

INFORME DEFENSORIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN PANAMÁ

Panamá, 2026



Informe Defensorial sobre la Situación de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes Indígenas en Panamá

Angela Russo

Defensora del Pueblo de Panamá

Anna Karina Salerno Ramírez

Directora Nacional de Unidades Especializadas (DUE)

Cristina Quiel

Asistente del Despacho Superior

Sonia Henríquez Ledad

Presidenta de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP)

Karina Nuñez Paz

Consultora de Cambio Social y de Comportamientos para UNICEF

Olga Isaza

Representante de UNICEF Panamá

Anilena Mejía

Oficial de Monitoreo y Evaluación

Josué Samuel Hernández

Consultor para UNICEF

Natalie Wadhwa

Voluntaria de Naciones Unidas para UNICEF

Georgina Villarreal de Bordelon

Coordinadora de Programas de la Organización de Ayuda Integral para el Desarrollo (ODAID)

Equipo de coordinadoras locales OLOWAILI y CONAMUIP: Elvira Guillén, Ebinia Santos, Paula Ortega y Melvis Gernado.

Asistencia técnica y redacción: **Diana Milena Mendoza Romero**, Consultora.

Con aportes de Jorge Augusto Paz, consultor para UNICEF, las coordinadoras nacionales y territoriales de CONAMUIP y el equipo de niñez de la Dirección de Unidades Especializadas de la Defensoría del Pueblo, Adelaida González, Gilberto Cuñapa, Yeisa Atencio, Defensora Regional San Félix y Ercio Tunay, Defensor Regional Unión Chocó.

Diseño: Kipu Visual

Este informe no hubiese sido posible sin el apoyo e interés de las autoridades tradicionales y barriales de las comunidades visitadas de Corozal en la Comarca Emberá Wounaan; Nalunega en la Comarca Gunayala con la organización OLOWAILI; Quebrada de Guabo en la Comarca Ngäbe Buglé, Distrito de Arraiján; comunidad de Abya Yala y distrito de Santa Ana, en la ciudad de Panamá.

Asimismo, fue importante la colaboración de la Asociación de Mujeres Indígenas Ngäbe Buglé (ASMUNG), la organización Coordinadora Comarcal de Mujeres Kunas OLOWAILI y la organización Fútbol con Corazón para la realización de los grupos focales y especialmente la participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en los espacios de consulta, quienes dedicaron su tiempo y nos brindaron confianza para recoger sus experiencias y comprender mejor las perspectivas que tienen sobre sus territorios, así como los desafíos que enfrentan y sus preocupaciones, intereses y propuestas. Esperamos que este informe contribuya al disfrute de sus derechos sin ningún tipo de discriminación y desde el reconocimiento de sus tradiciones y valores colectivos como culturas indígenas.

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Defensoría del Pueblo y no representa necesariamente los puntos de vista de los patrocinadores.

TABLA DE CONTENIDO



Índice de tablas, mapas y gráficas	05
Presentación	06
Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP)	08
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	09
Siglas	10
1. Resumen ejecutivo	12
Introducción	24
Resumen Metodológico	26
2. Datos poblacionales de niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas en Panamá	28
2.1 Distribución territorial	30
2.2 Estructura demográfica	33
2.3 Dinámicas migratorias y vulnerabilidad	34
3. Situación de los derechos humanos de los NNA indígenas en Panamá	35
3.1 Derecho a un nivel de vida digno	37
3.1.1 Disparidad en los niveles de vida y protección social	38
3.1.2 Análisis de NNA indígenas en situación de pobreza multidimensional	39
3.1.3 Sobre el modelo de medición y acción	42
3.2 Derecho a la vivienda	43
3.2.1 Paradoja de la tenencia y el déficit cualitativo	44
3.2.2 Brecha en servicios básicos y conectividad	46
3.2.3 Entornos urbanos y segregación territorial	47
3.3. Derecho al agua potable y el saneamiento básico	48
3.3.1 Disparidades en el acceso a agua potable	49
3.3.2 Saneamiento y gestión de residuos: Un riesgo sistémico para la niñez indígena	50
3.3.3 Retos operativos y de sostenibilidad	51
3.4 Derecho a la salud	52
3.4.1 Indicadores de salud y esperanza de vida	53
3.4.2 Barreras de acceso y debilidad de la red de servicios	54
3.4.3 Salud sexual y reproductiva en adolescentes	55
3.4.4 Medicina tradicional e integración intercultural	56
3.4.5 Dimensiones estratégicas para una política de salud con equidad	56
3.5 Derecho a la nutrición y acceso a alimentos	58
3.5.1 Calidad de la dieta y brechas de privación	59
3.5.2 Prevalencia de la desnutrición crónica	60
3.5.3 Autonomía alimentaria y pautas culturales	61

3.6 Derecho a la educación	63
3.6.1 Acceso, cobertura y permanencia educativa	65
3.6.2 Calidad educativa	68
3.6.3 Inclusión: la educación intercultural bilingüe	69
3.7 Derechos de los NNA indígenas con discapacidad	72
3.7.1 Prevalencia y el desafío del subregistro	73
3.7.2 Barreras en la protección integral	74
3.7.3 Desafíos en el entorno educativo	74
3.7.4 El albinismo en la cultura Guna	75
3.8 Derecho a la identidad, la cultura y la no discriminación	77
3.8.1 La identidad como factor de protección	78
3.8.2 Discriminación estructural e interseccional	79
3.8.3 Discriminación simbólica y de género	81
3.9 Derecho al juego y la recreación	83
3.9.1 Infraestructura recreativa y territorialidad	84
3.10 Derecho a la protección en el entorno familiar	86
3.10.1 Desafíos estructurales y fragmentación familiar	87
3.10.2 Prevalencia de la disciplina violenta	88
3.10.3 Separación de la familia por razones económicas y pérdida de identidad	89
3.10.4 Redes comunitarias y corresponsabilidad	90
3.11 Derecho a la protección infantil contra todas las formas de violencia y explotación	91
3.11.1 Falta de documentación legal	92
3.11.2 Trabajo infantil	93
3.11.3 Uniones a temprana edad y embarazo adolescente	94
3.11.4 Abusos y violencia sexual	94
3.11.5 El entorno digital y la seguridad en línea	96
3.11.6 Inseguridad, criminalidad y violencia armada	97
3.11.7 Adolescentes indígenas en conflicto con la ley penal	98
3.11.8 Contexto de movilización social	100
3.12 Derecho al territorio y el medio ambiente sano	101
3.12.1 El cambio climático como amenaza existencial	103
3.12.2 Impactos multidimensionales en los derechos de los NNA indígenas	104
3.12.3 Participación, consulta previa e interés superior de la niñez	105
3.13 Derecho a participar y ser escuchados/as	106
3.14 Desafíos de la respuesta institucional	109
4. Recomendaciones de los NNA indígenas	112
5. Conclusiones	114
6. Recomendaciones Defensoriales	122
Anexo metodológico	130
Bibliografía	135

ÍNDICE DE TABLAS, MAPAS Y GRÁFICAS

Tabla 1. Datos Poblacionales de NNA indígenas en Panamá	29
Tabla 2. NNA indígenaS por grupo etario y sexo	33
Tabla 3. Asistencia a educación por autoidentificación para NNA indígenas por región, sexo y grupo de edad	67
Tabla 4. Nivel de educación por autoidentificación, sexo y grupos de edad	67
Tabla 5. Adolescentes atendidos por el IEI	98
Tabla 6. Adolescentes y jóvenes indígenas privados de libertad	99
Tabla 7. Participación en procesos de consulta por grupo focal	131
Tabla 8. Personas Entrevistadas	133
Mapa 1. Distribución territorial indígena en Panamá	30
Mapa 2. Distribución territorial de los NNA indígenas en Panamá	31
Gráfica 1. Pirámide poblacional de los NNA indígenas	33



PRESENTACIÓN

La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, en cumplimiento de su mandato constitucional de velar por la protección y garantía de los derechos humanos y, conforme a las responsabilidades que la Ley 285 de 2022 asigna a la Defensoría del Pueblo como entidad auxiliar del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, presenta este Informe Defensorial sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes indígenas en Panamá, como un esfuerzo institucional que marca un hito para nuestra institución y el país. Este documento constituye el primer informe elaborado desde la Dirección Nacional de Unidades Especializadas, enfocado exclusivamente en la realidad de la niñez y la adolescencia indígena, colocando en el centro sus voces, experiencias y aspiraciones.

En los últimos años, Panamá ha dado pasos importantes para fortalecer la protección integral de la niñez y adolescencia. La aprobación de la Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, representa uno de los avances más significativos para consolidar un modelo de garantías y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este marco normativo, junto con otras políticas e iniciativas dirigidas a los pueblos indígenas, constituye una oportunidad para avanzar hacia respuestas estatales más integrales, articuladas e interculturales que reconozcan las particularidades de niñas, niños y adolescentes indígenas y contribuyan a reducir las brechas históricas que aún persisten.

La niñez indígena representa una parte fundamental de la diversidad cultural y humana de Panamá. Sin embargo, como lo evidencian los datos, los testimonios y los análisis contenidos en este informe, las niñas, los niños y los adolescentes indígenas continúan enfrentando profundas desigualdades estructurales que limitan el ejercicio pleno de sus derechos. Las brechas de acceso a salud, educación, agua potable, nutrición, vivienda y protección integral reflejan desafíos históricos que requieren respuestas urgentes, sostenidas y culturalmente pertinentes por parte del Estado y la sociedad en su conjunto.

Uno de los mayores valores de este informe radica en que recoge de manera directa, las percepciones y las propuestas de las propias niñas, niños y adolescentes indígenas, quienes participaron en espacios de diálogo durante las visitas realizadas por los equipos de la Defensoría del Pueblo a diversas comunidades del país. Escuchar sus voces no solo responde a un mandato establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que constituye un acto de reconocimiento a la capacidad que

tienen para analizar su realidad, expresar sus preocupaciones y aportar soluciones para el mejoramiento de sus comunidades, de su presente y el propio futuro.

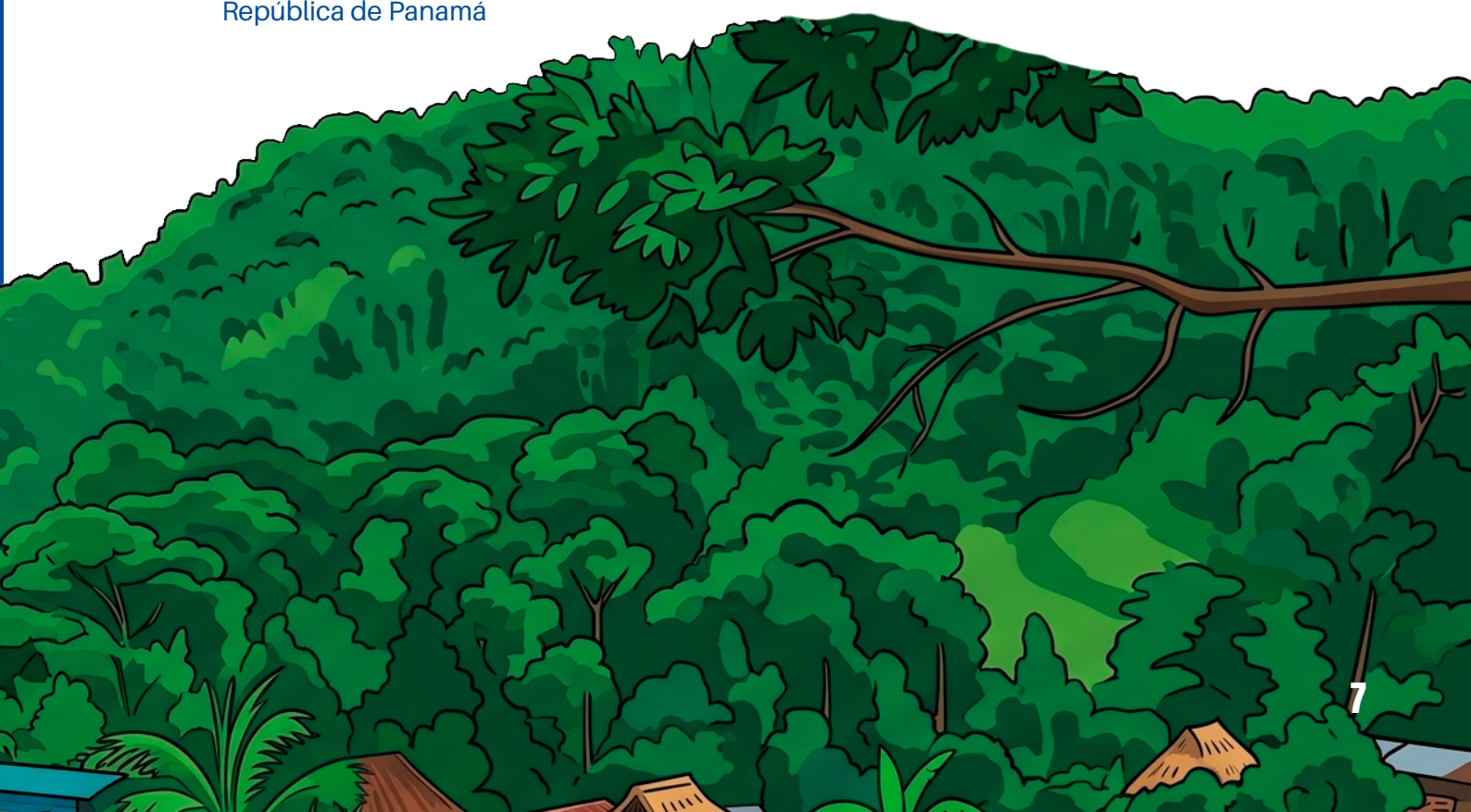
Los hallazgos presentados en este documento, junto con la recopilación de información estadística y los testimonios comunitarios, ofrecen un panorama integral que debe servir como insumo estratégico a las y los tomadores de decisiones, las instituciones públicas, las autoridades tradicionales, la sociedad civil y la cooperación internacional. Las recomendaciones defensoriales incluidas en este informe buscan orientar políticas públicas más equitativas, con enfoque de derechos humanos, interculturalidad y justicia territorial, que permitan cerrar brechas históricas y garantizar condiciones de vida dignas para la niñez indígena.

Como Institución Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo reafirma que los avances alcanzados en materia de derechos de la niñez y la adolescencia deben preservarse y fortalecerse. El principio de progresividad y la no regresividad, reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos y desarrollados en la Ley 285 de 2022, imponen al Estado el deber permanente de ampliar las garantías existentes y abstenerse de adoptar medidas que impliquen retrocesos en la protección de los derechos ya conquistados. Este compromiso resulta particularmente relevante para la niñez indígena, cuyas condiciones de vida demandan respuestas suficientes, sostenidas y con pertinencia cultural.

Este informe constituye, una herramienta para la incidencia, el seguimiento y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Su propósito no es únicamente visibilizar las brechas que aún enfrentan las niñas, los niños y los adolescentes indígenas, sino también una invitación a escuchar, comprender y actuar. Visibilizar las realidades de la niñez indígena y atender sus propuestas es una responsabilidad colectiva que compromete al Estado y a la sociedad en su conjunto. El presente y el futuro de Panamá también se construye desde los territorios indígenas y desde la voz de sus niñas, niños y adolescentes.

Angela Russo

Defensora del Pueblo de la
República de Panamá



PRÓLOGO

Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP)

La CONAMUIP reconoce que la niñez y la adolescencia indígena son el corazón de nuestras comunidades y la garantía de continuidad de nuestras culturas. Sin embargo, las niñas, los niños y los adolescentes indígenas siguen enfrentando desigualdades profundas que limitan su desarrollo y vulneran sus derechos, tanto en las comarcas como en los territorios urbanos y rurales donde hoy habitan.

Como mujeres indígenas, madres, lideresas y defensoras de derechos, sabemos que la protección integral de la niñez no puede desligarse de la defensa de nuestros territorios, lenguas y tradiciones. La pobreza, la discriminación y la falta de servicios básicos afectan de manera desproporcionada a nuestras hijas e hijos, y ponen en riesgo su identidad cultural y bienestar. Por ello, este informe es también un llamado a reconocer que la niñez indígena requiere políticas públicas diferenciadas, con enfoque de equidad, interculturalidad y justicia social.

La voz de las niñas, los niños y los adolescentes indígenas ha sido central en este proceso. Ellos y ellas nos han compartido sus preocupaciones, sus sueños y sus propuestas, recordándonos que su participación no es solo un derecho, sino una fuerza transformadora para nuestras comunidades y para el país. Escucharlos y garantizar que sus aportes sean considerados en la toma de decisiones es una responsabilidad impostergable por parte del Estado y la sociedad.

Desde CONAMUIP reiteramos nuestro compromiso de seguir trabajando junto a la Defensoría del Pueblo, UNICEF y las autoridades tradicionales para visibilizar las realidades de la niñez indígena, exigir respuestas institucionales efectivas y construir un país donde cada niña, niño y adolescente indígena panameño pueda crecer con dignidad, libre de discriminación y pleno respeto a su identidad cultural.

Sonia Henríquez Ledad
Presidenta de CONAMUIP

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

La promoción, la protección y la garantía de los derechos de la niñez son pilares fundamentales para la construcción de sociedades justas, inclusivas y sostenibles. Cada niña, niño y adolescente en Panamá tiene derecho a crecer en un entorno que respete su identidad cultural, que promueva su desarrollo integral y que garantice su participación plena en la vida social, cultural, económica y comunitaria del país. En el caso de la niñez indígena, este compromiso adquiere una dimensión particular, dada la persistencia de brechas estructurales que afectan el ejercicio efectivo de sus derechos.

Los compromisos asumidos por el Estado panameño en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, deben traducirse en políticas públicas concretas, sostenidas y con inversión suficiente, centradas prioritariamente en quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad y exclusión histórica.

Es un honor para UNICEF colaborar con la Defensoría del Pueblo y CONAMUIP en la elaboración de este Informe Defensorial sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes indígenas en Panamá. Este documento se enmarca en el compromiso compartido por fortalecer el Sistema de Garantías y Protección Integral de los derechos del niño en Panamá, en línea con la ley 285 de 2022 a fin de promover la equidad y avanzar hacia una sociedad que reconozca y valore la diversidad cultural como un elemento esencial del desarrollo sostenible.

Los hallazgos aquí presentados evidencian que la niñez indígena continúa enfrentando múltiples privaciones que limitan su desarrollo y restringen el goce efectivo de sus derechos. Las desigualdades territoriales, la pobreza, las barreras lingüísticas, la insuficiente inversión pública diferenciada y las brechas en el acceso a servicios esenciales -como educación, salud, protección y justicia- configuran un escenario de alta vulnerabilidad que requiere respuestas integrales, articuladas y culturalmente pertinentes.

A estas brechas se suman riesgos asociados a contextos de violencia, exclusión social y discriminación, que afectan de manera desproporcionada a niñas, niños y adolescentes indígenas. Estas realidades demandan una acción decidida del Estado, basada en el enfoque de derechos, la interculturalidad, la participación efectiva de las comunidades y la asignación prioritaria de recursos para cerrar brechas históricas.

Desde UNICEF reiteramos nuestro compromiso de trabajar junto con las instituciones públicas, las autoridades tradicionales, la sociedad civil y las propias comunidades, especialmente la niñez y la adolescencia indígenas con el fin de visibilizar las desigualdades que los afectan y promover políticas públicas inclusivas, sostenibles y basadas en la equidad.

Olga Isaza
Representante de UNICEF en Panamá

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Comité de los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
CONAMUIP	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
DDHH	Derechos Humanos
DISAPAS	Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
DNEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
DUE	Dirección de Unidades Especializadas de la Defensoría del Pueblo
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ECMIA	Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas
ENSPA	Encuesta Nacional de Salud de Panamá
EPU	Examen Periódico Universal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)
FILAC	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FIMI	Foro Internacional de Mujeres Indígenas
HRC	Consejo de Derechos Humanos (por sus siglas en inglés)
IEI	Instituto de Estudios Interdisciplinarios
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo

IPHE	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
IPRI	Indigenous Peoples Rights International (por sus siglas en inglés)
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
NNA	Niño, niña o adolescente
EPU	Examen Periódico Universal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ODAID	Organización de Ayuda Integral para el Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RELAF	Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

1. RESUMEN EJECUTIVO

1. Antecedentes y propósito

En cumplimiento de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo presenta este primer informe sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas en Panamá, elaborado con el apoyo de UNICEF y CONAMUIP. El informe reconoce a los NNA indígenas como sujetos de derechos, sitúa sus voces en el centro del análisis y formula recomendaciones orientadas a fortalecer la garantía de sus derechos individuales y colectivos desde un enfoque intercultural, en línea con los estándares internacionales de derechos humanos.

2. Cifras y Datos claves

Si bien Panamá ha registrado avances sostenidos en la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, los hallazgos presentados a continuación evidencian importantes desigualdades estructurales que afectan de manera desproporcionada a los niños, niñas y adolescentes indígenas. Estas brechas ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer y profundizar los esfuerzos realizados, en observancia de los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos, mediante respuestas estatales integrales, sostenidas y culturalmente pertinentes que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad y equidad.

25% De la niñez y adolescencia en Panamá pertenece a pueblos indígenas, subrayando la necesidad de políticas culturalmente pertinentes.

59% Tiene menos de 10 años lo cual evidencia la necesidad de priorizar políticas de primera infancia, salud materno-infantil, nutrición y educación inicial.

58% Reside fuera de las comarcas y de ellos el 27% se encuentra en entornos urbanos, enfrentando mayores riesgos de discriminación, inserción en entornos de informalidad y debilitamiento de la identidad cultural.

70% Está afectado por la pobreza monetaria, evidenciando severas barreras de acceso a recursos y mecanismos de protección social.

91% Es el promedio de los NNA que en las tres comarcas Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounáan y Gunayala, se encuentran en situación de pobreza multidimensional, resaltando la persistencia de brechas estructurales.

21%

Es la cobertura de seguridad social a nivel nacional para NNA indígenas. En comarcas como Ngäbe-Buglé y Gunayala es tan sólo del 3%.

59%

De las madres adolescentes (10-19 años) son indígenas y de ellas el 70% está fuera de la escuela, demostrando las limitaciones a sus oportunidades educativas.

39%

De la población infantil en territorios indígenas sufre de desnutrición crónica, comprometiendo no solo su salud, sino perpetuando ciclos intergeneracionales de pobreza y exclusión.

42%

Se encuentra en sobreedad educativa y el 15% está fuera del sistema educativo.

13%

De los NNA con discapacidad son indígenas, los cuales enfrentan mayores limitaciones para acceder a tratamientos oportunos.

3. Principales hallazgos por categorías de derechos

Hay importantes avances logrados en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia indígena, entre los que destacan la reducción sostenida de la mortalidad infantil y materna, la universalización de la educación primaria y el establecimiento de un marco legal para su protección integral; no obstante, persisten desafíos significativos. Si bien estos progresos reflejan el compromiso del país con la construcción de condiciones más justas y equitativas para este grupo poblacional, el análisis identifica brechas que continúan afectando de manera estructural a los niños, niñas y adolescentes indígenas en Panamá en siete dimensiones de derechos.

Nivel de vida adecuado

Panamá ha logrado reducir significativamente la pobreza en las últimas dos décadas, pero estos avances no se han distribuido de manera equitativa. El análisis evidencia que los niños, niñas y adolescentes indígenas continúan enfrentando condiciones de vida marcadas por la pobreza monetaria y multidimensional, la exclusión estructural y una limitada cobertura de protección social. Estas situaciones generan privaciones en ingresos, acceso a servicios y condiciones básicas de bienestar, reflejando profundas desigualdades étnico-territoriales e intergeneracionales. En este contexto, resulta fundamental fortalecer políticas públicas inclusivas, integrales y sostenibles que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos en condiciones de equidad y justicia social.

Salud, nutrición, vivienda y servicios básicos

Panamá ha tenido avances sostenidos en indicadores de salud, incluyendo la reducción de la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos que pasa de 16.7 en el año 2000 a 13.4 en 2024 a nivel nacional. Sin embargo, el derecho a la salud de los NNA indígenas continúa limitado por desigualdades en el acceso a servicios de calidad, alta mortalidad materna e infantil y desnutrición crónica, agravadas por la falta de personal, insumos e infraestructura y barreras culturales, especialmente en salud sexual y reproductiva. En paralelo, enfrentan inseguridad alimentaria, pérdida de sistemas productivos, viviendas inadecuadas, hacinamiento (especialmente en contextos urbanos) y déficits en agua, saneamiento, energía e internet, lo que afecta su bienestar y amplía la brecha digital. Se necesita inversión sostenida, fortalecimiento de la atención básica en salud, servicios culturalmente pertinentes, fortalecimiento de la producción local y mejora de la infraestructura básica en vivienda, agua y saneamiento para garantizar a los NNA indígenas entornos saludables, adecuados y seguros.

Educación

Si bien la educación primaria es universal en Panamá, persisten brechas en acceso, cobertura y logro educativo de los NNA indígenas, especialmente en educación inicial, media y para NNA con discapacidad y adolescentes embarazadas. Estas desigualdades se profundizan en las comarcas, a lo largo del ciclo de vida, afectando más a las adolescentes y se ven agravadas por la precariedad de infraestructura y déficit tecnológico. La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es limitada por la escasez de docentes bilingües y la débil incorporación de saberes y culturas indígenas en los planes de estudio. Superar estas brechas exige inversión diferenciada, apoyo a las familias, prevención de factores de deserción, tales como falta de educación cerca de las familias (especialmente en educación inicial y media), trabajo infantil, embarazo adolescente, uniones tempranas, y fortalecimiento de la EIB con participación de los NNA.

Derecho a la protección contra la violencia y la explotación

Los avances en la protección de los derechos de los NNA en Panamá se reflejan en la aprobación de la Ley 285 de 2022 que crea un Sistema de Garantías y Protección Integral de sus derechos. Sin embargo, la protección integral de los NNA indígenas enfrenta condiciones estructurales y, en ocasiones tradiciones culturales que debilitan sus derechos en el entorno familiar, frente a lo cual se requiere mayor inversión pública, coordinación intercultural y articulación con autoridades indígenas para robustecer a la familia como espacio seguro. Es clave además fortalecer el acceso a registro civil; reducir la migración interna de NNA indígenas con o sin sus familias hacia zonas periurbanas; urbanas y rurales derivada de la búsqueda de oportunidades, la reunificación familiar, el cambio climático y las carencias estructurales, mediante oportunidades locales y apoyos familiares; promover la crianza sin violencia y brindar servicios con pertinencia cultural. También, se deben reforzar los sistemas de prevención, denuncia y atención frente a la violencia, el abuso y la explotación, con rutas interculturales, justicia juvenil con enfoque de derechos y estrategias para prevenir la captación por grupos delictivos mediante inclusión social, oportunidades culturales, educativas y deportivas y apoyo psicosocial.

Identidad cultural

Los NNA indígenas enfrentan discriminación y prejuicios raciales que limitan el ejercicio de su identidad cultural, especialmente en contextos urbanos, afectando su bienestar y desarrollo. La segregación en distintos ámbitos profundiza estas desigualdades. El Estado debe garantizar protección reforzada, promover políticas inclusivas, combatir todas las formas de discriminación y adoptar medidas que protejan su identidad cultural como parte de su desarrollo integral, asegurando igualdad de oportunidades en su lengua, cultura y territorio.

Medio ambiente sano

El cambio climático y la degradación ambiental afectan de forma desproporcionada a los NNA indígenas, aumentando la pobreza y la desigualdad e impactando su salud, educación, bienestar y derechos colectivos al territorio y la cultura. Esta situación se agrava debido a su estrecha relación con los territorios ancestrales como fuente de identidad, espiritualidad y sustento. Es fundamental garantizar inversión pública prioritaria en políticas ambientales y climáticas con participación de los NNA indígenas, incorporando el interés superior del niño y enfoques de justicia ambiental, intergeneracional e intercultural.

Participación

La participación de NNA indígenas y su reconocimiento como sujetos de derechos sigue siendo limitada en los ámbitos familiar, comunitario e institucional y en la formulación de políticas públicas, en parte por el bajo conocimiento de sus derechos y por una cultura adulto-céntrica que restringe su voz. Los mecanismos existentes no siempre aseguran una incidencia real en las decisiones que les afectan. Es necesario, fortalecer espacios de participación permanentes, culturalmente pertinentes y accesibles, asegurando información en lenguas indígenas y condiciones para una participación efectiva.

4. Implicaciones para la política pública y el financiamiento

Si bien Panamá ha fortalecido progresivamente su marco normativo y su sistema de protección integral de la niñez y adolescencia, persisten brechas que limitan el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas. La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, así como la aprobación de la Ley 285 de 2022 y otras disposiciones relevantes, reflejan el compromiso sostenido del Estado con la garantía de sus derechos. No obstante, el presente análisis evidencia que los niños, niñas y adolescentes indígenas continúan enfrentando situaciones de desigualdad, exclusión y privación que afectan su bienestar y desarrollo. Estas brechas demandan respuestas

prioritarias, integrales e interculturales, así como la adopción de medidas efectivas que aseguren la protección y el cumplimiento de sus derechos, en consonancia con el principio de su interés superior.

Para ello se hace necesario, atendiendo a los principios de no regresividad e intangibilidad de derechos y garantías, previstos en el artículo 123, numerales 5 y 6 de la Ley 285 de 2022, fortalecer la incorporación del enfoque de derechos de los NNA en la planificación y el presupuesto público, visibilizar y dar trazabilidad a la inversión dirigida a esta población, y avanzar hacia políticas que trasciendan el asistencialismo mediante enfoques territoriales e interculturales. De forma transversal, se requiere inversión pública diferenciada, articulación con autoridades indígenas y participación efectiva de los NNA, garantizando su interés superior, para reducir la discriminación estructural y cerrar las desigualdades históricas.

El informe subraya la importancia de que las instituciones del Estado fortalezcan sus mecanismos de planificación, asignación y ejecución de recursos públicos, incorporando criterios que respondan a la disminución de brechas territoriales, el mejoramiento de condiciones de vulnerabilidad y el reconocimiento de la diversidad cultural y territorial de la niñez indígena.

De acuerdo con lo encontrado, se presentan aquí ocho orientaciones prioritarias dirigidas a las instituciones gubernamentales del Estado Panameño.

Políticas diferenciadas

Diseñar e implementar políticas con enfoque de derechos de los NNA, equidad territorial e interculturalidad, reconociendo las particularidades de la niñez indígena en distintos contextos e incorporando la movilidad indígena en la planificación pública. Mejorar los datos desagregados y optimizar los mecanismos de identificación para reducir la exclusión administrativa e incrementar la cobertura de protección social.

Inversión en niñez

Priorizar las políticas de primera infancia, salud materno-infantil, sexual y reproductiva, salud mental, nutrición, educación y protección contra la pobreza y la violencia, como estrategia clave para reducir desigualdades estructurales.

Financiamiento público

Priorizar las políticas de primera infancia, salud materno-infantil, sexual y reproductiva, salud mental, nutrición, educación y protección contra la pobreza y la violencia, como estrategia clave para reducir desigualdades estructurales.

Presencia del Estado

Fortalecer la presencia institucional con enfoque intercultural, garantizar cobertura y calidad de servicios públicos en territorios indígenas y zonas urbanas con población indígena.

Educación intercultural

Fortalecer la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe con énfasis en calidad, pertinencia cultural, perspectiva de género, discapacidad y formación docente, adaptando las respuestas también a los contextos urbanos.

Prevención de violencia

Reforzar estrategias integrales de prevención y atención de situaciones de violencia, abuso y explotación con énfasis en niñas y adolescentes femeninas. Incrementar el personal bilingüe para reducir las barreras de acceso a la justicia y los servicios de protección.

Participación de NNA

Promover mecanismos que garanticen la participación activa y la incidencia de NNA indígenas en decisiones comunitarias y políticas públicas.

Cambio climático y niñez

Incorporar el enfoque de niñez indígena en políticas de adaptación climática, garantizando la consulta y el respeto al interés superior del niño.

5. Recomendaciones de los niños, niñas y adolescentes indígenas

Las siguientes recomendaciones, desde el principio de corresponsabilidad, recogen las voces de las niñas, niños y adolescentes indígenas consultados, quienes, como sujetos de derechos, aportan miradas y propuestas desde sus propias experiencias para trabajar conjuntamente por su bienestar y protección integral.

A las familias

Mayor unión, apoyo, acompañamiento; y que sean escuchadas y respetadas sus opiniones.

A las comunidades

Mantener la unión comunitaria y mejorar la convivencia; evitar factores de conflicto como el consumo de alcohol y drogas.

A las autoridades tradicionales

Mejorar la gestión para satisfacer las necesidades de la comunidad. Contar con espacios de recreación, integración y fortalecimiento de la cultura y las tradiciones; protegerlos de los riesgos y darles voz y participación en los temas comunitarios.

A las instituciones

Brindar capacitación en derechos de los niños y de los pueblos indígenas.

Construir, mejorar, embellecer y adecuar las instalaciones educativas y mejorar las metodologías de enseñanza.

Fortalecer equipos de atención en salud en las comarcas capacitándolos en salud intercultural.

Brindar acompañamiento de las entidades de protección de la mujer y de la niñez en los territorios comarcales.

A la presidencia y la fuerza pública

Garantizar sus derechos, mejorar la prestación de los servicios, cuidar el territorio y fortalecer la protección social para los pueblos indígenas, brindar bienestar a los NNA y sus familias.

A la fuerza pública, respetar sus derechos y que hagan “bien su trabajo” pero “no vayan contra las comunidades”.

A la Defensoría del Pueblo

Mayor frecuencia en el acompañamiento a las autoridades tradicionales y formación en temas de Derechos Humanos y seguimiento a sus necesidades.

6. Recomendaciones Defensoriales

En ejercicio de su mandato constitucional, legal, así como lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley 285 de 2022, la Defensoría del Pueblo formula las siguientes recomendaciones para fortalecer la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes indígenas en Panamá. A continuación, se presentan de manera sintética en siete ejes estratégicos en concordancia con los principales hallazgos. Las mismas pueden ser consultadas en integralidad al final de este informe.

Eje 1

Gobernanza, institucionalidad y financiamiento para la garantía de derechos

AI MIDES

Fortalecer la implementación territorial de las políticas de protección social y servicios básicos para NNA indígenas con enfoque intercultural, mediante la activación del Subsistema de Protección en el Ámbito Local y los Comités Comarcales, conforme a la Ley 285 de 2022.

A la SENNIAF

Implementar el Subsistema de Protección Especializada con enfoque intercultural, conforme a la Ley 285 de 2022, fortaleciendo el apoyo familiar, la oferta de servicios, el personal bilingüe y la participación efectiva de los NNA indígenas.

Al Gobierno Nacional

Asignar recursos suficientes a la SENNIAF, impulsar la ratificación del Convenio 169 de la OIT, conforme a las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU), y fortalecer la coordinación interinstitucional para prevenir las uniones tempranas y el embarazo adolescente en comunidades indígenas.

Al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Priorizar la asignación de recursos para las comarcas y las áreas rurales y urbanas con mayor concentración de población indígena.

Eje 2

Derecho a la salud, la alimentación y el bienestar

Al Ministerio de Salud (MINSA)

Fortalecer los servicios de salud en territorios indígenas mediante recursos, personal bilingüe y atención intercultural, priorizando la primera infancia, la salud materno-infantil, la salud sexual y reproductiva y la participación de los NNA.

