

# RAPPORT PANAMÉEN

par

**Ariel CORBETTI**

*Profesor universitario, abogado especialista en Derecho Civil de la Facultad de Droit de l'Université Panteón-Assas (Paris II).*

## Les Minorités en Droit Public Interne

### Introduction

La République de Panama est un pays plein de contrastes, surtout en ce qui concerne les origines ethniques de la population qui habite le pays, connu historiquement comme un lieu de métissage.

Le Panama d'aujourd'hui n'a en rien modifié son rôle traditionnel de lieu de passage commercial et migratoire défini ainsi en raison de sa situation géographique, ce qui a déterminé son identité.

Dans ce contexte, il nous faut constater que les diverses migrations qui ont eu lieu avant et après l'époque de la découverte et de la domination espagnole, jusqu'à l'époque de l'union à la Grande Colombie, en passant par la construction du Canal Français, l'indépendance de la Colombie, et la construction du Canal Américain ont représenté un apport décisif dans la construction du pays.

Les grands dates qui ont marqué l'histoire du pays révèlent aussi le paysage démographique, où il est possible d'apprécier avec clarté le phénomène du mélange racial et de la diversité ethnique, grâce aux vagues migratoires développées durant tout le XX siècle. On doit noter que le Panama n'a jamais cessé d'être un pays d'immigration.

De ces affirmations surgissent quelques points à éclaircir : Existe-il des majorités ou des minorités au Panama ? Et de façon connexe, si l'on répond par l'affirmative, quelles sont les minorités qui habitent le pays ?

La réponse doit être nuancée. En effet, au Panama nous avons de fortes minorités au sens de la définition retenue par le rapporteur général. Il y a dans le pays des groupes que l'on peut appeler minorités, notamment des groupes classés en raison de leurs origines ethniques, religieuses et linguistiques, tels que les grecs, les juifs ou hébreux, ou bien les hindous, les européens arrivés ces dernières années, ou même les américains qui sont restés après le départ de l'administration américaine du Canal, le 31 décembre 1999. On peut citer aussi les sud-américains, notamment les colombiens si proches de nous, les centre-américains et tous ceux qui ont pour origine les îles caraïbes.

Toutes ces personnes qui sont arrivées à faire du Panama leur foyer se sont intégrées presque sans difficulté notable, sauf peut-être pour une

partie de la communauté juive au Panama qui garde volontairement, et très strictement, ses valeurs culturelles, ethniques et religieuses, et aussi pour les gens de peau noire provenant des Antilles, mais qui peu à peu se sont intégrés au pays.

Pour le reste, la règle générale est l'acceptation ou, dans le pire des cas, la tolérance. Cela nous permet d'affirmer que notre pays est l'un des plus tolérants, en ce qui concerne l'acceptation des différences ethniques, culturelles et religieuses.

Cela pourrait trompeusement pousser à classer les gens d'une façon plus ou moins arbitraire, entre blancs, métisse, noirs et indigènes. À notre égard, le cas le plus intéressant se situe au niveau du traitement donné aux peuples indigènes, car c'est là que peuvent se présenter des comportements de caractère discriminatoire motivés par le niveau culturel et économique de cette population.

C'est dans le processus d'intégration entre les peuples indigènes et le reste du pays que les problèmes que l'on peut nommer « d'intégration » se posent. Dans ce contexte, il nous faut regarder les droits reconnus aux indigènes dans la vie interne du pays (I), l'organisation politique desdits peuples (II) et la politique de l'État en ce qui concerne leur protection (III).

### 1.- Droits reconnus aux Peuples Indigènes

Si le terme « minorité » n'est pas inscrit textuellement dans l'actuelle Constitution qui date de 1972, des articles nous font réfléchir sur la protection des minorités. On peut citer comme exemple l'article 20 qui pose le principe de l'égalité des nationaux et des étrangers devant la loi. En termes généraux, nul texte de loi ne parle directement des minorités. Celle-ci n'existe pas en tant que concept abstrait juridique.

Bien que le problème des minorités ne soit pas une préoccupation actuelle, au moins de premier ordre, nous trouvons des discussions assez profondes concernant la situation de vie des peuples indigènes, étant considéré comme les groupes les plus défavorisés du pays.

Cela a conduit à la reconnaissance des droits des groupes indigènes qui composent, à notre avis, la plus importante minorité du pays. De façon certaine, on peut affirmer au Panama l'existence de 7 peuples dûment recensés et reconnus : le Ngöbe Buglé, le Kuna, l'Emberá, le Buglé, le Teribe, le Bribri et le Peuple Aura.<sup>1</sup>

La protection des peuples indigènes au Panama n'a pas été un processus facile et définitif. On peut encore se souvenir de la « Revolución de Dule » de 1925 causée par la répression que l'État panaméen exerçait sur les peuples indigènes, en particulier sur le peuple Kuna.

