

## ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROYECTOS EN LA COMARCA NGÄBE-BUGLÉ

Por: Lic. Aresio Valiente López<sup>1</sup>

### RESUMEN

A pesar que Panamá ha sido el país pionero en materia de los Derechos de los Pueblos Indígenas, a través de la creación de las leyes comarcales, éstas son modificadas para favorecer la construcción de megaproyectos. La Comarca es una figura que asegura la seguridad jurídica y la vida de los pueblos indígenas.

**Palabras clave:** Ambiente - Comarca - Consulta - Derecho Indígena - Proyectos - Pueblos Indígenas

### Adaptación del Resumen en Guna

Panamá yar dule bendagged igarmarggi yer mai, nabbamar uilesa iggar dummangan sogmaiba, sorba ogualedaed inmmar dummagan sobega. We nabbammar uilesa gunggi dulemar welisagua gudi guega.

### Adaptación de las Palabras clave en Guna

Negas guna Egised, Gunggi dule bendagged igarmar, Inmmar dummagan, Gunggi Dulemar.

### INTRODUCCIÓN

Panamá cuenta como una de las divisiones políticas a las Comarcas Indígenas y una de ellas es la Comarca Ngäbe-Buglé. En

<sup>1</sup> Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Profesor de Derecho Agrario y Ambiental, Derecho Industrial y Minas. Consultor en materia de Derecho Ambiental, Derecho Indígena y Propiedad Intelectual. Ha participado en la elaboración de las Leyes Comarcales, Ambientales, Indígenas e Intelectuales. Director Ejecutivo del Centro de Asistencia Legal Popular, CEALP. Miembro fundador de la Alianza Ciudadana Pro Justicia. Ha sido Presidente de la Unión Nacional de Abogados de Panamá. Miembro del Colegio Nacional de Abogados.

ella por primera v  
ambiental y sob  
proyectos que a  
estudio de impac

A pesar que  
de los derechos c  
Buglé, fueron me  
en los proyectos

Ha habido  
Justicia de Panam  
relacionados con

También la  
de los Tribunales  
leyes que favore

EL CONSTITUCIO  
DE LOS PUEB

Panamá es  
sido establecida  
cultura indígena  
en las Constituc  
Nación, pero en  
por diferentes n

La Constitu  
derechos de los  
legalizado llama  
artículo 5, de la  
que se le conoc

ARTÍCULO  
vide polít  
Distritos y  
La Ley po  
sujetarlas  
convenir  
subrayado

## PROYECTOS DE LEY

to en materia de  
a la creación de  
favorecer la construc-  
tura que asegura  
nas.

Derecho Indígena-

ai, nabbamar uilese  
nmmar dummagar  
lisagua gudi guega

ed igarmar, Inmar

es políticas a las  
a Ngäbe-Buglé. En

Universidad de Panamá  
as. Consultor en materia  
al. Ha participado en la  
de Intelectuales. Director  
o fundador de la Alianza  
e Abogados de Panamá

ella por primera vez se incluye en una legislación comarcal normativa ambiental y sobre la participación de los pueblos indígenas en los proyectos que afecte su territorio y también se estableció sobre el estudio de impacto ambiental y cultural.

A pesar que fue de gran avance en materia del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas la Ley de la Comarca Ngäbe-Buglé, fueron modificando su normativa ambiental y su participación en los proyectos que pueden afectar su territorio.

Ha habido pronunciamiento de parte de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, sobre los derechos indígenas, incluyendo asuntos relacionados con la Comarca Ngäbe-Buglé.

También la Asamblea Nacional ha estado condicionando fallos de los Tribunales panameños, al modificar o derogar artículos de las leyes que favorecen los derechos de los pueblos indígenas.

## II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Panamá está cimentada en diferentes culturas, las cuales han sido establecidas en diferentes épocas del tiempo, y una de ellas es la cultura indígena. La República de Panamá a pesar que ha establecido en las Constituciones que ha tenido, que el Estado panameño es una Nación, pero en la realidad social e histórica siempre ha cimentado por diferentes naciones como los pueblos indígenas.

La Constitución Política de Panamá reconoce como uno de los derechos de los pueblos indígenas es el de contar con un territorio legalizado llamado Comarca y está previsto en su segundo párrafo del artículo 5, de la Carta Magna prevé la creación de un régimen especial que se le conoce con el nombre de la Comarca, dice así.