Al Ministerio de Desarrollo Agropecuario

Fortalecer la implementación del PLAN-SAN 2024-2030 con enfoque intercultural, garantizando la seguridad alimentaria, la sostenibilidad de los sistemas productivos tradicionales y el acceso de sus productos a los mercados.

Eje 3

Derecho a la educación, la inclusión y el desarrollo integral

Al Ministerio de Educación (MEDUCA), en coordinación con las autoridades tradicionales

Fortalecer la Educación Intercultural Bilingüe, priorizando infraestructura, conectividad, dotación tecnológica, adaptación climática y sistemas de monitoreo con datos desagregados.

Al MEDUCA, la SENADIS y el IPHE

Ampliar la cobertura de los servicios de inclusión educativa y desarrollo integral para NNA indígenas con discapacidad.

A la SENADIS

Fortalecer la identificación, el registro y la atención integral de NNA indígenas con discapacidad, incorporando metas específicas y datos desagregados en las políticas nacionales de discapacidad.

Eje 4

Derecho a la identidad cultural, la participación y la igualdad

Al Viceministerio de Asuntos Indígenas y al Consejo Nacional de Desarrollo Indígena

Implementar estrategias para prevenir la discriminación étnico-racial, garantizar la inclusión de los NNA indígenas en contextos urbanos y erradicar el uso del “cepo”, conforme a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

Al Viceministerio de Asuntos Indígenas

Garantizar la participación efectiva de los NNA indígenas en los asuntos que les afectan, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 285 de 2022, y fortalecer su formación en derechos humanos junto con sus familias y autoridades tradicionales.

Al Ministerio de la Mujer

Incorporar el enfoque interseccional previsto en la Recomendación General núm. 39 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y fortalecer el liderazgo de niñas y mujeres indígenas en coordinación con sus organizaciones y autoridades tradicionales.

Al Ministerio de Ambiente

Garantizar la incorporación de los NNA indígenas en las políticas ambientales, climáticas y de desarrollo, asegurando su participación efectiva y su interés superior.

Derecho a la protección y al acceso a la justicia

Al Ministerio Público

Fortalecer la prevención, la denuncia, la protección y el acceso a la justicia para NNA indígenas mediante información desagregada, personal bilingüe y atención con enfoque intercultural.

Al Ministerio de Gobierno

Fortalecer al Instituto de Estudios Interdisciplinarios dotándolo de recursos, personal y estrategias de reintegración con enfoque intercultural y de derechos para la atención de adolescentes indígenas en conflicto con la ley.

Al Ministerio de Seguridad Pública y al Viceministerio de Asuntos Indígenas

Fortalecer la capacitación del personal de SENAFRONT y de la Policía Nacional en derechos de los pueblos indígenas, derechos de la niñez y adolescencia y enfoque intercultural.

Al Ministerio de Gobierno y al Viceministerio de Asuntos Indígenas

Fortalecer las capacidades de las y los jueces comunitarios sobre su rol en el Subsistema de Protección en el Ámbito Local, conforme al artículo 141 de la Ley 285 de 2022.

A la Asamblea Nacional

Reformar los artículos 319 y 443 del Código de la Familia para eliminar el denominado “derecho de corrección” y prohibir expresamente toda forma de castigo corporal contra niñas, niños y adolescentes, en cumplimiento de la Ley 285 de 2022 y de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y del Examen Periódico Universal.

Eje 6

Información, monitoreo y rendición de cuentas

Al Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

Fortalecer los sistemas de información sobre NNA indígenas mediante datos desagregados por pueblo indígena, sexo, edad, discapacidad y territorio, conforme a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

Al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)

Garantizar la aplicación bienal de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y la publicación periódica de sus resultados, conforme al Decreto Ejecutivo de 20 de febrero de 2024.

A todas las entidades públicas, con apoyo del INEC

Incorporar las variables de pertenencia étnica y territorio en los registros administrativos, encuestas y sistemas estadísticos relacionados con la niñez y adolescencia indígena, en coordinación con las autoridades tradicionales.

Eje 7

Corresponsabilidad social para la garantía de derechos

A la sociedad, las familias, las autoridades indígenas, las comunidades y las organizaciones sociales

Reconocer y respetar a las niñas, niños y adolescentes indígenas como sujetos plenos de derechos y actores fundamentales para una sociedad que valore y fortalezca la diversidad étnica y cultural.

Compromiso de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo reafirma su compromiso de promover, proteger y defender los derechos de las niñas, niños y adolescentes indígenas, dando seguimiento a las recomendaciones formuladas en este informe y promoviendo acciones de incidencia, monitoreo y diálogo con las instituciones del Estado, las autoridades tradicionales y la sociedad, con el propósito de contribuir a la eliminación de las brechas de desigualdad y a la construcción de un Panamá más justo, inclusivo e intercultural.



INTRODUCCIÓN

Panamá ha registrado avances importantes en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia durante las últimas décadas. La reducción sostenida de la mortalidad infantil y materna, la expansión de la cobertura educativa, el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y el fortalecimiento del marco normativo de protección de la niñez reflejan esfuerzos significativos del Estado para ampliar el ejercicio de derechos y reducir las desigualdades. La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, la incorporación de sus principios en la legislación nacional y la aprobación de la Ley 285 de 2022 constituyen hitos fundamentales en este proceso.

Estos avances generan obligaciones permanentes para el Estado bajo los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos. Ello implica no solo continuar ampliando la protección y garantía de los derechos alcanzados, sino también evitar retrocesos que puedan afectar de manera desproporcionada a grupos históricamente excluidos. En este contexto, la situación de los niños, niñas y adolescentes indígenas demanda una atención prioritaria, considerando las persistentes brechas que limitan el ejercicio pleno de sus derechos y su acceso a oportunidades en condiciones de igualdad.

A pesar de los progresos alcanzados, el análisis presentado en este informe evidencia que la niñez y adolescencia indígena continúa enfrentando desigualdades estructurales asociadas a la pobreza, la exclusión social, las barreras geográficas y las limitaciones en el acceso a servicios de calidad. Estas brechas se manifiestan en indicadores de salud, educación, protección y bienestar que siguen siendo significativamente más desfavorables que los observados para el resto de la población. Las altas tasas de mortalidad infantil registradas en algunas comarcas, los niveles persistentes de pobreza multidimensional, las dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo, así como la mayor exposición a riesgos de protección, son expresión de desafíos históricos que requieren respuestas sostenidas e interculturales.



Asimismo, resulta fundamental reconocer que la realidad de la niñez indígena trasciende los límites de las comarcas. Más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes indígenas reside fuera de estos territorios, en comunidades rurales dispersas, corregimientos y zonas urbanas periféricas, donde también enfrentan múltiples formas de exclusión. Esta dispersión territorial exige políticas públicas que respondan a la diversidad de contextos y garanticen una cobertura efectiva para toda la población indígena.

Al mismo tiempo, este informe destaca la capacidad de los niños, niñas y adolescentes indígenas para analizar su realidad, identificar desafíos y proponer soluciones para sus comunidades. Los testimonios recogidos demuestran que, cuando se generan espacios seguros, inclusivos y culturalmente pertinentes, su participación aporta perspectivas valiosas para la construcción de políticas públicas más efectivas. Garantizar su derecho a ser escuchados no solo constituye una obligación derivada de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino también una condición indispensable para avanzar hacia respuestas más legítimas y sostenibles.

Con base en evidencia estadística, análisis especializados y consultas realizadas en los territorios, este informe examina la situación de los derechos de la niñez y adolescencia indígena en Panamá, identifica los principales desafíos que persisten y recoge recomendaciones orientadas a seguir fortaleciendo la acción del Estado y de las instituciones competentes para lograr su garantía. Su propósito es contribuir a la visibilización de estas realidades, promover la adopción de medidas efectivas para cerrar brechas históricas y continuar avanzando hacia una sociedad más justa, inclusiva y respetuosa de la diversidad cultural y generacional, donde todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente sus derechos.

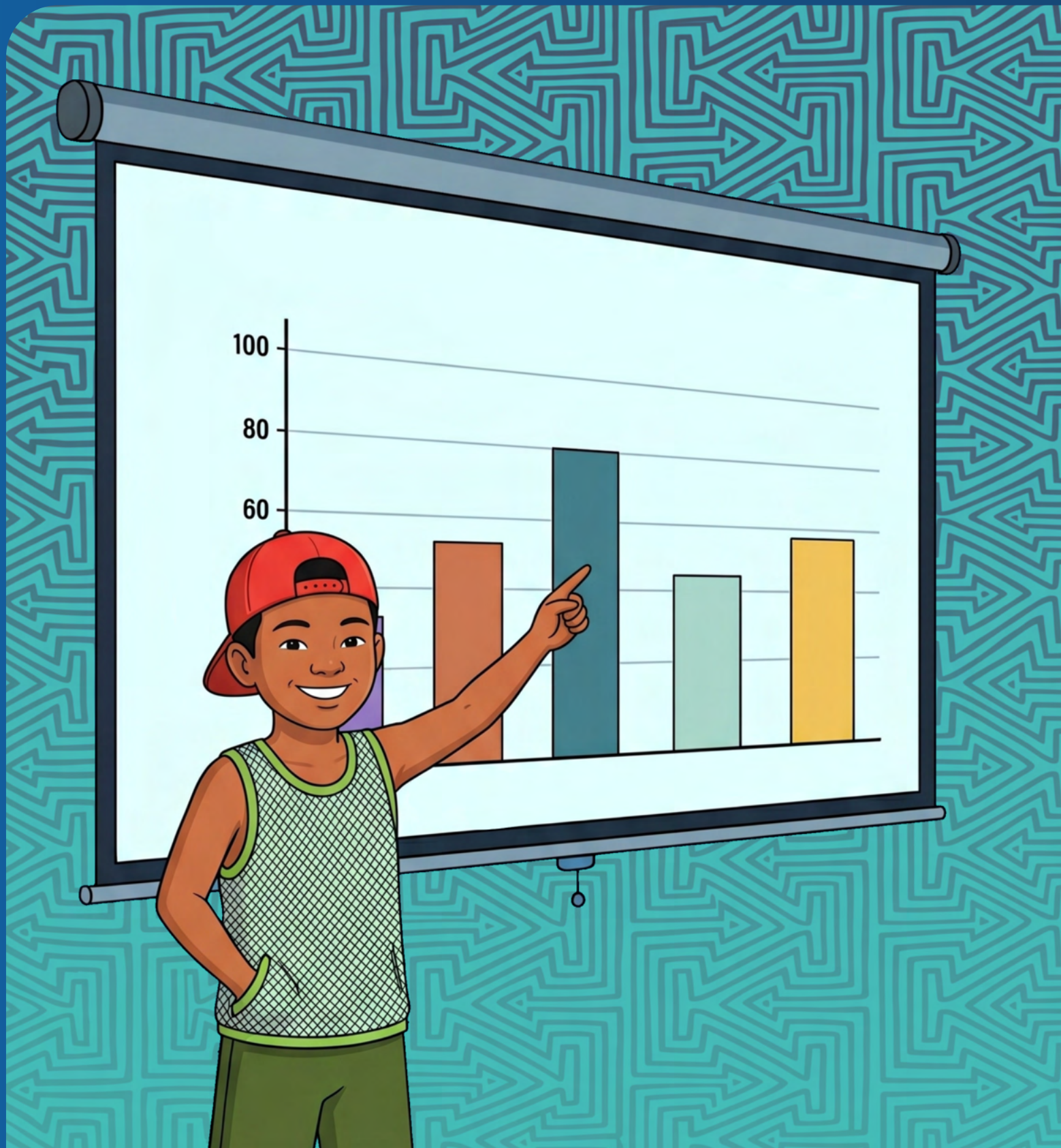


RESUMEN METODOLÓGICO



El informe utilizó una metodología mixta que combinó técnicas cuantitativas y cualitativas para recopilar información de fuentes primarias y secundarias. Como componente central, se realizaron grupos focales con niños, niñas y adolescentes indígenas entre junio y julio de 2025 en comunidades gunas de Panamá Oeste, las comarcas Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan y Gunayala, así como en sectores urbanos de la Ciudad de Panamá. En total participaron 116 personas, incluyendo NNA, jóvenes y adultos. Los espacios se enfocaron en la reflexión sobre los derechos de la niñez, la identidad indígena y las condiciones que afectan su ejercicio, utilizando metodologías participativas y culturalmente pertinentes. Todo el proceso se desarrolló bajo principios éticos de voluntariedad, consentimiento informado y respeto a las culturas originarias.

Para complementar la información obtenida en las consultas comunitarias, se realizaron 13 entrevistas a servidoras y servidores públicos, especialistas en protección infantil, representantes de organizaciones indígenas, lideresas y líderes comunitarios, educadoras y educadores y organizaciones de la sociedad civil. Estas entrevistas permitieron recoger percepciones sobre la situación de los derechos de la niñez indígena, los principales desafíos que enfrentan y posibles recomendaciones para fortalecer las respuestas institucionales. Asimismo, se llevó a cabo una revisión de fuentes secundarias, incluyendo registros administrativos, datos del Censo 2023, el Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes 2022, informes de UNICEF, UNFPA, organizaciones indígenas y la Defensoría del Pueblo, entre otros documentos relevantes.



2.DATOS POBLACIONALES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN PANAMÁ

Según el censo de Población y Vivienda de 2023, en Panamá residen 1,235,585 niños, niñas y adolescentes (NNA) de entre 0 y 17 años (INEC, MIDES y UNICEF, 2024, p. 16). De este total, el 25% se autoidentifica como indígena¹, perteneciente a alguno de los nueve pueblos originarios que conviven en el país, cada uno con lengua, cosmovisión, prácticas culturales y formas propias de organización social².

TABLA 1

Datos Poblacionales de NNA indígenas en Panamá

PUEBLO INDÍGENA	NÚMERO DE NNA	% TOTAL DE NNA INDÍGENAS
Ngäbe	216,359	68.7%
Guna	46,954	14.9%
Emberá	22,180	7.0%
Buglé	11,045	3.5%
Wounaan	4,440	1.4%
Naso	2,359	0.7%
Otros pueblos indígenas (Teribe, Bokota, Bri Bri)	11,752	3.7%
TOTAL	315,089*	100%

*Para fines de este informe, el total de NNA indígenas comprende tanto a quienes residen en viviendas particulares como a quienes habitan en otro tipo de estructura.

Fuente: Análisis secundario realizado por UNICEF con la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda de 2023, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).

La información evidencia una concentración particularmente elevada de NNA en el pueblo Ngäbe, al agrupar a casi siete de cada diez NNA indígenas, seguido por los pueblos Guna y Emberá. Esta estructura poblacional amerita que las políticas públicas incorporen criterios de proporcionalidad y equidad distributiva, priorizando la no regresividad de los avances alcanzados en territorios y pueblos indígenas con mayor densidad poblacional infantil.

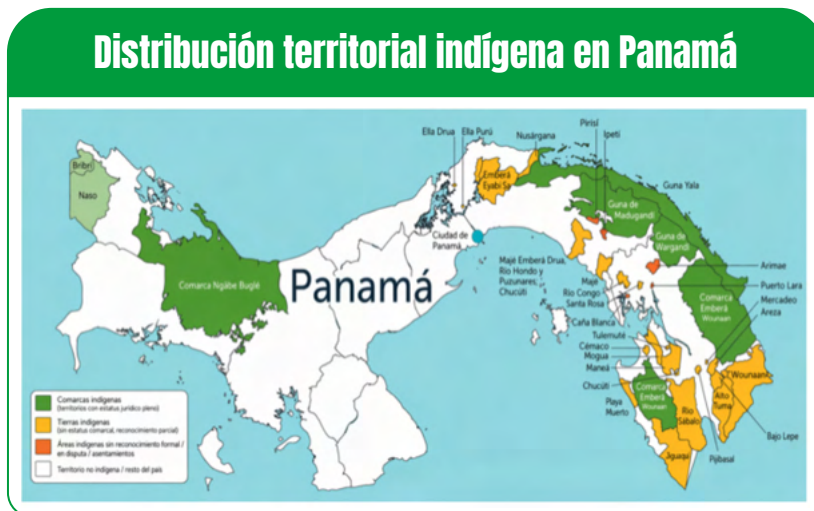
¹Este 25% incluye los NNA que se autoidentificaron como indígenas (23%) o indígenas y afrodescendientes (2%) en el Censo de Población y Vivienda.

²Se aclara que la identificación étnica de los NNA en el Censo de Población y Vivienda se realizó primordialmente por los y las adultos (jefes de hogar) censados en cada hogar.

2.1 Distribución territorial

Desde el siglo pasado, Panamá ha avanzado en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, principalmente a través de la creación de las comarcas indígenas. Este reconocimiento se encuentra respaldado por la Constitución Política, cuyo artículo 127 garantiza la propiedad colectiva de las tierras necesarias para el bienestar económico y social de los pueblos indígenas. Asimismo, la Ley 72 de 2008 estableció los procedimientos para el reconocimiento y titulación colectiva de tierras indígenas ubicadas fuera de las comarcas, fortaleciendo el marco legal para la protección de sus territorios ancestrales.

MAPA 1



Fuente: Adaptado de MINSA, 2024, basado en COONAPIP

Nota: El mapa emplea una codificación cromática diferenciada (tonos verde, amarillo y naranja) que permite distinguir los distintos tipos de territorios indígenas, así como la fragmentación espacial y su relación con el territorio nacional no indígena.



El mapa 1 evidencia que los territorios indígenas en Panamá no conforman una unidad homogénea, sino que se estructuran como un mosaico territorial diverso, fragmentado y territorialmente asimétrico. Todo ello es resultado de procesos históricos complejos de reconocimiento jurídico diferenciado y adaptación sociocultural frente a dinámicas económicas, políticas y ambientales cambiantes.

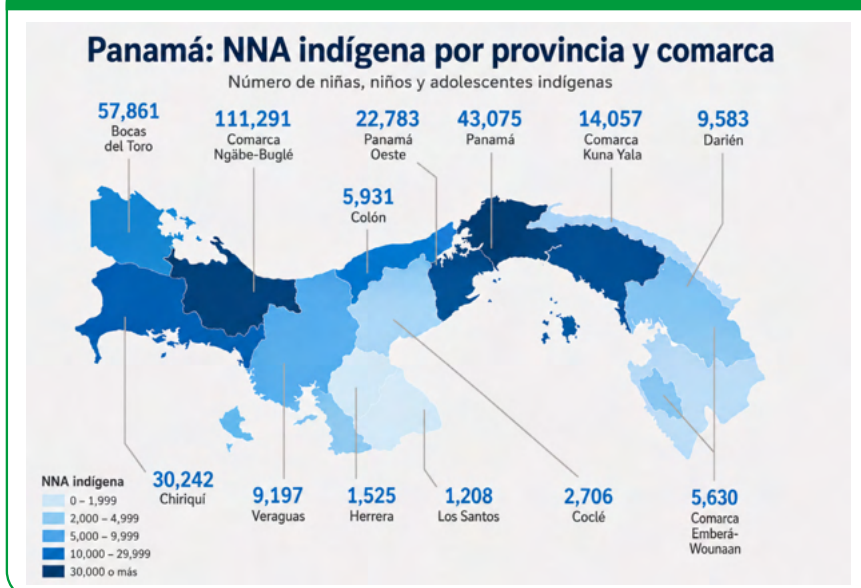
Para la niñez y la adolescencia indígena, esta configuración territorial cumple una doble función. Por un lado, constituye un espacio fundamental de reproducción cultural, social y comunitaria, donde se transmiten identidades, lenguas, saberes y formas propias de organización. Por otro lado, plantea desafíos estructurales en el acceso equitativo a derechos, servicios básicos y oportunidades de desarrollo, especialmente en contextos marcados por el aislamiento geográfico y la fragmentación administrativa que en ocasiones provoca una débil presencia institucional.

En este sentido, cualquier análisis, política pública o intervención programática orientada a los NNA indígenas debe sustentarse en una comprensión territorial detallada y contextualizada, como la que permite visualizar este mapa, incorporando de manera transversal enfoques de derechos humanos, interculturalidad y justicia territorial. Solo a partir de esta mirada integral será posible diseñar respuestas pertinentes, equitativas y culturalmente adecuadas a la diversidad de realidades que enfrenta la niñez y la adolescencia indígena en Panamá.

Como resultado del progresivo reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como de los procesos de movilidad y transformación social experimentados en las últimas décadas, la niñez y adolescencia indígena presenta una distribución territorial diversa. Como muestra el siguiente mapa, esta población reside tanto dentro de las comarcas indígenas como fuera de ellas, en comunidades rurales, corregimientos y zonas urbanas de distintas regiones del país.

MAPA 2

Distribución territorial de los NNA indígenas en Panamá



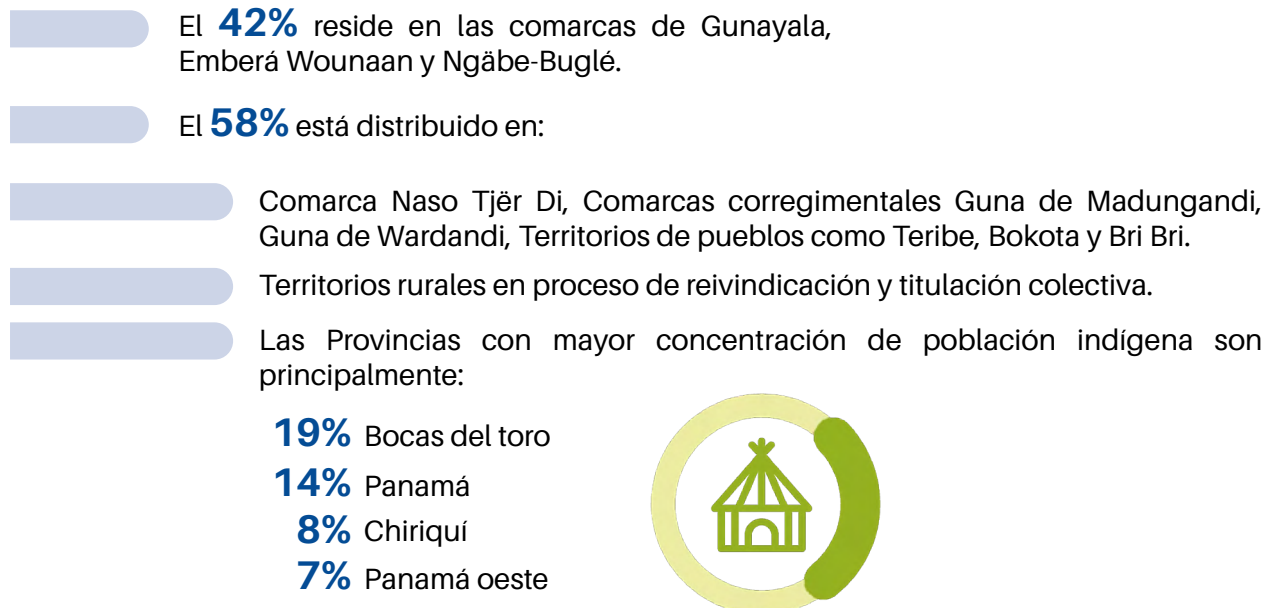
Fuente: Análisis secundario realizado por UNICEF con la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda de 2023, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).

*Para fines de este informe, el total de NNA indígenas comprende tanto a quienes residen en viviendas particulares como a quienes habitan en otro tipo de estructura.

Nota: La escala de color azul progresiva permite identificar de manera visual las áreas con mayor y menor concentración de NNA indígenas, donde los tonos más oscuros representan mayores volúmenes poblacionales y los más claros, menores concentraciones.



De acuerdo con los datos de INEC et al. (2024, p. 19) del total de NNA indígenas:



Asimismo, de este porcentaje, el 27% de los NNA indígenas reside en zonas urbanas (INEC et al., 2024, p. 39), lo que evidencia un proceso sostenido de migración interna y urbanización.

Esta realidad territorial plantea desafíos importantes para la planificación de políticas públicas y provisión equitativa de servicios con pertinencia cultural, que no pueden limitarse a un enfoque exclusivamente comarcal, sino que debe incorporar estrategias diferenciadas para contextos urbanos y rurales no indígenas.

Lo anterior sugiere al menos tres implicaciones estratégicas:

1. Priorización territorial diferenciada

La alta concentración en Ngäbe-Buglé y Gunayala exige políticas intensivas en territorio, mientras que la dispersión urbana requiere enfoques intersectoriales adaptados a contextos no indígenas formales.

2. Necesidad de coordinación intersectorial

La presencia de NNA indígenas en gran parte del país (y no solo en las comarcas) requiere de articulación en los distintos niveles de atención de los servicios sociales con enfoques de derechos e interculturalidad que reconozcan y atiendan las particularidades de la situación de la niñez indígena.

3. Prevención de la invisibilización estadística y programática

Especialmente en provincias con menor concentración relativa, donde las necesidades específicas de los NNA indígenas pueden quedar diluidas en promedios provinciales, dificultando su identificación.

2.2 Estructura demográfica

La estructura por edad de la población indígena revela un perfil demográfico predominantemente joven.

TABLA 2 NNA indígenas por grupo etario y sexo

GRUPO ETARIO	NIÑAS	NIÑOS	TOTAL	%
0-4 años	47,029	48,345	95,374	30%
5-9 años	45,391	46,176	91,567	29%
10-14 años	41,000	42,548	83,548	27%
15-19 años	21,983	22,617	44,600	14%
TOTAL	155,403	159,686	315,089*	100%

*Para fines de este informe, el total de NNA indígenas comprende tanto a quienes residen en viviendas particulares como a quienes habitan en otro tipo de estructura.

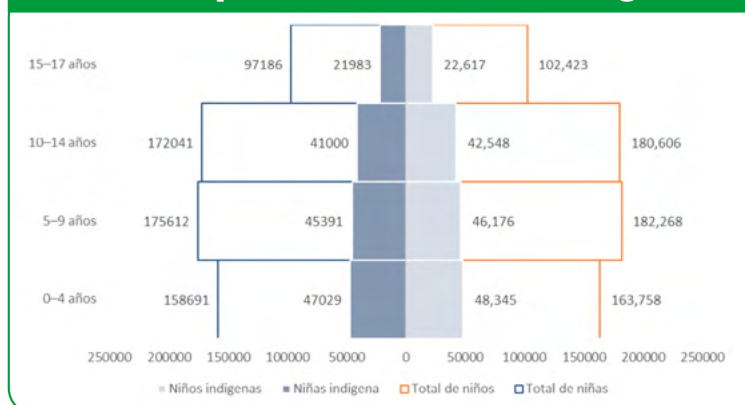
Fuente: Análisis secundario realizado por UNICEF con la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda de 2023, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).



Este perfil se caracteriza por una alta proporción de niños y niñas en la primera infancia y niñez temprana, lo cual incrementa la demanda de servicios públicos de cuidado y estimulación.

GRÁFICA 1

Pirámide poblacional de los NNA indígenas



*Para fines de este informe, el total de NNA indígenas comprende tanto a quienes residen en viviendas particulares como a quienes habitan en otro tipo de estructura.

Fuente: Análisis secundario realizado por UNICEF con la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda de 2023, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).



De acuerdo con la gráfica, el 59% los NNA indígenas tiene menos de 10 años, lo que subraya la necesidad de priorizar políticas públicas integrales de primera infancia, salud materno-infantil, nutrición y educación inicial, con enfoque intercultural, territorial y de equidad.

Asimismo, se requiere eficiencia y equidad del gasto para asegurar que los servicios se implementan con calidad.

2.3 Dinámicas migratorias y vulnerabilidad

Los patrones de distribución territorial reflejan procesos sostenidos de migración interna indígena, asociados principalmente a:

- Búsqueda de acceso a servicios sociales básicos.
- Oportunidades laborales para los hogares.
- Procesos de reunificación familiar.
- Impactos del cambio climático en los territorios de origen.
- Reubicaciones asociadas a proyectos de desarrollo.





3. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN PANAMÁ

Panamá ha alcanzado avances importantes y sostenidos en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. Durante las últimas décadas, el país ha fortalecido progresivamente su marco normativo e institucional mediante la adopción de instrumentos orientados a la protección integral de la infancia, entre ellos la Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; la Ley 301 de 2022 para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas; y la Ley 431 de 2024, que establece el Sistema Nacional de Cuidados. Estos avances reflejan el compromiso del Estado con la promoción, protección y garantía de los derechos humanos, así como con la construcción de políticas públicas más inclusivas y orientadas al bienestar de la población.

Sin embargo, la evidencia cuantitativa y cualitativa recopilada para este informe muestra que ser niña, niño o adolescente indígena en Panamá continúa estando asociado a mayores niveles de pobreza, privaciones simultáneas y barreras estructurales para el acceso efectivo a derechos fundamentales, en comparación con la población no indígena. Estas desigualdades responden a factores históricos y estructurales, entre ellos la discriminación, la exclusión territorial, las limitaciones en la cobertura y calidad de los servicios públicos, y la insuficiente incorporación de un enfoque intercultural en las políticas y programas dirigidos a la niñez y adolescencia. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación por las persistentes desigualdades que afectan a los niños y niñas indígenas y recomendó a Panamá fortalecer la inversión en servicios básicos e infraestructura en los territorios indígenas, con el fin de garantizar el acceso equitativo a sus derechos (CDN, 2018, párr. 36).

Estas brechas han sido señaladas reiteradamente por los mecanismos internacionales de derechos humanos y ponen de relieve la necesidad de redoblar esfuerzos para asegurar que los avances normativos e institucionales se traduzcan en mejoras efectivas para la niñez indígena. En este contexto, el Estado panameño mantiene la obligación de adoptar medidas especiales y diferenciadas que permitan avanzar hacia una igualdad sustantiva, de conformidad con los estándares establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

Este capítulo presenta un análisis de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas desde un enfoque de derechos, equidad y justicia social. Organizado por categorías de derechos, el análisis permite identificar brechas medibles, dimensionar la magnitud de la población afectada y comprender cómo las privaciones observadas se relacionan con determinantes estructurales, sociales y territoriales del bienestar infantil. Este abordaje se complementa con las percepciones y experiencias de niños, niñas y adolescentes indígenas, así como de líderes y lideresas comunitarias, cuyas voces aportan una comprensión indispensable sobre el impacto cotidiano de estas brechas y los desafíos que persisten para el pleno ejercicio de sus derechos.



3.1



**DERECHO A
UN NIVEL DE
VIDA DIGNO**

El **derecho de todos los NNA** a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social está consagrado en los artículos 6 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en la Ley 285 de 2022, que establece el deber del Estado panameño de adoptar políticas públicas inclusivas, integrales y sostenibles para prevenir la vulneración de este derecho.

La **Observación General N°11 del Comité de los Derechos del Niño** establece que el territorio tradicional constituye una condición sine qua non para el desarrollo integral y la preservación de la identidad cultural de los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas. Sin embargo, la evidencia de los datos revela que la exclusión histórica de estos territorios ha cristalizado una brecha estructural extrema que compromete seriamente el cumplimiento del mandato internacional.



3.1.1

Disparidad en los niveles de vida y protección social

Panamá ha logrado una reducción significativa de la pobreza monetaria a nivel general en parte dado por la introducción de programas sociales clave como Red de Oportunidades, Ángel Guardián y PASE-U (anteriormente conocido como Beca Universal) que han ampliado el acceso a apoyos económicos y servicios esenciales para un gran número de familias a nivel nacional (MIDES, Banco Mundial y UNICEF, 2026). Sin embargo, persisten desafíos territoriales y poblacionales que ameritan un llamado a mantener los esfuerzos y mejorar la cobertura, focalización y articulación de los programas existentes a fin de disminuir la pobreza infantil en el país y en particular la pobreza que enfrentan los NNA indígenas.

Pobreza Monetaria:

Mientras que la pobreza general afecta al 22.2% de la población general, en los NNA esta cifra escala al 34.5%, y específicamente en NNA indígenas esta proporción se duplica (69.8%) (MIDES et al., 2026).



Informalidad Laboral:

El 66% de los NNA indígenas reside en hogares cuya jefatura se encuentra ocupada formal o informalmente (INEC et al., 2024, p. 39). Sin embargo, la informalidad laboral asociada a actividades tradicionales (pesca, agricultura de subsistencia y artesanías), deriva en una exclusión sistémica de los sistemas contributivos de protección social.



Cobertura limitada de Seguridad Social:

A nivel nacional, la cobertura de seguridad social³ para NNA indígenas es de apenas el 21% (INEC et al., 2024, p. 39). Específicamente, se presentan coberturas muy limitadas en territorios indígenas, tal como lo indican los datos de INEC et al. (2024):

En las comarcas Ngäbe-Buglé y Gunayala, apenas el 3% de los NNA cuenta con seguridad social (p. 34).

En la comarca Emberá-Wounaan, la cobertura únicamente es del 7% (p. 34).



Estos datos evidencian una falla en los mecanismos de cohesión social y confirman la necesidad de fortalecer esquemas culturalmente pertinentes y con financiamiento suficiente⁴.

3.1.2 Análisis de NNA indígenas en situación de pobreza multidimensional

Panamá ha avanzado en la generación de datos desagregados con enfoque de niñez como el Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA) que permiten comprender mejor las privaciones específicas que afectan a los NNA del país, evidenciando su compromiso para brindar respuestas basadas en evidencia que permitan el cumplimiento de sus derechos.

Este ejercicio evidencia que, a nivel nacional, 475,498 NNA se encuentran en situación de pobreza multidimensional (MIDES, STGS, INEC, PNUD y UNICEF, 2024, p. 20). Esta condición refleja privaciones simultáneas en dimensiones fundamentales para su bienestar y desarrollo integral, incluyendo el acceso a salud, educación, vivienda adecuada, saneamiento básico y protección social. Tal como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño (2018, párr. 15), estas privaciones afectan de manera persistente y desproporcionada a los NNA indígenas, profundizando las desigualdades y limitando el ejercicio efectivo de sus derechos. El análisis desagregado aportado por MIDES et al., (2024) revela patrones de desigualdad étnico-territorial en la niñez indígena.

³Para efectos de este informe, la cobertura de seguridad social en NNA hace referencia al acceso a prestaciones contributivas y/o derechos derivados de la afiliación de sus padres, madres o tutores a la Caja de Seguro Social (CSS). Esto incluye, principalmente, el acceso a servicios de salud, atención médica, medicamentos, así como otras prestaciones asociadas a la protección social formal. En el caso de NNA, la cobertura suele estar vinculada a la condición de beneficiario/a dentro del núcleo familiar afiliado. No incluye necesariamente otros programas de asistencia social no contributiva implementados por el Estado.

⁴Los programas de asistencia social no contributiva implementados por el Estado corresponden a intervenciones públicas orientadas a garantizar niveles mínimos de bienestar y protección a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, sin requerir aportes previos por parte de los beneficiarios. Estos programas son financiados mediante recursos fiscales y pueden incluir transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas), subsidios, servicios sociales y apoyos en especie, dirigidos a atender necesidades básicas y reducir brechas de acceso a derechos fundamentales, particularmente en grupos prioritarios como niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y personas cuidadoras.

CONCENTRACIÓN Y DISPARIDAD COMARCAL

Impacto desproporcionado:

Tres comarcas indígenas (Gunayala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé) suman 154,960 NNA en pobreza multidimensional (p. 21). Esto significa que el 32.6% de la niñez en pobreza multidimensional en el país vive en comarcas indígenas.



