
**OBSERVACIONES FINALES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
PUEBLO INDÍGENAS KUNA DE MADUNGANDI Y EMBERA DEL BAYANO
PANAMA**

INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas Kuna de Madungadí y Emberá de Bayano han sufrido una serie de violaciones a su derecho a la propiedad colectiva desde inicio de la década de los 70. Estas violaciones se han venido profundizando por cuatro décadas de manera continua y permanente y, por lo tanto, la Corte Interamericana es competente para conocerlas.

El Estado de Panamá ha omitido, hasta el día de hoy, cumplir con los acuerdos de pago las indemnizaciones económicas derivadas del despojo e inundación de las tierras y territorios ancestrales de los dos pueblos como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica a partir de 1973. La falta de pago de las indemnizaciones renueva, de manera permanente, la afectación a la propiedad colectiva sobre las tierras y territorios ancestrales de los pueblos Kuna y Emberá.

El Estado, además, omitió reconocer, titular y demarcar, las tierras y territorios del pueblo Kuna de Madungandí por un largo período de tiempo. Es así que desde el despojo de sus tierras ancestrales y hasta el año 200, no existió reconocimiento legal alguno de las tierras y territorios que ocuparon.

En el caso del Pueblo Emberá de Bayano, han pasado cuarenta años desde el despojo e inundación de sus tierras ancestrales y hasta la fecha, el Estado ha omitido reconocer, titular y demarcar, las tierras y territorios que han venido usando y ocupando.

El Estado también incumplió su deber de garantía y protección del derecho a la propiedad colectiva al no prevenir ni responder a la invasión de colonos y a la tala ilegal de madera, en las tierras, territorios y recursos naturales usados y ocupados por ambos pueblos.

Los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, no contaron con recursos efectivos, ni para acceder a la propiedad territorial, ni para obtener una respuesta frente a las múltiples y crecientes injerencias por parte de terceros en sus tierras, territorios y recursos naturales. Porel contrario, durante décadas el Estado ha activado mecanismos de conciliación y diálogo de los cuales han resultado acuerdos respecto de cada uno de los componentes mencionados, acuerdos que no han sido cumplidos.

Esta situación ha generado que el pueblo Kuna de Madungandí, a pesar de tener sus tierras y territorios reconocidos formalmente desde el año 2000, no poder ejercer de manera efectiva su derecho a la propiedad colectiva por la continúa presencia de colonos y terceros no indígenas. Por su parte, el pueblo Emberá de Bayano, continúa esperando la demarcación y titulación de sus tierras y territorios, los cuales también se encuentran afectados por las invasiones.

La Comisión reitera lo indicado en la audiencia pública en el sentido de que el presente caso constituye la primera oportunidad para que la Honorable Corte se pronuncie sobre cómo del artículo 21 de la Convención Americana deriva una obligación de reparar e indemnizar frente a afectaciones irreversibles

a las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Núcleo central de este análisis es la manera en que el incumplimiento de dicha obligación, constituye una violación continua y permanente del derecho a la propiedad colectiva.

La Corte también cuenta con una oportunidad de profundizar en su jurisprudencia sobre derechos de los pueblos indígenas. Aunque existen pronunciamientos claros sobre el deber de reconocer, demarcar y titular las tierras y territorios; este caso, constituye un reflejo de la manera en que el reconocimiento tardío (en el caso Kuna) e inexistente (en el caso Emberá), profundiza la vulnerabilidad y desprotección frente a actos de terceros. Finalmente, el presente caso ofrece a la Corte una oportunidad para desarrollar lo indicado en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku, en el sentido de que los recursos administrativos o judiciales deben responder a las particularidades de los pueblos indígenas, a su relación especial con la tierra y a las necesidades que se derivan de ella, entre otros componentes específicos. Este análisis es especialmente relevante en este caso ante los argumentos sobre falta de agotamiento de recursos internos planteados por el Estado.