En effet, en 1910 l'État panaméen avait interdit aux indigènes l'utilisation de leurs vêtements traditionnels, de leurs moyens curatifs, et de

---

1 VALIENTE LOPEZ, Aresio. "Autonomía Territorial y Autonomía Local – Experiencia Kuna de Panamá", en "Los Hijos de la Tierra Hablan – Política, Poder Local y Pueblos Indígenas", Programa Educativo Kaji'E, Guatemala, abril 2001

leurs fêtes religieuses et traditionnelles. En conclusion, jusqu'à 1925 l'État panaméen était un État répressif, discriminatoire et intolérant. Les premières lois concernant les indigènes étaient destinées à « civiliser les tribus sauvages » avec l'aide de l'Église Catholique.<sup>2</sup>

En février 1925, le peuple Kuna s'est révolté contre la domination panaméenne et, en prenant les armes, a commencé une guerre civile pour protéger sa terre : « Abia Yala » et sa culture. Le peuple Kuna, vainqueur de cette guerre civile, n'a pu voir son indépendance reconnue grâce à l'intervention des États-Unis qui voyaient cette indépendance comme un danger pour la sécurité du Canal et du pays et un obstacle à leur rôle de médiateur. Les Kunas acceptèrent de retourner à la République de Panama, conservant le principe d'État unitaire consacré dans la Constitution.

Depuis ces débuts inquiétants, les peuples indigènes ont bénéficié de la reconnaissance des droits de l'homme. Ainsi, la Constitution Nationale en vigueur admet dans son article 86 que les peuples indigènes ont le droit à la protection de leurs identités ethniques, culturelles, spirituelles, au développement matériel et à la conservation de leurs langues.

Ces principes ont été adoptés successivement par la Loi N° 34 du 6 juillet 1995 sur l'implantation de l'éducation bilingue dans les territoires des « Comarcas », la Loi N° 41 du 1<sup>er</sup> juin 1998 sur l'environnement, et la Loi N° 20 du 26 juin 2000 concernant la Propriété Intellectuelle des Indigènes, laquelle protège les droits collectifs sur les connaissances traditionnelles des peuples indigènes, sur leurs créations intellectuelles et musicales, et plus généralement sur toutes les manifestations artistiques des indigènes.

Aujourd'hui, les indigènes forment un groupe plus ou moins organisé qui participe de la vie culturelle, politique et économique du pays. Ils ont une représentation au Parlement, qui bien que minoritaire, consacre leur droit d'être entendu.

Du point de vue des droits de l'homme, l'État panaméen est signataire de plusieurs conventions internationales destinées à protéger les peuples indigènes et les droits des minorités. Ainsi, le Panama a reconnu la Déclaration Universelle des Droits de L'Homme signée le 10 décembre 1948. Il fait partie de la Convention pour la Prévention et la Sanction du Délit de Génocide ratifiée par Loi N° 32 du 5 décembre 1949, de la Convention Internationale sur l'élimination de Toutes les Formes de Discriminations, ratifié par la Loi N° 49 du 2 mars 1967.

De même, nous faisons partie du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques, ratifiée par Loi N° 13 et 14 de 1976, et enfin de la Convention N° 107 de l'Organisation Internationale du Travail ratifiée par Ordonnance N° 53 de 1971.

Notre pays fait partie aussi de plusieurs autres conventions internationales qui concernent la protection des droits de L'Homme, notamment la Déclaration Américaine des droits de l'homme, ratifiée par

---

2 VALIENTE LOPEZ, A. "Autonomía Territorial – Libre determinación: En el Marco de la Política y Poder Local de los Pueblos Indígenas", Ediciones Cenidi, Cahiers des Droits Indigènes.

Loi N° 15 du 28 octobre 1977. Panama n'a pas encore ratifié la Convention N° 169 de l'O.I.T. de 1989, bien qu'elle ait été intégrée matériellement dans la législation qui gouverne les « comarcas ».

## II.- Organisation Politique des Peuples Indigènes

En exécution des engagements conclus avec les Kunas, l'État panaméen a fait voter un amendement à la Constitution de 1914 afin d'introduire une modification dans l'article 4. Ce dernier autorise l'Assemblée Nationale à créer plusieurs régions autonomes nommées « comarcas », gouvernées par lois spéciales, avec un territoire séparé des autres provinces et soumis au contrôle de l'État, mais ayant sa propre organisation politique.

Aujourd'hui, les peuples indigènes habitent dans des territoires spécifiquement protégés par la loi, sans préjudice de leurs droits d'aller habiter ailleurs. Ces territoires, « comarcas », sont protégés et les peuples indigènes profitent de la possibilité de développer leurs cultures, leurs valeurs spirituelles, leurs coutumes, et de vivre selon leurs traditions.

Les « comarcas » sont des divisions politiques spécialement créées par la Constitution et la Loi, distinctes du reste du territoire et gouvernées par les lois de leurs créations, règles et coutumes qui leurs sont propres, avec leur gouvernement autonome.

