

**Los derechos territoriales de las Comunidades Wounaan de Río Hondo,  
Platanares y Majé (Panamá): Estrategias de protección a nivel nacional  
e internacional**

**Por: Leonardo J. Alvarado, consultor legal**

**Informe para Native Future/ Futuros Nativos y Comunidades Wounaan  
(Junio de 2007)**

**Los derechos territoriales de las Comunidades Wounaan de Río Hondo, Platanares y Majé (Panamá): Estrategias de protección a nivel nacional e internacional**

**Por: Leonardo J. Alvarado, consultor legal**

**Informe para Native Future/ Futuros Nativos y Comunidades Wounaan  
(Junio de 2007)**

<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>La lucha de las Comunidades Wounaan en defensa de su territorio.....</b>	<b>3</b>
	A. Gestiones emprendidas por las Comunidades Wounaan en defensa de su territorio.....	4
	B. Acciones legales a nivel nacional proyectadas para la defensa del territorio Wounaan .....	6
<b>III.</b>	<b>Perspectivas de una demanda ante el sistema interamericano de derechos humanos por parte de las Comunidades Wounaan .....</b>	<b>6</b>
	A. Violaciones de la Convención Americana por parte del Estado de Panamá.....	7
	B. El agotamiento de recursos internos.....	11
	C. Otros procedimientos internacionales.....	13
	D. Otras consideraciones: solicitud de medidas cautelares ante la CIDH.....	14
	E. Posible resultados y desafíos que conlleva una demanda internacional.....	15
<b>IV.</b>	<b>Plan de acción.....</b>	<b>17</b>
	A. Acciones a nivel nacional.....	17
	B. Acciones a nivel internacional.....	18
<b>V.</b>	<b>Conclusión.....</b>	<b>20</b>

## **I. Introducción**

El presente informe tiene como objetivo principal analizar la situación política y legal de tres comunidades indígenas wounaan en la República de Panamá – Río Hondo, Platanares y Majé (en adelante “las Comunidades”, “Comunidades Wounaan” o “los Wounaan”) – con el fin de recomendar posibles gestiones políticas y legales a nivel nacional e internacional que las Comunidades Wounaan puedan emprender para obtener el reconocimiento legal y la protección de sus territorios. Debido a la falta de respuestas satisfactorias por parte de funcionarios del Estado panameño a las constantes demandas territoriales de las Comunidades Wounaan, dichas Comunidades, junto con la organización estadounidense Native Future/ Futuros Nativos, consideran que es necesario examinar la posibilidad de presentar una demanda legal a nivel internacional con el objetivo de obtener la protección de los derechos territoriales de las Comunidades Wounaan.

Considerando la situación legal y política que enfrenta los Wounaan respecto a la defensa de sus territorios ancestrales, este informe tratará sobre la viabilidad de una petición o demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la falta de asegurar los derechos territoriales de los Wounaan. Dicha Comisión junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dictaminado en años recientes, resoluciones y sentencias favorables a los derechos colectivos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales. Por tanto, es necesario evaluar la situación de los Wounaan dentro del contexto legal panameño para determinar si se reúnen los requisitos de admisibilidad de casos ante la CIDH.

La información en este documento sobre la situación actual de los Wounaan fue obtenida durante un viaje realizado por el autor a Panamá, a invitación de Futuros Nativos, durante el 19 a 26 de mayo del 2007, para entrevistar con miembros y dirigentes de las Comunidades Wounaan, su asesor legal nacional y profesionales indígenas en Panamá para comprender la situación de los Wounaan y los pueblos indígenas de Panamá. También se realizó un viaje a las comunidades de Río Hondo y Plataneras con el fin de conocer más de cerca la situación de las Comunidades Wounaan. En base a dicha información, el presente informe plantea un plan de acción con estrategias a nivel nacional e internacional por el cual las Comunidades Wounaan podrían realizar el reconocimiento legal que garantice sus derechos territoriales y su desarrollo, económico y cultural que en sí depende de la seguridad jurídica de sus tierras.

## II. La lucha de las Comunidades Wounaan en defensa de su territorio

Las Comunidades Wounaan, con una población total de unas 942 personas<sup>1</sup>, actualmente habitan y utilizan extensiones de territorio alrededor de los ríos Hondo, Platanares y Majé en la provincia de Panamá conforme a sus usos y costumbres tradicionales. El presente asentamiento de las Comunidades data desde la década de los 1940's, no obstante, ellas se encuentran dentro de la extensión del territorio panameño ancestralmente ocupado y utilizado por el pueblo wounaan desde antes de la presencia europea en la región.

Las tres comunidades, junto con otras doce comunidades wounaan en la provincia de Panamá, han permanecido fuera del régimen de comarcas indígenas que se han creado individualmente por leyes y reglamentadas por decretos de cartas orgánicas desde 1953, y que en el caso de los pueblos emberá y wounaan en la provincia de Darién llevó a la creación de una comarca común – la Comarca Emberá-Wounaan<sup>2</sup>. Al no gozar de un reconocimiento jurídico de sus tierras, el Estado considera que dichas tierras pertenecen al Estado. Esto ha facilitado la invasión de las tierras Wounaan por parte de colonos no indígenas (o *latinos*) desde la década de los 1970's.

Los colonos han incursionado dentro de las tierras utilizadas por los Wounaan a pesar de que los comunitarios han deslindado los límites de sus tierras. Los colonos se dedican a cortar y quemar vastas extensiones para sembrar pasto para su ganado y otros cultivos, y generalmente no construyen casas permanentes dentro del territorio Wounaan. Últimamente, ha sido imposible poder dialogar con los colonos para llegar a un entendimiento puesto que ha habido un clima de amenaza y tensión en contra de los Wounaan cuando reclaman sus derechos ante los colonos. Según los Wounaan, los colonos han sido incitados por funcionarios a nivel municipal, en particular el alcalde de la ciudad de Chimán, lo cual explica la tolerancia y falta de acción frente a tales invasiones a través de los años. Los enfrentamientos con los colonos y la destrucción ecológica que éstos ocasionan, amenazan con empeorar en la medida que el territorio de los Wounaan continúe siendo invadido por los colonos y dicho territorio no goce de un reconocimiento legal que sea acatado por los colonos y funcionarios de gobierno.

El reclamo de las Comunidades Wounaan comprende conjuntamente un total de 20,000 hectáreas lo cual constituye un territorio actualmente habitado y utilizado para actividades tradicionales de caza, pesca y cultivos; y que contiene además plantas y árboles esenciales para construcción de viviendas, fabricación de canoas, artesanías y para usos medicinales y religiosos. La demarcación y titulación pretendida por las Comunidades se llevaría a cabo mediante dos bloques – uno que comprende Río Hondo y Platanares y el segundo siendo el de la comunidad de Majé – ya que entre Majé y las

---

<sup>1</sup> Universidad de Panamá – Instituto de Estudios Nacionales, *Informe Final: Encuesta Socio-Económica de las Comunidades Indígenas Wounaan de Chimán*, Panamá: IDEN (mayo de 2004), pág. 2.

<sup>2</sup> Véase, Aresio Valiente López, *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*, Panamá: Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), (2002), págs. 14-21.

otras dos comunidades existen varios asentamientos de colonos que harían muy difícil que se titularan extensiones de tierras contiguas a favor de las tres Comunidades.