**ARTÍCULO 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.**

**La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.** (Lo subrayado es nuestro).

El párrafo segundo del artículo antes citado tiene su origen e historia. Las primeras leyes que Panamá emitió después de su separación de Colombia en materia de los pueblos indígenas, tenían como objetivo "civilizar a las tribus salvajes", a través de la iglesia católica.<sup>2</sup> El sistema educativo también tenía como objetivo eliminar la cultura indígena:

**Las corrientes filosóficas y políticas que envolvieron el nacimiento de la República, definieron la diversidad de las culturas como un obstáculo y peligro permanente para la soberanía del Estado-Nación. Entonces, la educación dirigida a los pueblos indígenas no tuvo otro papel que el medio de integración, de asimilación, lo que más tarde se tradujo en marginación y exclusión. Desde la normativa panameña "procurar por todos los medios pacíficos la reducción a la vida civilizada de las tribus salvajes indígenas..."<sup>3</sup>**

El Estado panameño quería eliminar la cultura indígena y los gunas cansados de maltratos se levantaron en armas contra la República de Panamá, para dignificar su cultura el día 25 de febrero de 1925 y vencieron las injusticias que cometían los representantes del Estado panameño de esa época.<sup>4</sup> Este hecho histórico se le conoce con el nombre de la Revolución Dule o Revolución Guna de 1925, y el pueblo Guna declaró la actual Comarca Guna Yala como República de Dule, que es el sistema autónomo vigente hoy en día y reconocido en la Carta Magna panameña.

La Revolución Dule o Guna de 1925, trajo como resultado la modificación del artículo 4 de la Constitución Política de 1904, en el

<sup>2</sup> Ley 59 de 31 de diciembre de 1908, Ley de Civilización de los Indígenas.

<sup>3</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN. EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE. Fundamentación y Conceptualización. Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. MEDUC. Panamá. 2005. Pág. 13.

<sup>4</sup> Ver el libro ASI LO VI Y ASÍ ME LO CONTARON, datos de la Revolución Kuna. Versión de Saila Dummad Inakeliginya, 2007, y el libro Un Pueblo que no se arrodillaba. Panamá, los Estados Unidos y los kunas de San Blas, de James Howe. Traducción de Ana Ríos. Plumsock Mesoamerican Studies-Maya Educational Foundation-CIRMA. 2004.

que se establecieron las Comarcas Indígenas.

El segundo párrafo del artículo antes citado tiene su origen e historia. Las primeras leyes que Panamá emitió después de su separación de Colombia en materia de los pueblos indígenas, tenían como objetivo "civilizar a las tribus salvajes", a través de la iglesia católica.<sup>2</sup> El sistema educativo también tenía como objetivo eliminar la cultura indígena:

**Las corrientes filosóficas y políticas que envolvieron el nacimiento de la República, definieron la diversidad de las culturas como un obstáculo y peligro permanente para la soberanía del Estado-Nación. Entonces, la educación dirigida a los pueblos indígenas no tuvo otro papel que el medio de integración, de asimilación, lo que más tarde se tradujo en marginación y exclusión. Desde la normativa panameña "procurar por todos los medios pacíficos la reducción a la vida civilizada de las tribus salvajes indígenas..."<sup>3</sup>**

1. La Comarca Indígena de...

2. La Comarca Indígena de...

3. ...

<sup>5</sup> Acto Legislativo N° 1 de 1992.  
<sup>6</sup> Demanda de Tutela interpuesta por Vanegas en contra de la Comarca Indígena de Chepo, celebrada el 10 de marzo de 2004.

tiene su origen e  
5 después de su  
indígenas, tener  
avés de la iglesia  
objetivo eliminar la

volvieron el  
versidad de  
permanente  
ntonces, la  
no tuvo otro  
ción, lo que  
sión. Desde  
los medios  
de las tribus

ra indígena y los  
armas contra la  
día 25 de febrero  
s representantes  
órico se le conoce  
una de 1925, y el  
como República  
día y reconocido

mo resultado la  
a de 1904, en el

enas.  
LINGÜE. Fundamen-  
al Bilingüe. EDUC.

ción Kuna. Versión de  
dillaba. Panamá, los  
Ana Ríos. Plumsock

Nº.45 — Año XXXVI

que se establecía que *la Asamblea Nacional podrá crear comarcas regidas por las leyes especiales*.<sup>5</sup>

El segundo párrafo del artículo 5 de la Constitución actual establece la creación de divisiones políticas especiales, las cuales se rigen de acuerdo a las leyes que las crean, y no establece en forma expresa la creación de Comarcas Indígenas. Realizando una interpretación histórica de la normativa, no cabe duda que dicho artículo es una de las normas constitucionales para el fundamento de la creación de las Comarcas Indígenas.