El caso crítico de Ngäbe-Buglé:

Esta comarca registra 118,103 NNA afectados, una cifra que casi iguala a toda la provincia de Panamá (119,823), lo cual representa al 91.5% de la niñez en esta comarca, en comparación con el 24.5% de la niñez en la provincia de Panamá (p. 21).



Incidencia en comarcas pequeñas:

En Emberá-Wounaan y Gunayala, el 87% y el 94% de la niñez vive en pobreza multidimensional (un total de 8,511 y 28,346 NNA respectivamente) (p. 21 y 22).



La “brecha territorial es extrema”:

en términos absolutos, la comarca Ngäbe-Buglé concentra aproximadamente 62 veces más NNA en pobreza multidimensional que la provincia de Los Santos (118,103 frente a 1,909 casos) (p. 21).



La crítica intersección entre una incidencia de pobreza monetaria del 69.8% en la niñez indígena (MIDES et al., 2026, p. 28) y una limitada cobertura de seguridad social contributiva, evidencia una falla estructural en los mecanismos de protección social. Esta disparidad confirma que la precariedad en los territorios indígenas no constituye un estado transitorio, sino un ciclo de exclusión intergeneracional que se perpetúa ante la carencia de pisos de protección social de carácter no contributivo.

A pesar de la implementación de diversos programas de asistencia, persisten barreras estructurales que limitan el acceso efectivo de la niñez indígena a la protección social. La dispersión geográfica, el déficit en infraestructura de servicios y una presencia institucional asimétrica, dificultan la distribución capilar de transferencias monetarias y beneficios complementarios. Adicionalmente, la brecha en la documentación legal —específicamente la falta de certificados de nacimiento y documentos de identidad— constituye un obstáculo administrativo que excluye de origen a NNA indígenas de los registros de protección, así como del reconocimiento ciudadano.

El 70% de los NNA indígenas acceden a becas escolares, incluyendo PASE-U y otro tipo de becas. Sin embargo, apenas el 28% de los hogares con NNA indígenas percibe algún tipo de transferencia monetaria directa (INEC et al., 2024, p. 39). En un entorno de ingresos de subsistencia y economías en proceso de monetización, la participación de los NNA en actividades económicas para el sustento familiar es una respuesta a estos niveles de pobreza.

“Los niños tenemos derecho a ir a la escuela a estudiar, no trabajar, sino ir a la escuela, pero hay algunos niños que no tienen esa facilidad, tienen que ayudar a su mamá, tienen que trabajar, vendiendo cosas, porque a veces no tienen nada de comer en casa, los papás les pegan y no tienen trabajo”.

(Adolescente masculino, 14 años. Distrito de Arraiján, Comunidad AbiaYala)



La movilidad humana hacia centros urbanos responde a la búsqueda de servicios básicos, educación y empleo. Sin embargo, este desplazamiento suele derivar en una inserción laboral informal.



“Las familias llegan (a la ciudad) buscando oportunidades, mejorar el servicio médico y para que sus hijos estudien. Pero la mayoría de padres trabaja de manera informal o no tiene empleo. Algunas mujeres durante el fin de semana venden legumbres en mesas en la calle. Las ayudas estatales alivian algo, pero solo sirven para comida, no alcanzan para ropa o útiles”.

(Psicólogo organización social)

La dirigencia comunitaria identifica que, si bien las transferencias monetarias alivian la pobreza extrema, resultan insuficientes sin un acompañamiento técnico y educación que prevenga la dependencia asistencial y que sean transitorias.

“No generen dependencia porque entonces se agrava la pobreza y se debilitan la solidaridad y el apoyo mutuo. Son valores que no podemos perder”.

(Lideresa indígena CONAMUIP)



El Consejo de Derechos Humanos en su Examen Periódico Universal (EPU, 2026), ha señalado que el fortalecimiento de los programas de ayuda en efectivo debe garantizar la participación de las comunidades en la definición de sus prioridades (Recomendación 119.114).

Para incrementar la eficacia de estas intervenciones, es imperativo adoptar también la Recomendación General 39 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2022), e incorporar un enfoque de género que reconozca la discriminación interseccional por etnia, género y situación de pobreza que enfrentan niñas y mujeres indígenas. Lo anterior, teniendo en cuenta que el fortalecimiento del liderazgo femenino es clave para la transformación social y la preservación de saberes ancestrales.

3.1.3 Sobre el modelo de medición y acción

Atendiendo la recomendación del CDN (2018), los datos desagregados por territorio y etnia deben actualizarse periódicamente y permitir analizar la situación de los derechos de todos los niños, especialmente de aquellos que enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad (Observación 10). El desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional para NNA ha contribuido con este propósito.

De manera reciente el desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional con perspectiva indígena (IPM indígena) que viene adelantando la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS) y el PNUD, fortalecerá la perspectiva intercultural para redefinir la concepción de la pobreza y ampliar la noción de bienestar que tienen los pueblos indígenas al integrar dimensiones espirituales y territoriales.

“Hay que entender qué es ser pobre desde la mirada de los pueblos indígenas. Nuestro territorio, cultura e historia también son riqueza y deben valorarse. Mientras el sistema occidental no respeta nuestras particularidades, no mejorarán los servicios ni los apoyos a las familias. La ayuda económica sirve, pero no transforma si no fortalece la autonomía, la identidad cultural y la permanencia en el territorio”.

(Lideresa indígena CONAMUIP)



Frente a esta iniciativa, se hace un llamado a tener en cuenta la opinión de los NNA indígenas, incluyendo aquellos que habitan en territorios urbanos.

3.2



**DERECHO A
LA VIVIENDA**

El derecho a una vivienda adecuada constituye un determinante estructural del bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación del Estado de garantizar condiciones materiales suficientes para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Asimismo, la Observación General N° 11 del Comité de los Derechos del Niño (2009) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reafirma que las políticas públicas deben incorporar un enfoque culturalmente pertinente, reconociendo la identidad colectiva, la arquitectura vernácula, la organización familiar y los saberes ancestrales.

3.2.1 Paradoja de la tenencia y el déficit cualitativo

La población indígena presenta una tasa de propiedad de vivienda significativamente superior (78.84%) en comparación con la población no indígena (64.07%) (UNFPA, 2025a, p. 92). Este indicador de tenencia no se traduce necesariamente en condiciones adecuadas de habitabilidad.

Los datos del Censo 2023, procesados por UNFPA (2025a), dan cuenta que las viviendas en entornos indígenas enfrentan:

Déficits estructurales en materia de servicios básicos.

Materiales y espacio habitable precarios, lo que evidencia una brecha sustantiva de equidad.



Esta situación afecta de manera desproporcionada a los NNA indígenas, quienes se desarrollan en entornos que incumplen estándares mínimos de calidad, seguridad y salubridad.

a. Hacinamiento y presión demográfica

El hacinamiento crítico (más de tres personas por habitación) constituye una de las manifestaciones más evidentes de desigualdad estructural, de conformidad a los datos presentados por UNFPA, 2025a:

A nivel nacional la población indígena tiene el 69.7% de hacinamiento en comparación con la población no indígena (25.2%) (p. 98).

A nivel de distribución territorial, la incidencia se incrementa según el ámbito geográfico, siendo:

56.3% en áreas indígenas urbanas

76.2% en zonas indígenas rurales

84.3% dentro de las comarcas (p. 98).



Estas cifras reflejan una vulneración directa al derecho de los NNA indígenas a tener privacidad, un lugar de descanso y estudio, así como un entorno protector. El hacinamiento en algunos territorios puede incrementar riesgos sanitarios, exposición a la violencia intrafamiliar y dificultades en el rendimiento escolar, profundizando ciclos intergeneracionales de pobreza. Desde un enfoque de equidad, esta realidad demanda políticas diferenciadas de ampliación y mejoramiento habitacional, con asignaciones presupuestarias proporcionales a la magnitud de la brecha.

Sin embargo, desde una perspectiva intercultural, las líderes indígenas hacen un llamado para que estos indicadores se interpreten de manera integral.

“Es importante comprender que, para los pueblos indígenas, la convivencia en familias extensas no debe interpretarse únicamente como hacinamiento, sino como una forma de organización social y cultural que fortalece la solidaridad y el apoyo mutuo. Sin embargo, cuando estas dinámicas se ven afectadas por la falta de servicios básicos, infraestructura adecuada y políticas públicas diferenciadas, sí se convierten en un factor de vulnerabilidad para la niñez. Es necesario que las mediciones oficiales incorporen un enfoque intercultural que distinga entre prácticas culturales de vida comunitaria y condiciones de precariedad estructural”

(CONAMUIP, 2025)

b. Calidad de los materiales y vulnerabilidad climática

Si bien la arquitectura tradicional responde a conocimientos adaptados al entorno natural y posee un alto valor cultural, los indicadores de privación material muestran brechas críticas: el 56.1% de los indígenas enfrenta privaciones moderadas asociadas a los materiales de la vivienda, frente a 6.6% de los no indígenas, especialmente en las comarcas y sectores rurales (UNFPA, 2025a, p. 95). Esto debido a:

El déficit estructural como ocurre en la Comarca Ngäbe-Buglé, donde 5 de cada 10 NNA habitan viviendas sin paredes (INEC et al., 2024, p. 25). Así como la persistencia de condiciones de precariedad extrema, especialmente cuando se fundan las barriadas.

La calidad de las cubiertas como es el uso de techos de palma que persiste en el 40% de las viviendas donde habitan NNA en Comarca Ngäbe-Buglé y los techos de palma de guagara (werug) en el 20% de Gunayala (INEC et al., 2024, p. 25).

“Sin embargo, hay familias que no priorizan las mejoras de sus viviendas y usan materiales como plásticos, o banner que fueron botados los cuales no son tan seguros para los niños”.

(Líderesa indígena,
Gunayala)



Aunque muchos de estos materiales forman parte de la identidad cultural que responde a saberes ancestrales y una relación armónica con el entorno natural, su baja durabilidad frente a fenómenos climáticos extremos cada vez más frecuentes por efecto del cambio climático, comprometen la integridad física y la seguridad de los NNA indígenas. La transición hacia materiales más resistentes debe realizarse con políticas habitacionales que reconozcan el valor cultural de estas estructuras y promuevan mejoras que respeten la identidad arquitectónica indígena, garantizando al mismo tiempo seguridad y bienestar para la niñez.

De allí la importancia de intervenciones integrales que articulen vivienda, saneamiento básico, educación comunitaria y transferencias económicas, reconociendo que la precariedad no es una elección cultural, sino el resultado de restricciones estructurales y limitaciones de ingresos. Ello requiere mayor inversión pública focalizada y sostenida.

3.2.2

Brecha en servicios básicos y conectividad

El derecho a la vivienda adecuada implica acceso universal a servicios básicos. A pesar de los avances, la limitada infraestructura esencial profundiza las desigualdades tal como lo señala el informe de INEC et al., 2024.

Energía eléctrica:

Solo el 69% de los NNA indígenas tiene acceso, frente al 97% de NNA no afro ni indígenas (p. 39).



Internet:

Solo el 31% de los NNA indígenas tiene acceso, frente al 77% de NNA no afro ni indígenas (p. 39).



Exclusión crítica:

Del total nacional de NNA sin acceso a electricidad, el 55% de ellos y ellas se concentran en la Comarca Ngäbe-Buglé (p. 26).



La falta de electricidad limita el derecho a la educación, restringe el acceso a tecnologías de información y comunicación y amplía la brecha digital, comprometiendo oportunidades futuras en un entorno crecientemente tecnológico.



A este respecto, el Examen Periódico Universal (EPU, 2026) instó a Panamá a continuar invirtiendo en educación digital y poner a disposición de los alumnos de las zonas rurales, recursos educativos digitales.

(Recomendación 119.147).

3.2.3

Entornos urbanos y segregación territorial

En contextos periurbanos, la exclusión se expresa en la precariedad del entorno comunitario. Los testimonios de NNA indígenas señalan deficiencias en alcantarillado, manejo inadecuado de desechos sólidos y ausencia de pavimentación. Estos factores configuran entornos inseguros e insalubres, con impactos directos en la salud y la seguridad de la niñez indígena.

“Donde vivimos hay agua contaminada que corre por las calles y también basura porque no pasa el carro de la basura. Algunos la queman, pero otros la tiran por allí”.

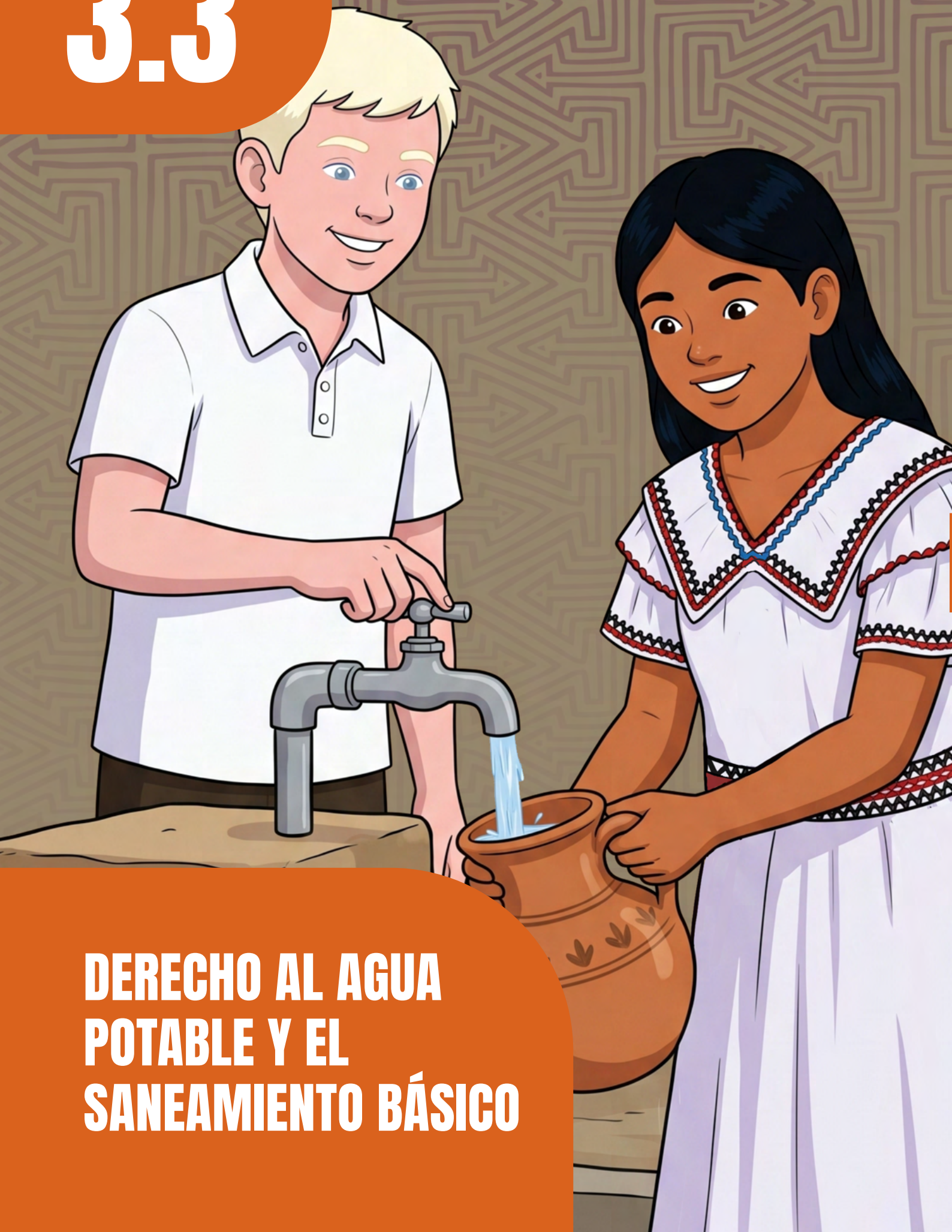
*(Adolescente femenina, 15 años.
Comarca Ngäbe-Buglé)*



La segregación espacial reproduce desigualdades estructurales al generar asentamientos con infraestructura deficitaria que limitan el ejercicio pleno de derechos. Esta situación requiere intervenciones urbanas integrales que prioricen a comunidades indígenas en condiciones de alta vulnerabilidad.



3.3



**DERECHO AL AGUA
POTABLE Y EL
SANEAMIENTO BÁSICO**

El derecho al agua potable y al saneamiento básico está reconocido en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Ley 285 de 2022 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, relativo al acceso universal y equitativo al agua y al saneamiento. Para los niños, niñas y adolescentes indígenas, este derecho reviste una importancia particular debido a las condiciones de pobreza, dispersión geográfica y desigualdad territorial que incrementan su exposición a riesgos para la salud y limitan el ejercicio de otros derechos fundamentales.

No obstante, persisten importantes brechas estructurales en el acceso a agua potable segura y servicios adecuados de saneamiento en los territorios indígenas. Estas carencias constituyen uno de los principales factores de riesgo para la propagación de enfermedades diarreicas, gastroenteritis, neumonía y desnutrición, que continúan figurando entre las principales causas de morbilidad y mortalidad en la niñez menor de cinco años (MINSA, 2024, p. 5). Desde una perspectiva de derechos humanos, estas desigualdades reflejan una situación de inequidad persistente que afecta de manera desproporcionada a la niñez indígena y limita su derecho a la supervivencia, el desarrollo y el bienestar. En consecuencia, resulta necesario fortalecer las medidas diferenciadas, sostenidas e interculturales, así como incrementar la inversión pública en los territorios indígenas, en línea con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que ha instado al Estado panameño a ampliar los programas de saneamiento básico y garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales para esta población (CDN, 2018, observación 29, literal h).

3.3.1 Disparidades en el acceso a agua potable

La desigualdad en el acceso a fuentes de agua segura entre población indígena y no indígena refleja una brecha estructural crítica:

Cobertura diferenciada:

Mientras el 88% de los NNA no afro ni indígenas cuenta con agua potable, la cobertura desciende al 43% en NNA indígenas (INEC et al. 2024, p. 39).

Vulnerabilidad urbana y periurbana:

En sectores periféricos, el suministro es intermitente y con deficiencias de presión.

Este testimonio evidencia cómo la precariedad del servicio afecta la vida cotidiana, el descanso y el rendimiento escolar de los NNA indígenas.

“En la comunidad se sufre por el suministro intermitente o nulo, muchas familias no reciben este servicio por días. Nos toca levantarnos a las 3 de la mañana para lograr el consumo de agua potable. Dicen que no hay presión, por eso el agua no sube a las tuberías”.

(Adolescente femenina, 12 años. Distrito de Arraiján, comunidad Abia Yala)



3.3.2

Saneamiento y gestión de residuos: Un riesgo sistémico para la niñez indígena

El saneamiento básico constituye un determinante central en el desarrollo físico y cognitivo de la niñez. Sin embargo, en territorios indígenas persisten privaciones.

Déficit de saneamiento mejorado:

En Gunayala, el 92% de NNA vive en viviendas sin saneamiento adecuado; en Ngäbe-Buglé el 51% y en la Comarca Emberá-Wounaan el 18% (INEC et al., 2024, p. 27).

La exposición continua a ambientes insalubres incrementa el riesgo de enfermedades infecciosas, afecta la absorción de nutrientes y profundiza la desnutrición crónica, perpetuando ciclos de desigualdad.

Déficit de saneamiento mejorado:

La carencia de servicios sanitarios adecuados afecta de manera desproporcionada a niñas y adolescentes, dificultando la gestión de la higiene menstrual, incrementando el ausentismo escolar y reproduciendo inequidades de género en contextos de alta vulnerabilidad.

En relación con la gestión de desechos sólidos, la exclusión en territorios indígenas es casi total.

Brecha en recolección:

A nivel nacional, el 35% de los NNA carece de recolección de basura. Sin embargo, en las comarcas Gunayala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé, este porcentaje asciende en promedio al 99% (INEC et al., 2024, p. 27).

La ausencia de servicios formales obliga a prácticas como la quema de residuos o su disposición en ríos y espacios públicos, deteriorando el ambiente y transformando áreas de juego en focos de infección.



“Yo le pido a la comunidad que no sean más cochinos, que tenga los edificios, los patios y el parque más limpios. Ayudando a disminuir la contaminación”.

(Niña 12 años, Santa Ana, Ciudad de Panamá)

“Es importante que los grandes nos ayuden a limpiar los ríos y calles para que podamos jugar y divertirnos, disfrutando en familia”.

(Niña 13 años, Comarca Ngäbe-Buglé)

Estos testimonios reflejan la conciencia ambiental de la niñez y la necesidad de corresponsabilidad institucional y comunitaria. No obstante, la responsabilidad primaria de garantizar sistemas de gestión integral de residuos recae en el Estado, bajo un enfoque de equidad territorial.

3.3.3

Retos operativos y de sostenibilidad

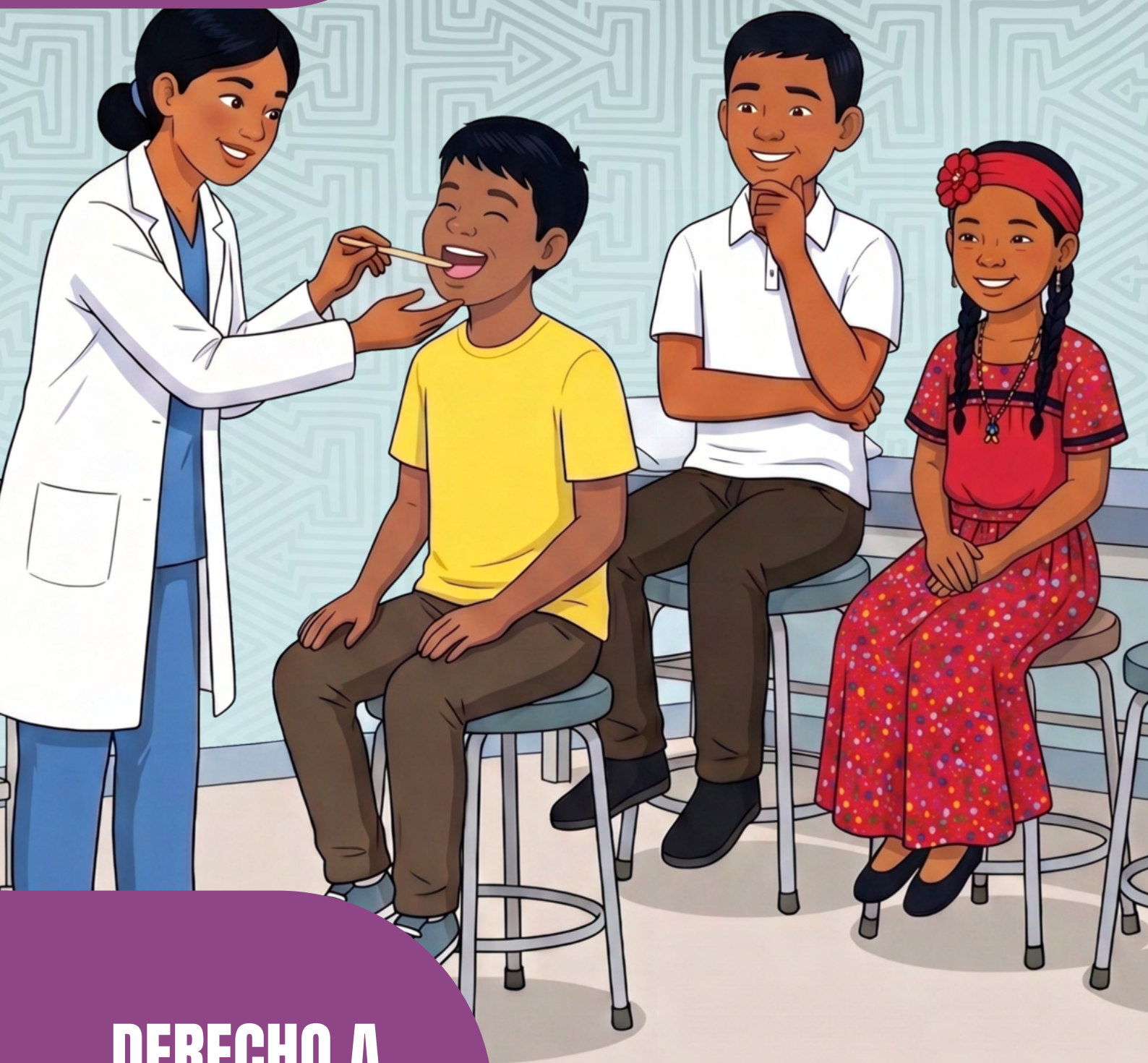
A pesar de los esfuerzos del MINSA a través de su Dirección del subsector del Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS), la sostenibilidad de los acueductos comunitarios continúan enfrentando desafíos de mantenimiento técnico, financiación limitada y una coordinación institucional fragmentada ante la dispersión poblacional. Es por ello que es vital continuar avanzando en la implementación de un enfoque intercultural e interinstitucional que asegure inversión sostenida y articulación con las autoridades tradicionales indígenas. Resulta también importante fortalecer las capacidades comunitarias para gestionar sistemas de agua y saneamiento con pertinencia sociocultural (BID, 2023).

En los espacios de consulta realizados, así como de acuerdo a la opinión de las líderesas indígenas entrevistadas, se menciona que los ríos, que históricamente han sido fuentes vitales, enfrentan procesos de contaminación por deforestación, minería y gestión inadecuada de desechos, que afectan espacios tradicionales dedicados al encuentro y el juego de los NNA indígenas.

Para abordar esta situación, el EPU (2026) recomienda tener en cuenta la inversión en infraestructura con perspectiva de género y la participación de las mujeres en la gestión local de los recursos hídricos (Recomendación 119.113).



3.4



**DERECHO A
LA SALUD**

El derecho a la salud está consagrado en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley 285 de 2022, que reconocen el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes al más alto nivel posible de salud. En las últimas décadas, Panamá ha registrado avances importantes en esta materia, incluyendo la reducción de la mortalidad infantil, el fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica y la implementación de estrategias orientadas a mejorar la salud materna e infantil, reflejando el compromiso del Estado con el bienestar de la niñez.

Sin embargo, estos avances no han beneficiado por igual a toda la población. Los niños, niñas y adolescentes indígenas continúan enfrentando brechas significativas en el acceso y los resultados de salud, asociadas a factores como la pobreza, la dispersión territorial y las barreras de acceso a servicios de calidad. En este sentido, la Observación General No. 11 del Comité de los Derechos del Niño establece la obligación de garantizar servicios culturalmente pertinentes e integrar la medicina tradicional indígena. Si bien Panamá ha impulsado acciones en esta dirección, los indicadores que se presentan a continuación evidencian la necesidad de fortalecer las medidas diferenciadas y la inversión pública para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho en los territorios indígenas.

3.4.1 Indicadores de salud y esperanza de vida

Las disparidades entre la población indígena y el promedio nacional se expresan en privaciones a la supervivencia y el bienestar. De acuerdo con el MINSA (2024):

Esperanza de vida:

En territorios indígenas se sitúa entre 6 y 7 años por debajo del promedio nacional de 79 años (p. 4).

Mortalidad infantil:

Para el 2022, las muertes de menores de 1 año en las provincias de Bocas del Toro, Darién y la Comarca Gunayala superaron por encima de 4 veces las tasas de provincias como los Santos o Coclé (p. 6).

Mortalidad materna:

Las comarcas Gunayala, Ngäbe-Buglé y Emberá-Wounaan concentraron el 33.3% del total nacional de muertes maternas entre 2018 y 2022, de las cuales el 28.9% correspondieron a la Comarca Ngäbe-Buglé (p. 6).

Sobre el particular, el CDN (2018) en su observación 29 numeral b ha solicitado intensificar los esfuerzos del país para hacer frente a estas tasas de mortalidad que siguen siendo elevadas.



Estas cifras evidencian desigualdades estructurales en el acceso a servicios oportunos y de calidad, así como en los determinantes sociales de la salud, incluidos agua segura, nutrición, vivienda adecuada y educación.

3.4.2

Barreras de acceso y debilidad de la red de servicios

El acceso efectivo a la salud se ve limitado por una cobertura reducida de seguridad social, que alcanza apenas al 21% de los NNA indígenas (INEC et al., 2024, p. 39). Esta situación restringe la atención preventiva y especializada, perpetuando ciclos de enfermedad y pobreza.

Acceso a servicios de prevención:

De acuerdo con MIDES et al. (2024, p. 27), a nivel nacional la privación en el acceso a los servicios de prevención de riesgos en salud fue de 20.9% en 2022. Desde una perspectiva territorial las mayores afectaciones se registraron en la Comarca Ngäbe-Buglé (58.3%) y la Comarca Gunayala (54.0%), más del doble del promedio nacional, lo que evidencia importantes brechas en el acceso y cobertura de los servicios de salud preventiva. En contraste, las provincias de Herrera (7.3%) y Los Santos (7.3%) presentaron los menores niveles de afectación, reflejando mejores condiciones de acceso a este tipo de servicios.

Enfermedades prevenibles:

Gunayala registra la incidencia más alta y creciente de tuberculosis en el país (MINSA, 2024, p. 22).

Déficit de recursos humanos, insumos médicos e infraestructura:

La densidad de profesionales de salud refleja una brecha crítica. Mientras el promedio nacional es de 33.3 profesionales por cada 10 mil habitantes, la comarca Ngäbe-Buglé dispone de solo 3.3, muy por debajo de los 44.5 recomendados por la Organización Mundial de la Salud (MINSA, 2024, p. 10). Si bien se han creado las Direcciones Comarcales de salud como parte de la estructura y gobernanza del sistema, estas no cuentan aún con los recursos humanos, financieros, ni de infraestructura suficientes para operativizar los Planes Operativos Anuales (POA).

Deficiencia de infraestructura y atención médica:

Las visitas e inspecciones defensoriales han verificado retrasos prolongados en servicios médicos, especialmente en áreas rurales, comarcales e indígenas. Asimismo, la existencia de infraestructura sanitaria que requiere de mejoras, la necesidad de renovación de equipos médicos y fortalecimiento de insumos y medicamentos, resaltando la importancia de consolidar un modelo de salud articulado e integrado (Defensoría, 2025c, pp. 3-4).

“Cuando hay un problema o accidente tenemos que ir al centro de salud que queda a una hora de viaje. Pero hay dificultades porque hay un camino que se está yendo abajo. Además, los pasajes son costosos y el transporte es escaso”.

(Adolescente masculino 14 años, Comarca Ngäbe-Buglé)

Este testimonio refleja como las barreras geográficas, económicas y de infraestructura limitan el acceso oportuno, especialmente en casos de emergencia.



3.4.3

Salud sexual y reproductiva en adolescentes

La información limitada, las barreras culturales y el acceso insuficiente a servicios de salud sexual y reproductiva perpetúan ciclos de vulnerabilidad entre adolescentes indígenas.

Maternidad adolescente:

El 59% de las más de 14,000 madres adolescentes (10-19 años) en el país son indígenas (INEC et al., 2024, pp. 43-44).

Estigma:

En los espacios de consulta y en entrevistas con lideresas indígenas se manifestó que aún persisten prejuicios hacia adolescentes gestantes y barreras lingüísticas que obstaculizan una atención respetuosa y humanizada. Además, las adolescentes indígenas tienen un limitado acceso a servicios e información sobre su salud sexual y reproductiva.



“Era un tabú y prohibido hablar de sexualidad en la comarca; la escuela los educa de una manera muy conservadora y discreta, las autoridades de salud que llegan a la comunidad deben hacerlo de forma muy cuidadosa. Actualmente se conoce de enfermedades de transmisión sexual, embarazo a temprana edad, unión entre adolescentes, y debido a los casos poco a poco se ha venido hablando de métodos anticonceptivos”.

(Lideresa indígena, Comarca Gunayala)



3.4.4

Medicina tradicional e integración intercultural

La Ley 17 de 2016 sobre medicina tradicional constituye un instrumento clave para fortalecer la identidad cultural y ampliar el acceso en zonas de difícil cobertura. La articulación entre medicina occidental y saberes ancestrales no solo es un imperativo cultural, sino una estrategia de salud pública eficaz en territorios dispersos.

"Todavía se cuenta con plantas medicinales, nokos, médicos y parteras tradicionales. Se utilizan los baños con plantas para la cura de alguna enfermedad. Las comunidades tienen más acceso a las plantas medicinales que a un centro de salud con medicamentos".

(Lideresa indígena, Comarca Emberá-Wounaan)



Se ha logrado el reconocimiento de las parteras y se cuenta con un Programa Nacional y un manual aprobado para su capacitación (Resolución MINSA No 363 de 2 de junio de 2024). Las lideresas indígenas consultadas consideran importante seguir avanzando en el diálogo intercultural. Este diálogo debe tener en consideración el valor del conocimiento tradicional que poseen las mujeres, como parte de la adaptación de los programas de salud al contexto de los pueblos originarios.

3.4.5

Dimensiones estratégicas para una política de salud con equidad

Abordar la salud de la niñez indígena requiere actuar sobre los determinantes sociales mediante dimensiones estratégicas.

1. Mitigación de la discriminación:

Superar barreras geográficas y prejuicios institucionales que generan rechazo o desconfianza hacia el sistema de salud. Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud de Panamá (ENSPA) señalan que, en las comarcas indígenas, el mal trato (77%) junto con los tiempos largos de espera (62%) y la distancia a su lugar de residencia (60%) son los tres motivos principales para no regresar a los centros de atención ambulatoria donde fueron atendidos (2019, p. 332).

2. Calidad en salud física y mental:

Fortalecer la atención primaria, la infraestructura y la dotación de recursos humanos en territorios indígenas, con inversión proporcional a las brechas.

3. Integridad cultural:

Garantizar el derecho al uso de idiomas indígenas y la contratación de personal bilingüe, asegurando servicios culturalmente pertinentes, tal como ha recomendado el CDN (2018, observación 29, a). Asimismo, recomienda velar por que los NNA indígenas accedan a servicios sanitarios que tengan en cuenta sus particularidades culturales y estén disponibles en su idioma (Observación 29, b).

4. Respeto al territorio:

Proteger recursos naturales y plantas medicinales esenciales para la cosmovisión de salud.

5. Participación protagónica:

Integrar a autoridades tradicionales y a los propios NNA en el diseño, el monitoreo y la evaluación de políticas de salud (CEPAL, 2017).

