

## Áreas Protegidas en Panamá: Un obstáculo para el reconocimiento legal de las tierras y los territorios indígenas

Joshua Lichtenstein\*

### Antecedentes

Los pueblos Emberá, Wounaan y Guna se viven a lo largo del bosque lluvioso Darién en el este de Panamá, repartidos entre varias comunidades y millones de hectáreas de bosques tropicales casi intactos que conectan el Corredor Biológico Mesoamericano al norte con el Darién-Choco al sur.<sup>1</sup> Panamá tiene una larga historia de reconocimiento de los derechos indígenas a sus tierras y territorios, desde la Revolución Guna y la creación de la primera Comarca indígena por parte del pueblo Guna en 1938 y continuando con la creación de cuatro *Comarcas* hasta el año 2000. Una Comarca se define como una reserva semi-autónoma de tierras indígenas. En 1983 se estableció otra *Comarca* para los pueblos Emberá y Wounaan, que consta de dos distritos separados, Cemaco y Sambu, ambos en el extremo oriental de Panamá. Dos Comarcas más - Madugandi y Wargandi - fueron creadas en 1996 y 2000, respectivamente (junto con la Comarca Ngäbe Buglé en el oeste de Panamá, en 1997).

Desafortunadamente, muchas de las comunidades Emberá y Wounaan se encontraban fuera de la zona donde se estableció la Comarca Emberá Wounaan y han permanecido fuera del marco legal sin el reconocimiento debido a los derechos sobre sus tierras ancestrales. La falta de títulos legales que demuestran la tenencia y los límites físicas de la tierra ha causado que los pueblos indígenas en Panamá, así como en otros lugares, sean vulnerables a la apropiación de tierras por empresas privadas o sujeto a invasiones por agricultores, ganaderos y madereros ilegales.<sup>2</sup> Por lo tanto, el

\* Rainforest Foundation US.



camino hacia la seguridad territorial indígena ha sido larga y persistente a través de la historia Panameña. En el 2008, después de muchos años de lucha, los pueblos indígenas de Panamá ganaron la aprobación de la Ley 72, que establece los derechos y los procedimientos para titular las tierras indígenas colectivas fuera de las *Comarcas*.<sup>3</sup>

### La lucha por el reconocimiento legal de tierras colectivas

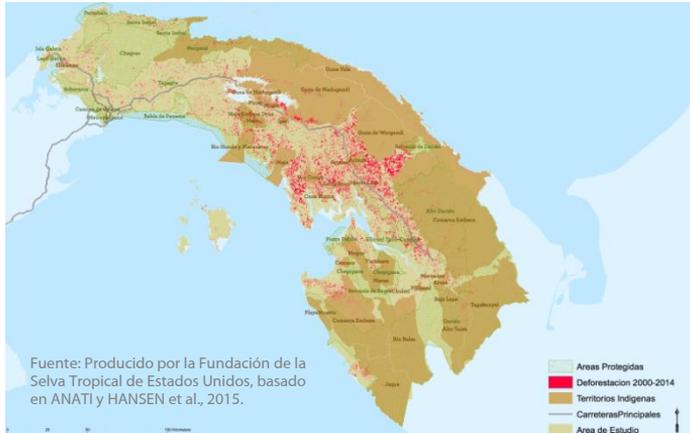
Desde el 2008, el énfasis en el trabajo de titulación de tierras entre las organizaciones indígenas en el oeste de Panamá se ha centrado en el otorgamiento de títulos bajo la Ley 72. Para los Emberá, Guna y Wounaan, este trabajo ha sido dirigido por el Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, el Congreso Nacional del Pueblo Wounaan y el Congreso de Tagarkunyal con el apoyo de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) y un número creciente de socios internacionales de la sociedad civil. Juntos han mapeado tierras y territorios comunitarios, uno por uno, y presentado solicitudes de título colectivo legal bajo la Ley 72. Hasta la fecha, cinco de esas territorios han recibido títulos, incluyendo dos que fueron impulsadas por el caso Guna de Madugandi y Emberá de Alto Bayano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>4</sup> Todavía quedan alrededor de 25 casos pendientes.<sup>5</sup> Durante el último año, el Ministerio de Medio Ambiente ha impedido el procesamiento de títulos colectivos en el Darién y en otros lugares.<sup>6</sup> Aunque el razonamiento del ministerio no está claro, el atraso en aprobación de tierras colectivas esta debido posiblemente a la presión del sector privado para mantener los precios de tierra barata, especialmente para las industrias nacionales de agricultura, pesca, ganadería, y forestal. Los avances en el proceso de REDD+ también han levantado el perfil del sistema de áreas protegidas, y si estas áreas, así como las tierras y territorios indígenas, son elegibles para los pagos internacionales de carbono bajo algunos de los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), tal como el Fondo Verde Climático.