A nivel de jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia, específicamente la Sala de lo Contencioso Administrativo, se ha pronunciado sobre el tema de las Comarcas. El Dr. Juan José Cevallos, actuando en su condición de Procurador Suplente, mediante Vista Fiscal N°. 350 de 4 de julio de 2000, que fue parte del fallo de la Sala Tercera del Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 23 de marzo de 2001,<sup>6</sup> con relación al caso de la Comarca Guna de Madungandí, planteó lo siguiente:

1. La división política de la República de Panamá está conformada por circunscripciones territoriales especiales denominadas "Comarcas",...
2. La Comarca Kuna de Madungandí cuenta con sus propios instrumentos jurídicos (Ley No. 24 de 12 de enero de 1996 y el Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 1998) lo que conlleva que dicho territorio posea un régimen jurídico especial, idéntico al de las Comarcas Emberá y Nogóqbe (sic) Buglé.
3. ...puesto que las Comarcas tienen una organización político-administrativa distinta e independiente a la de los Distritos y Corregimientos. (Lo subrayado es nuestro).

<sup>5</sup> Acto Legislativo de 20 de marzo de 1925 y de 25 de septiembre de 1928.

<sup>6</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado Miguel Vanegas en representación del Corregimiento de la Comarca de Madungandí, OVIDIO ESPINOSA, para que declare nula, por ilegal, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, celebrada el 2 de Septiembre de 2001.

No hay duda que en Panamá las comarcas indígenas constituyen divisiones políticas especiales, a través de las cuales se legalizan los territorios indígenas y se reconocen y se respetan las instituciones políticas, sociales, económicas, culturales y espirituales, basado en la cosmovisión de los pueblos indígenas, como lo son los Congresos Generales Indígenas.

Otro artículo relacionado a los derechos de los pueblos indígenas, establecido es el 90, que a la letra dice:

**ARTICULO 90.** 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 una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.

Interpretando la norma transcrita la Carta Magna panameña reconoce y respeta la identidad étnica de los pueblos indígenas, que ha de ser entendida todas sus manifestaciones culturales, sociales, políticas, económicas y espirituales. La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en su Resolución del día 6 de diciembre de 2000,<sup>7</sup> determinó lo siguiente:

La protección del medio ambiente, el respeto a la tradición cultural y étnica de las comunidades indígenas nacionales, al igual que la preservación de los sitios y objetos arqueológicos que sean testimonios del pasado panameño son valores de superior jerarquía que tienen por su naturaleza explícita consagración en nuestra normativa constitucional (Véanse artículos 81, 86 y 115 de la Constitución Nacional)...<sup>8</sup>

<sup>7</sup> La Resolución Provisional de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que suspende la Resolución No. IA-048-2000 del primero de febrero de 2000, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente, la cual aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Tabasará II, en el río del mismo nombre.

<sup>8</sup> En la última reforma constitucional de Panamá fue en 2004, por lo tanto, los artículos fueron corridos; los artículos 81, 86 y 115, son los actuales artículos 85, 90 y 119, respectivamente de la Constitución Política que está vigente actualmente.

Es decir, los pueblos indígenas que tienen derechos reconocidos en la Constitución, que no se ven afectados por las actividades mineras, que se desarrollan en los territorios indígenas, que se respetan sus costumbres, sus tradiciones, sus valores, su identidad política y su autonomía.

Una Carta Magna que reconoce el territorio propio de cada pueblo indígena, que establece normas, costumbres y valores propios de cada uno de los pueblos indígenas, que reconoce sus tradiciones, sus valores, su identidad política y su autonomía.

## II. NORMATIVA

Antes de la promulgación de la Carta Magna de 1972, el artículo 115 de la Constitución (NGÄBE-BUNAKU) incluyó por primera vez la participación de los pueblos indígenas en sus territorios.

La norma que se refiere a los pueblos indígenas sirvió como base para el análisis de los Indígenas en el presente artículo.