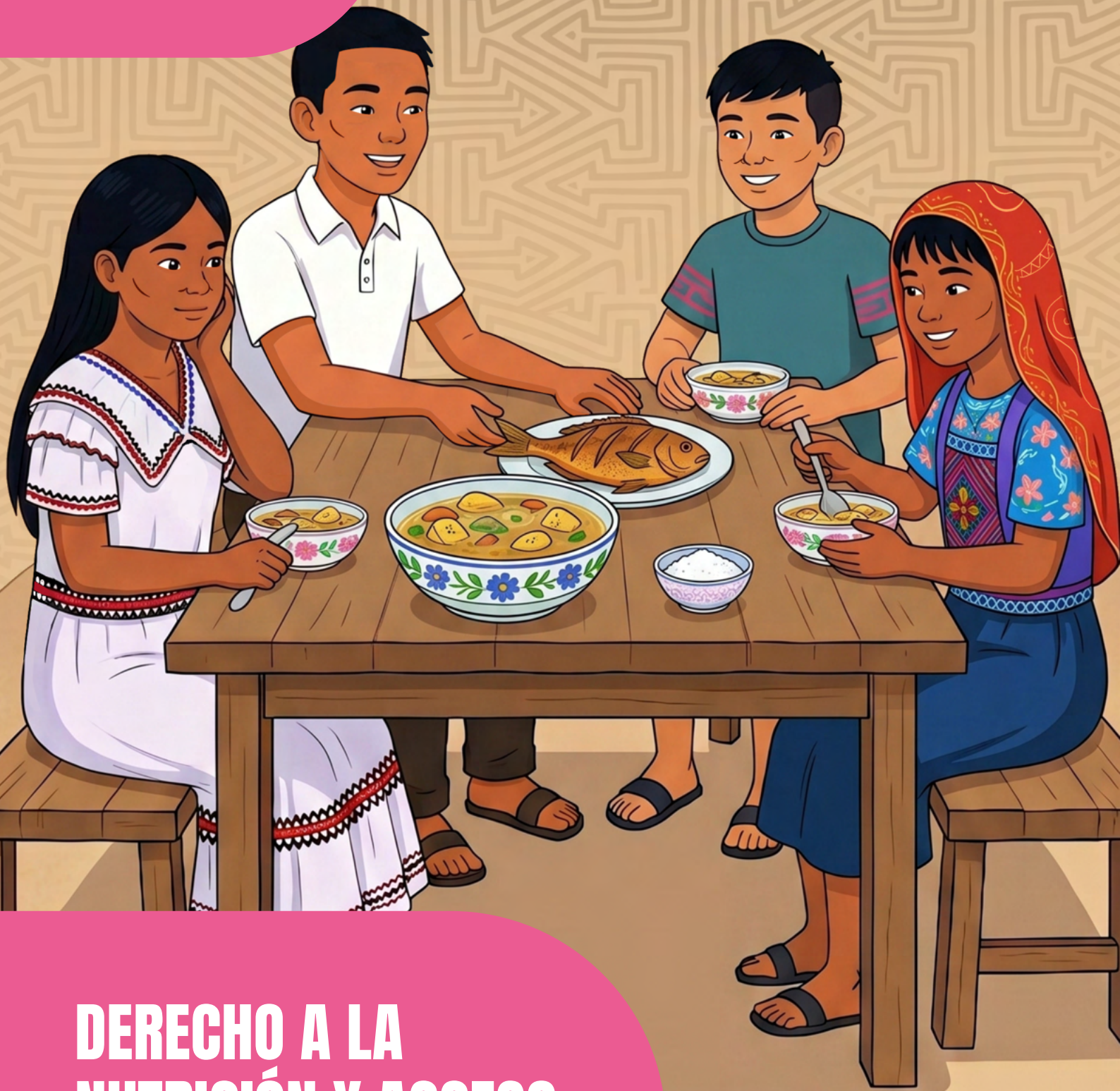
6. Información y educación:

Brindar información sobre cuidados básicos en salud, salud sexual y reproductiva, higiene, nutrición y otros temas relacionados con el bienestar y el cuidado, desde un enfoque bilingüe e intercultural, involucrando los conocimientos y percepciones de salud y bienestar de los pueblos indígenas.

Tal como lo ratifican los marcos de FILAC, UNFPA y UNICEF (2025), la preservación de la salud de la niñez indígena es indisociable del respeto a sus territorios, su cultura y su identidad colectiva.



3.5



**DERECHO A LA
NUTRICIÓN Y ACCESO
A ALIMENTOS**

El derecho a una nutrición adecuada está consagrado en el Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño y constituye un componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado. Para los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas, este derecho es determinante para su desarrollo físico, cognitivo y emocional, así como para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales, como la salud y la educación.

A través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLAN-SAN) 2017-2021 y su continuidad prevista para el periodo 2024-2030, el Estado panameño ha reafirmado su compromiso con la garantía del derecho a una alimentación adecuada, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre ellas los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes. El plan reconoce que la pobreza y las limitaciones en el acceso a recursos y servicios constituyen obstáculos fundamentales para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional (MIDES-SENAPAN, 2025, pp. 11-12).

De acuerdo con la FAO entre el año 2000 y el 2022, el país ha logrado una disminución significativa del número de personas en subalimentación, pasando de 24.5% en el periodo 2000-2002 al 5.3% para 2020-2022 (Citado por MIDES-SENAPAN, 2025, p 56). Sin embargo el informe también señala que los pueblos indígenas, presentan la mayor inseguridad alimentaria y nutricional del país, lo cual está relacionado con la persistencia de la pobreza, la debilidad de los sistemas productivos, la baja cobertura de programas de protección social, las brechas en el acceso a agua potable y la falta de saneamiento básico y servicios de salud, generándoles mayores situaciones de vulnerabilidad que deben ser atendidas con urgencia (MIDES-SENAPAN, 2025, pp. 59-60).

3.5.1

Calidad de la dieta y brechas de privación

El indicador de alimentación variada, que mide el consumo de grupos alimenticios esenciales según la edad en un periodo de 24 horas, refleja desigualdades territoriales profundas.

Promedio nacional:

La falta de alimentación variada afecta al 17.5% de los NNA.

Territorios críticos:

En la comarca Gunayala la cifra asciende al **61.5%**

En la comarca Ngäbe-Buglé alcanza el **52.4%**

Riesgo relativo:

En comparación con provincias de baja privación como Los Santos (4.4%) y Herrera (6.8%), un niño en Gunayala enfrenta un riesgo 14 veces mayor de padecer una dieta insuficiente, y uno en Ngäbe-Buglé un riesgo 12 veces superior (MIDES et al., 2024, p 26).



Estas brechas evidencian una desigualdad estructural en el acceso físico y económico a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados. La limitada conectividad territorial, los altos costos de transporte y la baja disponibilidad de alimentos frescos en comunidades apartadas profundizan la exclusión.

Lideresas indígenas señalan que la introducción de productos alimenticios no tradicionales como la leche en polvo, productos ultraprocesados, bebidas azucaradas, entre otros, requieren de procesos de información a los padres y familias para conocer su impacto nutricional, especialmente en mujeres embarazadas y niños menores de 5 años.

3.5.2 Prevalencia de la desnutrición crónica

La insuficiencia prolongada de nutrientes esenciales tiene consecuencias irreversibles en la infancia, afectando la estatura, el desarrollo cerebral, la capacidad de aprendizaje y la resistencia inmunológica.

Retraso en el crecimiento:

A nivel nacional, la desnutrición crónica afecta a 1 de cada 6 niños menores de 5 años. En territorios indígenas, la prevalencia se incrementa hasta alcanzar el 39% de la población en estas edades (ENSPA, 2019, p 1190).



Esta cifra refleja una brecha desde la perspectiva de igualdad sustantiva. La desnutrición crónica no solo compromete la salud presente, sino que perpetúa ciclos intergeneracionales de pobreza y exclusión.

Adicionalmente, se ha detectado que una de las consecuencias de la desnutrición crónica es la separación de sus familias y la institucionalización, vulnerando con ello su interés superior y su derecho a vivir en entornos familiares. En los espacios de consulta realizados se refirió que la pérdida de sistemas productivos propios y de conocimientos tradicionales sobre la alimentación reducen la disponibilidad de alimentos frescos y culturalmente pertinentes, debilitando la autonomía alimentaria y aumentando la dependencia de mercados externos (Grupos focales Embera y Gunayala).

El informe de la FAO (2023) citado por MIDES-SENAPAN, 2025 refiere que “la asequibilidad de una dieta saludable es cada vez más crítica para los hogares situados en zonas periurbanas y rurales porque dependen más de la compra de alimentos” (p. 14). Por su parte, el informe de UNICEF señala que “la agricultura de subsistencia pierde espacios frente a los proyectos de las actividades económicas extractivas, de lo que resultan nuevas amenazas a la salud de los niños, niñas y adolescentes, y de la población en general” (2024, p. 136).

La precariedad económica en los hogares también se traduce en inseguridad alimentaria severa.

"Hay familias que pasan hambre. Si hay para el desayuno no hay para el almuerzo. Otros casos donde la familia quiere brindarle una vida digna a sus hijos, pero por falta de recursos no es posible".

(Joven mujer indígena, 30 años, Comarca Emberá-Wounaan)



Este testimonio evidencia que el hambre en territorios indígenas no responde a decisiones individuales, sino a restricciones estructurales que limitan ingresos, acceso a mercados y apoyo estatal suficiente.

3.5.3 Autonomía alimentaria y pautas culturales

La Defensoría valora que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLAN-SAN) 2017-2022 haya priorizado a las comarcas indígenas, así como a las provincias de Bocas del Toro y Darién (Eje 4). No obstante, la ejecución del mismo alcanzó únicamente el 25% de las 12 líneas de acción propuestas (MIDES-SENAPAN, 2025, pp. 35-38), lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer la implementación del nuevo PLAN-SAN 2024-2030 y asegurar el cumplimiento de sus metas. Esta necesidad cobra especial relevancia ante la alta vulnerabilidad nutricional que enfrentan los niños, niñas y adolescentes indígenas, agravada por factores estructurales de pobreza y exclusión, así como por los cambios en los patrones alimentarios identificados por las propias comunidades. Durante las consultas realizadas, líderes comunitarios y familias expresaron preocupación por el desplazamiento progresivo de las dietas tradicionales hacia productos procesados de bajo valor nutricional, una transición que contribuye al aumento de enfermedades crónicas no transmisibles, afecta la salud infantil y debilita prácticas culturales ancestrales vinculadas a la alimentación.

La recuperación de la autonomía alimentaria constituye tanto una estrategia nutricional como un acto de afirmación identitaria.



"Consumir productos que son de nuestra cultura, respetando tradiciones culinarias y prácticas alimenticias. Y contar con los recursos necesarios para producirlos".

(Lideresa indígena, Comarca Gunayala)

Desde un enfoque de derechos, la soberanía alimentaria implica continuar esfuerzos para que las comunidades indígenas puedan producir, acceder y consumir alimentos acordes con su cosmovisión, en condiciones de sostenibilidad ambiental y justicia económica. Por tanto, tal como lo señala CONAMUIP:

“Es importante desarrollar políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria desde la perspectiva de los pueblos indígenas en donde se contemple el fortalecimiento de la agricultura familiar y procesos de formación para jóvenes indígenas en agronomía y gestión de sistemas alimentarios fundada en la riqueza de los saberes tradicionales, la protección de los ecosistemas que sostienen la vida comunitaria, preservando y aprovechando los recursos de la tierra y el mar que forman parte de sus territorios”

Garantizar el derecho a la alimentación de la niñez indígena no es únicamente una respuesta asistencial, es una obligación jurídica y ética del Estado. Asegurar que cada NNA indígena acceda a una nutrición adecuada y culturalmente pertinente es condición indispensable para su desarrollo físico e intelectual, y para garantizar la igualdad real de oportunidades y la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo y respetuoso de la diversidad cultural.



3.6



DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 30 el derecho de los niños, niñas y adolescentes (NNA) de los pueblos indígenas a recibir una educación culturalmente pertinente y en su propio idioma, es decir, bilingüe e intercultural.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha precisado que una educación de calidad constituye una condición habilitante para que los niños indígenas ejerzan plenamente sus derechos, tanto en beneficio propio como de sus comunidades, fortaleciendo su desarrollo individual y colectivo. Para ello es imprescindible proteger a los NNA indígenas contra toda forma de discriminación y combatir activamente el racismo estructural (Observación General 11). En igual sentido, el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 4, reafirma la obligación de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos y la ley 285 de 2022 establece que la educación para los NNA indígenas debe garantizar el respeto y la conservación de la vida cultural, la memoria histórica, el uso del idioma propio y el acceso a los conocimientos generados por su propio grupo y cultura (artículo 51).

De acuerdo con el informe de resultados de Panamá del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) post pandemia por COVID-19 publicado por la UNESCO en 2025, que da cuenta de los logros de aprendizaje de los estudiantes en 3° y 6° grado en lectura y matemáticas, a nivel general en tres de las cuatro pruebas administradas, los resultados fueron más altos que los obtenidos en el ERCE 2019, exceptuando Matemáticas de 6° grado (p.7). Lo anterior da cuenta del compromiso de la comunidad educativa para mantener la continuidad del aprendizaje.

Sin embargo, el mismo estudio encuentra que pertenecer a un pueblo indígena, se asocia a menores resultados (UNESCO, 2025, p. 23) lo cual indica que persisten brechas estructurales que afectan de manera desproporcionada a la niñez y la adolescencia indígena.

Los indicadores educativos de esta población son consistentemente inferiores a los del resto de NNA del país. Esto refleja desigualdades históricas asociadas a la pobreza, la exclusión territorial, las barreras socioculturales y la insuficiente implementación de la educación bilingüe intercultural. Dicha situación configura una vulneración estructural del derecho a la educación que exige medidas correctivas de política pública, mayor asignación presupuestal en territorios indígenas y estrategias diferenciadas que atiendan las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan.

Los desafíos en este sentido se concentran en tres dimensiones interrelacionadas: acceso y permanencia, calidad educativa e inclusión mediante la educación bilingüe e intercultural.



3.6.1

Acceso, cobertura y permanencia educativa

Se han registrado avances en el acceso educativo, pero estos no han sido suficientes para garantizar igualdad sustantiva a los NNA indígenas. La marginación geográfica, la dispersión poblacional y la limitada infraestructura educativa en las comarcas restringen el ejercicio efectivo del derecho, especialmente en los niveles de preescolar y educación media, donde la oferta continúa siendo deficitaria.

La voz de la adolescencia indígena evidencia estas brechas.

“En mi comunidad solo hay primer ciclo, y no hay recursos para ir a estudiar al pueblo”.

(Adolescente mujer de 15 años, Comarca Ngäbe-Buglé)



La distancia hacia los centros educativos y la vulnerabilidad económica actúan como los principales determinantes de la exclusión.

Exclusión y Abandono:

El 15% de los NNA indígenas está fuera del sistema educativo, una cifra que triplica el promedio en NNA no afrodescendiente ni indígena (INEC et al., 2024, p. 39). Tal como señala CONAMUIP:

“Los padres y madres jóvenes, si no cuentan con sustento económico para pagar los útiles escolares, uniformes, transporte y alimentación, enfrentan dificultad para que sus hijos estén en la escuela. En algunos casos críticos tienen que decidir cuál de los hijos puede ir a estudiar, ante la imposibilidad de que todos puedan asistir a la escuela. Esta situación refleja las desigualdades que persisten y cómo afectan directamente el acceso a la educación en contextos vulnerables”



Sobreedad y Trabajo en la Infancia:

El 9% de los NNA indígenas entre 10 y 17 años participa en actividades económicas, lo que eleva la tasa de sobreedad educativa⁵ al 42%, frente a un 20% en NNA no afrodescendiente ni indígena (INEC et al., 2024, p 39).

"Ante la pobreza y precariedad, el objetivo principal al cumplir los 18 años es entrar en el mercado laboral. A los niños indígenas les faltan oportunidades, aun estando en la ciudad".

(Líder indígena, Chorrillo, Ciudad de Panamá)

Análisis de asistencia por edad y género:

La tasa de asistencia de los NNA indígenas es en general más baja que el resto de la población, especialmente al interior de las comarcas y en áreas rurales. Sin embargo, en áreas urbanas ésta se incrementa, aunque sigue siendo baja con respecto a NNA no indígenas (UNFPA, 2025a).

Desde una perspectiva de género las niñas indígenas entre 0 y 11 años, tanto en contexto urbanos como en lo rural, tienen una asistencia educativa un poco superior a la de los niños indígenas, situación que se invierte para las adolescentes indígenas (entre 12 y 17 años) en ambos contextos. Esto puede estar asociado a mayores responsabilidades en el hogar en la adolescencia o a pautas culturales en torno al género y la educación. Si bien las niñas y las adolescentes indígenas en contextos urbanos tienen una mayor tasa de asistencia que sus pares en lo rural, ésta sigue siendo inferior respecto a las niñas y adolescentes no indígenas.

⁵La sobreedad hace referencia al estudiante que tiene dos o más años de diferencia entre la edad teórica correspondiente al grado y el máximo grado alcanzado.

TABLA 3

**Asistencia a educación por autoidentificación
por área, sexo y grupos de edad**

GRUPO DE EDAD	URBANO				RURAL			
	NO INDÍGENA		INDÍGENA		NO INDÍGENA		INDÍGENA	
	NIÑO	NIÑA	NIÑO	NIÑA	NIÑO	NIÑA	NIÑO	NIÑA
0-11 años	87,1	87,2	76,0	77,2	84,7	84,9	73,2	73,8
12-17 años	97,2	98,0	91,4	91,0	92,0	94,5	86,6	82,9

Fuente: Adaptada de UNFPA (2025a) con datos de Censo 2023, p. 41.

Respecto al nivel educativo alcanzado, la disparidad educativa se profundiza al avanzar el ciclo de vida, especialmente para las adolescentes indígenas al interior de las comarcas, al tener mayores dificultades para acceder a la educación secundaria y superior, en comparación con las adolescentes no indígenas. La mayor presencia de las adolescentes indígenas en ciclos de secundaria media respecto a los adolescentes no indígenas se presenta especialmente en contextos urbanos, pero sigue siendo inferior respecto a las adolescentes no indígenas, lo cual refleja la importancia de profundizar en análisis de intersección entre las normas culturales asociadas al género y los contextos de vida de los NNA indígenas “factores críticos que limitan las oportunidades educativas para las adolescentes indígenas” (UNFPA, 2025a, p. 44).

TABLA 4

**Nivel de educación alcanzado por
autoidentificación, sexo y grupos de edad**

GRUPO DE EDAD	NIVEL EDUCATIVO	URBANO		URBANO	
		NIÑO	NIÑA	NIÑO	NIÑA
0 - 11 años	Ninguno	53,2	53,3	60,1	60,0
	Educación básica	46,8	46,7	39,9	40,0
12 - 17 años	Ninguno	0,9	0,6	2,6	3,1
	Primer nivel - básica	71,3	67,9	82,1	79,0
	Segundo nivel - media	27,7	31,3	15,3	17,9
	Tercer nivel - superior	0,1	0,2	0,0	0,0

Fuente: Adaptada de UNFPA (2025a) con datos de Censo 2023, p. 44.

Desde una perspectiva interseccional, el 70% de las madres adolescentes indígenas está fuera de la escuela, y un 15% de las mujeres jóvenes (15-17 años) se encuentran en uniones tempranas, frente a solo un 2% de los varones (INEC et al., 2024, p. 41). Estas dinámicas profundizan la exclusión y reproducen ciclos intergeneracionales de pobreza.

3.6.2 Calidad Educativa

La desigualdad no se limita al acceso, sino que se extiende a la calidad de la educación recibida. Los NNA indígenas presentan menores niveles de logro educativo en comparación con la población no indígena, lo que limita sus oportunidades futuras y perpetúa desigualdades estructurales.

Logros de aprendizaje:

Las pruebas CRECER (2018) indican que en las comarcas Ngäbe-Buglé, Gunayala y Emberá-Wounaan, la mayoría de los estudiantes de primaria no logra los niveles básicos en lectura y matemáticas (MEDUCA, 2021). Según datos de la UNESCO con base en las pruebas ERCE (2019), los estudiantes indígenas en Panamá obtienen puntajes significativamente más bajos que sus pares no indígenas en matemáticas y lectura (sexto grado). Además, los estudiantes indígenas están aproximadamente 25% por debajo que sus pares no indígenas en habilidades matemáticas tempranas y 40% por debajo en lectura.

Déficit tecnológico:

Solo el 31% de los NNA indígenas tiene acceso a internet (INEC et al., 2024, p. 39), lo que profundiza la brecha digital. Esta afectación se agudizó durante la pandemia.

Graves deficiencias en infraestructura crítica:

La persistencia de «escuelas rancho», la falta de saneamiento básico y acceso a agua potable, la ausencia de laboratorios, bibliotecas y espacios deportivos, así como la escasez de personal docente, han sido documentadas y señaladas reiteradamente por la Defensoría del Pueblo en sus diversos informes de inspección realizadas a los centros educativos a nivel nacional (2022, 2023, 2024 y 2025a).

“En la educación hay muchas necesidades, las escuelas ranchos persisten, sin servicios ni saneamiento. Falta tecnología ya que no hay acceso a internet. Muchas familias no cuentan con luz, celulares ni internet para que los NNA puedan estudiar por vía virtual. Esto hizo que en tiempos de la pandemia hubiera mucha deserción escolar. Pero en estos momentos actuales todavía en las comunidades se vive esta situación”.

(Lideresa indígena, Comarca Emberá-Wounaan)



La mejora sustantiva de la calidad educativa exige una inversión pública prioritaria y diferenciada en territorios indígenas, orientada a garantizar la cantidad y calidad de la planta docente, las condiciones dignas de la infraestructura escolar, la conectividad efectiva y la dotación tecnológica adecuada.



El CDN (2018) recomendó a Panamá aumentar los recursos en educación para mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente en zonas indígenas y rurales, incluyendo la mejora de infraestructura

(Observación 34, numeral d).

Esta inversión debe incorporar de manera explícita la adecuación climática de los centros educativos -incluyendo acceso a electricidad, ventilación y condiciones térmicas apropiadas- ya que muchas escuelas no cuentan con estos servicios básicos.



"Aunque hay escuela en Lajero, de las áreas más distantes los estudiantes no llegan".

(Niña 12 años, Comarca Ngäbe- Buglé)

Asimismo, es indispensable atender las largas distancias que deben recorrer los NNA indígenas en comarcas y zonas rurales para acceder a la escuela, frecuentemente expuestos a inclemencias climáticas y condiciones geográficas adversas. Estos factores, estructuralmente impactan negativamente el rendimiento académico, la asistencia regular y la permanencia escolar, profundizando brechas que solo pueden cerrarse mediante una política de inversión con enfoque de equidad y derechos.

3.6.3

Inclusión: la educación intercultural bilingüe

El derecho a la educación intercultural bilingüe (EIB) está reconocido en la Constitución, en las Leyes comarcales, en el Decreto Ejecutivo 271 de 2007 y el Decreto Ejecutivo 687 de 2008. No obstante, su implementación efectiva continúa siendo insuficiente.

"En cuanto a los textos no contamos con nuevos textos y los que tienen solo están adaptados en su lengua hasta tercer grado. También sucede que cuando van a la ciudad y a la universidad no hablan bien el español".

(Docente indígena, Comarca Gunayala)



A pesar de los avances normativos, de los planes formulados para su implementación y de la incidencia sostenida de las organizaciones indígenas, el derecho de los NNA indígenas a una Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de calidad aún no se garantiza plenamente. La persistencia de indicadores elevados de deserción escolar evidencia brechas estructurales que afectan de manera desproporcionada a esta población y reflejan una deuda histórica en materia de igualdad sustantiva. Según el estudio de UNICEF sobre el Plan Quinquenal de EIB para los Pueblos Originarios de Panamá 2014-2019, no se ha logrado cumplir el derecho de NNA indígenas a una educación de calidad, con respeto a su lengua y a su cultura (2020).

Superar esta situación exige fortalecer la corresponsabilidad institucional y asegurar una inversión pública sostenida y diferenciada.

La Defensoría del Pueblo en los espacios de consulta efectuados para la realización de este informe, recibió información acerca de que persiste una marcada insuficiencia de maestros bilingües en los territorios indígenas y que, especialmente en los contextos urbanos, los planes de estudio no integran de manera adecuada los saberes, la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas. Esta brecha no es meramente técnica sino estructural, pues compromete el ejercicio efectivo del derecho reconocido en el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño y reproduce dinámicas de exclusión cultural.

“La educación brindada no es acorde a la cultura y desde perspectivas generales, limitadas por el idioma puesto que los profesores no hablan nuestro idioma”.

(Adolescente femenina, 14 años, Comarca Ngäbe-Buglé).



Desde un enfoque de equidad, la EIB debe extenderse también a los contextos urbanos, donde reside el 27% de los NNA indígenas del país. La migración interna no puede traducirse en pérdida de identidad, invisibilización cultural ni mayor riesgo de discriminación. Por el contrario, el sistema educativo urbano debe asumir la diversidad cultural como un valor constitutivo de la nación, promoviendo el reconocimiento y la convivencia intercultural como estrategia central para combatir el racismo y la exclusión escolar.

La experiencia de los NNA indígenas en contextos urbanos evidencian barreras lingüísticas, rezago escolar y desafíos de adaptación que requieren respuestas institucionales específicas.



“Yo tuve el apoyo de toda mi familia para estudiar, fui un caso excepcional porque la educación era muy valorada. Pero para ir a la escuela tuve que aprender a tomar el bus y estuve obligado a aprender habilidades sociales que no tenía antes en la comarca. Pero por ejemplo tengo en mi grupo un joven de 16 años que está en tercer grado y no habla castellano, otro tiene 15 años y está en quinto año. Para ellos no es fácil la escuela, a menos que haya grupos de niños indígenas, entonces es más fácil integrarse. Y si logran llegar a la universidad esa situación se replica”.

(Líder indígena, Chorrillo, ciudad de Panamá)

Tal como desde el 2011 lo ha identificado CONAMUIP, en su Informe Temático para el Comité de los Derechos del Niño sobre la situación de los niños indígenas en Panamá, la deserción escolar en áreas urbanas está estrechamente vinculada con procesos de discriminación cultural y lingüística que debilitan la identidad y la motivación escolar.

“Existe un problema: la deserción escolar y también cuando se refiere a la identidad cultural, el idioma, el vestido, historia por la cultura dominante (...) Más fuerte se da en las áreas urbanas, la niñez indígena ni se denomina indígenas y mucho menos hablan su idioma (...) las barreras culturales y lingüísticas que ocasiona a la niñez indígena, la desmotivación, (falta de) interés de seguir estudiando”.



El CDN (2018) ha recomendado a Panamá seguir fortaleciendo el programa de educación intercultural bilingüe

(Observación 34, numeral b).

En el marco de la formulación de la nueva Ley de educación que se viene adelantando, es importante se tenga en cuenta las opiniones y participación de los NNA indígenas, apoyados por sus autoridades tradicionales y las organizaciones indígenas.



3.7



**DERECHOS DE LOS
NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES INDÍGENAS
CON DISCAPACIDAD**

Los NNA indígenas con discapacidad enfrentan una situación de triple y acumulativa desventaja: por edad, por pertenencia étnica y por condición de discapacidad. Esta intersección profundiza desigualdades estructurales históricas y exige una respuesta estatal reforzada bajo un enfoque de derechos humanos, igualdad sustantiva y no discriminación. En la práctica, la discapacidad se traduce en mayor aislamiento territorial, precariedad o falta de acceso a servicios de prevención, identificación, atención temprana y rehabilitación. También se traduce en barreras comunicacionales como la falta de información en lenguas propias y personal bilingüe, así como la presencia de infraestructuras educativas y sanitarias no adaptadas, todo lo cual aumenta la discriminación, la invisibilización y el riesgo de exclusión social.

3.7.1 Prevalencia y el desafío del subregistro

A nivel regional, la evidencia indica que la discapacidad es más prevalente en áreas rurales (García Mora et al.; 2021 citado por ODI Global, 2025). Sin embargo, en Panamá se ha registrado mayor población con discapacidad en áreas urbanas, lo que sugiere posibles subregistros en territorios rurales y comarcales, donde persisten brechas en detección y atención temprana.

De acuerdo a la última encuesta de discapacidad ENDIS-2, en la Comarca Emberá-Wounaan, 9% de los NNA viven con discapacidad, 19.2% en la Comarca Ngäbe-Buglé, y 12.2% en la Comarca Gunayala. A excepción de la comarca Ngäbe-Buglé, las tres comarcas muestra una prevalencia por debajo del promedio nacional (17.4%) (SENADIS et al., 2025). Esta cifra, lejos de reflejar plenamente la magnitud del fenómeno, pone en evidencia la necesidad urgente de fortalecer los sistemas de identificación e información. Contar con datos desagregados por etnia, discapacidad y territorio es un requisito indispensable para diseñar políticas públicas efectivas, asignar recursos con criterios de equidad y evitar la invisibilización de los NNA indígenas en los programas nacionales.



El CDN (2018) ha recomendado a Panamá seguir fortaleciendo el programa de educación intercultural bilingüe.

(Observación 34, numeral b).

3.7.2 Barreras en la protección integral

La falta de servicios para NNA con discapacidad implica consecuencias graves y duraderas para los NNA en general y, con mayor intensidad, para los NNA indígenas. Entre ellas se encuentran retrasos en la detección y atención temprana, exclusión de servicios de salud mental y rehabilitación, dificultades para acceder a prestaciones sociales y mayor exposición a situaciones de violencia, incluidas violencia física, psicológica y sexual, abuso y negligencia. La dependencia funcional, sumada a la debilidad de los mecanismos de denuncia en territorios aislados, incrementa el riesgo de vulneración de derechos y exige mecanismos de protección reforzada.

En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, persisten carencias significativas. La falta de servicios accesibles, información adaptada y personal capacitado vulnera los derechos sexuales y reproductivos de los NNA indígenas con discapacidad. Esta situación se agrava para niñas y adolescentes indígenas mujeres, quienes enfrentan mayores niveles de discriminación interseccional y un riesgo mayor de violencia de género (CEDAW, 2022). La respuesta estatal debe incorporar de manera explícita esta dimensión interseccional, asegurando accesibilidad física, comunicacional y cultural en todos los servicios.

3.7.3 Desafíos en el entorno educativo

En el sistema educativo las barreras se intensifican. Los NNA indígenas con discapacidad enfrentan mayores dificultades de aprendizaje, integración y permanencia escolar, y enfrentan particularmente situaciones de vulnerabilidad tales como el acoso y la discriminación. La Dirección de Unidades Especializadas (DUE) de la Defensoría del Pueblo ha documentado casos que evidencian estas vulneraciones.

“Una adolescente indígena de 15 años con discapacidad visual fue objeto de expresiones despectivas y exclusión por parte de su profesor, quien limitó su participación escolar. La situación fue puesta en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, la cual intervino ante las autoridades educativas, logrando activar apoyos de salud, asistencia técnica y las adecuaciones necesarias para garantizar la continuidad de su proceso educativo”.

(Adaptado de Expediente DUE. Defensoría del Pueblo)

Estos casos y el hecho de que “...solo el 5% de las escuelas del país cuentan con atención psicoeducativa permanente” (Panamá América, 2025), revelan la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención, atención y reparación en el entorno escolar.



El EPU (2026) ha planteado la necesidad de garantizar una educación inclusiva mediante el mejoramiento de la infraestructura y la eliminación de barreras que afectan a niños con discapacidad (Recomendación 119.210).

3.7.4 El albinismo en la cultura Guna

Un caso particular lo constituye la incidencia del albinismo en las comunidades Guna, que presenta un alto porcentaje a nivel mundial. La experta independiente sobre el disfrute de los derechos de las personas con albinismo, en su visita al país en 2023, señaló:

“Las personas con albinismo también pueden considerarse personas con discapacidad debido a su deficiencia visual y a su alta susceptibilidad al cáncer de piel, sobre todo si no se toman las precauciones adecuadas para protegerse de la exposición al sol. La falta de concienciación, los malentendidos o la creencia en mitos sobre el albinismo contribuyeron a los retos que experimentaban las personas con albinismo, incluso si esas creencias parecían entrañables o positivas”.

(Conclusiones preliminares de la Experta independiente sobre el disfrute de los derechos de las personas con albinismo. Visita oficial a la República de Panamá. 28 de agosto al 7 de septiembre de 2023.)

Entre las principales dificultades identificadas en esta comunidad se encuentran la falta de datos, la comprensión limitada sobre el albinismo y la discriminación en entornos escolares, especialmente en contextos urbanos, lo que dificulta luego sus oportunidades laborales. Los albinos asimismo, en general tienen, barreras de acceso a tratamientos oncológicos y oftalmológicos, ausencia de apoyo psicológico y falta de adaptaciones razonables que garanticen el acceso efectivo a la educación, al menos hasta sexto grado.

No obstante, las consultas comunitarias evidencian que en entornos de respeto y protección es posible avanzar hacia una inclusión real.

“Mi hermano y yo somos albinos. A lo largo de mi vida he recibido lo contrario de lo que otros reciben porque he escuchado historias de otros chicos que no quieren salir a jugar. Pero sobre mi quiero saber de mi historia, de cómo vivir con el albinismo. Pero otros chicos con albinismo sí reciben la discriminación. Pero yo, a lo largo de mi vida, la pregunta la he tomado como: quieren aprender y no como que quieran discriminar”

(Adolescente mujer, 14 años, Distrito de Arraiján, comunidad de Abia Yala).



En conclusión, los NNA indígenas con discapacidad enfrentan barreras estructurales que afectan de manera integral el ejercicio de sus derechos a la educación, la salud, la protección contra la violencia, el desarrollo pleno y la participación. Superar estas brechas requiere políticas públicas diferenciadas, financiamiento adecuado y sostenido, articulación interinstitucional y participación de las autoridades tradicionales y las familias.



En este sentido, una de las recomendaciones del CDN al Estado panameño es desarrollar mecanismos de apoyo a las familias para que puedan ayudar a sus hijos con discapacidad a ejercer sus derechos (2018, Observación 28 numeral e).

Es imprescindible aplicar de manera efectiva la Ley 42 de 1999, reformada y ampliada por la Ley 15 de 2016, sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, así como la Ley 25 de 2007 que ratifica la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, garantizando que las políticas públicas tengan un enfoque intercultural y territorial.



3.8



**DERECHO A LA
IDENTIDAD, LA CULTURA
Y LA NO DISCRIMINACIÓN**

El derecho de los NNA indígenas a la identidad cultural constituye un pilar esencial para el ejercicio integral de todos sus derechos. El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho de los NNA indígenas, junto con los demás miembros de su grupo, a tener vida cultural propia, profesar y practicar su religión y emplear su idioma originario. Este derecho tiene una dimensión individual y colectiva, y está estrechamente vinculado al reconocimiento de las tradiciones, los valores y las formas de organización propias de los pueblos indígenas.

El ejercicio de los derechos culturales guarda una relación directa con el disfrute del territorio tradicional y el uso de sus recursos (Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 11, 2009). En el ámbito nacional, el artículo 90 de la Constitución de Panamá reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas y establece el deber del Estado de promover sus valores culturales, sociales y espirituales. Estas disposiciones no son meramente declarativas: implican obligaciones concretas de protección reforzada, inversión pública diferenciada y adopción de medidas activas para garantizar la supervivencia cultural y el desarrollo pleno de los NNA indígenas.

3.8.1 La identidad como factor de protección

La identidad indígena constituye la base sobre la cual los NNA construyen su individualidad y colectividad, su sentido de pertenencia comunitaria y vínculo con el territorio (CONAMUIP, 2025). La identidad cultural no solo fortalece la autoestima y la cohesión social, sino que también funciona como mecanismo de protección frente a la discriminación y el acoso. Permite a los NNA indígenas ejercer el derecho a vivir y pensar desde sus propios referentes culturales, espirituales y territoriales, en condiciones de igualdad sustantiva.

“El derecho a la identidad y la cultura debe ser protegido y promovido, para que las niñas, niños y adolescentes indígenas puedan crecer con orgullo y a plenitud en su propia herencia cultural, lengua materna, costumbres y cosmovisión. Pero en la actualidad se enfrentan desafíos y riesgos por la discriminación, la pérdida del idioma propio, la espiritualidad y cosmovisión (por la existencia de iglesias de diferentes denominaciones) y la pérdida de algunos conocimientos ancestrales, entre otros”

(Informe CONAMUIP, 2025).