*A. Gestiones emprendidas por las Comunidades Wounaan en defensa de su territorio*

Según la información obtenida de miembros de las Comunidades Wounaan, la lucha por obtener el reconocimiento y protección de sus tierras comenzó en la década de los 1960's y se hizo más constante y urgente desde los 1980's como consecuencia de la creciente invasión de los colonos. Los Wounaan han enviado una serie de cartas y denuncias ante distintas instancias incluyendo la oficina de Reforma Agraria, la Dirección Nacional de Política Indigenista y el Ministerio de Gobierno y Justicia solicitando la legalización de sus tierras y la protección de éstas ante las invasiones de los colonos. Los Wounaan nunca han obtenido una respuesta efectiva a estas cartas.

Fue a raíz de un enfrentamiento entre colonos y los Wounaan en 2004, que se realizó una reunión entre los Wounaan, los colonos y la entonces vice ministra de Gobierno y Justicia en octubre del año 2005 en donde se llegó a un acuerdo en el cual los colonos se comprometieron a no realizar más incursiones en el territorio de las Comunidades. En una reunión posterior con la mencionada vice ministra, en noviembre de 2005, se hizo el compromiso también de construir una posta policial donde se instalarían unos policías forestales para vigilar el territorio de las Comunidades. El acuerdo fue observado solo por un breve tiempo y las invasiones por parte de los colonos continuaron. Hasta el momento, el puesto de los policías forestales no se ha terminado de construir por lo que su presencia no se ha dado todavía.

Los miembros de las Comunidades junto con su asesor legal nacional han intentado comunicarse con la mencionada vice ministra para tratar sobre las violaciones del acuerdo suscrito con los colonos. Las Comunidades han presentado escritos de aclaración de resolución ante el Ministerio de Gobierno y Justicia en relación con el asunto del acuerdo provisional y su falta de implementación. A la vez, se ha presentado al Ministerio un proyecto de decreto de ley para la legalización de sus tierras. No se ha dado respuesta a estas gestiones lo cual se aduce a la promoción de la vice ministra al puesto de ministra lo cual supuestamente ha dificultado su seguimiento al caso de los Wounaan<sup>3</sup>.

En cuanto a la situación específica de los colonos y los efectos de sus actividades en el medio ambiente, los Wounaan tampoco han obtenido buenos resultados por parte de autoridades encargadas de cuidar el ambiente. En el año 2005, la Fiscalía del Ambiente junto con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) intervino en contra de dos colonos presentes en territorio Wounaan, los cuales fueron detenidos y se les impuso una sanción monetaria leve de US\$150. Al parecer, los dos colonos no fueron procesados cabalmente y fueron liberados. De acuerdo a la Ley General del Ambiente, le compete a la Fiscalía Superior del Ambiente investigar los delitos ambientales en la provincia de

---

<sup>3</sup> Comunicación del Dr. Juan Quinto, asesor nacional de los Wounaan, a Futuros Nativos, (5 de junio de 2007).

Panamá<sup>4</sup>. Sin embargo, esta disposición no ha resultado ser efectiva ya que para iniciarse la investigación de los delitos ecológicos, la ANAM ha requerido los nombres particulares de los colonos y en ocasiones en que dicha institución ha enviado personal para constatar las actividades de los colonos, éstos nunca han estado presentes. Según miembros comunitarios Wounaan, esta exigencia de información exacta sobre las identidades de los colonos ha ocasionado la falta de investigación y sanción de éstos por parte de las autoridades encargadas de proteger el medio ambiente<sup>5</sup>.

Aparte de estas gestiones a nivel local, las Comunidades Wounaan también han participado en las actividades de cabildeo que los pueblos emberá y wounaan han realizado por varios años a nivel nacional para la aprobación de una propuesta de Ley de Tierras Colectivas a favor de comunidades indígenas fuera del sistema comarcal. El gobierno, en cambio, ha optado por presentar su propia contrapropuesta para la legalización de tierras la cual ha sido criticada por los indígenas por desconocer sus derechos y aspiraciones<sup>6</sup>. Sea cual sea el motivo exacto por el impasse que experimenta la propuesta de legalización de las Tierras Colectivas<sup>7</sup>, es aparente que hay una falta de voluntad por parte del gobierno nacional para crear más comarcas o reconocer grandes extensiones de tierra territoriales a favor de pueblos y comunidades indígenas. En el caso más concreto de las tres Comunidades Wounaan, el gobierno no ha atendido las demandas por el reconocimiento y protección de sus tierras y ha permitido que autoridades locales y municipales del municipio de Chimán favorezcan los intereses de los colonos latinos que acometen en contra los derechos humanos de los indígenas y en contra de la legislación ambientalista.

---

<sup>4</sup> Ley General del Ambiente, Gaceta Oficial No. 23,578, 3 de julio de 1998, citada en, Valiente López, *supra* nota 2, pág. 213.

<sup>5</sup> Según lo relatado por los miembros comunitarios, ellos desconocen la identidad de los colonos debido a que éstos no permanecen un largo tiempo en sus asentamientos ilegales y a la vez ellos venden sus “derechos” a otros grupos de colonos de manera constante, lo que imposibilita saber qué colonos están presentes durante un determinado período de tiempo. No obstante, los miembros comunitarios sospechan que la policía y autoridades ambientalistas sí conocen efectivamente la identidad de los colonos y se han rehusado a dar esa información a las mismas Comunidades Wounaan.

<sup>6</sup> Véase, Declaración de los pueblos indígenas de Panamá, suscrita en la Ciudad de Panamá (28 de abril de 2007) durante el Foro Indígena: Planificando en Incidencia Política y la Unidad de los Pueblos Indígenas de Panamá para el logro de reconocimiento legal de la Propiedad Colectiva de la tierra y/o territorios, los días 27 y 28 de abril de 2007, pág. 2. (“[La Declaración expresa la preocupación de líderes y dirigentes indígenas en Panamá por] el poco interés [por parte del gobierno] de atender la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento legal de sus territorios ancestralmente ocupados... [y porque el] gobierno Nacional presentó una contrapropuesta para la legalización de tierras colectivas en forma inconulta que lesiona y afecta los principios de derechos colectivos indígenas”).

<sup>7</sup> Según lo comunicado por miembros de las Comunidades y ciertos profesionales indígenas, la propuesta de Ley de Tierras Colectivas, tal como lo entiende el gobierno, consiste en demarcar “globos” de territorio a favor de un solo pueblo indígena, los que resultaría inviable para las Comunidades Wounaan debido al carácter disperso de las comunidades wounaan y emberá en la provincia de Panamá, y por tanto el gobierno insiste en no querer supuestamente lesionar los derechos de colonos y afro descendientes que viven entre las distintas comunidades indígenas. Esta postura ha tergiversado las reivindicaciones territoriales de las Comunidades ya que éstas comprenden bien la dificultad de establecerse un solo globo para todos los Wounaan y es por eso que han propuesto globos más “individualizados” como es el caso de sus propuestas para la demarcación separada del bloque de Río Hondo/Platanares y del bloque para la comunidad de Majé.

### *B. Acciones legales a nivel nacional proyectadas para la defensa del territorio Wounaan*

Las Comunidades Wounaan junto con su asesor legal nacional tienen proyectado interponer una querrela penal, administrativa y civil en contra del alcalde de Chimán por incumplir los compromisos bajo el convenio del 2005 en que se le imputa a dicho funcionario actos de extralimitación de funciones, abuso de autoridad y desacato<sup>8</sup>. Se tiene también proyectado a largo plazo interponer recursos de apelaciones y de amparo de garantía en relación con el incumplimiento del convenio, por el cual se necesita primero obtener una resolución por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia ya sea a favor o en contra de los asuntos relacionados con los derechos territoriales de los Wounaan abordados en el convenio de 2005.