Par exemple, le « Congreso General Indígena » et le « Cacique » sont élus selon leurs traditions. La première de ces divisions a été créée en 1870, sous la domination colombienne. Celle-ci mettait en place la « Comarca de Tulenega », aujourd'hui connue sous le nom de « Comarca de San Blas ».

L'article 5 de la Constitution actuelle autorise la création par la loi de plusieurs « comarcas ». De même, ces régions autonomes ont le droit de se doter d'un régime juridique et politique propre, dans lequel la loi nationale s'applique subsidiairement. Actuellement, il existe cinq « comarcas » reconnues :

1. « Comarca Kuna Yala » créée par la Loi N° 2 du 16 septembre 1938, modifiée par la Loi N° 16 du 19 février 1953.
2. « Comarca Emberá-Wounaan créée par la Loi N° 22 du 8 novembre 1983.
3. « Comarca Kuna de Madugandi » créée par la Loi N° 24 du 12 janvier 1996.
4. « Comarca Ngöbe-Buglé » créée par la Loi N° 10 du 7 mars 1997.
5. « Comarca Kuna de Wargandi » créée par la Loi N° 34 du 25 juillet 2000.

Le régime spécial des « comarcas » a pour base le principe de la « collectivité ». L'article 123 de la Constitution nationale prévoit que l'État garantit aux communautés indiennes la protection des territoires occupés par ces peuples et la propriété collective desdits territoires, comme un moyen d'atteindre le bien-être et la paix sociale. En conséquence, il interdit de réclamer la propriété des territoires indigènes, de les hypothéquer, de les

vendre, de les aliéner d'une façon quelconque, ou de leurs appliquer des mesures exécutoires telles que la saisie ou l'embargo.

La Cour Suprême de Justice, dans son rôle de Cour de Contentieux Administratif, a ainsi énoncé un arrêt :

« Cuando la Constitución consagra, de manera excepcional, la institución de la propiedad colectiva para las comunidades indígenas y campesinas lo hace en interés de una colectividad, de un grupo social, cuyo bienestar, en cuanto grupo, se quiere preservar. No persigue aquí la Constitución proteger al individuo sino en la medida en que sea parte de un grupo y es la supervivencia de este último la que se quiere asegurar a través de un tipo de propiedad que le otorgue continuidad a las comunidades indígenas y campesinas». (Arrêt du 24 de septembre de 1993, voir aussi l'Arrêt du 23 mars 2001 dans le même sens).

Du point de vue de l'environnement, la Loi N° 41 du 1<sup>er</sup> juillet 2000 et l'Ordonnance N° 57 du 16 mars 2000 concernant la formation et le fonctionnement des « Comisiones Consultativas Comarcales » donne le droit aux gouvernements indigènes d'établir leurs propres politiques sur l'utilisation, la conservation et l'administration des sols et des ressources naturelles.

On peut dire qu'il n'existe pas au Panama une discrimination positive ou négative. On a juridiquement réglé le contentieux en reconnaissant les droits des indigènes dans leurs territoires. La problématique se pose sur la situation matérielle de vie, soit dans les territoires protégés, soit ailleurs.

### III.- La Politique de l'État sur la Protection des Peuples Indigènes

L'État panaméen a approfondi la protection octroyée aux indigènes en confirmant que la dite protection donne aux peuples indigènes le droit de participer aux politiques sociales et économiques et ce, en tant que droits fondamentaux. De cette façon, l'État a l'obligation de mettre en place des conditions pour que les peuples indigènes puissent participer activement à la vie politique du pays. Cela se traduit par l'octroi aux « Congresos Indígenas » de moyens de financement suffisants pour qu'ils puissent accomplir leurs tâches.

La protection réservée par la Loi aux peuples indigènes n'est cependant pas suffisante pour améliorer le niveau de vie de ces peuples. En effet, la plupart de ces populations ne reçoivent pas les bénéfices du développement socio-économique du reste du pays.

La santé est un des domaines qui permet de vérifier les difficiles conditions de vie de ces peuples, ce qui oblige une grande partie de la population indigène à émigrer vers les grandes villes du pays à la recherche des meilleures conditions, ce qui n'est pas facile étant donné le manque de qualification de la main d'œuvre indigène.

De plus, hors de leurs « comarcas » les indigènes reçoivent un traitement commun et égal au reste du pays, ce qui revient à dire que leur protection n'est plus assurée. Toute cette protection ne prend pas en compte la complexité du processus d'apprentissage d'un métier et de leur intégration dans la vie économique et sociale qui les met dans la plupart des cas au plus bas de l'échelle en matière d'emploi. Un changement a été remarqué avec l'accroissement des représentants indigènes dans les Universités Publiques.

À ce jour, le bilan du développement des peuples indigènes reste mitigé, bien que l'on puisse reconnaître des efforts positifs du pays, mais les limitations économiques ne laissent pas envisager d'issue facile ou à court terme.