Artículo 115 de la Constitución Nacional que reconoce el territorio propio de cada pueblo indígena, que establece normas, costumbres y valores propios de cada uno de los pueblos indígenas, que reconoce sus tradiciones, sus valores, su identidad política y su autonomía.

Es decir, los valores sociales, culturales y espirituales que los pueblos indígenas practican, son parte de los derechos indígenas los cuales tienen jerarquía constitucional, por ende, las leyes no deben menoscabar dichos derechos. Por lo tanto, eso incluye la cosmovisión indígena, que incluye la relación intrínseca y holística entre los pueblos indígenas y la naturaleza.

Una Comarca Indígena es una división política especial del territorio panameño, regida de acuerdo a la ley que la crea y a las normas, costumbres o cosmovisión del pueblo indígena que la habita o de los pueblos indígenas que la habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo a sus valores espirituales, sociales, económicos, culturales, jurídicos y políticos, cuya autoridad máxima es el Congreso General Indígena o el Consejo Indígena o la entidad política creada por ellos, cuyo representante es el Cacique o una autoridad tradicional elegida de acuerdo a su tradición.

## II. NORMATIVA DE LA COMARCA NGÄBE-BUGLÉ

Antes de la creación de la Ley General de Ambiente, Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, se creó la Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé (NGÄBE-BUGLÉ), Ley N°. 10 de 7 de marzo de 1997, en el que se incluyó por primera en una ley comarcal, los principios básicos de la participación indígena en los proyectos que han de desarrollarse en sus territorios y sobre el Estudio de Impacto Ambiental y Cultural.

La normativa ambiental en la Ley de la Comarca Ngäbe-Buglé sirvió como base para la creación del Título VII De Comarcas y Pueblos Indígenas de la Ley General de Ambiente, que en su momento analizaremos. Solo citaremos los artículos que creemos muy importante para el presente estudio.

El artículo 48 de la Ley 10 de 1997, establecía lo siguiente:

**Artículo 48.** La exploración y explotación de los recursos naturales, salinas, minas, aguas, canteras y yacimientos de minerales de toda clase, que se encuentren en la Comarca Ngöbe-Buglé, podrán llevarse a cabo en ejecución de los planes y proyectos de desarrollo industrial, agropecuario, turístico, minero y energético, vial y de comunicación u otros,

que benefician al país de acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional.

En estos casos, el Estado y el concesionario desarrollarán un programa de divulgación, de forma que las autoridades y las comunidades indígenas sean informadas y puedan plantear voluntariamente sus puntos de vista sobre dichos proyectos, los cuales deben garantizar los derechos de la población en beneficio y cumplimiento de los principios de desarrollo sostenible y protección ecológica, procurando su participación.

En los casos en que sea factible la explotación, se requerirá un estudio de impacto ambiental previo, que incluya el impacto social, tomando en consideración las características culturales de la población afectada. El resultado del estudio deberá ser presentado a la autoridad competente, quien le dará copia a las autoridades indígenas, a través del Consejo de Coordinación Comarcal, a fin de que pueda presentar sus observaciones en un término no mayor de treinta días.

Las relaciones laborales entre los concesionarios para la explotación de los recursos naturales y los trabajadores, se regirán por lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes laborales vigentes.

Después el artículo 48, tuvo una adición por parte de la Ley No. 15 de 2001,<sup>9</sup> al incluir lo siguiente:

*Artículo 11. Adiciona al artículo 48 de la Ley 10 de 1997. Se adiciona un párrafo al artículo 48 de la Ley 10 de 1997, así:*

**Artículo 48. ...? Párrafo. Lo que dispone este artículo será aplicable en los planes y los proyectos de desarrollo industrial, agropecuario, turístico, minero y energético,**

<sup>9</sup> Ley N°. 15 de 7 de febrero de 2001, Que establece las normas para subsidiar el consumo básico o de subsistencia de los clientes del servicio público de electricidad y dicta otras disposiciones.

vial y c  
totalid  
nuestr

Otro ar  
a la letra di

Artículo  
consti  
rales  
partic  
velar  
recurs  
cubie  
subte  
Coma  
Parágr  
recurs  
previ  
Reno  
Com  
corre  
evita

Tamb  
de 2001:

Artículo 12  
párrafo fin

Artículo  
proy  
se e  
(Cur

Los  
cualquier

vial y de comunicación u otros que se encuentran en su totalidad dentro de la Comarca. (Cursiva en negrilla es nuestra).