Estas acciones legales estarían encaminadas hacia la protección y el respeto de los límites territoriales propuestos por los Wounaan frente a las invasiones constantes por parte de los colonos latinos. De acuerdo a esta estrategia, si no se recibe una respuesta satisfactoria por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia en torno a las solicitudes de aclaración de resolución, se podrá acudir a un tribunal de apelación dentro de un período de por lo menos 5 meses del cual dependiendo del resultado de dicha acción, se llegará a presentar eventualmente una acción de amparo de garantía ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

En relación con esta última acción, se podría llegar a la etapa de una resolución final por parte de la Corte Suprema dentro de un período de dos años. Este factor temporal es un asunto importante ya que como se verá a continuación, uno de los requisitos fundamentales para la presentación de peticiones a instancias internacionales de derechos humanos es el agotamiento de recursos legales internos. Es por eso que una evaluación de las gestiones emprendidas por los Wounaan a nivel nacional así como del marco jurídico panameño en materia de derechos indígenas es necesaria para determinar la viabilidad de llevar el caso de los Wounaan al nivel del sistema interamericano de derechos humanos.

### **III. Perspectivas de una demanda ante el sistema interamericano de derechos humanos por parte de las Comunidades Wounaan**

La situación de inseguridad jurídica y de desprotección de tierras indígenas ha sido objeto de denuncias y demandas ante instancias internacionales tal como los órganos de derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Dentro del sistema de protección de derechos humanos de los países miembros de la OEA figuran la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión Interamericana” o “CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte” o “Corte Interamericana”). Estos órganos están facultados para atender demandas, ya sea por Estados, personas particulares o colectividades como pueblos indígenas, que alegan que un Estado haya violado sus derechos humanos amparados bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la

---

<sup>8</sup> Comunicación de Juan Quinto, *supra* nota 3.

Convención” o “Convención Americana”) la cual fue ratificada por Panamá en 1978. Una vez que la Comisión Interamericana haya constatado la violación de estos derechos y, en caso de que un Estado no está dispuesto a seguir las recomendaciones y resoluciones de la CIDH en cuanto al respeto de los derechos humanos del denunciante, el caso puede ser remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la máxima instancia en el sistema interamericano, cuyas sentencias son vinculantes y obligatorias<sup>9</sup>.

Existen tres condiciones que deben cumplirse antes de que la Comisión Interamericana admita un caso: 1) se debe alegar que un Estado ha violado los derechos establecidos dentro de los instrumentos legales sobre derechos humanos a nivel de la OEA tal como la Convención Americana<sup>10</sup>; 2) se debe haber agotado todos los recursos legales internos del país donde ocurrió la violación y la petición del denunciante debe presentarse dentro de seis meses después de la resolución final sobre el caso dentro del sistema judicial nacional; y 3) la denuncia no debe ser parte de otro procedimiento contencioso internacional.

A continuación se hará un análisis de las tres condiciones arriba mencionadas para hacer una determinación sobre las estrategias que deben realizarse a nivel nacional o internacional relacionadas con la reivindicación de los derechos humanos y territoriales de las Comunidades Wounaan.

#### *A. Violaciones de la Convención Americana por parte del Estado de Panamá*

En las últimas dos décadas, los pueblos indígenas han logrado importantes avances en el reconocimiento de sus derechos humanos a nivel internacional. Por ejemplo, dentro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un órgano afiliado a la ONU, se ha elaborado el primer tratado internacional vinculante sobre derechos de pueblos indígenas – el Convenio 169 sobre pueblos indígenas - el cual establece como principio rector el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir control de sus propias instituciones y formas de vida... y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones”<sup>11</sup>. Bajo el Convenio 169, los Estados partes se comprometen a “respetar la importancia especial que para [los pueblos indígenas] reviste su relación con las tierras o territorios... que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”<sup>12</sup>. De manera similar, proyectos de declaración sobre

---

<sup>9</sup> Véase, Convención Americana sobre Derechos Humanos, (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos). Para llevar un caso ante la Corte Interamericana, un Estado parte tiene que aceptar la jurisdicción de la Corte – lo cual es el caso de Panamá.

<sup>10</sup> Los otros instrumentos legales sobre derechos humanos a nivel interamericano incluyen la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (que se aplica a los Estados miembros de la OEA que no hayan ratificado la Convención Americana) y los dos Protocolos Adicionales a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre la Abolición de la Pena de Muerte.

<sup>11</sup> Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Adoptado por la 76 sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 27 de junio de 1989, Entrado en vigor el 5 de septiembre de 1991.

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. 13.(1). El Convenio 169 establece también que el use del término de *tierras* junto con el de *territorios* “cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan de alguna otra manera”, art. 13(2).

derechos de los pueblos indígenas propuestos dentro de la ONU y OEA han reconocido los derechos de los pueblos indígenas a sus propias culturas, instituciones sociales y políticos así como a sus territorios ancestrales y a los recursos naturales que se encuentran en sus territorios<sup>13</sup>.

Si bien, el Convenio 169 no ha sido ratificado por Panamá, éste Convenio junto con los proyectos de declaración arriba mencionados, representan la evolución dentro del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas la cual ha sido reconocida y utilizada por la Comisión y la Corte Interamericana para interpretar las disposiciones de la Convención Americana respecto a derechos humanos tales como el derecho a la propiedad privada, a la protección judicial contra violaciones de los derechos fundamentales, y el derecho a la vida.

En cuanto al derecho a la propiedad privada y a la protección judicial, reconocidos bajo los artículos 21 y 25 de la Convención Americana respectivamente, la Corte Interamericana ha sentado un importante precedente internacional en la primera y más emblemática sentencia internacional sobre derechos indígenas, el caso *Awas Tingni vs. Nicaragua* de 2001<sup>14</sup>. El caso *Awas Tingni* es de especial relevancia para las Comunidades Wounaan ya que se trataba de una comunidad indígena en Nicaragua cuyas tierras ancestrales no habían sido reconocidas por el gobierno nicaragüense el cual había también otorgado una concesión maderera dentro de ese territorio sin el previo consentimiento de la comunidad Awas Tingni. Las tierras de Awas Tingni también se veían amenazadas por la invasión de colonos mestizos provenientes de otra región del país. Al igual que las Comunidades Wounaan, Awas Tingni era una comunidad cuyo asentamiento actual databa desde unas 5 décadas pero era parte de una extensión geográfica de territorio usada extensivamente por esa comunidad para sus actividades de caza, pesca y agricultura desde tiempos inmemoriales.

En base a los avances jurídicos internacionales ya mencionados, la Corte declaró que el derecho a la propiedad bajo la Convención Americana “comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal”, e incluye los derechos sobre los recursos naturales dentro de esas tierras comunitarias, y de acuerdo con el significado dado a esos derechos por el “derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” de las comunidades indígenas<sup>15</sup>. La Corte reconoció que el “derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta... [por tanto] la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente

---

<sup>13</sup> Véase, Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, en su 133 sesión, durante su 95 periodo de ordinario de sesiones; y, Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y aprobado por la Subcomisión de Prevención de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Doc. ONU: E/CN.4/1995, E/CN.4/Sub.2/1994/56 (1994).

<sup>14</sup> Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (Fondo y reparaciones), Sentencia de 31 de agosto de 2001, Cte. I.D.H. (Serie C) No. 79 [en adelante “Caso Awas Tingni”].

<sup>15</sup> *Ibidem*, párrs. 148-49.

registro”<sup>16</sup>. Por consiguiente, la Corte ordenó a Nicaragua a delimitar, demarcar y titular las tierras de Awas Tingni con “la plena participación” de la comunidad y “tomando en consideración [su]... derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>17</sup>.