La Comisión reitera en todos sus términos los argumentos presentados tanto por escrito como en la audiencia pública sobre la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos planteada por el Estado de Panamá. La CIDH formulará sus observaciones finales escritas en cuatro puntos: i) Consideraciones generales sobre el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas; ii) Sobre la omisión continua en la indemnización por los daños ocasionados con la construcción de la represa; iii) Sobre la omisión de titular y demarcar oportunamente la tierras y el territorio que continuaron ocupando y usando ambos pueblos; y iv) Sobre la falta de protección ante la invasión de terceros no indígenas.

1) Consideraciones generales sobre el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas

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 indígenas¹. 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”². En este mismo sentido, la

¹ 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.

² 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

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”³.

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”⁴. 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 encuentran⁵.

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 vida⁶. 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”⁷.

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.

³ 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. *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 Sawhoyamaxa 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.

⁴ 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 Sawhoyamaxa*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 222.

⁵ 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 Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118, 121.

⁶ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1076-1080.

⁷ 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.

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”⁸. En tal sentido, fue desde una perspectiva colectiva que, como en casos anteriores⁹, la CIDH analizó el presente asunto.

Como punto de partida del análisis que se efectúa a continuación sobre cada uno de los componentes de la violación del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos víctima del presente caso, la Comisión reitera que no existe controversia sobre el hecho de que la región del Bayano ha sido ocupada y usada ancestralmente por los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano. Tampoco existe controversia sobre el hechos de que los pueblos tuvieron que desplazarse como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica y la inundación de las tierras y territorios ancestrales.

2) Sobre la omisión continua en la indemnización por los daños ocasionados con la construcción de la represa

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 decisión¹⁰.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¿Cuál es el contenido concreto de esa obligación de reparar cuando se trata de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas? El peritaje del señor César Rodríguez Garavito analiza en detalle dicho contenido, el cual se puede resumir en los siguientes puntos.

Por excelencia, la restitución de las tierras y territorios ancestrales. El derecho internacional acepta, de manera excepcional y únicamente cuando dicha restitución no sea posible, como ocurre en el presente caso, dos formas de reparación:

- La primera, la entrega de tierras alternativas. Estas tierras alternativas deben ser de igual calidad, tamaño y estatus legal.

- La segunda, la compensación económica por los daños generados a sus tierras y territorios ancestrales. Esta compensación económica debe tomar en cuenta el impacto real no sólo sobre las tierras y territorios, sino los recursos naturales y los medios tradicionales de subsistencia aún cuando no sean ocupados físicamente.

La Comisión reitera que no pretende con el presente caso un pronunciamiento de la Honorable Corte sobre la construcción de la hidroléctrica y la inundación, en sí mismos, por encontrarse fuera de la competencia temporal de la Corte.

Sin embargo, en 1990 que el Estado de Panamá aceptó la competencia contenciosa de la Corte, ninguna de las reparaciones mencionadas había sido cumplida. Es decir, el Estado no había reconocido, demarcado ni titulado tierras alternativas para ninguno de los dos pueblos, ni tampoco había cumplido con el pago de las indemnizaciones a las que se comprometió.

Aunque el Estado de Panamá considera que este caso se relaciona únicamente con la falta de reparaciones por hechos consumados antes de la entrada en vigor de la competencia de la Corte. La Comisión reitera que este no es el caso presentado por la Comisión a la Honorable Corte.

Como resulta del peritaje de Cesar Rodríguez Garavito, en un caso en el cual pueblos indígenas son desplazados de tierras ancestrales que no pueden recuperarse, la falta de reparación mediante la titulación de las tierras alternativas y la falta de compensación de los daños causados, genera una violación continua y permanente del derecho a la propiedad colectiva establecido en el artículo 21 de la Convención.

En 1990, año en que el Estado de Panamá aceptó la competencia de la Corte Interamericana, la violación al derecho a la propiedad colectiva ya se estaba cometiendo. Tanto en lo relativo a la falta de reconocimiento, demarcación y titulación, como a la falta de pago de las indemnizaciones, y más aún, agravada ya para este momento por las invasiones de terceros no indígenas.