Otro artículo de la Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé, es el 50 que a la letra dice:

**Artículo 50. Además de las facultades legales y constitucionales, al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, también le corresponde, con la participación efectiva de las autoridades de la Comarca, velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables, tales como la flora o cubierta forestal, los suelos, la fauna y las aguas subterráneas y superficiales existentes dentro de la Comarca.**

**Parágrafo. No habrá aprovechamiento industrial de los recursos a que se refiere este artículo sin autorización previa del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, que coordinará, con las autoridades de la Comarca, la conservación de los recursos correspondientes y recabará la cooperación de ellas para evitar depredaciones.**

También este artículo tuvo otra adición por parte de la Ley No. 15 de 2001:

*Artículo 12. Adición al artículo 50 de la Ley 10 de 1997. Se adiciona un párrafo final al artículo 50 de la Ley 10 de 1997, así:*

**Artículo 50. ...?Este artículo será aplicable sólo a los proyectos de desarrollo energético o hidroeléctrico que se encuentren en su totalidad dentro de la Comarca.**  
(Cursiva en negrilla es nuestra).

Los artículos 48 y 50 sin modificaciones establecían que cualquiera obra que puede afectar la Comarca Ngöbe-Buglé debe tener



el Estudio de Impacto Ambiental y la participación del pueblo Ngöbe-Buglé, es decir, independientemente si la obra está o no 100%, o que esté en su totalidad dentro de la Comarca, sino que bastaba que afectase el territorio Ngöbe-Buglé. Pero con las incorporaciones de dos párrafos nuevos, los cuales fueron incluidos en la Ley 15 de 2001, solo habrá participación y consulta de los pueblos Ngöbe y Buglés, cuando los proyectos están en su totalidad dentro de la comarca. Es decir, no se va necesitar la participación del pueblo Ngöbe y Buglé en los proyectos que afecten una parte de la de la Comarca.

Todo eso nos indica que la Ley 15 de 2001 tenía como objetivo condicionar en forma favorable la opinión de la Corte Suprema de Justicia en el Caso de Tabasará II, ya que los dos artículos de la Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé, tiene su fundamento en los artículos de la Ley General de Ambiente (Título VII Comarcas y Pueblos Indígenas), a través de la cuales la Justicia panameña fundamentó para suspender el Proyecto Hidroeléctrico II, que en su momento analizaremos con más detalle.

### III. LEY GENERAL DE AMBIENTE

En la Constitución Política de Panamá se contempló en el artículo 118 que todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas. Es decir, que no solo a los ciudadanos panameños, tienen el deber y derecho a participar en la protección de los recursos naturales, sino también todos los extranjeros que viven en Panamá. Eso significa que las presentes generaciones tienen el deber conjuntamente con el Estado de utilizar en forma razonable los recursos naturales y el ambiente que lo rodea. Por lo tanto, en la formulación de políticas de uso razonable de los recursos naturales deben participar los gobiernos y la ciudadanía en general.

Al crearse la Ley General de Ambiente también se crea una nueva institución encargada de velar por el ambiente de la República de Panamá llamada Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). La nueva legislación ambiental original trajo grandes avances en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, ya que incluyó una sección espe-

cial sobre P  
Comarcas y  
dispersos er  
Median  
la Sala Cont  
de Panamá,  
Tabasará II,  
una parte de

De otro  
que de  
censur  
que ac  
se apr  
de las  
41 de  
princip  
particip  
las co  
adelan  
ocupar  
como  
trasla  
Comar  
áreas  
99 y 1

...? Te  
consi  
deten  
invol  
consi  
men  
este  
ecoló  
pues  
TAB

cial sobre Pueblos Indígenas, específicamente el Título VII, llamado Comarcas y Pueblos Indígenas; además, existen otros artículos dispersos en la Ley General de Ambiente.