### Traslapes entre áreas protegidas y territorios indígenas

Los cartógrafos indígenas de Panamá estiman que en 2016, alrededor del 80% de las tierras indígenas sin título en Panamá están sobreposicionados con el sistema nacional de áreas protegidas, que incluye parques nacionales, reservas forestales, reservas hidrológicas, humedales y manglares (Ver mapa). La Ley 72 del 2008 otorga al Ministerio de Medio Ambiente un papel en la aprobación de solicitudes de título de tierras indígenas que se superponen en áreas protegidas, para asegurar que se establezcan planes de uso sostenible que se alineen con los objetivos del sistema de áreas protegidas en general. Sin embargo, casi todos los parques nacionales de Panamá fueron creados sin el consentimiento libre e informado previo de los pueblos indígenas que viven dentro y en los alrededores de estas áreas, como lo

exige el derecho internacional. Varias solicitudes han permanecido atrapadas durante meses en la burocracia del Ministerio y no muestran señal de progreso.<sup>7</sup>

Las comunidades de Emberá, Guna y Wounaan han luchado por sus derechos a sus tierras tradicionales – que han logrado manejar durante generacio-



nes— para ser aseguradas bajo la ley panameña. Cualquier forma de co-manejo entre el gobierno y los pueblos indígenas debe basarse en el consentimiento libre previo e informado a nivel comunitario y territorial. Panamá acaba de aprobar una nueva ley de consulta que está en su mayoría alineada con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 169, que se ha exigido por mucho tiempo por los pueblos indígenas. El gobierno está creando un sistema nacional de monitoreo forestal con el apoyo del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del proyecto de preparación para REDD+, y se ha comprometido a incorporar el monitoreo comunitario.<sup>8</sup> En los últimos dos años se ha capacitado a un grupo de cartógrafos y monitores indígenas, pero actualmente no se ha invertido el financiamiento que proviene de REDD+ para apoyar la cartografía o monitoreo comunitaria de bosques por parte de comunidades indígenas. Igualmente no se ha financiado el trabajo necesario de planificación local de uso terrestre para establecer un reglamento claro para resolver el problema causada por la vinculación de tierras indígena y áreas protegidas que está generando conflictos e incertidumbre y acelerando la deforestación.

## Conclusiones y recomendaciones

Trabajos analíticos recientemente llevados a cabo por PRISMA y la Rainforest Foundation US indican que, a un costo mucho menor y frente a amenazas más activas, los territorios indígenas en Panamá son igualmente eficaz que las áreas protegidas en la conservación de los bosques.<sup>9</sup> Entonces los pueblos indígenas son socios claves en la conservación de bosques en Panamá, y el reconocimiento de sus derechos legales a la tierra es un paso fundamental que se puede tomar para asegurar el éxito de la estrategia nacional REDD+.

Las tierras ancestrales de los pueblos indígenas en el Darién están, en su mayoría, ubicadas en áreas nacionalmente protegidas, como el Parque Nacional Darién. Por

ende, los bosques que aún quedan en Panamá siguen en pie debido a los esfuerzos tradicionales y actividades de conservación y protección de los pueblos indígenas.<sup>10</sup> No existe una contradicción entre la seguridad territorial indígena y la conservación de los bosques: la titulación es, de hecho, una condición previa para una protección eficaz de los bosques.<sup>11</sup> La titulación de los territorios indígenas que aún quedan sin resolver está al alcance del gobierno de Panamá para el año 2020. Al igual, el monitoreo comunitario efectivo, con los beneficios de mitigación y adaptación que conllevan, también está en el alcance, lo que significa que la deforestación puede ser detenida rápidamente.

Hay también muchos ejemplos en la región latinoamericana de casos exitosos de manejo compartido de áreas protegidas en territorios indígenas, incluyendo en Panamá. Sin embargo, el co-manejo exitoso tiene que ser basado en el respeto pleno de los derechos de los pueblos indígenas y venir con el apoyo necesario para el monitoreo efectivo de bosques y el desarrollo de medios de vida alternativos no basados en la deforestación.

## Notas finales

<sup>1</sup> World Bank Systematic Country Diagnostic Panama, 2015, p. 10

<sup>2</sup> Consulta comunitaria: el caso de Darién, Panamá/Carlos Perafán, Heli Nessim, Inter-American Development Bank, 2001, p.3.

<sup>3</sup> Government of Panama, Law 72 of 2008.

<sup>4</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_39\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_39_14.pdf)

<sup>5</sup> <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/pueblos-indigenas-solicitan-titulacion-terrenos-colectivos/23968084>

<sup>6</sup> <http://www.panamaamerica.com.pa/nacion/estado-panameno-acepta-compartir-con-indigenas-tierras-en-areas-protegidas-1045305>

<sup>7</sup> Alvarado, L. Diagnóstico jurídico sobre los derechos de los pueblos indígenas y la superposición de áreas protegidas sobre tierras indígenas en Panamá, RF-US, September 2016

<sup>8</sup> Government of Panama Readiness Preparation Proposal 2014, pp.83-84; UNDP REDD+ Readiness Preparation Project Document 2015, p.43

<sup>9</sup> Ver Estudio PRISMA, Conservación y Derechos Comunitarios: Lecciones de Mesoamerica, 2016

<sup>10</sup> Deforestation, Land Use, and Property Rights: Empirical Evidence from Darién, Panama Author(s): Gerald C. Nelson, Virginia Harris, Steven W. Stone Source: Land Economics, Vol. 77, No. 2, Tropical Deforestation and Land Use (May, 2001), pp. 187-205

<sup>11</sup> Stevens, C., R. Winterbottom, J. Springer, and K. Reytar. 2014. "Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change." Washington, DC: World Resources Institute.