La preservación y la transmisión cultural ha tenido un protagonismo central en las mujeres indígenas. Muchas han asumido la jefatura del hogar, han fortalecido las organizaciones y han ampliado espacios de participación, enfrentando no solo la discriminación de la sociedad mayoritaria, sino también resistencias internas en sus propias comunidades. Su liderazgo ha sido clave para visibilizar desigualdades que afectan particularmente a niñas y niños indígenas, impulsando transformaciones orientadas a la justicia y la equidad intergeneracional.

En este marco, cobran especial relevancia las palabras dirigidas por una lideresa indígena a los NNA de la Comarca Ngäbe-Buglé, en uno de los espacios de consulta realizados:

“Yo digo, hablen la cultura, hablen su idioma. No es culpa de que no se hable ngöbere, porque sufrimos en carne propia la discriminación del idioma, por el vestido, por ser indígena, por ser mujer, por todo lo pasamos. A medida que pasamos esa discriminación yo me fui fortaleciendo más y más. (...) Aprender, prepararse, no se sientan mal porque les digan indígena, por tener propio idioma, por la alimentación. No somos especiales, somos un poquito diferentes. Dijimos que comemos sopa de moracho y con eso los abuelos duraron 110 años, comemos iraka y no importan que diga que comemos hoja. Sentirnos orgullosos de cosas que podemos hacer, de uno mismo, de ser auténtica, hablar su idioma; tener autoestima y fortaleza les va a servir para su andar. Conocer herramienta (los derechos) ayuda a hacerse valer”.

(líderesa ASMUNG)



Tal como ha señalado el EPU (2026), es fundamental mantener los esfuerzos para preservar y revitalizar las lenguas y prácticas culturales indígenas mediante medidas sostenibles, definidas en consulta directa con las comunidades

(Recomendaciones 119.151 - 152, 226).

3.8.2 Discriminación estructural e interseccional

Panamá ha reconocido en su marco normativo la importancia de garantizar la igualdad y la no discriminación – Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2), Constitución (art. 19) y Ley 285 de 2022 (art. 6, numeral 2) – para todos los NNA del país. Sin embargo, los NNA indígenas continúan enfrentando una discriminación estructural que limita su acceso a la educación, la salud, la participación y las oportunidades de desarrollo. El CDN ha señalado la obligación del Estado de adoptar medidas especiales para eliminar estas desigualdades (Observación General No. 11, 2009).

1. Entornos urbanos y segregación:

La discriminación que enfrentan los NNA indígenas se relaciona con la pobreza, la falta de oportunidades y la exclusión histórica. Como señaló una experta en protección infantil entrevistada en el marco de este informe, las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan comienzan por su condición de ser niños y niñas, etapa de la vida en la que la pobreza genera impactos desproporcionados en el acceso a servicios, bienes y oportunidades esenciales para el desarrollo. A ello se suma la discriminación étnica, que se manifiesta con particular intensidad en contextos urbanos o periurbanos, tanto para quienes migran desde las comarcas como para quienes han crecido en la ciudad.

El Informe CONAMUIP describe esta realidad en comunidades cercanas a entornos urbanos.

“En comunidades como Abia Yala y sus alrededores, la situación es especialmente preocupante. Las comunidades indígenas enfrentan barreras persistentes para acceder a servicios de salud, educación de calidad, vivienda digna y oportunidades económicas. A esto se suma la lucha constante por preservar su identidad cultural, tradiciones y lengua en un entorno que muchas veces no favorece su integración ni reconoce plenamente sus derechos. Generalmente se ve la pérdida de su lengua materna ya la que la cultura occidental predomina en su entorno. Si bien se han implementado algunos programas gubernamentales para abordar estos desafíos, aún persisten profundas desigualdades que requieren una respuesta sostenida, coordinada y culturalmente adecuada”

(Informe CONAMUIP, 2025).

2. Espacios públicos y estigmatización:

En la vida cotidiana, la discriminación adopta formas abiertas y simbólicas que afectan la dignidad y la salud mental de los NNA indígenas. En espacios públicos urbanos como el metro, las calles o centros comerciales, se reproducen prejuicios raciales.

“Nos discriminan por nuestro color de piel, nos tratan mal, de forma burlona, nos dicen: eres indígena piojosa. Por el idioma me han rechazado. La gente que son de plata discrimina”

(Niña 13 años, Santa Ana, Panamá).



3. Segregación en el empleo y la educación:

La exclusión también se reproduce en dinámicas de segregación residencial y laboral, como lo señala un joven líder comunitario.



“La mitad de los NNA indígenas de mi grupo acaban de llegar a la ciudad, vienen del pueblo Guna, del Darién y también de Bocas del Toro, la otra mitad crecieron en la ciudad. Los dos grupos son discriminados. Cuando llegan a la ciudad permanecen entre ellos, hacen lo posible por no mezclarse, sienten como si fueran inferiores. Por ejemplo, si llegan a vivir en un edificio; el 90% del edificio está ocupado por ellos, se agrupan. La ventaja de unirse es que es como si trajeran su comunidad a la ciudad, la desventaja es que se quedan con un punto de vista reducido. Incluso todos les recomiendan buscar trabajos como aseadores. No enseñan a que estudie y busque oportunidades”.

(Líder indígena, Chorrillo, ciudad de Panamá)

Los centros educativos en barrios periurbanos también constituyen escenarios donde persisten prácticas discriminatorias, tanto por parte de estudiantes como de docentes. Esto debilita la permanencia escolar y la autoestima de los NNA indígenas.

“En el colegio los NNA indígenas se veían inhibidos a hablar su idioma por pena o vergüenza debido al señalamiento del que son objeto. Recomiendo por tanto capacitar a las y los docentes para entender la cultura y no discriminar a los NNA de estos grupos”

(Adolescente femenina 17 años, Grupo Consultivo de UNICEF).



3.8.3

Discriminación simbólica y de género

El Comité de la CEDAW ha instado a los Estados a eliminar la discriminación interseccional contra mujeres y niñas indígenas, reconociendo que la violencia de género y la exclusión se manifiestan de forma multifacética a lo largo de su vida (2022). Esto exige respuestas con perspectiva de género, interseccional, intercultural y multidisciplinaria, así como mecanismos eficaces para prevenir la impunidad.

Las niñas y adolescentes indígenas también relataron en los espacios de consulta la discriminación vinculada al uso de sus vestidos tradicionales.

“Si vamos a Panamá la gente nos mira mal por nuestra forma de vestir, se burlan en las calles, nos dicen no eres de la ciudad, eres indígena. Y no debe ser porque estamos resaltando una identidad propia”

(Adolescente mujer, 14 años, Comarca Gunayala)



“La discriminación se da también en los comercios, a veces no recibimos un trato digno por nuestra forma de vestir, por ser indígenas”

(Adolescente mujer 15 años, Comarca Ngäbe-Buglé).



Estas experiencias evidencian que el ejercicio del derecho a la expresión cultural —a través del idioma, el vestido y otras manifestaciones— continúa siendo motivo de exclusión.

Tal como lo reitera el CDN (Observación General No. 11, 2009), es fundamental reconocer y respetar la cultura, la historia, el modo de vida y el idioma de los pueblos indígenas como parte constitutiva de la identidad del Estado. Garantizar que los NNA indígenas puedan crecer con orgullo en su lengua materna, sus costumbres y su cosmovisión, sin verse obligados a renunciar a ello, es condición esencial para el ejercicio pleno de sus demás derechos.

Cuando se debilita el vínculo con la lengua materna, la espiritualidad, los saberes ancestrales o el territorio, se profundiza una vía de exclusión que compromete el desarrollo integral de la niñez indígena y la continuidad cultural de sus pueblos.



Por tanto, es fundamental atender las sugerencias del EPU (2026), promover formación continua en igualdad y no discriminación, y reforzar las acciones para erradicar toda forma de discriminación, estigmatización y xenofobia contra los pueblos indígenas

(Recomendación 119.39 - 40).



3.9



**DERECHO AL
JUEGO Y LA
RECREACIÓN**

El derecho al juego, el descanso y la recreación constituye un componente esencial del desarrollo integral de todos los niños, niñas y adolescentes indígenas (NNA) y está reconocido expresamente en el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en el artículo 57 de la Ley 285 de 2022.

Desde un enfoque de derechos, este no es un aspecto accesorio, sino una dimensión sustantiva del bienestar físico, emocional, social y cultural de la niñez. En el caso de los NNA indígenas, quienes enfrentan condiciones estructurales de pobreza, exclusión territorial y discriminación, la garantía efectiva de este derecho adquiere una relevancia reforzada como medida de equidad y protección integral, ya que el juego no solo favorece el aprendizaje individual y social, sino que fortalece habilidades cognitivas, socioemocionales y comunitarias. En virtud del principio de interdependencia y universalidad de los derechos, su materialización tiene la misma jerarquía que el acceso a la educación, la salud o la protección.



3.9.1

Infraestructura recreativa y territorialidad

En las áreas comarcales, los ríos, el bosque, la playa y el mar constituyen espacios fundamentales de recreación, aprendizaje y transmisión cultural. Estos entornos naturales no solo permiten el esparcimiento, sino que fortalecen el vínculo con el territorio y la identidad cultural. En contextos urbanos, además de canchas y cuadros deportivos, las visitas a parques, centros comerciales y espacios públicos -como la Cinta Costera en la Ciudad de Panamá- forman parte de las experiencias recreativas de los NNA indígenas que habitan o migran a la ciudad.

Pese a ello, en todos los procesos de consulta realizados, los NNA indígenas manifestaron la insuficiencia y precariedad de espacios recreativos. En áreas rurales no existen parques ni juegos adecuados para la primera infancia; las canchas disponibles son limitadas o se encuentran deterioradas; y en zonas urbanas se suma la preocupación por la acumulación de basura y la inseguridad, factores que afectan la percepción de protección y bienestar. En uno de los territorios visitados se informó que el terreno que utilizaban los niños para jugar será destinado a la construcción de una casa comunal, decisión adoptada sin escuchar la voz de los NNA, lo que evidencia debilidades en la aplicación del derecho a la participación.

En términos generales, el acceso de los NNA indígenas a actividades recreativas estructuradas es limitado. Más allá de los juegos que crean en interacción con su entorno -en la calle, con una pelota o en espacios naturales- las iniciativas organizadas suelen ser esporádicas (talleres o ferias de corta duración, o encuentros anuales de juegos tradicionales). Esta situación refleja una brecha de inversión pública en infraestructura recreativa y cultural en territorios indígenas, tanto rurales como urbanos, que perpetúa desigualdades en el desarrollo integral.

Una experiencia diferenciada se observó en la comunidad de Abia Yala, donde el trabajo sostenido de organizaciones como CONAMUIP ha permitido que, una vez al mes, los NNA puedan visitar un museo, una biblioteca o un parque en la ciudad. Sin embargo, esta posibilidad depende de gestiones logísticas complejas, disponibilidad de recursos para transporte y del tiempo de madres, padres o cuidadores para acompañarlos, lo cual representa un desafío para las comunidades con limitaciones económicas. Esta experiencia demuestra, por un lado, las brechas estructurales existentes y, por otro, el alto interés comunitario por ampliar horizontes culturales y educativos para la niñez.



3.10



**DERECHO A LA
PROTECCIÓN EN EL
ENTORNO FAMILIAR**

La familia constituye el primer y más importante espacio de protección para toda niña, niño y adolescente. Este principio, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, fundamenta el derecho a crecer en familia y obliga al Estado a brindar protección y apoyo efectivo para que los hogares puedan cumplir su función protectora. En el ámbito nacional, la Ley 285 de 2022 reconoce la importancia de la convivencia familiar y de un entorno sano que promueva el desarrollo integral y armónico de los NNA, basado en relaciones respetuosas, con amor, buen trato, solidaridad e igualdad de derechos (artículo 16).

Para la niñez indígena, el derecho a crecer en familia tiene una dimensión adicional: es en el seno familiar y comunitario donde se transmite la lengua materna, la cosmovisión, la espiritualidad y los saberes ancestrales. La familia no solo protege, sino que garantiza la continuidad cultural y el sentido de pertenencia con el territorio. Por ello, cualquier afectación a la unidad familiar impacta de manera directa el ejercicio de derechos individuales y colectivos.

3.10.1

Desafíos estructurales y fragmentación familiar

Las familias indígenas enfrentan condiciones estructurales de alta vulnerabilidad: pobreza monetaria y multidimensional, barreras de acceso a servicios básicos, debilidad en la cobertura de protección social, afectaciones a sus derechos territoriales, discriminación histórica y exclusión económica, que limitan su capacidad de brindar protección integral. Tal como advierte CEPAL (2017), persiste una brecha significativa entre el reconocimiento jurídico de algunos territorios indígenas y la mejora efectiva de las condiciones económicas y sociales en las comarcas. Esta situación evidencia la necesidad de una mayor inversión pública con enfoque territorial e intercultural para fortalecer las capacidades familiares.

Migración, fragmentación familiar y vulnerabilidad:

La migración por razones de trabajo o educación, ya sea de familias completas o de miembros individuales, incluidos niños y adolescentes, ha generado procesos de fragmentación familiar documentados en pueblos Guna, Emberá y Ngäbe. Para muchos NNA, migrar se percibe como una estrategia de apoyo económico y de búsqueda de oportunidades, aun cuando implique separaciones tempranas y costos emocionales significativos.

“Mamá quiero que sepas que cuando yo me gradúe yo me separo de ti; es porque quiero seguir mi meta y para ayudarte con los aseos y con los gastos. Mamá eso te lo digo que no te preocupes que yo me baya (sic) estaré bien, solo quiero seguir adelante”

(Niña, 13 años, Comarca Ngäbe-Buglé).



Estas dinámicas revelan cómo la pobreza y la falta de oportunidades estructurales trasladan a la niñez responsabilidades económicas y emocionales que no corresponden a su etapa de desarrollo.

La muerte de uno de los padres, la separación de las parejas o el abandono también incrementan la vulnerabilidad de los NNA. En algunos casos, la paternidad no es reconocida y las madres —con apoyo de sus familias de origen— asumen solas el cuidado, situación que se agrava cuando ocurre en la adolescencia. El impacto emocional de estas rupturas se evidencia en los testimonios.

"Mi mamá y papá se separaron, no he visto a mi papá todo el tiempo, yo no voy donde él. No voy a mentir, mi papá tenía otra mujer"

(Niño 12 años, Comarca Ngäbe-Bugle).



3.10.2 Prevalencia de la disciplina violenta

Persisten, además, situaciones de negligencia, maltrato y abuso que afectan el desarrollo físico, psicológico y cognitivo de NNA, de manera desproporcionada. La disciplina violenta continúa practicándose, a pesar de las reiteradas recomendaciones del CDN (2018) para su erradicación. El marco legal nacional es poco favorable, ya que aún legitima el castigo corporal en el Código de Familia, lo que exige procesos de reforma normativa y estrategias de sensibilización culturalmente pertinentes para eliminar prácticas que vulneran la dignidad y la integridad de los NNA. Las cifras confirman esta problemática: según la última Encuesta de Conglomerados Múltiples (MICS), el 55% de los NNA indígenas ha sido expuesto a métodos de disciplina violenta, por encima del 45% del promedio nacional. Las agresiones psicológicas alcanzan el 43% (vs. 33% del promedio nacional) y los castigos corporales el 37% (vs. 29%).

Estos datos evidencian una brecha de protección que requiere intervenciones integrales, sostenidas y culturalmente contextualizadas.



3.10.3

Separación de la familia por razones económicas y pérdida de identidad

Existen situaciones en las que la pobreza y la exclusión social derivan en la separación de los NNA de sus familias, en contradicción con los estándares internacionales y nacionales de protección. Tal como señala una lideresa indígena de la comarca Gunayala:



“Hay casos en que niñas, niños indígenas son separados de sus familias por razones como la pobreza, desnutrición, falta de acceso a la escuela y son criados en seno de familia no indígenas, donde poco a poco pierden su identidad”.

Estas prácticas contradicen lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 194 de la Ley 285 de 2022, que protegen el derecho a vivir en familia y prohíben separaciones motivadas por la pobreza.

Para el año 2021, el 50% de los NNA en albergues eran indígenas (RELAF y UNICEF, 2021) lo cual refleja una sobrerrepresentación alarmante y pone en evidencia desigualdades estructurales en el acceso a servicios de prevención y fortalecimiento familiar, a pesar de los esfuerzos realizados por las entidades de protección de niñez. Esta situación demanda estrategias interculturales que privilegien alternativas de cuidado en el entorno familiar y comunitario de origen, siempre que ello garantice protección efectiva.



3.10.4

Redes comunitarias y corresponsabilidad

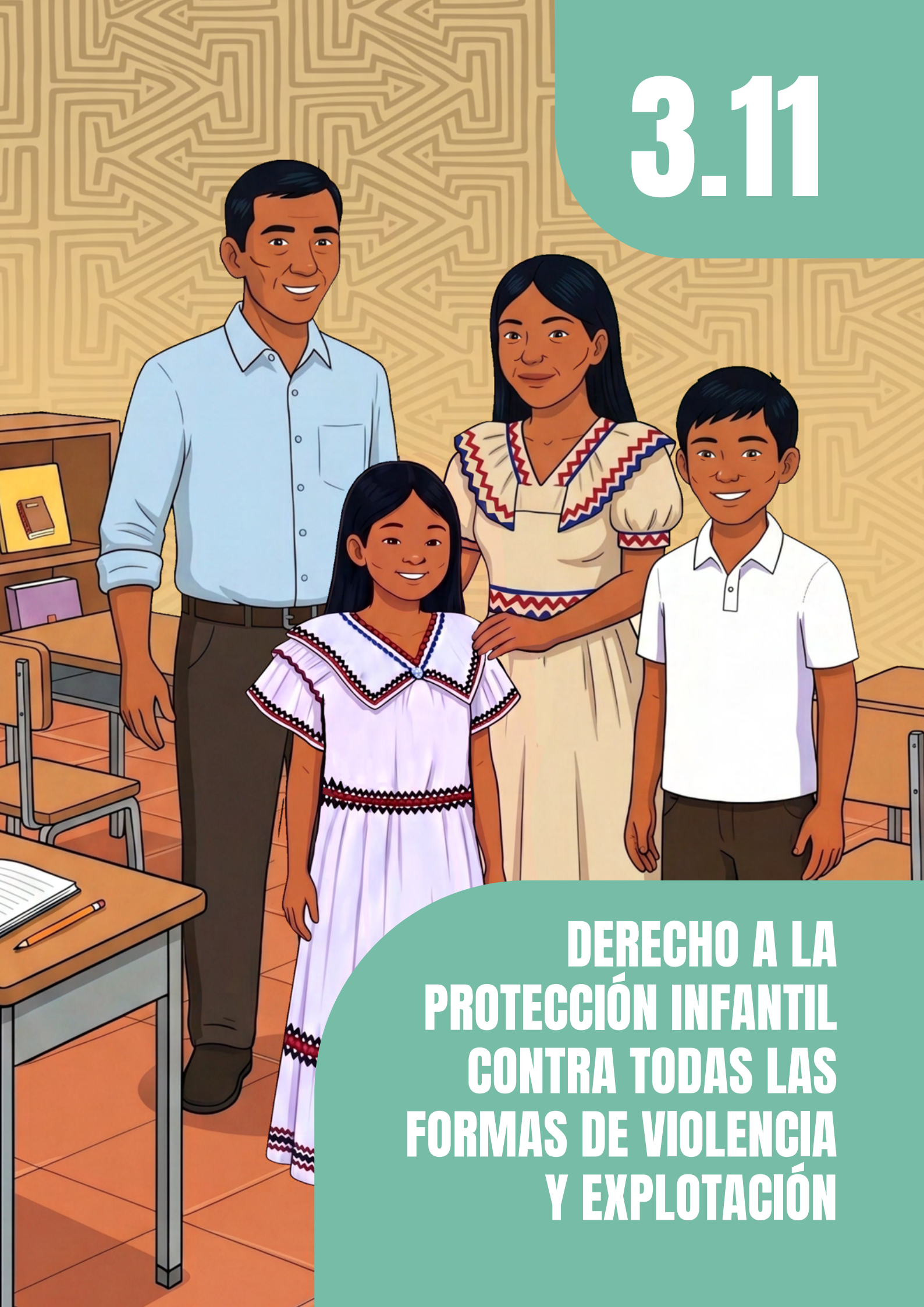
Las redes de solidaridad familiar y comunitaria cumplen un papel fundamental en el sostenimiento de las familias indígenas, especialmente en contextos urbanos donde se debilitan los vínculos tradicionales. Las organizaciones sociales actúan como espacios de protección y acompañamiento, aunque su cobertura es limitada y depende en gran medida de recursos externos y donaciones, que se concentran frecuentemente en niños escolarizados.

Es fundamental que las organizaciones indígenas incorporen en sus lineamientos estratégicos y orientaciones programáticas, la importancia de apoyar el bienestar de los NNA y sus familias como un eje central que fortalece su gobernanza; tal como ha hecho COONAPIP en su denominada “Gobernanza niño-céntrica” contenida en su Programa 2030 de “Lineamientos generales para un futuro diferente para los pueblos indígenas del país” (2021).

La niñez indígena expresa claramente su aspiración de contar con familias que sean verdaderos entornos protectores: demandan tiempo compartido, reconocimiento de sus capacidades y respeto por sus derechos.

En síntesis, las familias indígenas constituyen el núcleo esencial de protección, socialización y transmisión cultural para las niñas, los niños y adolescentes indígenas. Bajo el principio de corresponsabilidad, requieren el apoyo efectivo del Estado, las autoridades tradicionales y los servicios sociales para consolidarse como espacios seguros, afectivos y culturalmente fortalecidos, tanto en las comarcas como en los entornos urbanos donde reside una proporción creciente de población indígena. Garantizar este derecho implica no solo reconocer su importancia normativa, sino continuar invirtiendo de manera prioritaria en el fortalecimiento familiar como estrategia clave para romper ciclos de pobreza, exclusión, violencia y vulneración de derechos.



An illustration of a family of four standing in a classroom. On the left is a man in a light blue button-down shirt and dark trousers. Next to him is a woman in a beige dress with a red and blue patterned collar and waist. In front of them are their two children: a girl in a white dress with a red and blue patterned collar and waist, and a boy in a white polo shirt and dark trousers. They are standing in front of a wooden desk with a book and a pencil. The background features a wall with a geometric pattern. A green banner is in the top right corner, and a larger green banner is at the bottom right containing the title.

3.11

DERECHO A LA PROTECCIÓN INFANTIL CONTRA TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA Y EXPLOTACIÓN

Todas las niñas, niños y adolescentes (NNA), sin distinción alguna, tienen derecho a ser protegidos en todo momento contra la violencia, el abuso, la discriminación y cualquier forma de explotación, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño, los tratados internacionales ratificados por Panamá, la Constitución nacional y el ordenamiento jurídico nacional, incluida la Ley 285 de 2022 que consagra una protección integral, especializada, prioritaria y reforzada (artículos 62–65).

En el caso de los NNA indígenas, este derecho debe interpretarse y aplicarse desde un enfoque reforzado de equidad, considerando la identidad cultural, el vínculo con el territorio y las barreras históricas de exclusión que han limitado el acceso efectivo a servicios y mecanismos de protección. El Comité de los Derechos del Niño subraya que se requieren medidas especiales y coordinación con las autoridades tradicionales para prevenir toda forma de violencia o explotación, respetando la dignidad, la cultura y los derechos colectivos (Observación General No 11, 2009).

Pese a ello, persisten brechas estructurales que afectan de manera desproporcionada a la niñez indígena. Las limitaciones en el acceso a servicios de salud y educación de calidad, la precariedad económica de muchas familias, la discriminación y la falta de representación institucional, inciden en tratos injustos y en la vulneración de sus derechos individuales y colectivos, lo cual debilita la autoestima y el desarrollo integral.

“Para proteger a los niños se necesita fomentar el desarrollo emocional, la seguridad personal, prevenir el abuso sexual y brindarles habilidades para la vida, para su salud mental. Fortalecer su autoestima y el conocimiento de sus derechos y hacer talleres para prevenir el acoso escolar”

(Docente indígena. Distrito de Arraiján, Comunidad Abia Yala).



A continuación, se desarrollan algunas de las principales situaciones identificadas durante los procesos de monitoreo y consulta.

3.11.1

Falta de documentación legal

El derecho a la ciudadanía y la identificación jurídica es habilitante de otros derechos. La ausencia de registro de nacimiento coloca a los NNA en situación de invisibilidad institucional y aumenta su exposición a riesgos como apatridia, trata de personas y exclusión social.

Panamá ha logrado importantes y sostenidos avances en los procesos de registro de los nacimientos pasando de un 89.3% en 2010 a un 97.5% en 2020 (UNFPA 2025b, p. 27). Sin embargo, 24.636 niños y niñas no cuentan con registro de nacimiento, de ellos 4 de cada 5 son indígenas (UNICEF, 2024). El Censo 2023 muestra que, entre aquellos NNA sin registro de nacimiento, el 42% están en la Comarca Ngäbe-Buglé (INEC et al., 2024, p 32).

Garantizar la identidad jurídica de la niñez indígena es una medida básica de equidad y prevención de vulneraciones múltiples, por tanto, como ha recomendado el CDN (2018), en su observación 18, deben continuar los esfuerzos para acabar con el subregistro de nacimientos de los NNA indígenas.

Tal como lo ha señalado UNFPA (2025b) la variable de etnicidad, no se encuentra en los registros que maneja el INEC sobre eventos vitales ni tampoco de salud. Por tanto y en virtud del principio de progresividad de derechos, se recomienda al Estado para que pueda avanzar en este proceso a fin de garantizar “la visibilidad estadística, el diseño de políticas equitativas y el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todos los habitantes del territorio panameño” (p. 39).

3.11.2 Trabajo infantil

El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Convenios OIT N° 138 y N° 182 y las Directrices sobre Trabajo Infantil en Pueblos Indígenas (2007), establecen parámetros para erradicar el trabajo infantil nocivo, diferenciándolo de prácticas culturales formativas que no vulneren derechos. Sin embargo, la pobreza estructural, la pérdida de tierras y la limitada oferta educativa incrementan el riesgo de trabajo infantil entre la niñez indígena (OIT, 2006, pp. 15-18, p 28).

De acuerdo con los datos oficiales provenientes de la última Encuesta de Trabajo Infantil (2016), 23.855 NNA entre 5 y 17 años trabajaban y el 75% residía en áreas rurales e indígenas. La tasa de ocupación infantil indígena (8.4%) triplica la nacional (2.5%), con una situación particularmente alarmante en el grupo de 5 a 9 años, donde alcanza el 7.5% frente al 1.6% nacional.

Las actividades predominantes de ocupación en la mayoría de los casos son: agricultura, pesca y caza, y se desarrollan en entornos de alto riesgo, con exposición a lesiones, cargas físicas excesivas y condiciones que pueden afectar de manera permanente la salud, la educación y el desarrollo integral de los NNA indígenas.

Las peores formas de trabajo infantil: explotación sexual comercial, trabajo forzado doméstico, uso en actividades delictivas y trabajos peligrosos que afectan de manera desproporcionada a NNA indígenas (DOL, 2023; OIT, 2006; Informe de reunión grupo de trabajo Consulta nacional sobre trabajo infantil, 2025). También se identifican riesgos asociados al uso no supervisado de tecnologías de la información y la comunicación (Asamblea de Naciones Unidas/Resolución 77/194, 2022; Comité de Derechos del Niño, 2019).



3.11.3

Uniones a temprana edad y embarazo adolescente

Las uniones tempranas y/o forzadas persisten en varias comarcas, afectando especialmente a niñas y adolescentes indígenas, quienes enfrentan embarazos precoces, abandono escolar y dependencia económica.

“La otra situación que viven las jóvenes son los embarazos tempranos que en muchas ocasiones quedan siendo madres solas con problemas económicos y por fuerza tienen que abandonar la escuela. No se tiene acceso a una educación sexual y reproductiva ya que es uno de los temas que no se toca en las familias y por haber sido madres tempranas y van teniendo más hijos y con eso se va creando más problemas y necesidades para los niños y las niñas y con sus madres jóvenes”

(CONAMUIP, 2025).

El Censo 2023 evidencia una marcada desigualdad étnica y territorial en la maternidad adolescente: el 59% de las adolescentes madres pertenece a pueblos indígenas, con mayor concentración en la comarca Ngäbe-Buglé (31%), seguida de Bocas del Toro (23%) y Chiriquí (12%) (INEC et al, p. 44). Esta realidad refleja no solo brechas en el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva culturalmente pertinentes, sino también condiciones estructurales de pobreza, exclusión y limitada oferta educativa en los territorios indígenas. Estas adolescentes madres presentan con mayor frecuencia exclusión escolar y sobreedad (INEC et al., p. 45) profundizando ciclos intergeneracionales de desigualdad.



Las uniones tempranas también se asocian a la violencia, la pobreza, el abandono escolar, y la limitada autonomía física y económica y de toma de decisiones de las niñas y adolescentes. En Panamá se registran 4.177 adolescentes en uniones tempranas, de las cuales 4 de cada 5 son indígenas (UNICEF, 2024, p. 7), lo que confirma la dimensión estructural y desproporcionada de esta problemática en la niñez indígena.



3.11.4

Abusos y violencia sexual

La violencia sexual constituye una de las formas más graves de vulneración de derechos que afectan de manera desproporcionada a la niñez y adolescencia indígena, particularmente a las niñas y adolescentes mujeres. De cada 10 casos de violencia sexual, 7 fueron contra un niño/niña y de ellos 9 fueron contra una niña o adolescente mujer (UNICEF, 2024, p. 6), lo que evidencia una clara dimensión de género en este fenómeno. Esta situación refuerza la importancia de atender la recomendación del EPU (2026), de fortalecer las medidas de prevención y los sistemas de protección, acceso a la justicia y apoyo a las víctimas y supervivientes en casos de violencia y violencia sexual contra las mujeres y las niñas (119.184, 194-196, 201).

Según datos del Ministerio Público de Panamá (diciembre de 2025), la comarca Ngäbe Buglé registró en el año 2025: 745 denuncias por delitos contra la libertad e integridad sexual, de las cuales, el 58,65% fueron víctimas NNA (431 denuncias por acceso sexual con una persona mayor de 14 años y menor de 18 años, 4 denuncias por corrupción de personas menores de edad y 2 denuncias por pornografía infantil). En la Comarca Emberá-Wounaan de los 44 casos reportados el 40.9% afectaron a NNA y en Gunayala este porcentaje llegó al 50% del total de casos denunciados. Dada la magnitud de la afectación registrada sobre los NNA en estas comarcas se refuerza la necesidad de adoptar y reforzar políticas de prevención con enfoque de género, edad e interculturalidad. La ausencia de datos públicos desagregados por grupo étnico en otras regiones del país puede limitar la capacidad del Estado para diseñar respuestas focalizadas, oportunas y basadas en evidencia para la protección de la niñez y la adolescencia indígena.

A ello se suman graves hechos de violencia vinculados a prácticas sectarias de carácter religioso como el caso de la secta “La nueva luz de Dios”, responsable de asesinatos y abusos contra NNA indígenas en 2020. Episodios más recientes, como la “Operación Comagre” en 2025, evidencian que estos riesgos persisten y que la niñez indígena puede quedar expuesta a dinámicas de violencia extrema cuando confluyen el aislamiento territorial, la débil presencia institucional y la ausencia de mecanismos de alerta temprana.

Estos riesgos no se limitan a las áreas comarcales. En entornos periurbanos también se han identificado situaciones de alta vulnerabilidad. De acuerdo con una de las personas entrevistadas, en su barrio se presentaban problemas de relaciones incestuosas, embarazos a temprana edad e hijos no reconocidos (Entrevista lideresa indígena). Estas situaciones corresponden a delitos tipificados en el Código Penal como violación, sin embargo, las acciones de prevención son escasas y las denuncias mínimas. La falta de educación sexual integral, de sensibilización sobre los derechos de los niños y las niñas, y el silencio en los espacios comunitarios contribuyen a la normalización de la violencia y perpetúan ciclos de impunidad.

Los datos y los testimonios expuestos evidencian la interseccionalidad de las vulnerabilidades que enfrentan las niñas y los adolescentes indígenas, en quienes confluyen desigualdades de género, pobreza, discriminación étnica y barreras territoriales. Estas condiciones estructurales y culturales requieren políticas públicas culturalmente sensibles, que incluya la participación de líderes indígenas, con enfoque de género y territorial, capaces de transformar las causas profundas de la violencia y generar impactos sostenibles en sus vidas (CEDAW, 2022).

A pesar del aumento en el número de denuncias, persiste un subregistro significativo, especialmente en áreas rurales e indígenas. Las distancias geográficas, la limitada presencia institucional, la desconfianza hacia las autoridades, el temor a represalias y la naturalización de la violencia, restringen el acceso efectivo a la justicia. La escasa disponibilidad de intérpretes y personal capacitado en enfoque intercultural agrava la exclusión y debilita la debida diligencia en la atención a víctimas (UNPRPD, 2021).



3.11.5

El entorno digital y la seguridad en línea

Un aspecto transversal identificado en todos los espacios de consulta fue el uso creciente del teléfono celular y de nuevas tecnologías. Para muchos NNA indígenas, estos dispositivos forman parte de su cotidianidad y se utilizan tanto para tareas escolares como para actividades recreativas, videojuegos, consumo de contenidos digitales y socialización en plataformas virtuales.

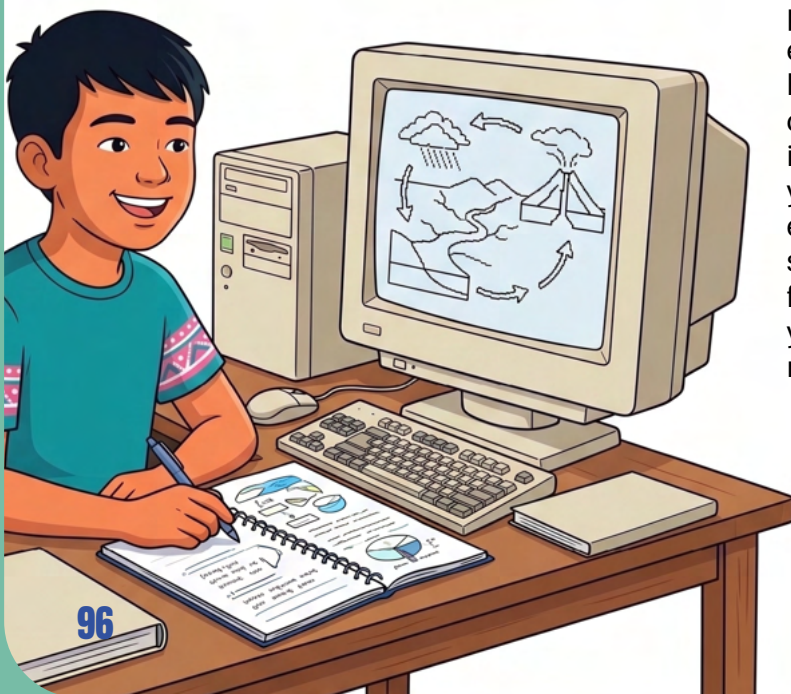
Este fenómeno exige un análisis integral desde un enfoque de derechos y protección. Si bien las tecnologías de la información pueden constituir herramientas de aprendizaje, acceso a información y fortalecimiento cultural, también conllevan riesgos significativos cuando no existe acompañamiento adecuado. Entre estos riesgos se incluyen el ciberacoso y delitos como la trata de NNA con fines de explotación sexual, adopciones ilegales, tráfico de órganos, entre otros. La limitada información disponible sobre la incidencia de estos fenómenos en contextos indígenas evidencia la necesidad de mayor documentación, monitoreo e inversión en sistemas de protección digital.