Mediante la Resolución del día 6 de diciembre de dos mil 2000, la Sala Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, suspendió provisionalmente el proyecto hidroeléctrico Tabasará II, ya que incumplió la legislación ambiental. A continuación una parte de la Resolución mencionada:

**De otro lado, es necesario destacar a estos propósitos que de la somera lectura de la Resolución Administrativa censurada, no emergen hasta este momento pruebas que acrediten que el Estudio de Impacto Ambiental que se aprobó, en efecto, tomó en consideración algunas de las exigencias y previsiones consagradas en la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (Ley General de Ambiente) principalmente aquellas que guardan relación con la participación y aquiescencia que es preciso obtener de las comunidades indígenas en los casos en que se adelanten proyectos que deban desarrollarse en áreas ocupadas por dichos grupos étnicos y que impliquen, como acontece en el caso que nos ocupa, significativos traslados o desplazamientos poblacionales de sus Comarcas y reservas por virtud de la inundación de las áreas comprendidas en los trabajos (Cfr. artículos 63, 99 y 102 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998).**

**...? Teniendo como marco referencial las precedentes consideraciones, esta Corporación ha ponderado detenida y responsablemente las sensitivas cuestiones involucradas en la controversia sometida a su consideración, y fundado en ello estima que del examen preliminar de las constancias incorporadas hasta este momento, así como los apreciables impactos ecológicos, sociales y culturales que se derivarán de la puesta en marcha del Proyecto Hidroeléctrico TABASARA II se advierte la presencia de circunstancias**

**inaplazables que justifican adoptar con carácter de urgencia la Suspensión Provisional solicitada, a fin de preservar la integridad del orden jurídico y la tutela del medio ambiente al igual que las formas de vida, tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas que se verán directa e irreversiblemente afectadas con el citado proyecto.**

Los artículos 63 y 102 de la Ley General de Ambiente, son dos artículos en que se fundamentaba la Corte Suprema de Justicia, para suspender provisionalmente el proyecto hidroeléctrico Tabasará II, y son los dos artículos que fueron derogados por la Ley No. 18 de 2003, lo que demuestra claramente que la Asamblea Nacional quería un fallo a favor de la construcción de la hidroeléctrica Tabasará II, al aprobar una ley que derogaba los artículos que favorecían la participación y consentimiento del pueblo Ngäbe en el proyecto hidroeléctrico antes mencionado.

La Resolución Provisional del día 6 de diciembre de 2000 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se fundamenta en el Título VII sobre Pueblos y Comarca Indígenas, de la Ley General de Ambiente, que establece la exigencia del Estudio de Impacto Ambiente y la *quiescencia* o el consentimiento previo de los Pueblos Indígenas en los proyectos que va afectar sus territorios, y cita los artículos 63, 99 y 102 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Los artículos citados por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia tiene su base y antecedente en los artículos 48 y 50 originales de la Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997, Ley que crea la Comarca Ngöbe-Buglé. En diciembre de 2002 la Corte Suprema de Justicia archivó el caso de Tabasará II ya que el abogado que inicialmente interpuso las acciones desistió del caso por haber sido nombrado como Magistrado Suplente de la Corte Suprema de Justicia.

El Estado panameño a través de la Asamblea Nacional no solo adicionó párrafos nuevos a los artículos 48 y 50 de la Ley No.10 de 1997, Ley de la Comarca Ngäbe-Buglé, sino también derogó a través del artículo 10 de la Ley No. 18 de 24 de enero de 2003, la cual era legislación sobre división política de unos corregimientos de una

provincia y r  
sobre puebl  
General de A  
el proyecto f  
de la Comar  
Los art  
por la Ley N

Artículo  
existan  
tendrán  
de acu  
Nacion  
de las

Artículo  
con la  
comun  
recurs

Artículo  
blos in  
miento  
renova  
indige  
de acu  
ambie  
sente

Artículo  
come  
comu  
integr  
comp

Artículo  
coma

carácter de  
a, a fin de  
tutela del  
de vida,  
indígenas  
citadas con

ambiente, son dos  
de Justicia, para  
o Tabasará II, y  
No. 18 de 2003.  
al quería un fallo  
ará II, al aprobar  
a participación y  
roeléctrico antes

bre de 2000 de  
te Suprema de  
los y Comarca  
e establece la  
*quiescencia* o el  
n los proyectos  
99 y 102 de la  
la Sala Tercera  
ntecedente en  
7 de marzo de  
embre de 2002  
asará II ya que  
esistió del caso  
te de la Corte

acional no solo  
Ley No.10 de  
erogó a través  
03, la cual era  
ientos de una

provincia y no se trataba sobre legislación ambiental y mucho menos sobre pueblos indígenas, los artículos 63, 96, 98, 101 y 102 de la Ley General de Ambiente. Estos artículos fueron derogados para favorecer el proyecto hidroeléctrico Tabasará II, que tiene impacto en el territorio de la Comarca Ngöbe-Buglé.