En cuanto al derecho a la protección judicial, la Corte Interamericana determinó que este fue violentado debido a la falta de respuesta efectiva a los recursos judiciales interpuestos por Awas Tingni a nivel interno para proteger sus derechos en relación con la concesión maderera y debido también a la ausencia de mecanismos efectivos dentro del ordenamiento jurídico interno de Nicaragua para demarcar y titular las tierras indígenas en la región de la Costa Atlántica de ese país<sup>18</sup>. Esta violación del artículo 25 de la Convención hizo que la Corte ordenara a Nicaragua a “adoptar las medidas legislativas, administrativas... para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas”<sup>19</sup>.

El tipo de reparaciones no monetarias ordenadas por la Corte Interamericana en el caso *Awas Tingni* como consecuencia de las violaciones a los derechos colectivos de propiedad y de una protección judicial efectiva bajo la Convención Americana serían también necesarias para las Comunidades Wounaan. Es evidente que las Comunidades Wounaan necesitan de un reconocimiento legal de su propiedad colectiva acorde con sus propias prácticas, formas de asentamiento, su “derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”. Por tanto, las Comunidades requieren de la delimitación, demarcación y titulación del total de 20,000 hectáreas que actualmente utilizan y reclaman. Asimismo, la situación de las Comunidades Wounaan también demuestra que necesitan de un recurso administrativo o legal para hacer proteger sus derechos de propiedad y también necesitan un mecanismo efectivo para solicitar y obtener la demarcación y titulación de sus tierras.

Las Comunidades Wounaan no han gozado del mismo reconocimiento legal de los territorios indígenas que el de las comunidades indígenas amparadas bajo las distintas leyes de comarcas. Al no estar protegidas bajo este régimen especial, las Comunidades carecen de seguridad jurídica sobre los límites territoriales que han tratado de reivindicar desde por lo menos dos décadas. En cuanto a otro tipo de legislación que pudiera solucionar este problema, se encuentra la propuesta de Ley de Tierras Colectivas que actualmente se encuentra estancada dentro de la asamblea legislativa nacional. Aparte de lo anterior, la única disposición legal con que las Comunidades Wounaan podrían fundamentar su reclamo territorial colectivo sería a través de la Constitución Política de Panamá cuyo artículo 123 “garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social”. Además, se establece que la “Ley regulará los procedimientos que deben

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, párr. 95.

<sup>17</sup> *Ibidem*, párr. 164. La Corte Interamericana también dispuso que mientras esa delimitación, demarcación y titulación no se haya realizado, el Estado de Nicaragua debería de “abstener de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce” de las tierras de Awas Tingni, *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 139.

<sup>19</sup> *Ibidem*, párr. 164.

seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras”<sup>20</sup>.

Bajo el artículo 123 de la Constitución, el Estado debería proveer la propiedad colectiva anhelada por los Wounaan y ésta no tiene que ser necesariamente bajo el sistema de comarcas ya que se requerirá de propiedades colectivas más individualizadas para los dos bloques de las Comunidades Wounaan. Es más, el Estado debería de haber adoptado una legislación específica para “regular los procedimientos” para reconocer las tierras indígenas como establece la misma Constitución. Al no proveer este importante mecanismo para facilitar la solicitud y consiguiente otorgamiento de títulos colectivos indígenas, el Estado panameño está vulnerando los derechos de los Wounaan reconocidos por la legislación nacional y el derecho internacional, en particular la Convención Americana.

Si bien, se podría argüir que los Wounaan podrían solicitar un título bajo el Código Agrario, este resulta inadecuado ya que no reconocería el carácter colectivo de comunidades indígenas, no otorgaría una cantidad suficiente de tierras para los usos tradicionales de las Comunidades, y no consideraría los usos tradicionales de las Comunidades Wounaan sobre toda la extensión del territorio reclamado como una “explotación racional” de la tierra que cumple con la “función social”<sup>21</sup> ordenada por dicha ley. El régimen agrario favorecería más bien la explotación realizada por los colonos<sup>22</sup> que perjudican el territorio y los bosques de los Wounaan. Por tanto, a excepción de las comunidades indígenas protegidas bajo las leyes de comarca, los pueblos indígenas de Panamá carecen de un mecanismo efectivo para atender y solucionar sus reclamos específicos para una propiedad colectiva que respete sus formas de tenencia de la tierra, y sus varios usos y costumbres.

Como se puede entrever de una comparación con el caso de *Awás Tingni vs. Nicaragua*, la situación de las Comunidades Wounaan refleja una violación semejante de los derechos a la propiedad y protección judicial amparados bajo la Convención Americana y por tanto se puede considerar que esto amerita la presentación de un caso ante el sistema interamericano de derechos humanos. Hay mucha probabilidad que la Comisión Interamericana estimaría que sí existe una violación a los derechos humanos mencionados y asimismo, es muy probable que la CIDH y la Corte (si se llegara a esa etapa) dictaminen que el Estado panameño debiera adoptar mecanismos administrativos o legislativos para delimitar, demarcar y titular tierras indígenas. No obstante, es necesario considerar el siguiente requisito para la presentación de denuncias ante la

---

<sup>20</sup> Constitución Política de la República de Panamá de 1972, art. 123.

<sup>21</sup> Véase, Código Agrario, Ley No. 37 (21 de septiembre de 1962), Gaceta Oficial No. 14.726, arts. 1-4, 12, 30, 64; y Zachary McNish, *The Awás Tingni Decision and the Land Rights of the Wounaan Indigenous People of Eastern Panama*, Tesis para título de derecho/ Juris Doctorate, Duke University School of Law (2006), págs. 10-11.

<sup>22</sup> Entre los tipos de uso que el Código Agrario reconoce como en cumplimiento de la “función social” de la propiedad privada se encuentran: la cultivación de pastos para ganado vacuno o caballar “en una proporción no menor de un animal por cada dos hectáreas de terreno”; y, “que se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras partes de su extensión” *Ibidem*, art. 30.

CIDH que consiste en los recursos internos que los Wounaan deben de agotar antes de presentar su demanda ante esa instancia.

### B. *El agotamiento de recursos internos*

La Convención Americana establece que una petición requiere que el peticionario haya “interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna” y que la petición “sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en [que la víctima] haya sido notificado de la decisión definitiva”<sup>23</sup>. Según la Convención, el requisito de agotamiento de recursos internos no se aplicaría en situaciones en que:

- a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos<sup>24</sup>.

Un vistazo al marco jurídico panameño evidencia que para las comunidades indígenas excluidas del régimen de comarcas, no existe un mecanismo legal, ya sea administrativo o judicial, que proteja los derechos de propiedad colectiva según los estándares dilucidados en el caso *Awás Tingni* y el Convenio 169 de la OIT. Esto es precisamente el resultado del vacío generado por el artículo 123 de la Constitución panameña que deja para una fecha posterior, la regulación de los procedimientos para garantizar “la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva” de las comunidades indígenas. Al no proveer más que lo dispuesto en este artículo, el Estado panameño se encuentra en violación del artículo 25 de la Convención Americana puesto que las Comunidades Wounaan no tienen recurso a un procedimiento judicial o administrativo que haga valer dicho reconocimiento, aunque superficial, de sus derechos; y como ya se ha mencionado, el régimen agrarista panameño no representa un mecanismo viable o adecuado para obtener el reconocimiento de su propiedad colectiva. Esto significa que los Wounaan pueden exponer que la primera excepción arriba mencionada es aplicable en su caso ya que no hay nada más dentro de la legislación interna de Panamá que proteja el derecho de los Wounaan a un procedimiento eficaz y aceptable para las comunidades indígenas que resulte en la demarcación y titulación efectiva de sus tierras y las tierras de otras comunidades indígenas fuera de las comarcas.