La Comisión destaca enfáticamente que al día de hoy el Estado no ha pagado las compensaciones justas por los graves daños a las tierras y territorios ancestrales de ambos pueblos y por las afectaciones específicas y reales a los medios de subsistencia tradicional. Como se deriva del informe de fondo de la Comisión, 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 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.

Por ello, mientras estas compensaciones justas no sean pagadas, la violación del derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales continuará siendo cometida.

Es por ello que la Comisión solicita a la Honorable Corte que ordene el pago de indemnizaciones y que las mismas se establezcan, a la brevedad, mediante un proceso que asegure la participación de los pueblos y que sea conforme a sus necesidades particulares, identidad cultural, usos y costumbres.

3) Sobre la omisión de titular y demarcar oportunamente la tierras y el territorios que continuaron ocupando y usando ambos pueblos

Como ha señalado la CIDH, el ordenamiento jurídico debe proveer a las comunidades indígenas la seguridad efectiva y la estabilidad jurídica de sus tierras¹¹. La inseguridad jurídica sobre estos derechos hace a los pueblos indígenas y tribales “particularmente vulnerables y proclives a conflictos y violaciones de derechos”¹². 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 indígenas¹³.

En ese sentido, 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 materialmente¹⁴. 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”¹⁵. 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 territorios¹⁶. 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 comunidades¹⁷.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 50, Recomendación 1.

¹⁷ 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

En el caso del pueblo Kuna de Madungandí, el reconocimiento, titulación y demarcación de sus tierras y territorios, tuvo lugar recién en el año 2000. Durante 10 años desde que el Estado aceptó la competencia de la Corte, el pueblo Kuna de Madungandí no contó con instrumento formal alguno que le otorgara seguridad jurídica sobre las tierras y territorios a donde fueron desplazados después del despojo y la inundación. Hasta el año 2000, el Estado no sentó las bases mínimas para que el pueblo Kuna de Madungandí pudiera ejercer su derecho a la propiedad colectiva.

En el caso del pueblo Emberá de Bayano, está claro que a pesar de sus múltiples reivindicaciones y de los diversos compromisos asumidos por el Estado durante décadas, al día de hoy no cuentan con tierras y territorios reconocidos, titulados y demarcados. En el caso del pueblo Emberá entonces ni siquiera se han sentado esas bases mínimas para que accedan el derecho a la propiedad colectiva. Evidentemente, esta omisión continúa se encuentra dentro de la competencia de la Corte.

De especial preocupación para la Comisión resulta lo indicado por el señor Bonarge Pacheco en la audiencia sobre el reciente otorgamiento de un título de propiedad individual en las tierras que el Estado está en deuda de demarcar y titular al pueblo Emberá de Bayano. La Comisión reitera su solicitud a la Honorable Corte para que requiera una explicación el Estado sobre esta grave situación. Asimismo, la Comisión solicita a la Corte que en su Sentencia ordene la titulación y demarcación inmediata de las tierras y territorios que usan y ocupan el pueblo Emberá de Bayano.

4) Sobre la falta de protección ante la invasión de terceros no indígenas

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 otros¹⁸. 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

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 Awás Tingni, acorde con el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de ésta” [Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás 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]

¹⁸ 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.

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 allí¹⁹.

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]”²⁰. 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 prevenir²¹.

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 vida²².

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”²³. De este modo, el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad,

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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 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.

²³ 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*

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”²⁴.

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 física²⁵. 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 ancestrales²⁶.

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 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”²⁷. 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 responsables²⁸.

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, 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.

²⁴ 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 Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118 -121.

²⁵ 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.

²⁶ 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, párs. 1, 2, 41, 60, 61.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

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.

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 madera²⁹. 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.

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 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.

La CIDH reitera 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. La Comisión destaca 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 y durante el proceso ante la Corte, 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.

²⁹ 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.

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, la Comisión consideró 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.

Finalmente, 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.

La Comisión considera que la medida de reparación que corresponde a este componente del caso consiste en la 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. Esto implica adoptar medidas adecuadas y efectivas para 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.

Washington D.C., 3 de mayo de 2014.