensoría del Pueblo de Panamá.

Defensoría del Pueblo de Panamá. (2023). Informe anual sobre derechos humanos en Panamá. Defensoría del Pueblo de Panamá.

García, P., & Hernández, M. (2021). Educación intercultural bilingüe y revitalización lingüística: Desafíos contemporáneos en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 86(2), 45–63. <https://doi.org/>

Herrera, M. (2019). Políticas indígenas en Panamá: Avances y desafíos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Panameña de Ciencias Sociales*, 2(4), 55–78. <https://doi.org/>

International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). (2025). El mundo indígena 2025 – Panamá. IWGIA. <https://www.iwgia.org>

Jiménez, R., & Vásquez, D. (2020). Participación comunitaria y currículo en la educación

intercultural bilingüe: Estudios de caso en Centroamérica. Revista Educación y Sociedad, 42(3), 101–120. <https://doi.org/>

Ley 37 de 2016. (2016). Consulta y consentimiento previo, libre e informado. Gaceta Oficial de Panamá.

Ley 72 de 2008. (2008). Propiedad colectiva para pueblos fuera de comarcas. Gaceta Oficial de Panamá.

López, L., & Küper, W. (2021). Interculturalidad crítica y educación indígena en contextos latinoamericanos. Educación y Pedagogía, 33(1), 11–29. <https://doi.org/>

Martí i Puig, S. (2010). Pueblos indígenas y derechos humanos en América Latina: Avances, retos y contradicciones. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (92), 37–58. <https://doi.org/>

Mignolo, W. (2018). On decoloniality: Concepts, analytics, praxis. Duke University Press.

Ministerio de Salud de Panamá (MINSA). (2024). Análisis de situación de salud de la Comarca Ngäbe-Buglé. MINSA. <https://www.minsa.gob.pa>

Moreno, J., & Castillo, S. (2021). Consulta previa y megaproyectos: Tensiones y retos en Panamá. Revista Centroamericana de Derechos Humanos, 15(1), 33–52. <https://doi.org/>

Naciones Unidas (ONU). (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. ONU. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>

Naciones Unidas (ONU). (2022). Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org>

Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Panamá. (2021–2024).

Informes anuales. Universidad de Panamá. <https://www.up.ac.pa>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. OIT. <https://www.ilo.org>

Pérez, C., & Morales, J. (2022). Barreras estructurales en la educación indígena panameña: Una aproximación crítica. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 52(1), 77–98. <https://doi.org/>

Rodríguez, A., Sánchez, B., & Delgado, R. (2023). Formación docente intercultural: Retos para la educación bilingüe en Panamá. *Revista Panameña de Investigación Educativa*, 15(2), 35–58. <https://doi.org/>

Rodríguez, M., & Soto, E. (2022). Consulta previa y derecho indígena en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Jurídicos*, 10(2), 77–94. <https://doi.org/>

Toledo Llancaqueo, M. (2020). Territorios indígenas: Conflictos y gobernanza en América Latina. FLACSO. <https://www.flacso.org>