Puesto que el Estado panameño se ha pronunciado en contra de la creación de más comarcas y también se ha obstaculizado el proyecto de Ley de Tierras Colectivas, las Comunidades Wounaan no pueden beneficiarse de previas prácticas del Estado o de actividades y propuestas de leyes a nivel nacional en pro de derechos territoriales indígenas. Por tanto, cualquier mecanismo, precedente político u oportunidad que el régimen comarcal pueda haber aportado a favor de los Wounaan se ha obstruido. Si bien se puede considerar que deben agotarse las acciones judiciales proyectadas en relación con el alcalde de Chimán y la resolución en contra o a favor del acuerdo provisional del

---

<sup>23</sup> Convención Americana, *supra* nota 9, art. 46(1).

<sup>24</sup> *Ibidem*, art. 46(2).

2005, se tiene que vislumbrar lo que dichas acciones pueden lograr respecto la falta de un proceso eficaz y permanente que garantice los derechos territoriales de los Wounaan y de otras comunidades indígenas de Panamá en la misma situación.

Suponiendo que la querrela en contra del alcalde de Chimán sea exitosa, esto no proveerá un mecanismo o procedimiento efectivo para titular las tierras de los Wounaan o de otras comunidades indígenas fuera de las comarcas. Lo mismo se puede deducir de cualquier acción legal en contra de los colonos ya sea por medio de una querrela civil o por medio de una acción por parte de la fiscalía del ambiente, lo cual ha sido una protección ilusoria e ineficaz. Igualmente, la acción de amparo de garantía tampoco proveerá dicho mecanismo aunque se puede pensar que podría resultar en un reconocimiento de los límites territoriales propuestos por los Wounaan durante las negociaciones con la ex vice ministra de Gobierno y Justicia y los colonos. Es importante reflexionar si dicho recurso se fundamentaría en una disposición legal o constitucional específica sobre pueblos indígenas o si sería por violaciones de garantías que el proceso administrativo general utilizado por el Ministerio de Justicia debería de haber protegido.

Otro factor importante es el tiempo que debe transcurrir antes de que los Wounaan puedan obtener una decisión definitiva por parte de la Corte Suprema de Justicia. Según el Código Judicial panameño, la acción de Amparo de Garantías Constitucionales establece el derecho de “[t]oda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que la Constitución consagra” a revocar dicha orden<sup>25</sup>. Cabe resaltar que los Wounaan nunca han obtenido una resolución u orden “de hacer o de no hacer” durante el período de por lo menos 20 años que ellos han reclamado sus derechos territoriales y por tanto no han podido utilizar la acción de amparo como mecanismo para proteger la escasa protección que les confiere la Constitución panameña.

Es a la vez muy incierto el resultado de las diferentes gestiones que se han hecho y están por hacer para que el Ministerio de Gobierno y Justicia emita una resolución respecto el acuerdo provisional. Puesto que lo más probable es que se tenga que esperar por lo menos cinco meses para interponer una apelación en base a un “silencio administrativo” y puesto que dicho asunto talvez se resuelve dentro de dos años a nivel del tribunal máximo nacional, se debe admitir que habrá una inaceptable retardación de justicia ya que los Wounaan viven una situación urgente a raíz de las depredaciones ocasionadas por los colonos como consecuencia de la desprotección de sus derechos territoriales. Por tanto, los Wounaan se pueden valer de la tercera excepción bajo el artículo 46(2) de la Convención Americana por haber “un retardo injustificado en la decisión sobre” los recursos de jurisdicción interna.

---

<sup>25</sup> Código Judicial de Panamá, *Título III, Amparo de Garantías Constitucionales*, art. 2615. Como establece el Código Judicial, la “acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata”, *Ibidem*.

Es importante reflexionar y valorar el nivel de confianza que los Wounaan pueden tener en el sistema legal panameño para resolver la situación de su tenencia de la tierra o incluso el asunto relacionado con el alcalde de Chimán. Uno de los principios del derecho internacional generalmente aceptados por instituciones internacionales tales como la CIDH, es que no se “necesitan agotar aquellos procedimientos que es de esperar no produzcan resultados adecuados”<sup>26</sup>. Esto fue precisamente lo que alegaron los representantes legales de Awas Tingni en su petición inicial ante la CIDH aún cuando apenas se había interpuesto un recurso de amparo por la concesión maderera ya que esta acción legal no concernía el punto central de la petición el cual era que Nicaragua no había adoptado “las medidas que aseguren en forma efectiva los derechos territoriales indígenas poniendo en fin a la precaria situación de tenencia de la tierra”<sup>27</sup>. Este es el mismo problema que los Wounaan enfrentan actualmente y por tanto las acciones legales relacionadas con el alcalde o la eventual resolución del Ministerio de Gobierno y Justicia deben ser consideradas como procesos accesorios.

Lo que se tiene que destacar en una posible petición ante la CIDH, es que los Wounaan sufren la violación de sus derechos humanos, principalmente los derechos a su propiedad colectiva y la protección judicial debido a la falta por parte del Estado de Panamá de adoptar las medidas necesarias para afirmar y proteger los derechos territoriales de los Wounaan y otras comunidades indígenas. Como ejemplo de la condición de desprotección y amenaza a estos derechos humanos, el Estado ha permitido la invasión por parte de los colonos, situación que se puede desprender de las acciones legales relacionadas con el alcalde de Chimán y el incumplimiento de los acuerdos provisionales. Pero el punto más importante que se tiene que resaltar es que no existe una ley o procedimiento legal que facilite la legalización de las tierras Wounaan y la consiguiente protección frente a las acciones de terceros o colonos y por tanto los Wounaan, al igual que otras comunidades no beneficiadas por las comarcas, no cuentan con un recurso interno por el cual agotar.

### *C. Otros procedimientos internacionales*

En relación con la tercera condición para la presentación de peticiones ante la Comisión Interamericana, no se hará un análisis exhaustivo debido que el otro procedimiento contencioso internacional disponible a entidades no estatales - el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - no ha sido considerado previamente y a juicio del autor no sería el más adecuado para agilizar la legalización de las tierras Wounaan en vista de la más avanzada jurisprudencia en materia de derechos indígenas dentro del sistema interamericano. Por tanto, esta condición es inaplicable en el caso de los Wounaan ya que si se presenta una petición ante el sistema interamericano de derechos humanos, no habrá otra petición que esté pendiente dentro

---

<sup>26</sup> *Petición por la Comunidad Indígena Mayagna de Awas Tingni y Jaime Felipe Castillo Felipe, por sí mismo y por la Comunidad de Awas Tingni en contra de Nicaragua* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2 de octubre de 1995), pág. 26 [en adelante “Petición Awas Tingni”], citando a Hurst Hannum, “Implementando los Derechos Humanos: Un Estudio General de Estrategias y Procedimientos”, en *Guía para la práctica internacional de los derechos humanos* 19, 26 (Hurst Hannum ed., 2d ed. 1992).

<sup>27</sup> Petición Awas Tingni, *supra* nota 26.

del procedimiento contencioso del Comité de Derechos Humanos de la ONU en relación con el mismo caso.

Cabe señalar que existen procedimientos no contenciosos dentro del sistema de derechos humanos de la ONU que podrían ser utilizados por los Wounaan - quizá después de haberse admitido y tramitado su caso dentro del sistema interamericano. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), en años recientes han dado considerable atención a la problemática territorial de los pueblos indígenas mediante procedimientos de supervisión permanente de cumplimiento de los tratados sobre derechos humanos a nivel de la ONU. Estos dos órganos supervisan el cumplimiento por parte de los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, respectivamente. Los Estados partes de esos tratados internacionales tienen la obligación de presentar informes periódicos de cumplimiento ante los comités encargados de supervisar el tratado correspondiente.