Los artículos derogados relacionados a los Pueblos Indígenas por la Ley No. 18 de 24 de enero de 2003, fueron los siguientes:

**Artículo 63:** Las comarcas indígenas y los municipios donde existan y se aprovechen o extraigan recursos naturales, tendrán el deber de contribuir a su protección y conservación, de acuerdo con los parámetros que establezca la Autoridad Nacional del Ambiente junto con las autoridades indígenas de las comarcas, conforme a la legislación vigente.

**Artículo 96.** La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará, con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas.

**Artículo 98.** Se reconoce el derecho de las comarcas y pueblos indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables, ubicados dentro de las comarcas y reservas indígenas creadas por ley. Estos recursos deberán utilizarse de acuerdo con los fines de protección y conservación del ambiente, establecidos en la Constitución Política, la presente Ley y las demás leyes nacionales.

**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.

Estos artículos fueron derogados para condicionar un fallo favorable del proyecto hidroeléctrico llamado Tabasará II, cuyo embalse afectaría a la Comarca Ngäbe-Buglé. La derogación de los artículos de la Ley General de Ambiente, limitó la participación y consentimiento de los pueblos indígenas en los proyectos que puede afectar sus territorios ancestrales, por ende, es una violación de los derechos humanos de las primeras naciones de Panamá.

Analizaremos artículos de la Ley 41 de 1998, sobre los pueblos indígenas los que no fueron derogados por la Ley 18 de 2003, relacionados al presente estudio. El artículo 99 de la Ley 41 General de Ambiente prevé lo siguiente:

**Artículo 99.** Los estudios de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que se autoricen en tierras ocupadas por comarcas o pueblos indígenas, no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales.

La norma transcrita establece que cualquier estudio, explotación y aprovechamiento en las tierras ocupadas por los pueblos indígenas, independientemente si son comarcas o no, no deben causar la integridad social, económica, cultural y espiritual de ellos. Eso significa, cualquier actividad de explotación minera o cualquier proyecto de desarrollo, no debe afectar la cultura de los pueblos indígenas que están localizados en el área de proyecto. Es decir, si un proyecto que ha de ejecutarse en un territorio indígena, legalizado o no, va afectar la idiosincrasia de los pueblos indígenas que habitan en ese territorio, no puede tener permiso.

También la Ley 41 de 1998 establece la participación ciudadana en los proyectos que se desarrolla en sus áreas, independientemente

si son comarcas o no. Los artículos 103 y 105 de la Ley General de Ambiente establecen:

**ARTÍCULO 103.** En caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, los procedimientos de consulta se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras.

**Artículo 105.** En caso de actividades destinadas al aprovechamiento de recursos naturales en tierras de comarcas o pueblos indígenas, éstos tendrán derecho a una participación de los beneficios económicos que pudieran derivarse, cuando dichos beneficios no estén contemplados en leyes vigentes.

Estos dos artículos anteriormente transcritos establecen claramente que cualquiera actividad o proyectos de desarrollar que ha de ejecutarse en las tierras o territorios indígenas, legalizados o no, debe tener la consulta y participación de los pueblos indígenas, a fin de que ellos tengan derecho a participar en los beneficios económicos que pudiesen producir dicho proyecto. Eso significa, que no se puede empezar proyectos de desarrollo en los territorios indígenas, independientemente si son comarcas o no, sin la participación en los beneficios económicos con los pueblos indígenas.

#### IV. PROYECTO HIDROELÉCTRICO

Mediante la Ley No. 15 de 7 de febrero de 2001, específicamente en sus artículos 11 y 12, incluyeron párrafos nuevos en los artículos 48 y 50 de la Ley 10 de 1997, Ley de la Comarca Ngöbe- Buglé, los cuales cercenaron el derecho del pueblo Ngöbe y Buglé, ya que establecieron que solamente habrá participación de los Ngöbes y Buglés, si las obras estén en su totalidad dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé; incluía el derecho a negociar los beneficios que puede producir cualquier

proyecto, que ha de ejecutarse dentro de la Comarca o que va afectar la Comarca, independientemente si el proyecto base está en su totalidad o no, basta que afectase la Comarca.