En este sentido, la Defensoría reitera la recomendación del CDN en sus observaciones a Panamá (junio de 2024), en el marco del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, donde insta al Estado para que:

“Reúna datos sobre la forma en que los niños acceden a los medios digitales y sociales y los utilizan, la repercusión de los medios digitales y sociales en la vida y la seguridad de los niños y los factores que afectan a la resiliencia de los niños a los riesgos en línea cuando acceden a las tecnologías de la información y la comunicación y las utilizan”

(CRC/C/OPSC/PAN/CO/1).

Avanzar en esta línea permite no solo prevenir riesgos, sino también potenciar el uso positivo de las tecnologías como herramienta para fortalecer los planes de vida de los pueblos indígenas, ampliar el acceso a información relevante, crear redes de apoyo y promover entornos digitales seguros. Para ello se requiere inversión en conectividad segura, alfabetización digital intercultural, formación para madres, padres y docentes, y sistemas de protección adaptados a las realidades territoriales.



3.11.6

Inseguridad, criminalidad y violencia armada

La inseguridad y la violencia armada constituyen factores que profundizan la vulneración de derechos de los NNA indígenas, especialmente en contextos de pobreza, exclusión social y limitada presencia institucional. Las consultas realizadas evidencian riesgos asociados a pandillas, delincuencia y ausencia de espacios seguros para la niñez y la adolescencia.

“En la comunidad en la noche a veces hay balacera, hay maleantes y pueden robar a las personas, también en la tienda no abren la puerta porque pueden robar. Para los niños algunos de los caminos no son seguros”

(Adolescente mujer, 15 años, Distrito de Arraiján, Comunidad AbiaYala).



Este testimonio refleja cómo la violencia impacta directamente el derecho a la vida, la integridad personal, la movilidad segura y el acceso a la educación, lo cual restringe el desarrollo integral de los NNA indígenas. La falta de espacios públicos seguros, programas de protección y redes comunitarias de cuidado incrementa el riesgo de captación y cooptación por parte de grupos delictivos.

En barrios urbanos de la Ciudad de Panamá como Santa Ana, Curundú y Chorrillo, la exposición a dinámicas de violencia y criminalidad de las pandillas se agrava por la precariedad socioeconómica y la ausencia de redes de apoyo familiar y comunitario.

“Conozco el caso de un niño que tiene a su madre enferma y su padre está en la cárcel, tiene 9 años. Él no pasa en su casa y tampoco le va bien en el colegio, pasa mucho tiempo en la calle y allí pide monedas. Pero estos chicos viven en un entorno de pandillas y es en esas edades de 14 o 15 años en donde los adolescentes toman la decisión sobre qué camino tomar. Si ha habido acciones dirigidas a los niños para advertir sobre el tema de consumo de drogas y pandillas, pero esto no es constante. Y los problemas permanecen, entonces los niños no conocen otros caminos”

(Entrevista líder indígena. Chorrillo).

La intersección entre pobreza, desprotección familiar, rezago educativo y presencia de pandillas configura un entorno de alto riesgo para niños, niñas y adolescentes indígenas en contextos urbanos. Las intervenciones basadas únicamente en charlas esporádicas de prevención resultan insuficientes. Se requiere una estrategia integral y sostenida que combine prevención primaria, fortalecimiento de trayectorias educativas, acceso a servicios sociales, oferta cultural y deportiva, acompañamiento psicosocial y oportunidades reales de inclusión económica, con inversión pública diferenciada y enfoque territorial.

En las comarcas de Gunayala y Emberá-Wounaan, la Defensoría ha señalado el alto riesgo para los NNA y jóvenes indígenas de ser instrumentalizados para actividades ilícitas debido a las condiciones sociales y económicas de la región (Defensorías del Pueblo de Colombia y Panamá, Alerta Temprana Binacional, 2023, p.4). En los espacios de consulta, lideresas indígenas de estas comarcas señalaron además los peligros asociados al consumo de drogas entre adolescentes y jóvenes. Estas situaciones demandan mayor investigación, producción de evidencia desagregada y el diseño de estrategias preventivas culturalmente pertinentes, articuladas con autoridades tradicionales y organizaciones comunitarias, priorizando la protección integral y la generación de alternativas de vida dignas para la juventud indígena.

3.11.7 Adolescentes indígenas en conflicto con la ley penal

La situación de adolescentes indígenas en conflicto con la ley penal debe analizarse desde un enfoque de derechos, equidad y corresponsabilidad estatal. Un primer hallazgo relevante es que los datos del Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI) inicialmente no contaban con desagregación por grupo étnico, la cual fue incorporada a partir de la solicitud de la Defensoría del Pueblo. Esto evidencia la necesidad de institucionalizar la variable étnica en los sistemas de información como condición indispensable para diseñar políticas públicas basadas en evidencia y con enfoque intercultural.

La siguiente tabla da cuenta de los adolescentes indígenas que al mes de septiembre de 2025 estaban siendo atendidos por el IEI, entre los cuales 2 son mujeres.

TABLA 5 Adolescentes atendidos por el IEI con datos a septiembre 2025

TIPO DE MEDIDA	TOTAL	INDÍGENAS	% INDÍGENA
Privativa de libertad	588	72	12%
No privativa (ambulatoria)	500	20	4%
Total	1088	92	8,4%

Fuente: Registros administrativos proporcionados por el IEI.

Entre los delitos más recurrentes están el homicidio y la tentativa de homicidio, la asociación ilícita, el homicidio agravado, la violación sexual agravada, el robo agravado consumado, el homicidio doloso y la posesión de armas. El promedio de sanción varía entre 7 meses y 14 años, según el delito.

TABLA 6

Adolescentes y jóvenes indígenas privados de la libertad según la comunidad a la que pertenecen

TIPO DE MEDIDA	TOTAL	% DEL TOTAL INDÍGENA ATENDIDO POR EL IEI
Ngäbe-Buglé	34	47,2%
Emberá-Wounaan	21	29,2%
Gunayala	15	20,8%
Otras/no especificadas	2	2,8%

Nota: Porcentajes calculados sobre el total de 72 adolescentes indígenas privados de libertad.

Fuente: Registros administrativos proporcionados por el IEI.

Estos datos deben interpretarse a la luz de las condiciones estructurales que enfrentan muchos de estos adolescentes: pobreza, trayectorias educativas interrumpidas, paternidad temprana, violencia comunitaria y presencia de grupos delincuenciales. Ello no exime de responsabilidad individual, pero sí obliga al Estado a reconocer fallas sistémicas en la garantía oportuna de derechos.

“...si nos enfocáramos en atender mejor a la niñez, probablemente no tendríamos adultos con estas fallas. Es importante tratar a tiempo, para no tener adultos que delinquen. Dentro de todo hay un sistema que les falló. No debemos llegar a este punto y los adolescentes que están ahí, que vean que tienen la posibilidad de salir”

(Entrevista IEI, 2025).

Si bien cada adolescente cuenta con un modelo de atención orientado a la resocialización, persisten desafíos significativos para la reintegración social: estigmatización, barreras educativas y laborales, afectaciones a la autoestima y ausencia de datos sobre reincidencia, dado que el sistema carece de un enfoque étnico robusto y enfrenta limitaciones presupuestarias y de personal especializado.



3.11.8 Contexto de movilización social

Se han presentado diferentes movilizaciones sociales y en algunas de ellas, los pueblos indígenas tuvieron una participación significativa. En los espacios de consulta, los NNA expresaron preocupación tanto por temas que inciden directamente en sus territorios como es la minería, y por la respuesta estatal basada en el uso de la fuerza, que impactó a diversas comunidades indígenas.

La Defensoría trae a colación la preocupación expresada por el Comité de Derechos Humanos en el cuarto informe periódico de Panamá, respecto al posible uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones sociales en las que han resultado personas muertas o heridas, particularmente indígenas, y frente a la ausencia de condenas contra los responsables. En consecuencia, se recomienda:



Atender las solicitudes de investigación exhaustiva, independiente e imparcial.



Reparar integralmente a las víctimas.

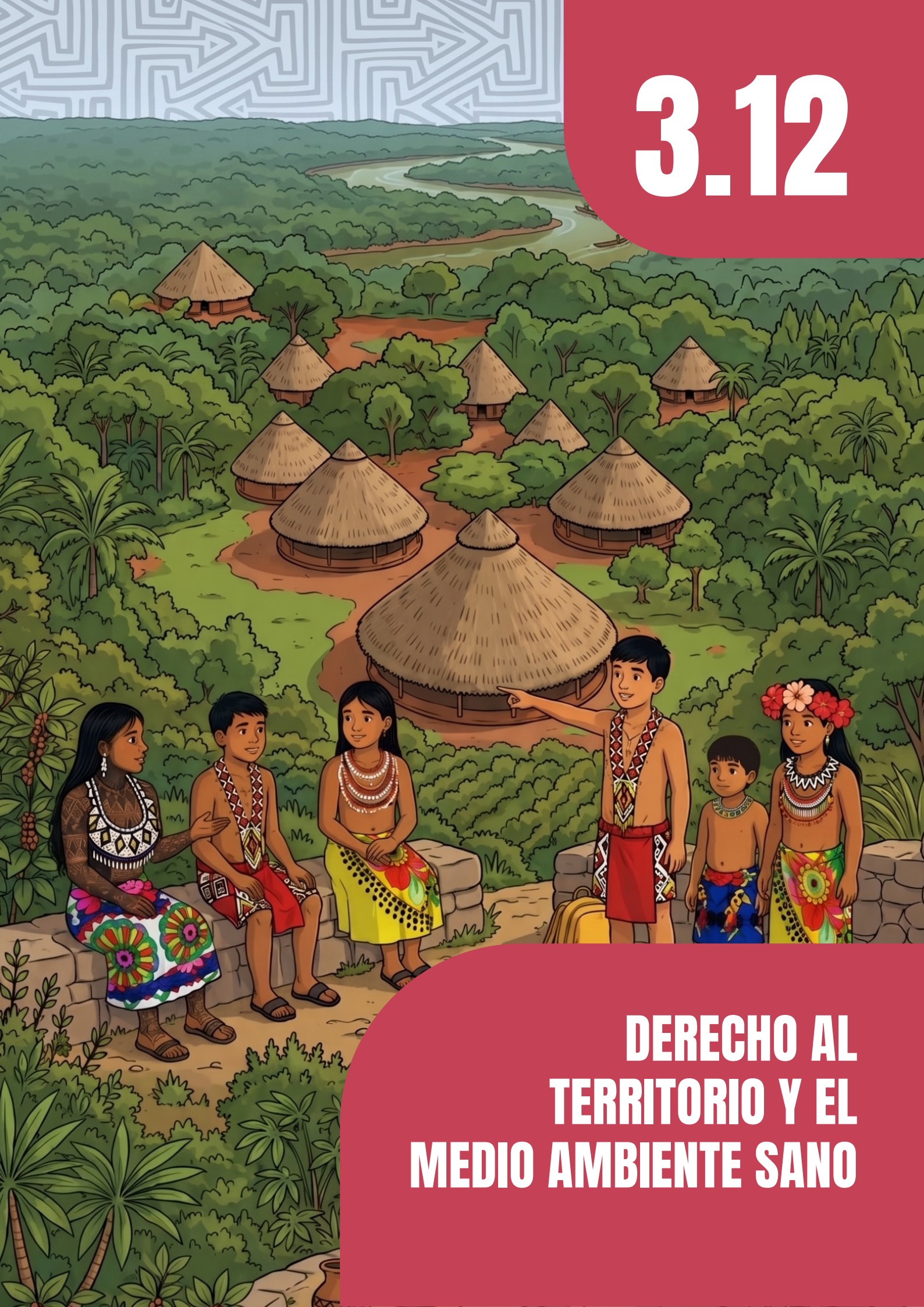


Sancionar a los responsables.



Y adoptar medidas para prevenir y eliminar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones (CCPR/C/PAN/CO/4, párrafos 23 y 24).

La garantía efectiva de los derechos de los NNA indígenas exige no solo marcos normativos adecuados, sino inversión sostenida, fortalecimiento institucional y voluntad política para prevenir violaciones, asegurar rendición de cuentas y reparar integralmente los daños causados.

A vibrant illustration of a tropical village. In the foreground, a group of six indigenous people, three adults and three children, are gathered on a stone wall. They are wearing traditional clothing, including colorful patterned skirts and beaded necklaces. One young man is pointing towards a village in the background. The village consists of several circular huts with conical thatched roofs, nestled among lush green trees and palm trees. A river flows through the landscape in the distance. The top right corner features a red circular graphic with the number 3.12.

3.12

**DERECHO AL
TERRITORIO Y EL
MEDIO AMBIENTE SANO**

Las niñas, los niños y adolescentes (NNA) tienen derecho a gozar de un ambiente sano, tal como lo establece la Observación General No. 26 del Comité de los Derechos del Niño, al reconocer que la degradación ambiental, el cambio climático y la contaminación constituyen amenazas directas a sus derechos. Este en particular es determinante para su supervivencia, el desarrollo integral y el bienestar presente y futuro.

En el caso de los pueblos indígenas, este derecho adquiere una dimensión reforzada. La relación especial que mantienen con sus territorios ancestrales como fuente de identidad, cultura, espiritualidad y medios de vida, implica que cualquier afectación ambiental tiene impactos desproporcionados y multidimensionales sobre los NNA indígenas. La Ley 285 de 2022 reconoce la responsabilidad del Estado de coordinar esfuerzos y “crear los mecanismos para proteger el ambiente en que los NNA viven, incluyendo la preservación y el disfrute del paisaje libre de contaminación y las condiciones mínimas sanitarias y habitacionales, especialmente el acceso a agua potable” (artículo 29).

Desde un enfoque de equidad, la protección ambiental en territorios indígenas debe abordarse como una política de justicia ambiental y de inversión pública diferenciada que compense desigualdades históricas y garantice igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos.

Los NNA indígenas consultados identifican problemáticas ambientales concretas que inciden directamente en su vida cotidiana y la sensación de seguridad. Entre ellas están:

La acumulación de basura en espacios comunitarios y recreativos por temor a los roedores.



La contaminación de quebradas y ríos en sus territorios, que afecta fuentes tradicionales de agua y alimentación.



El desplazamiento de familias por el aumento del nivel del mar.



Otros participantes y personas entrevistadas alertaron sobre la deforestación en territorios comarcales y la invasión por parte de terceros en tierras indígenas aún no tituladas, lo que genera conflictos territoriales y debilita la gobernanza comunitaria.

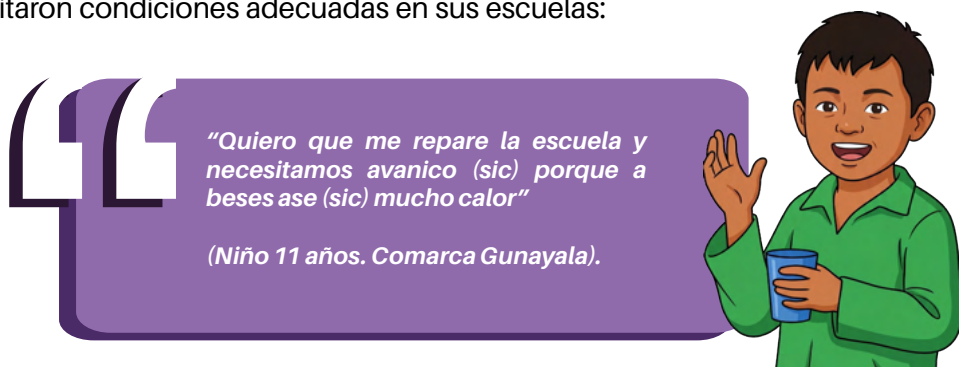
Estas problemáticas revelan una brecha estructural en la provisión de servicios básicos, en la protección territorial y en la regulación ambiental, lo cual afecta de manera desproporcionada a los NNA indígenas y profundiza su situación de vulnerabilidad.

3.12.1

El cambio climático como amenaza existencial

El cambio climático constituye una de las principales amenazas para la vida, la salud y el desarrollo de los NNA en el país, con impactos particularmente severos en comunidades indígenas costeras e insulares.

Al respecto, el EPU (2026) insta al Estado panameño a formular y adoptar una estrategia nacional sobre derechos humanos y cambio climático. (119.153). En los espacios de consulta los NNA de la comunidad Nalunega, en la comarca de Gunayala, evidenciaron los efectos del aumento de temperatura en su derecho a la educación. Entre sus recomendaciones, solicitaron condiciones adecuadas en sus escuelas:



La demanda expresa una afectación concreta: el calor extremo limita la concentración, el rendimiento académico y el bienestar físico, vulnerando simultáneamente el derecho a la educación y la salud. Por tanto, se hace necesario acoger la recomendación del EPU (2026) y aumentar la inversión en infraestructuras resilientes al clima y en energías renovables (119.159). Asimismo, el aumento del nivel del mar ha generado el desplazamiento forzado de comunidades, como ocurrió en la isla de Gardi Sugdub, y amenaza a otras islas del archipiélago. La desterritorialización progresiva compromete derechos individuales y colectivos, incluyendo el derecho a no ser desplazados forzosamente y el derecho a preservar la identidad cultural.

En este contexto, el incremento de la radiación solar también eleva el riesgo para los NNA albinos que viven en las islas, quienes carecen de atención adecuada y de insumos de protección para prevenir enfermedades como el cáncer de piel y acceder a tratamientos oftalmológicos. Esta situación evidencia la necesidad de medidas diferenciadas y presupuestos específicos que atiendan condiciones de especial vulnerabilidad en la niñez indígena.

3.12.2

Impactos multidimensionales en los derechos de los NNA indígenas

Las afectaciones ambientales, la degradación de los ecosistemas y el cambio climático tienen efectos interrelacionados en los derechos de los NNA indígenas.

Salud física:

por el aumento de enfermedades transmitidas por vectores como malaria y dengue, golpes de calor y problemas respiratorios asociados a la contaminación.



Incremento de la pobreza y la desigualdad:

Debido a la destrucción de cultivos, la disminución de peces y otros recursos naturales, generando inseguridad alimentaria y pérdida de medios de vida familiares.



Derechos colectivos al territorio:

Frente al desplazamiento por cambio climático o por proyectos de explotación forestal, minera, hidroeléctrica u otras infraestructuras.



Derecho a la cultura y la organización propia:

Afectado por la desterritorialización y la ruptura de prácticas espirituales y comunitarias.



Salud mental y bienestar emocional:

Ante pérdidas familiares, materiales y simbólicas derivadas de catástrofes ambientales y conflictos territoriales.



Estos impactos evidencian que la crisis climática y ambiental no es solo ecológica, sino también social y de Derechos Humanos, con consecuencias intergeneracionales que afectan de manera desproporcionada a la niñez indígena.

En este contexto, la Defensoría hace un llamado a que se tenga presente a los NNA indígenas en la formulación e implementación de políticas ambientales, climáticas y de desarrollo, con el fin de que las decisiones públicas incorporen el principio del interés superior del niño, criterios de justicia ambiental e interculturalidad, y una asignación presupuestaria prioritaria.

3.12.3

Participación, consulta previa e interés superior de la niñez

Las decisiones gubernamentales que inciden en los recursos naturales de los territorios indígenas deben garantizar procesos adecuados de consulta previa, libre e informada, respetando los derechos, las formas de vida y las concepciones propias de desarrollo o “vivir bien” de los pueblos indígenas.

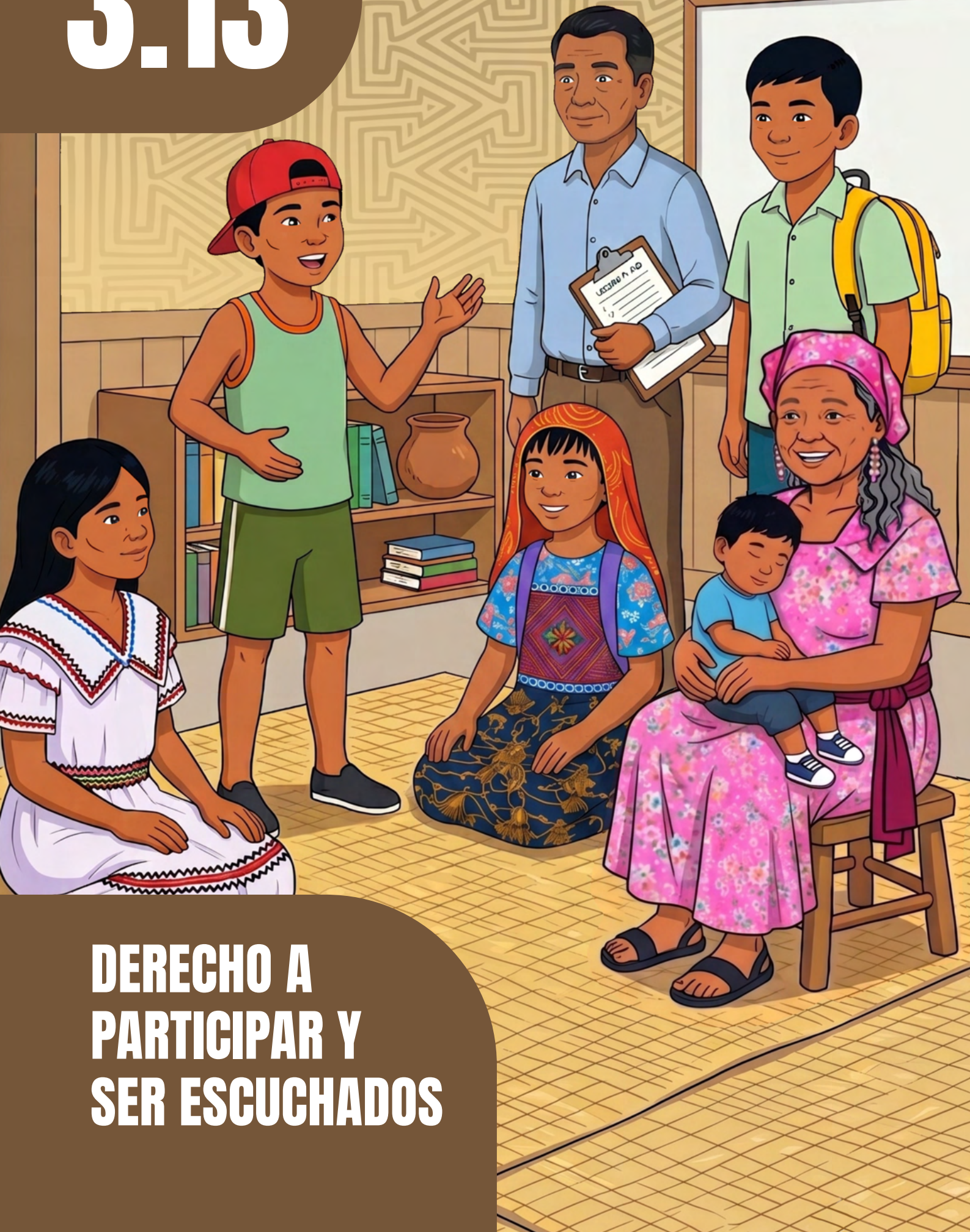
Desde un enfoque de derechos, estos procesos deben incorporar de manera efectiva la voz y la participación de los NNA, quienes son la población más afectada a mediano y largo plazo. Su derecho a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente considerada constituye una obligación estatal ineludible.

Reconociendo la complejidad de la triple crisis climática, ambiental y energética, la Defensoría exhorta al gobierno a acoger el diagnóstico, las advertencias y aplicar las recomendaciones señaladas por el propio Ministerio de Ambiente, a fin de afrontar de manera integral estos desafíos (Ministerio de Ambiente y UNICEF, 2025).

Para ello, las decisiones ambientales, climáticas y energéticas deben estar guiadas por el interés superior de la niñez, incorporar criterios de equidad territorial e intercultural, y asignar inversión pública suficiente y sostenida para garantizar que los NNA indígenas puedan ejercer plenamente su derecho a un ambiente sano como condición indispensable para la supervivencia, la dignidad y el desarrollo integral.



3.13



**DERECHO A
PARTICIPAR Y
SER ESCUCHADOS**

La participación de las niñas, los niños y adolescentes (NNA) indígenas constituye un derecho fundamental y un componente estructural del enfoque de derechos humanos, equidad e interculturalidad. No se trata únicamente de un mecanismo consultivo, sino de una condición esencial para reconocer a los NNA indígenas como sujetos plenos de derechos, con capacidad progresiva para incidir en las decisiones que afectan su vida individual, familiar, comunitaria y territorial.

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho de los NNA a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten, y a que esta sea tomada en cuenta conforme a su edad y madurez. La Observación General No 12 (2009) del Comité sobre los Derechos del Niño reafirma que este derecho es un principio transversal que fortalece la ciudadanía, promueve el desarrollo integral y contribuye a la inclusión efectiva de la niñez. En el ámbito nacional, la Ley 285 de 2022, reconoce el derecho de participación en los procesos y toma de decisiones que les afectan (art. 66), en la vida comunitaria (art. 67), la libertad de expresión en la familia, comunidad y escuela (art. 68), así como, para los NNA indígenas, el derecho a la vida cultural propia y a emplear su propio idioma (art. 73).

En este contexto, cobra relevancia el avance normativo de Panamá, con la Ley 125 de febrero de 2020, por la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú que tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los “derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales”.

De allí que, debe continuar trabajándose para que ese reconocimiento formal del derecho se traduzca en un ejercicio efectivo en los territorios indígenas. En las consultas realizadas a NNA, éstos indicaron algunos retos a superar. Por ejemplo:

Predomina un conocimiento limitado sobre los derechos de la niñez y una cultura adulto-céntrica que restringe la voz de los NNA.



En muchos hogares, escuelas y espacios comunitarios, son desestimadas sus opiniones “por ser niños”, y si se expresan, pueden ser percibidos como problemáticos.



Esta exclusión no solo vulnera su derecho a la participación, sino que debilita su autoestima, limita su autonomía progresiva y reduce la pertinencia de las decisiones comunitarias y públicas que inciden directamente en sus vidas.

Pese a ello, los espacios de consulta desarrollados en el marco de este informe demostraron el alto interés, capacidad y compromiso de los NNA indígenas para participar activamente cuando se generan condiciones adecuadas y culturalmente pertinentes. Una madre expresó:

“Es la primera vez que nuestros niños reciben una capacitación así. Creíamos que no tenían nada que decir, pero nos han demostrado lo contrario. Tenemos mucho trabajo por hacer.”

(lideresa indígena ASMUNG. Comarca Ngäbe-Buglé).

Este testimonio evidencia el potencial transformador de la participación infantil cuando se crean oportunidades reales de escucha y diálogo intergeneracional. Asimismo, CONAMUIP reitera la importancia de promover la participación de los NNA en asuntos que afectan su vida y la de sus comunidades.

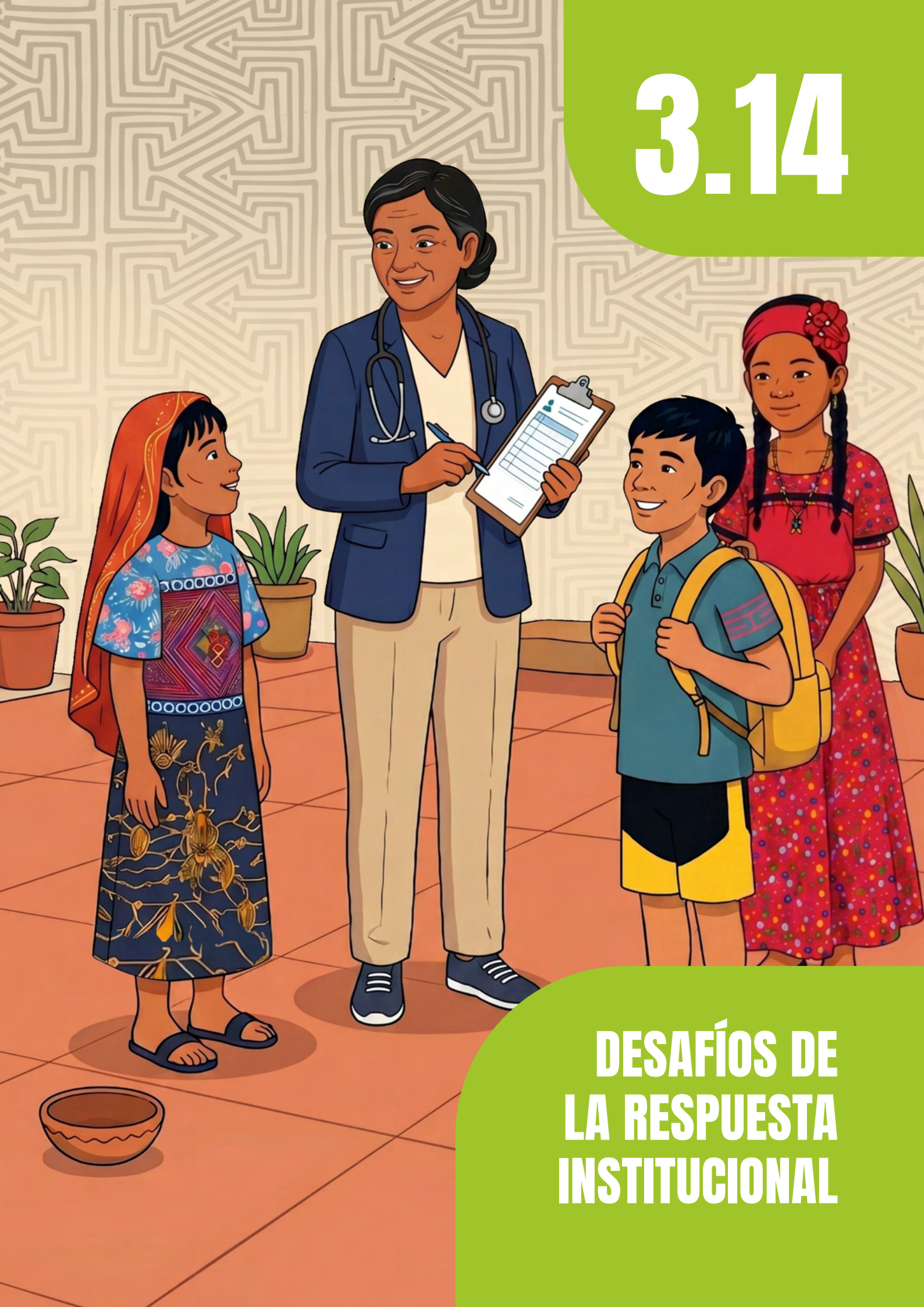
“Los jóvenes quieren aportar, pero no tienen orientación. Se enfatizó la importancia de abordar temas como el consumo de drogas y el embarazo precoz, reconociendo que la desinformación en estas áreas contribuye directamente a problemas como la deserción escolar. Esto subraya la necesidad de proporcionar información para todos los miembros de la comunidad y apoyo continuo para afrontar estos desafíos. También generar espacios de diálogo para que los niños expresen sus opiniones y sean tenidos en cuenta por las autoridades tradicionales para proteger y garantizar su interés superior”

(CONAMUIP, 2025).

Desde un enfoque de equidad, la participación de los NNA indígenas requiere inversión pública diferenciada y sostenida para superar barreras estructurales, culturales y lingüísticas. Ello implica difusión, concienciación y formación en derechos de la niñez dirigidas específicamente a los niños, las familias, autoridades tradicionales y profesionales que trabajan con y para los niños; creación de mecanismos permanentes de participación infantil en ámbitos comunitarios y municipales; fortalecimiento de capacidades institucionales para desarrollar consultas interculturales inclusivas; y provisión de información accesible en lenguas indígenas, tal como lo ha recomendado el CDN (2018, observación 12).

Reconocer y garantizar el derecho a participar de los NNA indígenas no es un acto simbólico, sino una obligación jurídica y ética del Estado y las propias estructuras comunitarias. Su participación efectiva fortalece la cohesión social, mejora la calidad de las políticas públicas y contribuye a romper ciclos de exclusión histórica. El derecho a participar debe consolidarse tanto al interior de las familias y comunidades como en los procesos de consulta y toma de decisiones promovidos por el Estado con los pueblos indígenas, a fin de asegurar que la voz de la niñez indígena sea escuchada, valorada e incorporada en las decisiones que afectan su presente y su futuro.

3.14



**DESAFÍOS DE
LA RESPUESTA
INSTITUCIONAL**

La capacidad del Estado para garantizar los derechos de las niñas, los niños y adolescentes (NNA) indígenas y protegerlos frente a situaciones de vulneración enfrenta desafíos estructurales significativos. Persisten brechas relacionadas con la falta de comprensión intercultural y sensibilidad, así como prácticas discriminatorias que reproducen patrones históricos de exclusión. A ello se suma la limitada disponibilidad de recursos presupuestarios, materiales y de personal para atender territorios extensos con población dispersa y serias dificultades geográficas de acceso.

Los indicadores disponibles evidencian que la exclusión estructural hacia los NNA indígenas continúa siendo una realidad en el país, lo que demanda una respuesta estatal reforzada, diferenciada y basada en el principio de equidad. La igualdad formal resulta insuficiente frente a contextos de alta vulnerabilidad. Se requiere una asignación prioritaria de recursos, inversión territorializada y fortalecimiento institucional sostenido para cerrar brechas históricas y garantizar el goce efectivo de derechos.

Adicionalmente, la respuesta institucional aún presenta debilidades en la incorporación de enfoques étnicos diferenciales. No basta con reconocer la pertenencia indígena, es indispensable diseñar e implementar políticas y servicios que comprendan las particularidades culturales, lingüísticas, territoriales y socioeconómicas de cada pueblo, así como las especificidades de los riesgos y vulneraciones que enfrentan los NNA según el territorio donde nacen y viven. La ausencia de este enfoque limita la pertinencia, accesibilidad y eficacia de las intervenciones públicas.