La República de Panamá ha ratificado los tratados mencionados y por tanto, las Comunidades Wounaan así como otras comunidades y organizaciones de Panamá, en el momento oportuno, podrían presentar informes sobre su situación particular ante esas instancias cuando le corresponda al Estado de Panamá presentar un informe ante el Comité de Derechos Humanos o el CEDR. Estos comités discuten y examinan los informes presentados por los Estados respecto a asuntos específicos y luego adoptan observaciones y recomendaciones al respecto. Estas discusiones pueden girar en torno a asuntos y situaciones de violación de derechos humanos planteadas por ciudadanos del país examinado u ONG's, incluyendo comunidades y organizaciones indígenas<sup>28</sup>.

La utilización de los procedimientos de supervisión permanente del CEDR y Comité de Derechos Humanos puede ser una estrategia adicional a nivel internacional que podrían emplear los Wounaan. Sin embargo, lo más prudente, por cuestiones de tiempo y utilización de recursos, es que se dé prioridad primero a una posible demanda ante el sistema interamericano y, en una etapa posterior, cuando talvez haya una resolución por parte de la CIDH en el caso Wounaan, se puede usar estos procedimientos para reforzar cualquier dictamen favorable por parte de la CIDH.

#### *D. Otras consideraciones: solicitud de medidas cautelares ante la CIDH*

Dentro de la práctica de la CIDH, existe el mecanismo de medidas cautelares para atender situaciones de suma urgencia y de inminente peligro que pueden enfrentar las personas que acuden al sistema interamericano. Según el reglamento de la CIDH, en casos de "gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños

---

<sup>28</sup> Véase, S. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid: Editorial Trotta (2005), págs. 283-371.

irreparables a las personas”<sup>29</sup>. Si tales medidas son otorgadas por la CIDH, ésta “podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares” y según la CIDH, el “otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión”<sup>30</sup>.

El otorgamiento de medidas cautelares no depende de una determinación de admisibilidad o sobre el fondo del caso por parte de la Comisión. Por lo general, dichas medidas son solicitadas en la misma petición de la víctima que busca una determinación por parte de la CIDH o la Corte Interamericana respecto la actuación del Estado. Por consiguiente, dentro de una petición por parte de los Wounaan, se podría incluir una solicitud de medidas cautelares que consistirían en medidas que el Estado debe tomar para evitar el incremento de las actividades de los colonos que ocasionarían un daño irreparable. Dichas medidas podrían ser otorgadas durante las etapas iniciales del caso y así el Estado estaría más consciente de su responsabilidad de atender el problema de los colonos sin tener que esperarse una resolución respecto al asunto de la tenencia de la tierra, lo cual sería el fondo del caso. Se puede hacer referencia también a cualquier otro tipo de acciones o resoluciones por parte de funcionarios a nivel local, regional o nacional que amenacen la integridad del territorio Wounaan (por ejemplo, concesiones madereras o petroleras) mientras se trate de solucionar la cuestión de la legalización de las tierras Wounaan.

#### *E. Posibles resultados y desafíos que conlleva una demanda internacional*

Las resoluciones y sentencias dictaminadas por la Comisión y Corte Interamericana en materia de derechos indígenas, incluyendo el caso *Awás Tingni*, han generado avances trascendentales en el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos y han sentado importantes precedentes legales dentro y fuera del continente americano. A la vez, es importante recordar que continúan existiendo ciertas limitaciones en la aplicación del derecho internacional de derechos humanos en los ámbitos nacionales. Estas limitaciones giran en torno al hecho de que las instituciones internacionales de derechos humanos carecen de una “fuerza policial” que haga cumplir las resoluciones de tribunales internacionales y a la vez todavía se observan principios de “no injerencia” en los asuntos internos de un Estado por parte de la comunidad internacional. No obstante, como lo demuestran los varios procedimientos de supervisión y las varias resoluciones de los órganos de derechos humanos de la OEA y la ONU, “el principio de no injerencia en los asuntos internos no es absoluto, ni representa una barrera infranqueable para el interés internacional en los asuntos internos, como lo fue en épocas anteriores del desarrollo del derecho internacional”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Aprobado por la Comisión en su 109 período de sesiones (4-8 de diciembre de 200). art. 25(1). Disponible en el sitio web de la Comisión: <http://www.cidh.org/Default.htm> bajo “Documentos Basicos”.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 25(3)-(4).

<sup>31</sup> Véase, Anaya, *supra* nota 28, pág. 284.

Dicho esto, los tratados, convenios, resoluciones y sentencias judiciales internacionales deben considerarse como herramientas adicionales en un proceso continuo de negociación, cabildeo, presión política y acción legal a nivel nacional, regional e internacional. Una resolución por parte de la Comisión o Corte Interamericana a favor de los Wounaan posiblemente no generaría cambios inmediatos, pero sí daría un respaldo y un fundamento jurídico que actualmente no existe para los Wounaan en sus gestiones ante el Estado. En lo más mínimo, se puede esperar que una demanda ante la CIDH ayude a entablar un diálogo más serio con el Estado panameño en donde se podrá abogar por los derechos de los Wounaan empleando un lenguaje basado en los estándares internacionales sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. Lo ideal es que el Estado legalice las tierras Wounaan y se comprometa a detener el avance de los colonos durante las etapas iniciales de un caso ante la CIDH que incluye la posibilidad de que las partes lleguen a una “resolución amistosa”<sup>32</sup>.

Una demanda internacional también podría agilizar la aprobación de la propuesta de Ley de Tierras Colectivas o de otros tipos de legislación que promuevan los mismos pueblos indígenas. Por medio de una acción legal a nivel internacional, se pueden generar cambios positivos para otras comunidades indígenas y por tanto las Comunidades Wounaan podrían pensar en alianzas estratégicas con otras organizaciones o comunidades indígenas que apoyarían a los Wounaan en una posible demanda ante la CIDH.

Lo más importante de recordar es que los Wounaan no deben desistir de acciones legales y políticas a nivel nacional en caso de que se admita una demanda a nivel del sistema interamericano. Aún cuando se logre una resolución favorable por parte de la CIDH o la Corte, se deben anticipar problemas con su implementación y también con la continua falta de voluntad por parte del Estado en reconocer a plenitud los derechos de los pueblos indígenas. Una resolución o sentencia a favor de los Wounaan debe considerarse como una importante fuente de presión internacional del cual el Estado tendrá que tomar en serio y responder ante un organismo internacional. Dichas resoluciones y sentencias se tienen que usar como armas políticas en donde su contenido puede ser divulgado a otras instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, intergubernamentales e incluso financieras que posiblemente lleguen a presionar al Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales como condición a un beneficio económico o político<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Después de admitir un caso, la Comisión Interamericana se pone a disposición de las partes si éstas están interesadas en encontrar una solución amistosa la cual “puede ser alcanzada en cualquier etapa del trámite de una petición o caso”. Si inicialmente no se llega a una resolución amistosa, la CIDH continuará con la tramitación del caso respecto al fondo del caso. Ver, *Cómo presentar peticiones en el sistema interamericano*, Manual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, págs. 11-12. Disponible en el sitio web de la CIDH: [https://www.cidh.oas.org/cidh\\_apps/manual\\_pdf/MANUAL2002\\_S.pdf](https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/manual_pdf/MANUAL2002_S.pdf).