Es decir, los artículos 11 y 12 de la Ley 15 de 2001, tenían como objetivo principal que el fallo definitivo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia sea favorable al Proyecto Hidroeléctrico Tabasará II, ya que la empresa no se obligaba a realizar consultas ni mucho menos realizar acuerdos con el pueblo Ngöbe-Buglé. Sin estar satisfechos los empresarios lograron mediante la Ley N.º. 18 de 2003, derogar la mayoría de los artículos de la Ley General Ambiente en materia de la participación indígena de los pueblos indígenas en los proyectos que ha de ejecutarse en sus territorios, legalizados o no, y sobre todo que los fallos de los tribunales de justicia sean favorables a la empresas que tienen interés en los territorios indígenas.

El Estado panameño a través de sus instituciones como es la Asamblea Legislativa o Nacional y con el visto bueno de los gobiernos de turno, crearon normas para evitar la participación de los pueblos indígenas en la consulta y consentimiento, y el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco que se está construyendo en el río Tabasará ha utilizado dichas normas para seguir con el mismo.

Los representantes del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco han fundamentando su situación jurídica en los artículos de la Ley General de Ambiente que habían sido derogados mediante la Ley N.º. 18 de 2003, o los nuevos párrafos de los artículos 48 y 50 de la Ley N.º. 10 de 1997, Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé, que fueron incluidos en la Ley N.º. 15 de 2001, los cuales no permiten la participación y consentimiento del pueblo Ngöbe-Buglé, en los proyectos que afecten su Comarca. El Estado panameño a condicionado a través de las leyes la construcción de hidroeléctrica en las áreas que afecten la Comarca Ngöbe-Buglé.

## CONCLUSIONES

El Estado panameño ha tenido interés de construir hidroeléctrica en la Comarca Ngöbe-Buglé, como son Tabasará I, Tabasará II, Barro Blanco, entre otros. También está pendiente el debate del proyecto minero Cerro Colorado. Eso nos indica que todavía estará en discusión en el foro nacional los proyectos que han de implementarse en el

territorio Ng  
dar su opin

Los a  
materia de  
relacionado  
los proyect  
General de

La As  
artículos 48  
de la Ley C  
la Comarca  
de la Cort  
afecten a  
eléctricos.

## BIBLIOGRAFÍA

Ley 59 de 3  
Acto Legisla  
Ley N.º. 10  
BU  
Ley N.º. 41  
Ley N.º. 15  
Ley N.º. 18  
Así lo vi y a  
In  
James How  
lo  
St  
Jurispruden  
m  
Plan Nacio  
m

territorio Ngäbe-Buglé, sino también los Tribunales de Justicia deben dar su opinión sobre esos temas.

Los artículos 48 y 50 originales trajeron grandes avances en materia de los derechos del pueblo Ngäbe-Buglé, específicamente relacionado a la participación y consulta de los pueblos indígenas en los proyectos que impacten sus territorios, y en su momento la Ley General de Ambiente incluía normativa sobre las naciones indígenas.

La Asamblea Nacional al adicionar los párrafos nuevos en los artículos 48 y 50 de la Ley N°. 10 de 1997, y derogar algunos artículos de la Ley General de Ambiente, afectó la seguridad jurídica que tenía la Comarca Ngäbe-Buglé, y de esta manera condicionar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relacionados a los proyectos que afecten a la Comarca Ngäbe-Buglé, incluyendo los proyectos hidroeléctricos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ley 59 de 31 de diciembre de 1908, Ley de Civilización de los Indígenas.  
Acto Legislativo de 20 de marzo de 1925 y de 25 de septiembre de 1928.  
Ley N°. 10 de 7 de marzo de 1997. Ley de la Comarca Ngöbe-Buglés (NGÄBE-BUGLÉ).  
Ley N°. 41 de 1 de julio de 1998. Ley General de Ambiente.  
Ley N°. 15 de 7 de febrero de 2001.  
Ley N°. 18 de 24 de enero de 2003.  
Así lo vi y así me lo contaron, datos de la Revolución Kuna. Versión, Saila Dummad Inakeliginya, 2007.  
James Howe. Traducción de Ana Ríos. Un Pueblo que no se arrodillaba. Panamá, los Estados Unidos y los Gunas de San Blas. Plumsock Mesoamerican Studies-Maya Educational Foundation-CIRMA. 2004.  
Jurisprudencia de la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. (Febrero de 2000 y Septiembre de 2001).  
Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Ministerio de Educación, Panamá, 2005.

Artículo Recibido: 25 de mayo 2015

Artículo Aprobado: 26 de mayo 2015