Tal como lo señalaba uno de los servidores públicos entrevistados:

“La primera barrera para la protección de los derechos de los NNA es el idioma. Por ejemplo, para los NNA Ngäbe y Guna es complicado entender el idioma castellano. Si un niño llega a los juzgados, a pesar de que hay protocolos y rutas para niños, su aplicación tiene retos, porque por ejemplo en los juzgados no hay personal que hable estos idiomas, no cuentan con traductores de idiomas indígenas. Yo no soy traductor, pero si me llaman estoy dispuesto a apoyar”

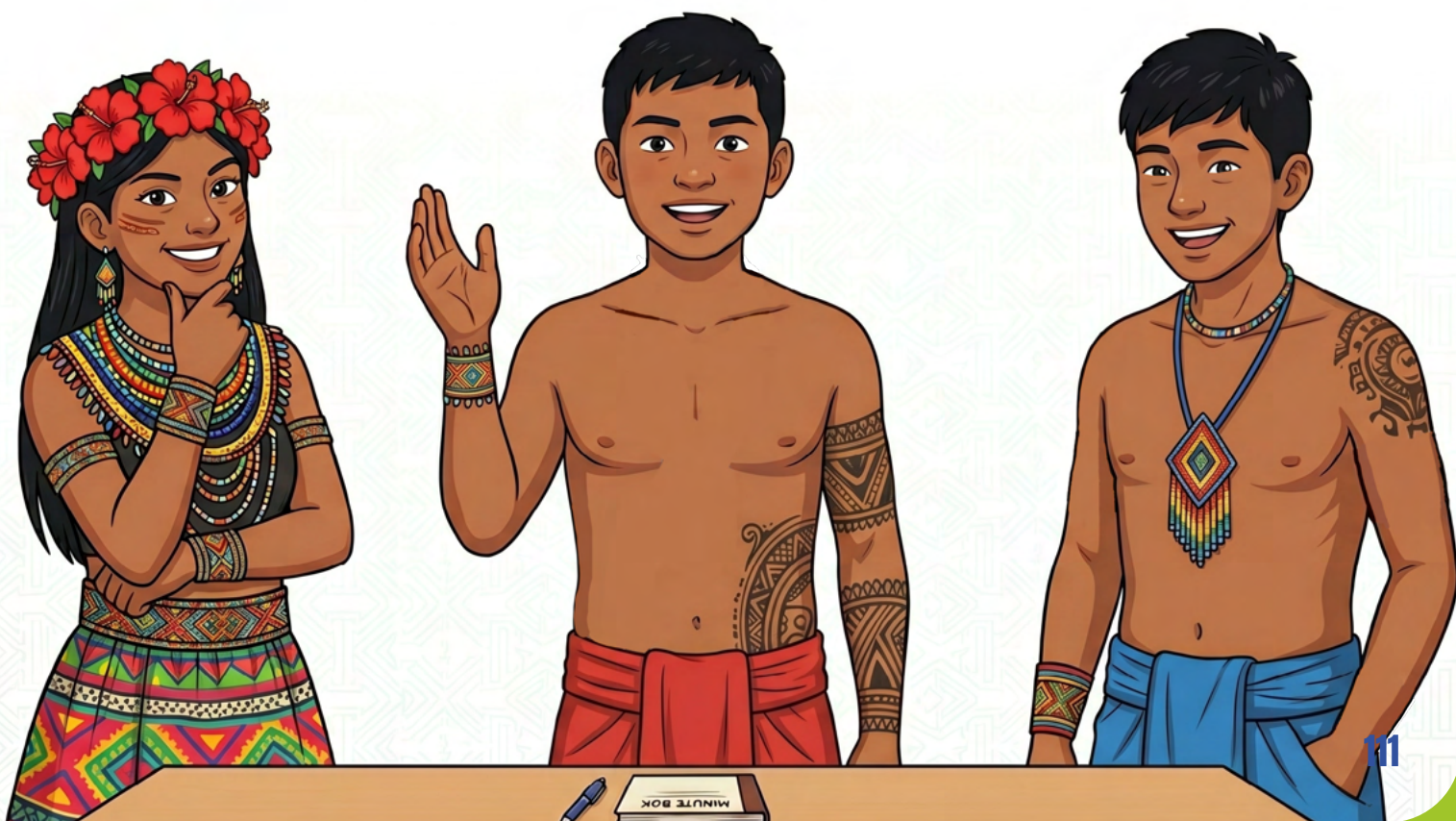
(Entrevista, SENNIAF)

Este testimonio evidencia que la barrera lingüística constituye un obstáculo crítico para el acceso a la justicia y a los mecanismos de protección. La ausencia de intérpretes y personal capacitado en lenguas indígenas vulnera el debido proceso, limita la participación efectiva de los NNA y debilita las garantías judiciales. Superar esta brecha requiere inversión específica en formación, contratación de intérpretes y desarrollo de protocolos interculturales obligatorios en el sistema de justicia y en los servicios de protección.

En los espacios de consulta también se subrayó la necesidad de que las instituciones construyan relaciones de confianza con las comunidades y los propios NNA. Esta confianza solo puede consolidarse mediante una presencia activa y sostenida en los territorios, basada en el diálogo intercultural, el respeto a las autoridades tradicionales y la comprensión profunda de las dinámicas comunitarias. Desde el principio de corresponsabilidad, el Estado debe trabajar de manera articulada con las familias, las comunidades y las autoridades indígenas, a partir del reconocimiento como sujetos de derechos y actores fundamentales en la protección de la niñez.

La aplicación efectiva del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia requiere de su consolidación, asegurando la coordinación y articulación a nivel local, tal como lo recomienda el EPU (2026. 119.210). Por tanto, adelantar un plan de implementación con enfoque intercultural, metas verificables e indicadores de cumplimiento, acompañado de un presupuesto suficiente y progresivo. Sin recursos adecuados, el sistema corre el riesgo de mantenerse en el plano declarativo.

Garantizar los derechos de los NNA indígenas exige continuar avanzando en la transformación de la respuesta institucional desde una lógica reactiva y fragmentada hacia una estrategia preventiva, territorializada y con financiamiento prioritario, capaz de enfrentar las múltiples y complejas formas de vulneración que afectan a esta población en situación de alta vulnerabilidad.





4. RECOMENDACIONES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS

En los espacios de consulta se le pidió a cada uno de los NNA indígenas asistentes compartir un mensaje clave o recomendación dirigido a la familia, la comunidad, las autoridades tradicionales, las instituciones, al presidente, a las organizaciones indígenas y a la propia Defensoría del Pueblo, las cuales se recogen a continuación.



A LAS FAMILIAS

Procurar unión, apoyo y acompañamiento, y respetar y escuchar sus opiniones.



A LAS COMUNIDADES

Mantener la unión comunitaria, evitar el uso de alcohol y el consumo de drogas, pues son factores de conflicto. Asimismo, mejorar la convivencia y evitar los robos dentro de algunas comunidades frente a lo cual plantean medidas de castigo.



A LAS AUTORIDADES TRADICIONALES

Mejorar los procesos de gestión y representación de las necesidades de la comunidad en torno a las vías, las viviendas, los muelles fluviales y las escuelas. También, contar con espacios para la recreación, la integración y el fortalecimiento de la cultura y las tradiciones. Se insiste en la urgencia de proteger a las comunidades de los riesgos desde el rol de autoridades y gestionar nuevos proyectos para apoyar a los NNA en aspectos de alimento y salud, así como darles voz y participación en los temas comunitarios.



A LAS INSTITUCIONES

Mejorar, construir, embellecer, mantener y adecuar instalaciones educativas (comedores comunitarios, canchas deportivas, bibliotecas, espacios de lectura), así como mejorar las metodologías de enseñanza. En el sector salud, fortalecer los equipos de atención en las comarcas, mediante capacitación en salud intercultural y derechos de los pueblos indígenas. También, acompañamiento de los ministerios a las mujeres y de las entidades de protección a los NNA en los territorios comarcales.



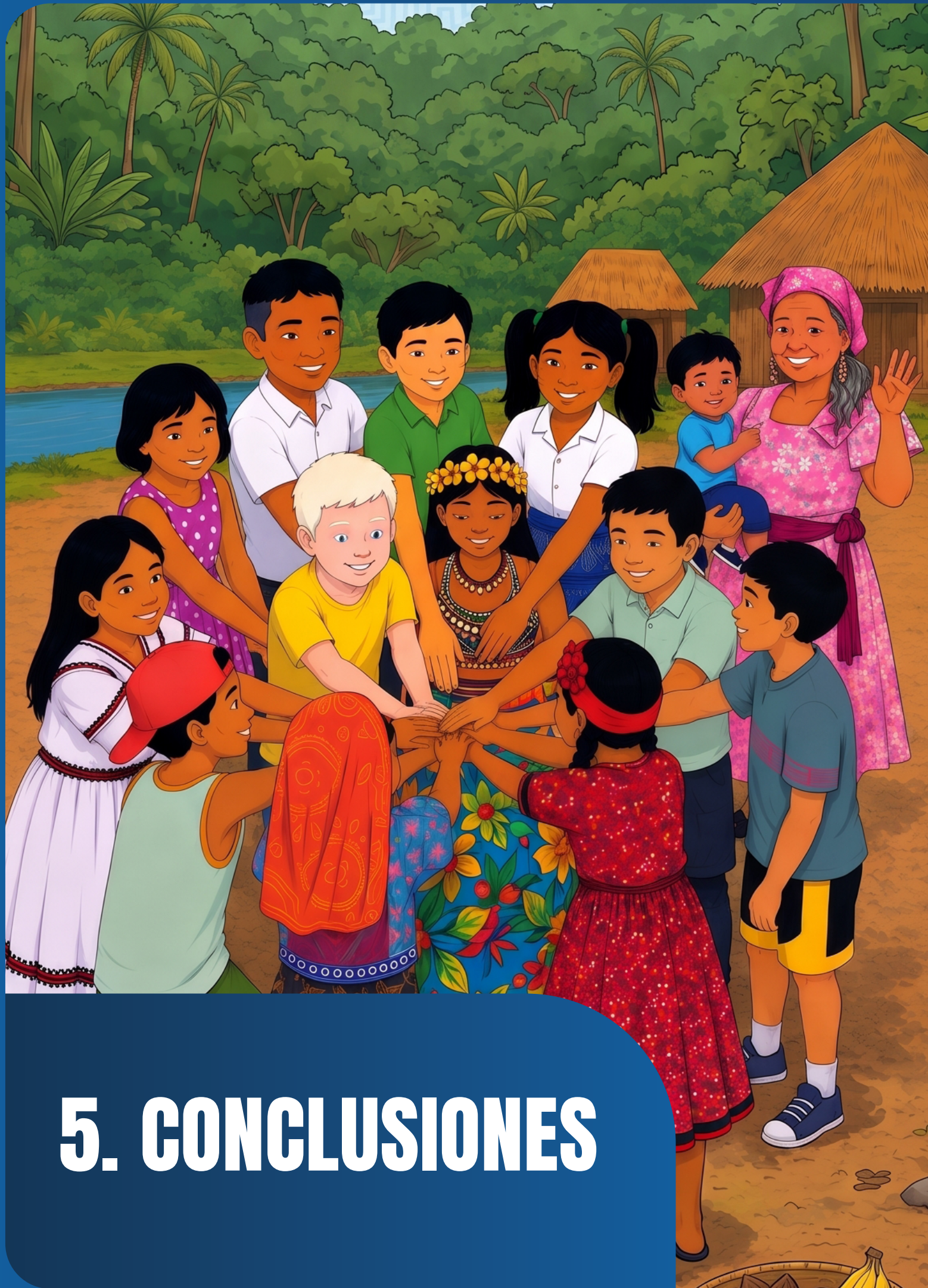
A LA PRESIDENCIA Y LA FUERZA PÚBLICA

Garantizar el respeto a sus derechos y la obtención de respuestas frente a sus demandas en el marco de las movilizaciones de junio de 2025, en particular, se expresa el desacuerdo por la aprobación de la Ley 462 del 18 de marzo de 2025, que reforma la ley orgánica de la Caja de Seguro Social. Se exige también abordar y garantizar las soluciones a necesidades históricas de las comunidades. A la fuerza pública, en particular, el respeto a sus derechos y su participación, que hagan “bien su trabajo” y “no vayan contra las comunidades”.



A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Mayor frecuencia en el acompañamiento, en particular a las autoridades tradicionales y generar procesos constantes y continuos en temas de Derechos Humanos y de seguimiento a sus necesidades.



5. CONCLUSIONES

La evidencia disponible indica que las políticas de protección social, incluyendo los programas sociales y las transferencias condicionadas, han contribuido a reducir los niveles de pobreza a nivel nacional. Sin embargo, los niños, niñas y adolescentes indígenas continúan enfrentando niveles más altos de pobreza multidimensional, territorial y estructural, reflejados no solo en la insuficiencia de ingresos, sino también en una menor cobertura de mecanismos de protección social y servicios básicos esenciales para su desarrollo integral.

Asimismo, aunque Panamá ha fortalecido su marco normativo y sus sistemas de protección dirigidos a la niñez y adolescencia, persisten brechas que limitan el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas. Superar estas desigualdades requiere fortalecer las políticas públicas con enfoques de derechos humanos, interculturalidad, equidad y pertinencia territorial, acompañados de medidas diferenciadas, inversión pública sostenida y respuestas intersectoriales acordes con las diversas realidades que enfrenta esta población.

En este sentido, resulta fundamental fortalecer la presencia institucional en los territorios indígenas y contar con sistemas de información y registros de beneficiarios desagregados por territorio y pertenencia étnica, que permitan orientar las intervenciones con base en evidencia. Asimismo, es necesario reconocer la movilidad indígena como un fenómeno estructural, a fin de responder adecuadamente a la creciente presencia de niños, niñas y adolescentes indígenas en zonas rurales, periurbanas y urbanas fuera de los territorios comarcales.

En relación con el derecho a la vivienda, al agua potable, la energía eléctrica y el saneamiento básico, los hallazgos evidencian la necesidad de fortalecer la inversión pública en los territorios donde residen los niños, niñas y adolescentes indígenas, desde una perspectiva de derechos, interculturalidad y equidad. La vivienda debe concebirse no solo como un espacio de resguardo, sino como un entorno seguro, saludable y culturalmente pertinente que proteja a la niñez frente a riesgos ambientales, sociales y económicos y garantice condiciones de igualdad sustantiva. Asimismo, el acceso a agua potable de calidad y a servicios adecuados de saneamiento constituye una condición indispensable para asegurar la vida digna, la salud, la nutrición y el rendimiento educativo de la niñez indígena.



En materia de salud, Panamá ha logrado avances importantes en indicadores nacionales y ha impulsado iniciativas orientadas a ampliar la cobertura de servicios en territorios indígenas. Sin embargo, persisten brechas significativas que limitan el acceso efectivo de los niños, niñas y adolescentes indígenas a servicios oportunos, de calidad y culturalmente pertinentes. Superar estas desigualdades requiere actuar sobre los determinantes sociales de la salud mediante una mayor inversión pública, el fortalecimiento de la atención primaria en territorios indígenas y la adopción de un enfoque intercultural que promueva la participación de las autoridades tradicionales y de los propios niños, niñas y adolescentes indígenas.

En este sentido, resulta prioritario fortalecer la infraestructura vial y sanitaria, ampliar las estrategias de salud móvil y telemedicina en territorios dispersos, desarrollar servicios amigables para adolescentes con pertinencia cultural, fortalecer la educación sexual integral intercultural y garantizar estrategias accesibles de prevención de embarazos precoces e infecciones de transmisión sexual, en línea con las recomendaciones del CDN (2018) y el EPU (2026). Asimismo, es fundamental reconocer y fortalecer los sistemas de conocimiento propios y la medicina tradicional mediante mecanismos efectivos de articulación intercultural.

Garantizar el derecho a la salud de la niñez y adolescencia indígena exige voluntad política, financiamiento progresivo y sostenido, y una política pública diferenciada que contribuya a cerrar las brechas territoriales existentes y asegure el acceso equitativo a servicios de salud de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes indígenas.

Respecto al derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, los hallazgos evidencian que los niños, niñas y adolescentes indígenas continúan enfrentando brechas estructurales que afectan su seguridad alimentaria y nutricional. Superar estas desigualdades requiere políticas diferenciadas, inversión pública sostenida y un abordaje integral de los determinantes sociales de la alimentación, que fortalezca los sistemas alimentarios locales, la agricultura familiar y los sistemas productivos tradicionales mediante asistencia técnica, infraestructura adecuada y protección de los territorios productivos.

Asimismo, resulta prioritario ampliar los programas de alimentación escolar y las transferencias condicionadas con pertinencia cultural y cobertura prioritaria en las comarcas indígenas, en línea con lo indicado por el



EPU (2026, recomendación 119.107) y los esfuerzos impulsados por la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN). Del mismo modo, es fundamental promover estrategias de educación nutricional intercultural que fortalezcan las dietas tradicionales saludables, la lactancia materna y la nutrición infantil, así como proteger los ecosistemas y recursos naturales que sustentan los medios de vida y la alimentación de los pueblos indígenas. La consolidación de sistemas de monitoreo nutricional con enfoque territorial permitirá, además, orientar de manera más equitativa la asignación de recursos y las intervenciones públicas.

En materia educativa, Panamá ha logrado avances importantes en cobertura y resultados de aprendizaje durante las últimas décadas. Sin embargo, los indicadores educativos de los niños, niñas y adolescentes indígenas continúan siendo inferiores a los del resto de la población, persistiendo brechas en el acceso, la permanencia y la culminación de los distintos niveles educativos. Cerrar estas brechas requiere una inversión pública prioritaria, diferenciada y sostenible que garantice el acceso a una educación de calidad, pertinente e intercultural para todos los niños, niñas y adolescentes indígenas.

En este sentido, resulta necesario ampliar la cobertura de la educación preescolar, media y de los servicios integrales de primera infancia en territorios indígenas; fortalecer los programas de apoyo económico; prevenir el trabajo infantil, el embarazo adolescente y las uniones tempranas; y avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño (2018, observación 34a). Asimismo, se requiere garantizar infraestructura escolar adecuada y resiliente al clima, conectividad efectiva, dotación tecnológica y el fortalecimiento técnico, institucional y financiero de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), con metas verificables y presupuestos suficientes.

La participación activa de docentes, autoridades educativas, líderes y lideresas indígenas, autoridades tradicionales, madres, padres y los propios niños, niñas y adolescentes es igualmente fundamental para asegurar la pertinencia y sostenibilidad de las políticas educativas. Garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas exige no solo reconocimiento normativo, sino también inversión estratégica en formación docente bilingüe, producción de materiales culturalmente pertinentes, fortalecimiento comunitario y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.



En cuanto a los derechos de los niños y niñas indígenas con discapacidad, quienes enfrentan mayores riesgos de invisibilización, exclusión social, violencia, abuso y negligencia, los hallazgos evidencian la necesidad de fortalecer las medidas de protección y garantizar respuestas diferenciadas e inclusivas. En particular, se requiere:

- Consolidar sistemas de información desagregados por etnia, discapacidad y territorio que permitan diseñar respuestas de protección reforzada mediante políticas públicas diferenciadas, sostenidas y articuladas interinstitucionalmente, con participación activa de las autoridades tradicionales y las familias.
- Desarrollar procesos de sensibilización comunitaria que promuevan una comprensión de la discapacidad basada en la dignidad, la inclusión y la corresponsabilidad, brindando apoyo efectivo a las familias y generando oportunidades para mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.
- Ampliar y fortalecer los Gabinetes Psicopedagógicos con enfoque intercultural e inclusivo, garantizando apoyo psicoeducativo, formación docente y adecuaciones razonables que favorezcan el ejercicio efectivo del derecho a una educación inclusiva.

Frente a las situaciones de discriminación estructural e interseccional que limitan el acceso a derechos y oportunidades, afectan la salud mental y la autoestima, y debilitan la cohesión social, resulta imprescindible avanzar hacia respuestas integrales que promuevan la igualdad sustantiva. Para ello, se recomienda:

- Fortalecer el reconocimiento y la valoración de las tradiciones, valores y formas de organización de los pueblos indígenas, mediante políticas diferenciadas y recursos adecuados, en consonancia con la Constitución Política y los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.
- Combatir los prejuicios a través de políticas públicas sostenidas, educación intercultural bilingüe, campañas de sensibilización, formación docente en diversidad cultural y mecanismos efectivos de denuncia y protección.
- Implementar programas de formación sobre la no discriminación por origen étnico, conforme a la recomendación 119.47 del EPU (2026), y garantizar que los casos de discriminación contra niños, niñas y adolescentes sean atendidos de manera eficaz mediante información accesible, sanciones adecuadas y acceso a apoyo psicosocial y asesoría jurídica, tal como recomienda el CDN (2018, observación 16, numeral d).



Promover la identidad indígena no es únicamente una acción cultural, sino una obligación jurídica y ética del Estado que requiere voluntad política, recursos suficientes y la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan.

Respecto al derecho al juego, el descanso y la recreación, fundamentales para el bienestar físico, emocional, social y cultural de los niños, niñas y adolescentes indígenas, los hallazgos evidencian limitaciones asociadas a la insuficiente inversión en infraestructura recreativa y cultural. En este sentido, resulta necesario:

- Adecuar espacios públicos y privados que sean seguros, accesibles, limpios y culturalmente pertinentes.
- Articular esfuerzos entre autoridades tradicionales, instituciones públicas y familias para garantizar de forma periódica y sostenible espacios culturales, deportivos y de ocio creativo.
- Garantizar asignaciones presupuestarias específicas, planificación territorial participativa y programas culturalmente pertinentes que fortalezcan las capacidades, talentos y proyectos de vida de los niños, niñas y adolescentes indígenas.

En relación con el derecho a la protección integral en el entorno familiar, los hallazgos muestran que las condiciones estructurales que enfrentan muchas familias indígenas incrementan sus situaciones de vulnerabilidad y limitan su capacidad de protección. Fortalecer a las familias como espacios seguros, protectores y promotores de derechos requiere una respuesta integral basada en los principios de derechos humanos, equidad e interculturalidad. Para ello, se recomienda:

- Incrementar la inversión pública y fortalecer la coordinación interinstitucional, con enfoque intercultural y étnico, en articulación con autoridades tradicionales, organizaciones indígenas y organizaciones sociales, tal como lo contempla la Ley 285 de 2022.
- Continuar con la implementación de estrategias móviles de registro civil y mecanismos de coordinación intercultural en territorios de difícil acceso.
- Continuar trabajando para generar condiciones que reduzcan la migración forzada por necesidad y amplíen las oportunidades educativas y laborales en los territorios indígenas.
- Intensificar los servicios de acompañamiento psicosocial, la responsabilidad parental y las políticas de corresponsabilidad, prestando especial atención a la sobrecarga de cuidados que enfrentan muchas mujeres indígenas.
- Fortalecer las habilidades parentales y promover métodos de disciplina basados en el respeto y la educación sin violencia, conforme a las sugerencias del EPU (2026, recomendaciones 119.203-204).
- Priorizar medidas de apoyo económico, alimentario, educativo y de protección social que garanticen el interés superior del niño y la preservación de su identidad cultural.
- Ampliar y adaptar la oferta de servicios sociales con enfoque intercultural, fortaleciendo la articulación con autoridades tradicionales y consolidando a las organizaciones indígenas como actores clave en la prevención de la vida en calle, la institucionalización innecesaria y otras formas de desprotección.
- Promover un análisis integral sobre el uso de nuevas tecnologías y teléfonos celulares desde un enfoque de derechos y protección, fomentando entornos digitales seguros y procesos de alfabetización digital intercultural.

Asimismo, garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes indígenas a ser protegidos de manera integral, especial y prioritaria frente a toda forma de violencia, abuso, discriminación y explotación exige fortalecer de manera sostenida los sistemas de protección, denuncia y atención integral, incorporando enfoques de derechos humanos, equidad, interculturalidad y justicia social. En particular, se recomienda:

Desarrollar campañas de sensibilización y educación dirigidas a familias y comunidades para promover entornos protectores y libres de violencia.

Diseñar e implementar rutas y estrategias de atención diferenciadas, culturalmente pertinentes y con perspectiva de género e interseccional, articuladas con autoridades tradicionales y organizaciones indígenas, para prevenir la normalización de la violencia, combatir la impunidad y garantizar la no repetición.

Actualizar las estadísticas sobre trabajo infantil mediante una encuesta nacional de niñez con datos desagregados por género, edad, territorio y pertenencia étnica, así como fortalecer la inversión en protección social, educación pertinente y alternativas económicas familiares que contribuyan a romper los ciclos intergeneracionales de pobreza.

Impulsar procesos de transformación de prácticas, actitudes y estereotipos de género que puedan contribuir a situaciones perjudiciales para la dignidad, la salud o el desarrollo de la niñez indígena, incluyendo los matrimonios y uniones tempranas, conforme a las recomendaciones del CDN (Observación General No. 11, 2009).

Fortalecer de manera prioritaria y sostenida los sistemas de protección, denuncia y atención integral, garantizando recursos suficientes, personal especializado y presencia efectiva en los territorios indígenas.

Desarrollar estrategias de protección culturalmente pertinentes, participativas y articuladas con autoridades tradicionales y organizaciones indígenas (UNICEF-Maestral, 2022). La protección de la niñez indígena requiere respuestas adaptadas a sus contextos y realidades, acompañadas de inversión diferenciada y acciones estructurales orientadas a erradicar la violencia y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos

Fortalecer las políticas preventivas en territorios comarcales y urbanos, así como los programas de justicia juvenil con enfoque intercultural, pertinencia lingüística, acompañamiento psicosocial y oportunidades reales de inclusión socioeconómica. En consonancia con las recomendaciones del CDN (2018, observación 40 e), la detención debe utilizarse únicamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible. Asimismo, la inversión temprana en primera infancia, educación, protección social y prevención de la violencia constituye una estrategia costo-efectiva para reducir riesgos de posible criminalización de adolescentes indígenas.

Garantizar que toda actuación estatal en contextos de protesta social incorpore estándares reforzados de protección para los niños, niñas y adolescentes indígenas, conforme a lo estipulado por el EPU (2026, recomendación 119.60). Esto implica protocolos diferenciados, mecanismos independientes de monitoreo, atención psicosocial posterior a los hechos y procesos de diálogo intercultural que contribuyan a reconstruir la confianza institucional.

Frente al riesgo de captación y cooptación por parte de grupos delictivos, asociado a contextos de inseguridad, violencia armada, pobreza y exclusión social, resulta fundamental:

- Implementar estrategias integrales de prevención y fortalecimiento del acceso a servicios sociales, culturales, recreativos y deportivos.
- Generar oportunidades de inclusión económica y acompañamiento psicosocial mediante inversión pública diferenciada y enfoque territorial.
- Articular las políticas de prevención con las autoridades indígenas, garantizando el enfoque intercultural, la pertinencia lingüística y el fortalecimiento de la justicia juvenil.

Por otra parte, frente a los impactos desproporcionados del cambio climático y la degradación ambiental sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas, las decisiones que afecten a los territorios indígenas deben:

- Garantizar procesos adecuados de consulta previa, libre e informada, con participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, guiados por su interés superior e incorporando criterios de equidad territorial e interculturalidad.

Respecto a la limitada participación de los niños, niñas y adolescentes indígenas, derivada de prácticas adultocéntricas, del desconocimiento de sus derechos y de la ausencia de espacios formales de participación, se requiere:

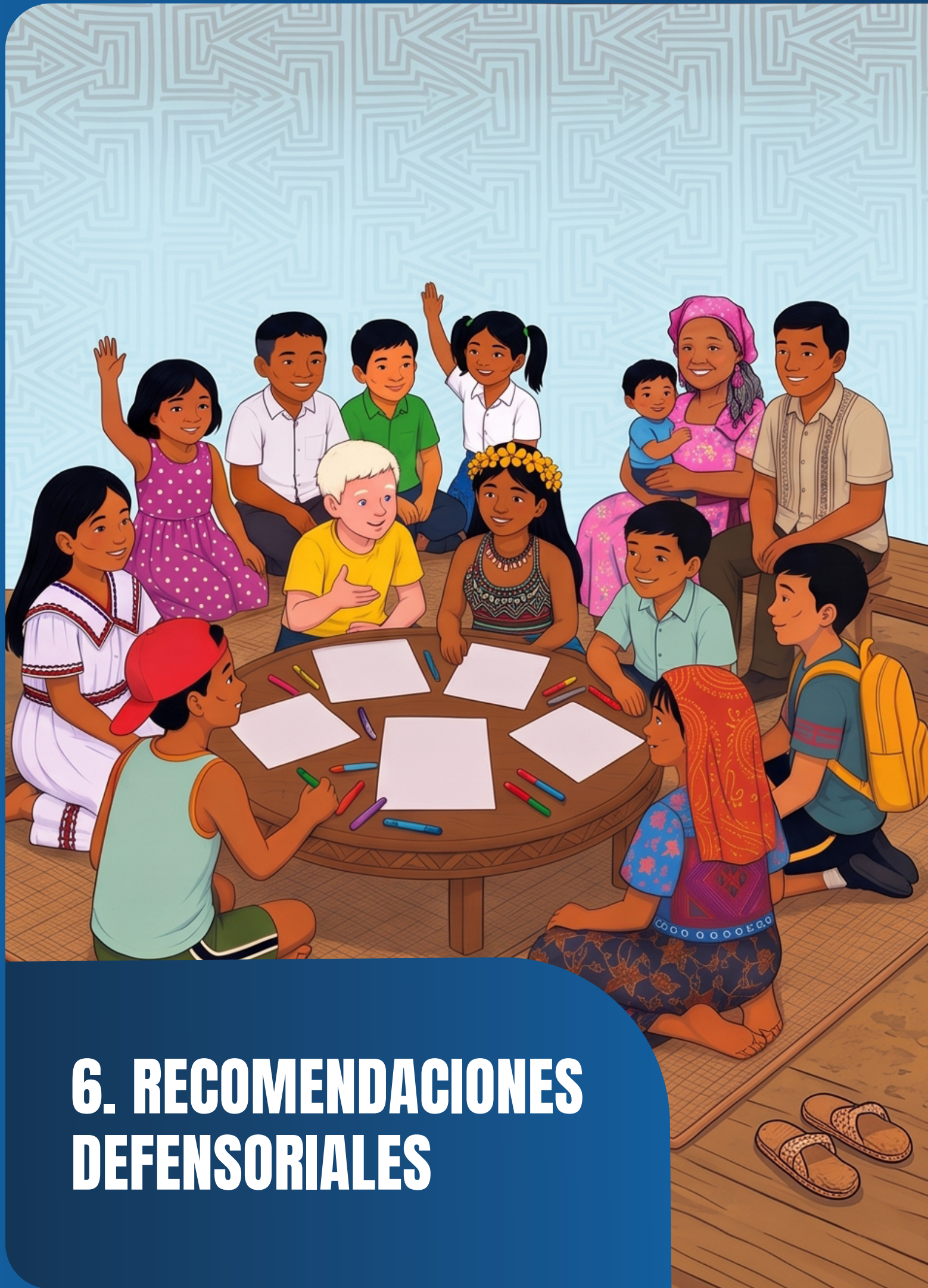
- Crear condiciones seguras, accesibles y culturalmente pertinentes que promuevan una participación activa, informada y significativa de los niños, niñas y adolescentes indígenas.
- Garantizar mecanismos permanentes de participación en los ámbitos comunitario e institucional, así como el acceso a información adecuada y disponible en sus propias lenguas.

Finalmente, reconociendo la riqueza cultural, la resiliencia y las capacidades de los pueblos indígenas como activos fundamentales para la transformación social, resulta clave implementar políticas integrales que no solo reduzcan las brechas existentes, sino que también reconozcan, fortalezcan y promuevan la autonomía de las comunidades indígenas.

La inversión en la niñez indígena es una inversión en el presente y futuro de Panamá. Avanzar hacia una sociedad más equitativa exige garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de su origen étnico o lugar de residencia, puedan ejercer plenamente sus derechos y desarrollar su máximo potencial.

El Estado panameño debe consolidar los avances alcanzados y redoblar esfuerzos para garantizar que cada niño, niña y adolescente indígena viva libre de discriminación y acceda a oportunidades dignas acordes con su territorio, cultura y lengua. Este informe defensorial aporta evidencia y recomendaciones orientadas a fortalecer la acción pública, cerrar las brechas persistentes y construir políticas que reconozcan la diversidad cultural del país y sitúen a la niñez indígena como una prioridad nacional.





6. RECOMENDACIONES DEFENSORIALES

En virtud de su mandato constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo emite las siguientes recomendaciones para asegurar la garantía y protección integral de la niñez indígena en Panamá:

En ejercicio de su mandato constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo formula las siguientes recomendaciones como medidas prioritarias para fortalecer el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, reducir las desigualdades que afectan a la niñez indígena y avanzar hacia el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas por el Estado panameño en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley 285 de 2022 y demás instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.

Estas demandan una actuación coordinada entre las instituciones públicas, las autoridades tradicionales, las organizaciones indígenas, la sociedad civil, las comunidades y las familias, colocando en el centro el interés superior de la niñez, el derecho a la no discriminación, la participación y el respeto por la identidad cultural de los pueblos indígenas.

AL MIDES:

Continuar fortaleciendo sus esfuerzos de coordinación e implementación territorial de las políticas de protección social y de acceso a servicios básicos dirigidos a la niñez, adolescencia y familias indígenas, con un enfoque intercultural en concordancia con lo establecido en el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (artículo 130 de la Ley 285 de 2022).

A su vez, ejecutar a nivel local el Plan de Implementación de la Ley 285, que crea el Sistema de Garantías y Protección de la Niñez y la Adolescencia, para la activación del Subsistema de Protección en el ámbito local, y conformar el Comité Comarcal, la cual a su vez impulsa la red de servicios locales, a fin de aplicar las políticas, planes y programas de fortalecimiento familiar, atención y protección a favor de los pueblos indígenas.

A LA SENNIAF:

Impulsar el fortalecimiento de políticas públicas con enfoque intercultural que promuevan la protección integral y a la vida familiar de la población indígenas.

Ampliar la oferta de servicios sociales en comarcas, territorios y zonas urbanas indígenas; a fin de impulsar alianzas con autoridades tradicionales, organizaciones comunitarias y gubernamentales, para lograr el desarrollo y ejecución de programas que coadyuven al fortalecimiento familiar.

Fortalecer las capacidades institucionales mediante la ampliación del recurso humano, promoviendo la participación de personal bilingüe y presencia sostenida en los territorios indígenas, mediante un enfoque étnico diferenciado. De igual forma, se considera fundamental impulsar mecanismos permanentes y seguros de participación para niñas, niños y adolescentes, en ámbitos comunitarios e institucionales y proveer información accesible en su propia lengua.

Implementar el Subsistema de Protección Especializada, que establece el artículo 191 de la Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección de Niñez y Adolescencia, con enfoque de interculturalidad.

AL GOBIERNO NACIONAL:

En consonancia con las recomendaciones formuladas por el EPU (2026. 119.209), asignar los recursos sostenibles a SENNIAF como brazo ejecutor de las políticas públicas de niñez y adolescencia, tal y como lo establece la Ley 285, que crea el Sistema de Garantías y Protección de Derechos.

Fortalecer el trabajo colaborativo y articulado, en coordinación con el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de la Mujer y la SENNIAF, así como en estrecha colaboración con las autoridades indígenas y las organizaciones de mujeres indígenas, para una educación integral en el autocuidado, prevención de las uniones tempranas, salud sexual y prevención del embarazo.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF):

Priorizar la asignación y ejecución de recursos públicos en los territorios comarcales, así como en las áreas rurales y urbanas con alta concentración de población indígena. Este esfuerzo permitirá avanzar de manera progresiva hacia una mayor equidad territorial, contribuyendo a reducir las desigualdades estructurales y a garantizar mejores oportunidades que respondan a las necesidades y realidades de estos territorios.

AL MINSA

Fortalecer la asignación de recursos e insumos que permitan el funcionamiento eficiente de las Direcciones Comarcales de Salud, asegurando la ampliación de los servicios a favor de las necesidades de las comunidades.

Fortalecer las brigadas médicas y los servicios de atención primaria desde una perspectiva intercultural, reconociendo y valorando la medicina tradicional, el derecho de las personas a recibir atención en su propio idioma y las distintas concepciones de bienestar y salud integral presentes en los pueblos indígenas.

Priorizar servicios accesibles dirigidos a la atención de la primera infancia, la salud materno-infantil, la salud sexual y reproductiva, así como la prevención y atención oportuna de enfermedades evitables que afectan a las comunidades indígenas.

Reforzar la presencia de personal sanitario en los territorios indígenas, promoviendo la formación intercultural y la incorporación de profesionales bilingües que faciliten una atención cercana a las realidades de las comunidades.