<sup>33</sup> Por ejemplo, a pesar de las dificultades que ha experimentado la comunidad de Awás Tingni en la implementación de la sentencia de la Corte Interamericana, hubo un instante en que la comunidad internacional logró presionar a Nicaragua a que cumpliera con una de las órdenes de la Corte – la adopción de un mecanismo legal para demarcar y titular tierras indígenas. Debido a que el Banco Mundial financió el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad en Nicaragua que requería de la seguridad jurídica de todas las tierras del país, Nicaragua tuvo que adoptar una ley de demarcación de tierras indígenas. El Banco Mundial condicionó el desembolso de unos fondos a la aprobación de dicha ley la cual tenía que ser conforme a la sentencia del caso *Awás Tingni*. Por consiguiente, Nicaragua aprobó la Ley 445 sobre el régimen de

Debido a que Panamá tiene cierta imagen positiva a nivel continental por motivo de las comarcas indígenas, se puede esperar que el Estado sí estará dispuesto a atender y solucionar la problemática de los Wounaan y de otras comunidades indígenas que carecen de la legalización de sus tierras. Eso sería una de los posibles efectos de una demanda ante el sistema interamericano de derechos humanos que deben ser considerados junto con otras acciones legales y políticas a nivel nacional.

#### **IV. Plan de acción**

Considerando las perspectivas favorables así como las ciertas limitaciones que existen dentro del sistema legal nacional e internacional para la defensa de los derechos territoriales de las Comunidades Wounaan, se puede pensar en una estrategia y plan de acción que comprenda las acciones legales y políticas a nivel local e internacional de forma complementaria. En cuanto a las acciones legales dentro de Panamá, los Wounaan y sus asesores locales pueden concentrarse en las acciones ya realizadas y las previstas para corto y largo plazo, mientras Futuros Nativos junto con consultores y otros posibles colaboradores pueden enfocar en el procedimiento ante el sistema interamericano, que a la vez requerirá de información y documentación que puedan proveer los Wounaan y sus asesores legales locales.

##### *A. Acciones a nivel nacional*

En cuanto a acciones de incidencia política, los Wounaan deben seguir en sus intentos de volver a reunirse con la ahora ministra de Gobierno y Justicia para hacer cumplir el acuerdo provisional, especialmente lo que concierne las invasiones por parte de los colonos. En dichas acciones de incidencia ante dicha ministra u otros funcionarios con que ha habido contacto en el pasado, se debe enfatizar la pretensión de los Wounaan de obtener el reconocimiento y protección de su propiedad colectiva utilizándose el discurso del derecho internacional a favor de “tierras” y “territorios” indígenas (como es el caso del Convenio 169) que incluyen los derechos a los recursos naturales así como el lenguaje de la demarcación y titulación de la tierra conforme al “derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” de las Comunidades, como lo afirma el caso *Awas Tingni*.

También podría continuarse el proceso de cabildeo para la aprobación de la Ley de Tierras Colectivas y trabajar conjuntamente con las demás comunidades y organizaciones indígenas que estén luchando por dicha ley. Una cuestión que podría examinarse es si dicha propuesta de ley brindaría un mecanismo en donde otras comunidades indígenas podrán solicitar y obtener la legalización de sus tierras o si dicha ley, como es el caso de las leyes de comarca, solo se aplicaría a ciertas comunidades pero no a nivel nacional. Se podría pensar en promover un mecanismo permanente y específico para que todas las

---

propiedad comunal de pueblos indígenas en la Costa Atlántica de Nicaragua en el año 2003 y la cual era en realidad un anteproyecto de ley que varias organizaciones indígenas habían tratado de impulsar dentro de la asamblea legislativa en años anteriores pero sin éxito. Este fue un efecto concreto del caso *Awas Tingni*.

comunidades indígenas puedan solicitar y obtener la legalización de sus tierras y con el consiguiente derecho sobre sus recursos naturales. Aunado a esto, se podría continuar presionado por la ratificación del Convenio 169 de la OIT ya que Panamá solo ha ratificado el Convenio 107 de 1957 que no refleja los estándares internacionales contemporáneos sobre derechos indígenas. El Convenio 169 también serviría de herramienta para fundamentar las demandas territoriales y de otra índole de los pueblos indígenas, además que también incluye el deber de que se establezca un mecanismo para atender los reclamos territoriales de los pueblos indígenas<sup>34</sup>.

En el ámbito legal, se deberá proseguir a realizar las acciones legales contencioso-administrativas y judiciales relacionadas con el abuso de autoridad del alcalde de Chimán y el incumplimiento de los compromisos bajo el acuerdo provisional. Se podría considerar una querrela en contra de colonos de los cuales se conozca su identidad. Asimismo, cualquier otra acción para instar la continua vigilancia por parte de las autoridades ambientales (ya sea la fiscalía ambiental o los policías forestales) será necesaria para seguir enfrentando la situación de los colonos. Cualquier documentación que evidencie alguna demora injustificada o alguna respuesta negativa en relación a estas gestiones será de importancia para fines de comprobar ante la CIDH la continuada violación de los derechos de los Wounaan.

#### *B. Acciones a nivel internacional*

En cuanto al trabajo relacionado con la preparación de una demanda ante el sistema interamericano, se puede proyectar que dentro del período de un año (o antes) se puede presentar una petición formal ante la CIDH en base a la falta de protección y falta de recursos legales en relación con el asunto territorial. La petición incluirá una solicitud de medidas cautelares en relación con los colonos. A la vez es importante recordar que la tramitación de las peticiones y los casos en la CIDH conllevaría por lo menos varios meses y más probable uno o dos años. Al ver los demás casos presentados ante la Corte Interamericana en materia indígena, parece que por lo menos tres años pueden transcurrir después de ser admitido un caso por la Comisión, antes de que un caso se lleve ante la Corte. Por tanto un proyecto conjunto entre los Wounaan, Futuros Nativos y los asesores nacionales e internacionales en torno a acciones legales ante el sistema interamericano debe tener en vista actividades a corto y largo plazo.

A corto plazo (un período inicial de un año) se puede preparar la petición ante la Comisión. Se requerirá de cierta información para usar como evidencia de los hechos alegados la cual se anexarán a la petición. El tipo de documentos que debería anexarse a la petición incluye: 1) un grupo representativo de comunicaciones enviadas por los Wounaan a distintas autoridades de gobierno durante las últimas dos décadas solicitando

---

<sup>34</sup> Véase, Convenio 169, *supra* nota 11, art. 14 (2)(3):

2) Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3) Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

la legalización de sus tierras y acción en contra de los colonos; 2) cualquier respuesta por parte del gobierno a estas comunicaciones; 3) cualquier mapa o croquis de las tierras Wounaan presentado ante funcionarios de gobierno y que demuestra el reclamo territorial de éstas; 4) una copia del acuerdo provisional, si éste es imposible de proveer, entonces se podría obtener declaraciones juradas (affidávit) de funcionarios y otros testigos sobre las reuniones que se dieron entre los Wounaan, los colonos y el gobierno y sobre el contenido del acuerdo; 5) cualquier otro tipo de acuerdo o convenio con terceras personas, ya sea colonos o incluso empresas madereras o de otro tipo en donde se mencione la existencia de los reclamos territoriales de los Wounaan; y 6) copias de las demandas legales interpuestas por los Wounaan relacionadas con el alcalde, los colonos, o la resolución sobre el acuerdo provisional junto con copia de cualquier resolución preliminar o final por parte de los tribunales.

Durante este período inicial también se podría obtener otra información que resultaría útil a largo plazo (o sea después de un año o después de presentarse una petición), ya sea durante la etapa de resolución amistosa o incluso durante posibles audiencias sobre el fondo del caso ante la Comisión o la Corte. Es necesario conseguir información, estudios y publicaciones etnográficas sobre la presencia ancestral de los Wounaan en la región donde actualmente habitan. Se debe anticipar que el gobierno alegará que los Wounaan no son originarios del lugar donde habitan puesto que los poblados actuales datan desde apenas 5 décadas<sup>35</sup>. A la vez, este tipo de prueba es necesaria para enfatizar que dichas tierras no deben ser consideradas simplemente como tierras estatales aún cuando haya habido en el pasado ciertas empresas o personas particulares en el área antes de los asentamientos actuales de los Wounaan. El concepto de “tierras baldías” estatales fue rechazado rotundamente por Awas Tingni durante todo el proceso ante el sistema interamericano y es recomendable que los Wounaan y sus asesores afirmen e impulsen el concepto de derecho consuetudinario ancestral y que no se hable de dichas tierras como estatales. Como la Corte estableció en Awas Tingni, el Estado debe reconocer la propiedad indígena en base a la posesión actual que deriva de su presencia ancestral aunque ésta carezca de un título real.

A largo plazo, también se deberá contar con testigos y expertos que pudieran testificar sobre los Wounaan, su uso tradicional de la tierra, su lucha por la tierra y su presencia ancestral en ese territorio. En relación a esos temas, se puede usar como testigos a dos o tres miembros comunitarios que puedan relatar sobre su historia, la lucha de su pueblo y la cultura en relación con el uso de la tierra. Luego puede haber un antropólogo, como perito, que pueda constatar, por medio de mapas y otros documentos, la presencia ancestral de los Wounaan en el área reclamada y sobre el uso actual de su tierra. También sería necesario tener un experto que testifique sobre la situación jurídica general de los pueblos indígenas en Panamá y en especial sobre la falta de recursos legales específicos a favor de las comunidades fuera de las comarcas. Dicho peritaje puede ser complementado

---

<sup>35</sup> Esto fue lo que el Estado de Nicaragua alegó ante la CIDH y Corte en el caso de Awas Tingni, lo cual, en base a estudios y peritajes por testigos ante la Corte, fue rechazada dicha aseveración ya que se comprobó que Awas Tingni, como comunidad indígena mayangna, migraba desde tiempos inmemoriales dentro de una determinada región que era parte del territorio ancestral mayangna en el noreste de la Costa Atlántica de Nicaragua.

por un testimonio por parte de un dirigente o profesional indígena (no necesariamente wounaan) que testifique sobre los problemas territoriales de comunidades como las de los Wounaan.

Cabe resaltar que se necesitará de un constante seguimiento a las comunicaciones con la Comisión – por lo que se tendrá que asignar a alguien (o alguna organización) dentro o fuera de Panamá para recibir y responder a esas comunicaciones. En cuanto a la redacción de la petición, puede haber una persona supervisando todo el proceso, pero el trabajo en sí deberá ser una colaboración entre los asesores nacionales, internacionales, Futuros Nativos y líderes y comunitarios Wounaan durante todas las etapas de un eventual caso internacional. Se puede anticipar, a largo plazo, que si se presenta un caso y se llega a la etapa de resolución amistosa, los asesores legales nacionales e internacionales tendrían que estar presentes durante cualquier reunión con el gobierno y la CIDH. Igualmente, todos los asesores tendrían que estar presentes durante audiencias ante la Comisión en su sede en la ciudad de Washington (o en San José de Costa Rica, sede de la Corte Interamericana).

Es importante recordar a la vez, que durante todo el proceso, antes y después de presentarse una demanda, se tendrá que mantener una comunicación directa, por parte de Futuros Nativos y los asesores legales, con los dirigentes y líderes de las Comunidades, así como con las Comunidades en sí. Antes de que se presentara una petición ante la CIDH, los asesores legales tendrían que hacer un viaje a las Comunidades o por lo menos reunirse con los máximos dirigentes de las Comunidades para informarles sobre la petición, su contenido, sobre el sistema interamericano y qué resultados se pueden esperar de esa acción. Es recomendable que se realicen talleres y capacitaciones con miembros y líderes comunitarios sobre el sistema interamericano y el derecho internacional, particularmente si se llegue a entablar negociaciones más constantes con el gobierno, ya que debe de haber congruencia en lo planteado por los comunitarios y sus asesores legales.

## **V. Conclusión**

La situación actual de los Wounaan demuestra que no han recibido por parte del Estado panameño, el debido respeto a sus derechos territoriales ni la protección de sus tierras y recursos naturales frente a las incursiones ilegales de no indígenas. El ordenamiento jurídico de Panamá actualmente es incapaz de reconocer y proteger los derechos de los Wounaan de manera eficaz y a nivel político, hay mucha resistencia en contra del reconocimiento de más comarcas y las propuestas por la creación de tierras colectivas. Los Wounaan tienen previsto ciertas acciones legales relacionadas con los colonos y los acuerdos suscritos con el Ministerio de Gobierno y Justicia. Sin embargo, dichas acciones no garantizarían la protección de los derechos territoriales de los Wounaan que requieren de mecanismos legales que hagan realidad las aspiraciones de los Wounaan y tampoco se puede esperar que las distintas instancias administrativas y judiciales atendieran dichas acciones con la debida diligencia.

Frente a esta falta de recursos legales efectivos, los Wounaan pueden presentar una petición ante el sistema interamericano de derechos humanos como una estrategia para complementar y ayudar fortalecer los esfuerzos que han realizado y tienen proyectados a nivel nacional. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han dictaminado resoluciones y sentencias a favor de los derechos territoriales de los pueblos indígenas por lo que los Wounaan pueden esperar un respaldo internacional a sus reivindicaciones territoriales. No obstante, se debe continuar con las acciones legales y políticas a nivel nacional y esperar que una posible resolución internacional a favor de los derechos humanos de los Wounaan ayuden a impulsar las reformas legales y políticas que ellos y otras comunidades indígenas de Panamá necesitan para obtener la legalización de sus tierras y la consiguiente protección de estas frente a las acciones de colonos y otros terceros que amenazan dichos derechos.

La preparación de una petición ante el sistema interamericano junto con las distintas etapas que conlleva un caso a ese nivel, requerirá de un trabajo conjunto entre los Wounaan, Futuros Nativos y los asesores legales nacionales e internacionales. Dentro de un año se puede realizar la presentación de una petición y la obtención de pruebas documentales sobre la larga lucha de los Wounaan en defensa de su territorio. A la vez se pueden obtener estudios etnográficos, peritajes antropológicos y jurídicos para acciones a largo plazo como negociaciones con el gobierno durante las fases iniciales de un caso o para posibles audiencias ante la Comisión Interamericana. También se requerirá una continua comunicación con las Comunidades Wounaan y sus dirigentes para informarles sobre las etapas y lo que se puede esperar del sistema interamericano.

En vista de las dificultades que han experimentado los Wounaan en hacer valer sus derechos humanos como comunidades indígenas, es recomendable que se entable una acción legal a nivel internacional para presionar al gobierno de Panamá a que actúe a favor de los Wounaan. Dicho reconocimiento de los derechos territoriales Wounaan es imprescindible para enfrentar las depredaciones cometidas por colonos no indígenas que amenazan la integridad de las tierras y recursos naturales de los Wounaan y otras comunidades indígenas. Por tanto, una demanda a nivel internacional también es necesaria para generar cambios positivos a favor de otras comunidades y pueblos indígenas en Panamá.