Ampliación de la cobertura en los Servicios Amigables para Adolescentes en los diferentes territorios indígenas y áreas comarcales, garantizando una atención accesible, confidencial, respetuosa y culturalmente pertinente.

Promover la participación de NNA indígenas en el diseño, aplicación y monitoreo de los programas de salud.

AL VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS Y EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENAS:

Impulsar estrategias de comunicación, sensibilización y promoción de derechos humanos, dirigidas a la sociedad en general, instituciones públicas y empresas privadas, a fin de dar a conocer las contribuciones a nuestro país de los pueblos indígenas y su cosmovisión, para coadyuvar a la erradicación de la discriminación étnica racial.

Implementar estrategias interinstitucionales que favorezcan la inclusión de niños, niñas y adolescentes indígenas y sus familias en contextos urbanos, previniendo situaciones de discriminación y exclusión que limiten el acceso y aprovechamiento de los programas y servicios públicos disponibles para su desarrollo integral, con pleno respeto a su identidad cultural y cosmovisión.

Impulsar una campaña de sensibilización en la población indígenas referente a la importancia de erradicar el uso del “cepo” como mecanismo de castigo corporal, alineada a las recomendaciones realizadas por parte del Comité de los Derechos del Niño.

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MEDUCA), EN COORDINACIÓN CON LAS AUTORIDADES TRADICIONALES Y LAS ORGANIZACIONES VINCULADAS AL SECTOR EDUCATIVO:

Continuar fortaleciendo la educación intercultural bilingüe mediante acciones técnicas, institucionales y financieras que permitan ampliar progresivamente su cobertura y calidad.

Priorizar la asignación de recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura educativa, el acceso efectivo a la conectividad, la dotación de herramientas tecnológicas y la adecuación climática de los centros educativos ubicados en comarcas y territorios indígenas.

Es fundamental establecer metas medibles y sistemas de monitoreo con datos desagregados por comarcas, territorios indígenas y etnias, a fin de evidenciar los avances en el cierre de las brechas identificadas para el cumplimiento efectivo del derecho a la educación de las NNA indígenas



AL MEDUCA EN CONJUNTO CON LA SENADIS Y EL INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL (IPHE):

Continuar el desarrollo de acciones que promuevan la ampliación de la cobertura de sus servicios, en la inclusión educativa y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes indígenas con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad.

AL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO:

Se alienta fortalecer e impulsar acciones de manera participativa y coordinada con los pueblos indígenas, la implementación del PLAN-SAN 2024-2030 con enfoque intercultural, orientado a fortalecer la seguridad alimentaria, el bienestar comunitario y la sostenibilidad de los sistemas productivos tradicionales, que permita acompañar a las familias indígenas en la protección y manejo sostenible de los recursos naturales que constituyen la base de su alimentación y su modo de vida. A su vez, efectuar acciones de coordinación para facilitar el acceso a mercados de sus productos con cadenas de distribución adaptadas a las realidades territoriales de los pueblos indígenas.

A LA SENADIS EN COORDINACIÓN CON LAS AUTORIDADES TRADICIONALES INDÍGENAS:

Fortalecer el sistema de identificación y registro inclusivo de niñas, niños y adolescentes indígenas con discapacidad, de manera que permita la generación de información desagregada por etnia, sexo, edad y territorio, mediante metodologías participativas que involucren activamente a las autoridades tradicionales y a las comunidades indígenas, con el fin de identificar casos que no hayan sido registrados, especialmente en las comarcas y áreas de difícil acceso. Esto permitirá avanzar hacia procesos de certificación accesibles, gratuitos y culturalmente pertinentes. Asegurar que los planes nacionales de discapacidad incorporen metas específicas sobre atención, cuidado y rehabilitación de los NNA indígenas.



AL MINISTERIO PÚBLICO:

Desagregar los datos sobre delitos que afectan a los NNA del país desde una perspectiva étnica a fin de contar con información que permita diseñar medidas especiales de prevención y protección frente a los delitos que más afectan a los NNA indígenas. De este modo, diseñar respuestas basadas en evidencia y orientadas a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la protección conforme a la Ley 285 y los estándares internacionales.

Asimismo, se alienta a fortalecer y hacer más accesibles los mecanismos de denuncia y protección dirigidos a la niñez y adolescencia indígena, promoviendo condiciones que faciliten la confianza en la institucionalidad y reduzcan las barreras de acceso a la justicia. Para ello, se recomienda incorporar personal bilingüe e intercultural, así como desarrollar materiales informativos y de orientación sobre el acceso a la justicia en los idiomas de los pueblos indígenas del país, garantizando una protección más efectiva, cercana y culturalmente pertinente para las niñas, niños y adolescentes indígenas.

AL VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS:

Impulsar la participación efectiva de NNA indígenas, en los temas que les afecten, conforme a los artículos 12 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el derecho a la participación contenido en la Ley 285 de 2022. Lo anterior para asegurar espacios de consulta cultural y lingüísticamente pertinentes a fin de proteger su Interés Superior y su reconocimiento como sujetos de derechos.

Promover la formación de los NNA indígenas, sus familias y autoridades tradicionales en derechos humanos, en coordinación con los miembros del Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

AL MINISTERIO DE LA MUJER:

Fomentar la implementación de la Recomendación General N.º 39 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2022), con el fin de fortalecer la incorporación del enfoque de interseccionalidad en las políticas públicas.

Se recomienda implementar un plan para el reconocimiento y fortalecimiento del liderazgo femenino indígena, el cual debe contar con asignación presupuestal suficiente, indicadores y metas medibles, en coordinación con las organizaciones de mujeres indígenas del país y las autoridades tradicionales.

AL MINISTERIO DE AMBIENTE:

Tomar en cuenta la participación de los NNA indígenas en la creación, promoción y ejecución de las políticas públicas ambientales, climáticas y de desarrollo, asegurándose la incorporación del interés superior de niño, a fin de que los NNA indígenas puedan ejercer el derecho a un ambiente sano.

AL MINISTERIO DE GOBIERNO:

Fortalecer al Instituto de Estudios Interdisciplinarios mediante la asignación de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para lograr la incorporación del enfoque diferencial étnico en la atención a los y las adolescentes indígenas en todos sus procesos de intervención.

De igual manera, se recomienda el fortalecimiento de sistemas de información con perspectiva étnica para la reintegración social de los adolescentes indígenas, promoviendo oportunidades de inclusión educativa, formación para el trabajo y acceso a alternativas de empleo digno, desde un enfoque de derechos y pertinencia cultural.

AL INEC:

Fortalecer los sistemas de recopilación, análisis y difusión de información estadística sobre niños, niñas y adolescentes indígenas, garantizando la desagregación de los datos por pueblo indígena, sexo, edad, discapacidad, territorio y otras variables relevantes, conforme a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/PAN/CO/5-6, 2018), a fin de contribuir al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos e interculturalidad.

AL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL (MITRADEL):

En su calidad de presidente del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, asegurar la coordinación interinstitucional necesaria para que las entidades integrantes del Comité incorporen oportunamente los recursos presupuestarios destinados a la aplicación bienal de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, de conformidad con el Decreto Ejecutivo de 20 de febrero de 2024, y garantizar la publicación periódica de sus resultados para fortalecer la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas orientadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

AL MINISTERIO DE SEGURIDAD:

En conjunto con el Viceministerio de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, continuar con el fortalecimiento institucional a favor de las unidades de SENAFRONT y Policía Nacional para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.

A LA ASAMBLEA NACIONAL:

Reformar los artículos 319 y 443 del Código de la Familia para eliminar el denominado “derecho de corrección” y establecer la prohibición expresa de toda forma de castigo corporal contra niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos, en concordancia con la Ley 285 de 2022 y en cumplimiento de las recomendaciones aceptadas por Panamá en el Examen Periódico Universal (2010, 2015, 2020 y 2026. 119.202.203), y de las observaciones del Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales de 2011 (CRC/C/PAN/CO/3-4) y 2018 (CRC/C/PAN/CO/5-6).

A TODAS LAS ENTIDADES DE ORDEN NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL, CON APOYO DE LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC):

Continuar fortaleciendo los sistemas nacionales de información pública, incorporando de manera progresiva y consistente la variable de pertenencia étnica y territorio en los registros administrativos, encuestas y sistemas estadísticos relacionados con la niñez y adolescencia, en busca de contribuir a una mejor comprensión de las diversas realidades que viven las niñas, niños y adolescentes en el país, permitiendo que las políticas públicas sean más pertinentes, inclusivas y ajustadas a sus contextos. En este proceso, se alienta a que la armonización de los sistemas de información se realice en estrecha coordinación con las autoridades tradicionales y las organizaciones indígenas, promoviendo metodologías culturalmente adecuadas y mecanismos de validación y verificación comunitaria que fortalezcan la confianza, la participación y la calidad de los datos.

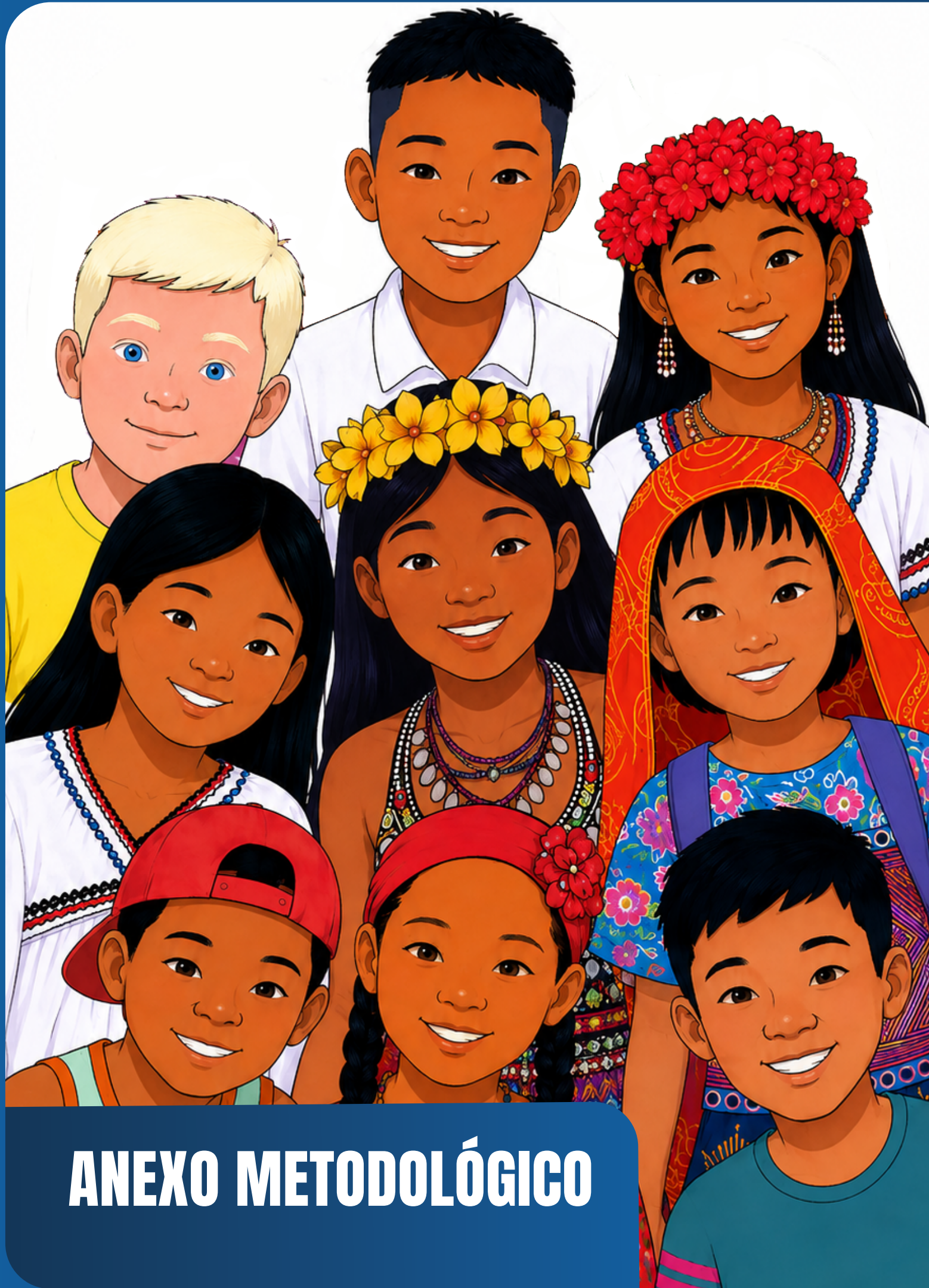
AL MINISTERIO DE GOBIERNO EN CONJUNTO CON EL VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS:

Reforzar las competencias de las y los Jueces Comunitarios a fin de que conozcan el rol que mantienen dentro del Subsistema de Protección en el Ámbito Local, tal y como lo establece el artículo 141 de la Ley 285, que crea el Sistema de Garantías y Protección de la Niñez y la Adolescencia.

A LA SOCIEDAD EN GENERAL, LAS FAMILIAS, AUTORIDADES INDÍGENAS, COMUNIDADES, ORGANIZACIONES SOCIALES:

Continuar fortaleciendo el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes indígenas como sujetos plenos de derechos y como actores fundamentales en la construcción de un país que valora y se enriquece de su diversidad étnica y cultural.





ANEXO METODOLÓGICO

En el proceso de recolección de información se empleó una metodología mixta que combina métodos cuantitativos y cualitativos para la consulta y entrevista de fuentes directas e indirectas, el trabajo de campo con NNA indígenas en diferentes territorios del país y la etapa de análisis y estructura del informe.

1. Grupos focales:

Como parte del proceso de recolección de información, de parte de CONAMUIP se planteó un cronograma con las fechas y comunidades elegidas al interior de las comarcas para efectuar los grupos focales con NNA entre 6 y 17 años. Durante los meses de junio y julio de 2025 se llevaron a cabo los procesos de consulta con participación de más de 100 personas en:

- Provincia de Panamá Oeste, comunidad de Abya Yala, Distrito de Arraiján
- Comarca Ngäbe-Buglé, comunidad de Quebrada de Guabo
- Comarca Emberá-Wounaan, comunidad de Corozal
- Comarca Gunayala, comunidad de Nalunega
- Ciudad de Panamá, barrio Santa Ana y Chorrillo con apoyo de la organización Fútbol con Corazón

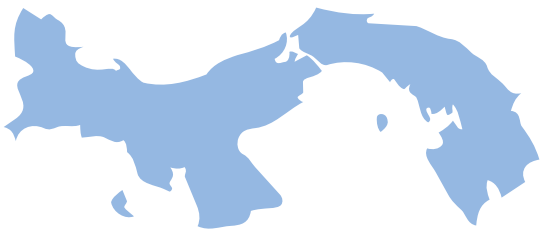


TABLA 7

Participación en procesos de consulta por grupo focal

GRUPO FOCAL	PARTICIPANTES
Mujeres	65
Hombres	51
Niñas y niños de 6 a 9 años	11
Adolescentes de 10 a 17 años	69
Jóvenes de 18 a 30 años	14
Personas mayores de 30 años	22
TOTAL	116



Los espacios de encuentro se centraron inicialmente en el reconocimiento de los derechos de NNA, tanto en su condición general como en su identidad indígena. A través de metodologías participativas se motivó la reflexión en torno a la situación de sus derechos en las comunidades y los territorios donde habitan.

En aras de compartir los principales hallazgos y recibir retroalimentación se realizó en el mes de julio de 2025 un grupo focal con el Consejo Consultivo Adolescente, apoyado por UNICEF. Estos espacios de encuentro fueron acompañados por personal de CONAMUIP, quienes garantizaron un enfoque participativo y respetuoso con las culturas originarias involucradas. Así mismo participaron líderes/as indígenas y en el caso particular de la comarca Gunayala, autoridades tradicionales de la comunidad.

La consulta con los NNA indígenas que participaron en los grupos focales se desarrolló bajo principios éticos de respeto y voluntariedad. Con el fin de evitar el daño, no se abordaron temas de manera directa en los grupos focales considerados sensibles o delicados que requirieran atención especializada como lo relativo a temas de violencia sexual, maltrato infantil, violencia de género, entre otros. Sin embargo, en algunos casos se hizo referencia a aspectos que se presentan en el capítulo de protección, pero que especialmente se nutren de fuentes secundarias y entrevistas.

En el proceso se contó con el consentimiento informado para la toma de fotografías y el uso de los materiales producidos por los NNA para la elaboración de este informe.

La publicación de este informe es un insumo clave para la rendición de cuentas de los NNA participantes, además contribuye al conocimiento de sus derechos por parte de quienes los acompañan y apoyan, así como la exigencia para su garantía y ejercicio en sus familias, comunidades y entorno institucional.

2. Entrevistas:

Se realizaron entrevistas a servidores públicos, representantes de organizaciones que trabajan en la promoción y protección de los derechos de los NNA, integrantes de organizaciones de mujeres indígenas a nivel territorial, así como a autoridades comunitarias. El objetivo fue conocer y recoger las percepciones sobre la situación de los derechos de la niñez indígena con la que interactúan o a quienes brindan apoyo, así como las recomendaciones frente a las problemáticas identificadas.



TABLA 8

Personas Entrevistadas

ENTREVISTADOS	CANTIDAD
Servidores públicos de SENNIAF	2
Experta en protección infantil	1
Integrantes de ASMUNG	3
Líder indígena Santa Ana - Chorrillo.	1
Entrenador deportivo FCC	1
Servidora pública del IEI	1
Líder y lideresa del Distrito de Arraiján	2
Servidora pública del IEI	1
Psicólogo de Nueva Generación en Curundú	1
TOTAL	13



3.Revisión de fuentes secundarias

Se revisaron documentos con indicadores actualizados y pertinentes sobre la situación de derechos de los NNA en Panamá y de los NNA indígenas, que dan cuenta de análisis derivados de los datos del Censo 2023, el Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA) 2022, informes de UNICEF, UNFPA, de organizaciones indígenas y de la propia Defensoría del Pueblo.

Se recibieron también informes de parte de las coordinadoras locales de la organización de mujeres indígenas, los cuales se incorporan en el presente informe.

Teniendo en cuenta los ejes centrales de la propuesta metodológica expuesta, a continuación, se presentan algunas consideraciones o variables que incidieron en el desarrollo del informe:

El cronograma de trabajo para realizar las consultas con los NNA indígenas de las comarcas se modificó debido a la situación de protesta social que afectó la movilidad en el país.

Aunque cada sesión fue planificada para una duración aproximada de cuatro horas, en la práctica fue necesario extender el tiempo, dada la riqueza de los intercambios y el interés sostenido de los participantes.

La participación de los NNA y jóvenes indígenas fue valorada por las autoridades tradicionales, líderes, lideresas y adultos acompañantes, reconociendo sus capacidades y conocimientos. Esto generó interés por la continuidad de los espacios donde se trabajó en torno a los derechos de la niñez. Estas experiencias evidencian la importancia de abrir espacios sostenidos de participación, donde los NNA puedan ejercer su derecho a ser escuchados y reconocidos como actores activos en sus comunidades.

Si bien en todos los espacios de consulta se abordaron las mismas categorías de derechos, las reflexiones generadas en torno a cada uno de ellos variaron significativamente según dos factores principales: i) El contexto territorial: En los grupos focales urbanos (Ciudad de Panamá y Panamá Oeste), los temas más recurrentes estuvieron relacionados con la seguridad y el consumo de sustancias psicoactivas. En contraste, en las Comarcas indígenas se destacaron preocupaciones como el rechazo a la minería y la solicitud de derogación de la Ley 462 de 2025 sobre la reforma a la Caja del Seguro Social, reflejando las tensiones específicas que afectan a sus territorios; y ii) Las edades de los participantes: La mayoría de los espacios contó con la participación de NNA entre los 10 y 17 años. Sin embargo, en algunos casos se incluyeron niñas y niños de entre 6 y 9 años, y en la comarca Emberá-Wounaan se destacó la participación de jóvenes de entre 18 y 30 años, lo que enriqueció el diálogo intergeneracional y permitió ampliar la perspectiva sobre los derechos de la niñez indígena. A pesar de estas diferencias, un mensaje común se repitió en todos los espacios: los NNA expresaron que la exclusión y la vulneración de sus derechos prevalece.

Las entrevistas realizadas a los servidores públicos dan cuenta de los diversos retos que tiene el Estado panameño para hacer realidad lo contenido en la ley 285 de 2022. Si bien la norma existe, la implementación efectiva del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia requiere garantías concretas, recursos adecuados y una articulación interinstitucional sostenida que permita traducir el marco legal en acciones tangibles en los territorios.

El acompañamiento de CONAMUIP y lideresas de las comunidades fue fundamental para lograr la participación de NNA en su propio idioma, aspecto clave que permite acercarse a sus planteamientos, la comprensión de temas institucionales y a sus derechos de manera equilibrada y horizontal.



BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena en Panamá (PN-G1003).
<https://www.iadb.org/es/proyecto/PN-G1003>

CEDAW. (2022). Recomendación general número 39 (2022). Sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas
<https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no39-2022-rights-indigeneous>

CEPAL. (2017). Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e6ed287d-fb24-4e10-891a-ba4b116112fa/content>

CEPAL, UNICEF. (2017). Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos.
<https://www.unicef.org/lac/media/7261/file/pdf%20Medición%20multidimensional%20de%20la%20pobreza%20infantil.pdf>

Comité de los Derechos del Niño -CDN-. (2009). Observación General No 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. (CRC/C/GC/11).
<https://www.catalogoderechoshumanos.com/observacion-general-11-cdnino/>

CDN. (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Panamá.
<https://www.senniaf.gob.pa/wp-content/uploads/2019/04/Observaciones-CRC.pdf>

CDN. (2019). UN CRC/C/156. "Directrices relativas a la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía".

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/268/16/pdf/g1926816.pdf>

CDN. (2024). Observaciones finales sobre el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 12, párrafo 1, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

<https://docs.un.org/es/CRC/C/OPSC/PAN/CO/1>

Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá -CONAMUIP-. (2011). Informe Temático para el Comité de los Derechos del Niño sobre la situación de los niños indígenas en Panamá. Mayo.

CONAMUIP (2025). Informes sobre la situación de los derechos de los NNA indígenas en las comarcas de Guna Yala, Emberá- Wounaan, Ngäbe-Buglé y Distrito de Arraiján.

Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá -CONAPIP-. (2021). Programa COONAPIP 2030. Lineamientos generales para un futuro diferente para los pueblos indígenas del país.

Conclusiones preliminares. Experta independiente sobre el disfrute de los derechos de las personas con albinismo. Visita oficial a la República de Panamá. 28 de agosto al 7 de septiembre de 2023.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/albinism/statements/eom-statement-panama-ie-albinism-2023-09-07.pdf>

Consejo de Derechos Humanos (2026). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.

<https://docs.un.org/es/A/HRC/61/8>

Defensoría del Pueblo. (2022). Informe especial “Inspección realizada a los centros educativos a nivel nacional ante el inicio de clases presenciales, año lectivo 2022”.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/inspeccion-realizada-a-los-centros-educativos-a-nivel-nacional-ante-el-inicio-de-las-clases-presenciales-ano-lectivo-2022.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2023a). Informe de inspección de escuelas 2023.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-INSPECCION-DE-ESCUELAS-2023.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2023b). Informe especial “Seguimiento a los hallazgos encontrados por la Defensoría del Pueblo en las inspecciones realizadas a los centros educativos a nivel nacional”. Julio.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Seguimiento-Informe-Escuelas-Julio-2023.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2023c). Informe de Situación de los Derechos Humanos en Panamá

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-de-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-panama-2023.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2024). Informe de Inspección de centros educativos 2024.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/informeESCUELAS-1.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2024). Informe de Situación de los Derechos Humanos en Panamá 2024

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/SITUACION2024A.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2025a). Informe Especial “Inspección realizadas a los centros educativos a nivel nacional, año lectivo 2025”.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Especial-Centros-Educativos-2025-corregido-2.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2025b). Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNPT). Informe de misión a la provincia de Darién, comunidades de Arimae, Pueblo Nuevo y Emberá Puru.6 y 7 de junio.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-de-mision-a-la-provincia-de-Darien.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2025c). Informe de Situación de los Derechos Humanos en Panamá 2025.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/SITUACIONDELOSDERECHOSHUMANOSENPANAMA2025.pdf>

Defensoría del Pueblo de Panamá y Defensoría del Pueblo de Colombia (2023). Alerta Temprana Binacional No 001 – 2023 para Colombia y. Panamá.

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/ALERTA-TEMPRANA-BINACIONAL-PANAMA-COLOMBIA.pdf>

<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-ANUAL-2023-2024-actualizado-para-pagina-web.pdf>
<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-de-mision-a-la-provincia-de-Darien.pdf>
<https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/SITUACIONDELOSDERECHOSHUMANOSENPANAMA2025.pdf>

DOL. (2023). Departamento de Trabajo del Gobierno de Estados Unidos. Informe sobre las peores formas de trabajo infantil. Panamá.

https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2023/Panama.pdf

ENSPA Instituto Conmemorativo Gorgas (2019). Sistema de Información Geográfico Interactivo de la Encuesta Nacional de Salud de Panamá. Capítulo 5. Acceso a los Servicios de salud.

https://gorgas.gob.pa/wp-content/uploads/external/SIGENSPA/Informe_general.html

FILAC, UNFPA, UNICEF (2025). Voces de las niñas, niños y adolescentes indígenas de América Latina y el Caribe. Una aproximación para conocer su situación.

<https://www.filac.org/wp-content/uploads/2025/07/Voces-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes-de-America-Latina-y-El-Caribe.pdf>

FIMI, IPRI (s.f). Guía para la Recomendación General N.º 39 del CEDAW sobre los derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas.

https://fimi-iiwf.org/iDocs/es/GuideGR39-CEDAW_2025_ES.pdf

INEC (2014). Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados.

https://www.inec.gob.pa/archivos/MICS_FINAL.pdf

INEC (2016). Encuesta de trabajo infantil. Cuadro 441-02. Menores en trabajo infantil y otras condiciones.

<https://www.inec.gob.pa/archivos/P8031441-02.pdf>

INEC (2023). Población indígena de la República por sexo según Provincia, Comarca Indígena, grupo indígena al que pertenece y grupo de edad. Censo 2023.

<https://www.inec.gob.pa/archivos/P0289562520231009163041CUADRO%202020.pdf>

INEC (2024). Estadísticas Vitales, Volumen III-Defunciones. Cuadro 1. Defunciones y tasas de mortalidad en la República: Años 2000-24.

<https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520260319141621Cuadro%201.pdf>

[https://www.inec.gob.pa/archivos/P0289562520231215114825Cuadro 17.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/P0289562520231215114825Cuadro%2017.pdf)

INEC, MIDES y UNICEF (2024). Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá según los datos del XII Censo de Población y VIII de Vivienda, década 2020. Panamá, noviembre.

https://www.unicef.org/panama/media/10461/file/Informe%20completo_Situación%20de%20los%20Niños,%20Niñas%20y%20Adolescentes%20en%20Panamá.pdf

IWGIA. El mundo indígena 2025: Panamá.

<https://iwgia.org/es/panama/5747-mi-2025-panamá.html>

Grupo de trabajo del Programa Conjunto Interinstitucional para Poner Fin al Matrimonio Infantil y a las Uniones Tempranas en América Latina y el Caribe, “Los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados: prácticas nocivas profundizadoras de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe”, Documento de Proyectos (LC/TS.2021/186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ba57b070-5759-40f1-b2a7-204908215c8a/content>

MAESTRAL-UNICEF (2022). Mapeo de los Recursos Humanos dedicados a la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, septiembre.

Ministerio de Educación de Panamá -MEDUCA-. (2008). Decreto Ejecutivo 687 de 23 de diciembre de 2008: Implementa y desarrolla la Educación Bilingüe Intercultural en los pueblos y comunidades indígenas de Panamá.

https://utp.ac.pa/sites/default/files/documentos/2021/pdf/decreto_ejecutivo_687_de_2008.pdf

https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/52/DECRETO_687.PDF

MEDUCA. (2010). Ley 88 de 22 de noviembre de 2010: Reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe.

<https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3433/ley-882010-reconoce-lenguas-alfabetos-pueblos-indigenas-panama-dicta-normas-educacion>https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/52/Ley_88.PDF

MEDUCA. (2021). Prueba Crecer 2018. Evidencias sobre los resultados de aprendizaje en las asignaturas de matemática y español en tercer grado. Región Educativa de Panamá Este.

https://www.meduca.gob.pa/wp-content/uploads/2025/05/Creceer_Pma-Este_2018.pdf

Ministerio de Desarrollo Social-MIDES-, Gabinete Social, INEC, UNICEF, PNUD (2024). Índice de pobreza multidimensional niños, niñas y adolescentes (IPM_NNA) en Panamá 2022.

<https://www.unicef.org/panama/media/9596/file/Informe-IPM-NNA-1.pdf>.

MIDES, Banco Mundial y UNICEF (2026). Pobreza Infantil en Panamá.
<https://www.unicef.org/panama/informes/pobreza-infantil-panama>

MIDES y PNUD (2025). Mides y Pnud presentan hallazgos del estudio cualitativo sobre pobreza desde la cosmovisión indígena.
<https://www.mides.gob.pa/2025/08/14/mides-y-pnud-presentan-hallazgos-del-estudio-cualitativo-sobre-pobreza-desde-la-cosmovision-indigena/>

MIDES-Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SENAPAN-. (2025). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá.
<https://www.mides.gob.pa/secretaria-nacional-para-el-plan-de-seguridad-alimentaria-nutricional/>
https://www.mides.gob.pa/2025/08/14/mides-y-pnud-presentan-hallazgos-del-estudio-cualitativo-sobre-pobreza-desde-la-cosmovision-indigena/?TSPD_101_

Ministerio de Ambiente y UNICEF. (2025). Impacto de la crisis climática, ambiental y energética en el desarrollo y bienestar de las niñas, niños y adolescentes en Panamá.
<https://www.unicef.org/panama/media/10861/file/PAGES%20Resumen%20Ejecutivo%20CLAC%20web.pdf.pdf>

Ministerio de Gobierno de Panamá -MINGOB-. (2020). Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá.
<https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2025/10/plan-de-desarrollo.pdf>

Ministerio Público de Panamá. Procuraduría General de la Nación (2025). Informe Estadístico de Delitos Sexuales a Nivel Nacional Diciembre de 2025.
<https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/delito-sexual/>

Ministerio de Salud -MINSA-. (2024). Perfil de Salud de los Pueblos Originarios de Panamá.
https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/direcciones/panama_perfil_de_salud_de_los_pueblos_originarios._2024.pdf

Naciones Unidas. (2022). Asamblea General A/RES/77/194. Trata de Mujeres y niñas.

<https://docs.un.org/es/A/RES/77/194>

ODI Global. (2025). Report Gender, equality, disability and social inclusion analysis in Latin America: Panamá 2025.

<https://media.odi.org/documents/Panama-Report.pdf>

OIT (2006). Trabajo infantil y pueblos indígenas. El caso de Panamá.:

https://archive.crin.org/sites/default/files/images/docs/OIT_Panama_0407.pdf

PNUD (2025). Pobreza desde la mirada indígena.

<https://www.undp.org/es/panama/blog/pobreza-desde-la-mirada-indigena>
<https://apronadpanama.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/12/marco-institucional-y-legal-de-los-pueblos-indigenas-de-panama.pdf>

RELAF y UNICEF (2021). Estado de Situación de Instituciones de Cuidado Alternativo de NNA en Panamá y recomendaciones de mejora de UNICEF y RELAF.

https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panama-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

Rivas, Francisco (2009). Marco Institucional y legal de los pueblos indígenas en Panamá.

<https://apronadpanama.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/12/marco-institucional-y-legal-de-los-pueblos-indigenas-de-panama.pdf>

Rojas Castillo, Jaime (s.f.). (2023) Los pueblos indígenas de Panamá y su relación con el Estado.

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35435/1/Los_pueblos_indigenas_de_Panama_y_su_relacion_con_el_Estado.pdf

SENADIS, INEC y UNFPA (2025). Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad ENDIS-2. Panamá.

[30122025-ENDIS-2-FINAL.pdf](#)

UNESCO. (2025). Informe de Resultados de Panamá ERCE Pospandemia.

<https://www.meduca.gob.pa/wp-content/uploads/2025/09/Resumen-ejecutivo-ERCE-Pospandemia-Panamá-24062025.pdf>
<https://panama.unfpa.org/es/publications/impacto-socio-economico-del-embarazo-en-la-adolescencia-en-panamá> UNFPA

UNFPA. (2025a). Fondo de Población de las Naciones Unidas. Análisis de la Situación de la Población Indígena en Panamá – Más Allá de los Números y las Desigualdades Interseccionales.

<https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2025-12/Análisis%20de%20la%20Situación%20Poblacional%20-%20Panamá%20-%20HD%20%282%29.pdf>.

UNFPA. (2025b). Cada persona cuenta: Evaluación de la calidad e inclusión de la variable raza y etnia en los registros de nacimientos y defunciones en Panamá para No dejar a nadie atrás.

https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2025-10/Evaluación%20de%20calidad%20de%20registros%20-%20Panamá%20-%20HD_0.pdf

UNFPA. (2025c) Impacto Socio-Económico del embarazo en la adolescencia en Panamá

<https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2025-05/UNFPA%20-%20Impacto%20SocioEconomico%20del%20EA%20en%20Panam%C3%A1%202025.pdf>

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-. (2018). Estado del derecho a la educación.

<https://www.unicef.org/panama/media/1621/file/Capitulo%202%20derecho%20a%20la%20educacion.pdf>

UNICEF. (2019). Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Panamá: A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<https://www.unicef.org/panama/informes/sitan-panama>

UNICEF. (2020). Evaluación del Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe de Panamá 2014-2019

[https://www.unicef.org/panama/media/3976/file/Evaluación%20del%20Plan%20Quinquenal%20de%20Educación%20Intercultural%20y%20Bilingüe%20\(EIB\)%20de%20Panamá%202014-2019.%20%20%20.pdf](https://www.unicef.org/panama/media/3976/file/Evaluación%20del%20Plan%20Quinquenal%20de%20Educación%20Intercultural%20y%20Bilingüe%20(EIB)%20de%20Panamá%202014-2019.%20%20%20.pdf)

UNICEF. (2022) "Perfil estadístico de la violencia contra la infancia en América Latina y el Caribe", Nueva York.

<https://www.unicef.org/lac/media/38226/file/Perfil-stadistico-de-la-violencia-contra-la-infancia-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

UNICEF. (2024). Niños, niñas y adolescentes en Panamá. Panorama 2024.

<https://www.unicef.org/panama/media/9621/file/Brochure%20Unicef%20Panorama%202024%20F%20web.pdf.pdf>

UNPRD. Situational Analysis of the rights of persons with disabilities. Panamá. Report 2021.

https://unprpd.org/new/wp-content/uploads/2023/12/CR_Panama_2021-8d3.pdf Panama_0407.pdf

Artículos de prensa

BBC.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51144211>

Mi diario.

<https://www.midiario.com/policiales/cinco-detenidos-por-maltrato-y-abuso-infantil-en-secta-de-la-comarca-ngabe-bugle/>

Panamá América (2025). Meduca: la violencia en las escuelas refleja fallas en el hogar y la comunidad. 7 de octubre de 2025.

<https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/meduca-la-violencia-en-las-escuelas-refleja-fallas-en-el-hogar-y-en-la-comunidad-1254015>



Con el apoyo de:

