



Recomendaciones del Consejo Consultivo en Resolución de Conflictos en REDD+,

para solucionar conflictos territoriales en Panamá.
Dirigidas al Consejo Nacional de Tierras,
a través del Ministerio de Gobierno,
y a la Autoridad Nacional del Ambiente.



Smithsonian



McGill



“Los miembros del Consejo Consultivo en Resolución de Conflictos y REDD+ deseamos que el resultado de nuestra labor sea recibido por el Gobierno Nacional como un aporte positivo y responsable, producto del intercambio, reflexión y análisis, de las inquietudes y esperanzas de un grupo de ciudadanos que se saben parte de un país que tiene en la diversidad - biológica y cultural -, una de sus mayores riquezas y ventajas. Un país que nos une a todos y en donde deseamos seguir viviendo, en paz y en desarrollo.”

[del presente documento]



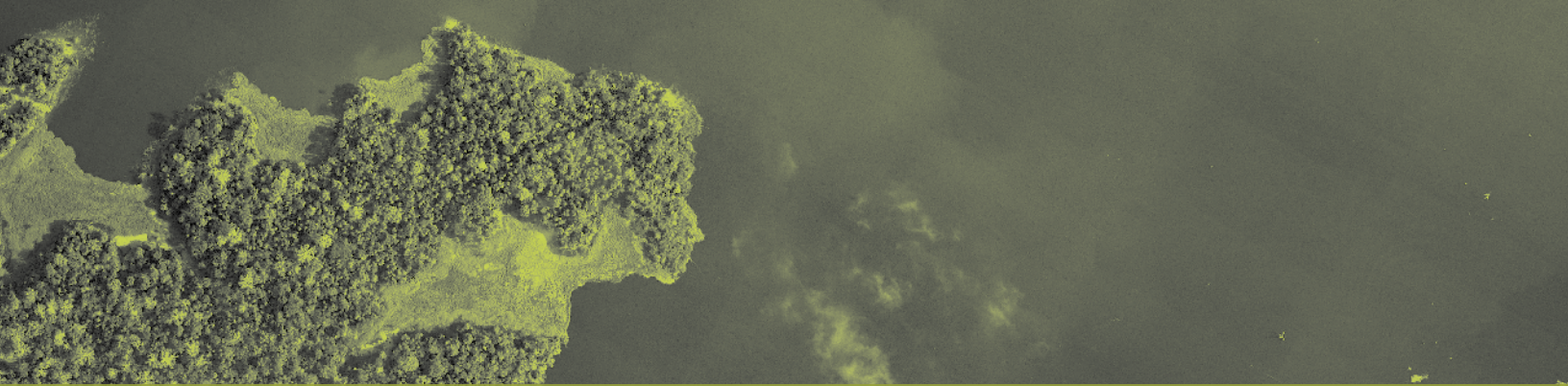
Smithsonian



McGill

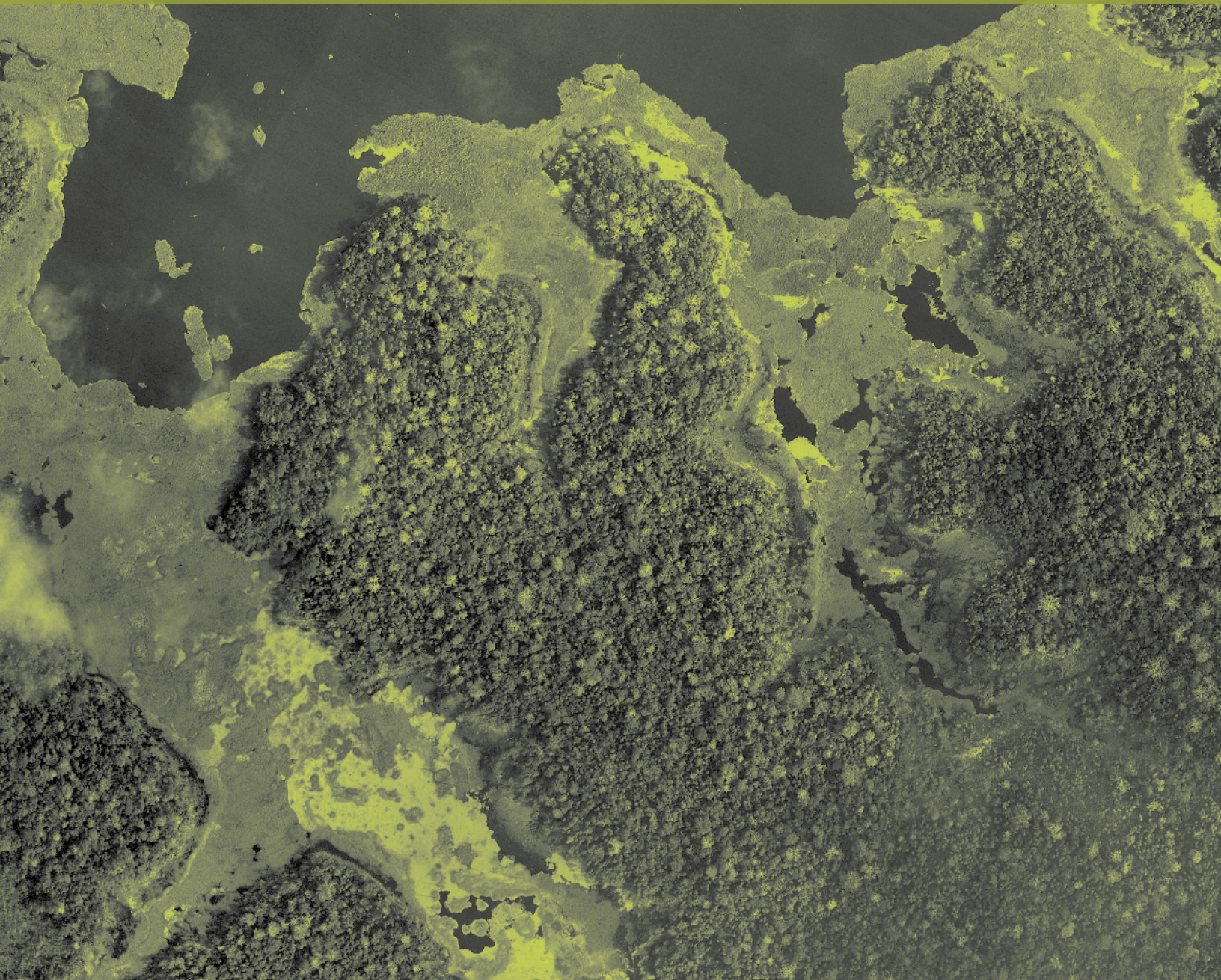
CONTENIDO

	Página
Resumen Ejecutivo	1
1. Antecedentes	3
2. La propuesta REDD+	5
3. El Proyecto Packard	6
Capacitación	6
El Consejo Consultivo en Resolución de Conflictos en REDD+	7
4. Resultados	9
5. Recomendaciones del Consejo Consultivo	10
 Figuras y Anexos:	
Figura 1. Actores y organizaciones que participaron en el Consejo Consultivo en Resolución de Conflictos en REDD+ (Gobierno; sectores campesino, indígena y ganadero; academia y organizaciones no gubernamentales).	12
Anexo 1. Organizaciones que conforman el Proyecto Packard.	14
Anexo 2. Mapa de percepción indígena de conflictos en sus territorios.	15
Anexo 3. Lecciones aprendidas en la visita de campo del Consejo Consultivo.	16
Anexo 4. Comisión Nacional de Límites: Lecciones aprendidas.	18
Anexo 5. Análisis histórico de las “Mesas de Concertación” del Alto Bayano: lecciones aprendidas.	19
Anexo 6. Análisis de contradicciones y conflictos en la legislación que aplica a territorios indígenas.	21
Anexo 7. Representantes de entidades gubernamentales, campesinos y ganaderos, pueblos indígenas, ONGs, y academia y centro de investigación, que han participado en el Consejo Consultivo.	40



LA CUENCA DEL BAYANO

Vista aérea de las riberas del lago Bayano. Si bien el enfoque del Consejo Consultivo ha sido nacional, se utilizó como estudio de caso los conflictos territoriales en la región del Alto Bayano; conflictos estos que involucran a campesinos e indígenas (Kuna y Emberá) y que datan de la década de 1970.



RESUMEN EJECUTIVO

Existen dos situaciones, relacionadas entre sí, que afectan a nuestro país: conflictos territoriales y deforestación. En Panamá, importantes conflictos territoriales ocurren en áreas todavía cubiertas por bosques. Ahí confluyen intereses de grupos sociales y culturales diversos y a veces distintos: pueblos indígenas, campesinos y ganaderos - en particular de las fronteras agrícolas - y quienes realizan explotación maderera. Los conflictos territoriales traen diversas consecuencias adversas, incluyendo violencia potencial y efectiva, pérdida de tiempo, oportunidades y productividad, sentimiento generalizado de descontrol legal, y la destrucción de los bosques. Se percibe un incremento en los incidentes de confrontación en los últimos años. Por ejemplo, se presentan en Bocas del Toro y áreas aledañas hacia el Pacífico, donde los pueblos Naso y Ngäbe-Bugle se oponen a la construcción de hidroeléctricas y proyectos mineros; o los incidentes del mes de agosto del 2011 en el Corregimiento de Sambú, Darién, donde indígenas y campesinos se enfrentaron con el resultado de varios heridos. Algunos conflictos ya históricos, han tomado realce en los últimos años; es el caso de las reivindicaciones de poblaciones campesinas, Kuna y Emberá, que cuatro décadas atrás fueron reubicadas por la construcción de la hidroeléctrica del Bayano.

En su afán de buscar soluciones, el gobierno panameño ha avanzado sustancialmente expresando voluntad política y creando un ambiente legal que pueda permitir avanzar hacia posibles soluciones y hacia la disminución de potenciales conflictos; estas medidas incluyen la creación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y el Consejo Nacional de Tierras (CNT), a través de la Ley 59 del 8 de octubre de 2010 (artículos 1 y 8, respectivamente); y la aprobación de la Ley 72, del 23 de diciembre de 2008, que establece los procedimientos para la adjudicación de propiedad colectiva de tierras, a poblaciones indígenas ubicadas fuera de las Comarcas.

En el mes de mayo del 2011, se conformó el grupo de trabajo denominado “Consejo Consultivo sobre Resolución de Conflictos en REDD+”, con el objetivo de promover un diálogo intercultural y colaborativo entre los distintos actores de los conflictos territoriales, con miras a construir entre todos una propuesta consensuada de mecanismos de solución, para ser presentada a las autoridades gubernamentales relevantes interesadas. El Consejo Consultivo se reunió mensualmente de mayo a diciembre del 2011, con la participación de 68 personas representantes de un total de 34 entidades del sector gubernamental, campesino y ganadero, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, así como la academia y centros de investigación.

Los miembros del Consejo Consultivo en Resolución de Conflictos en REDD+ deseamos que el resultado de nuestra labor sea recibido por el Gobierno Nacional como un aporte positivo y responsable, producto del intercambio, reflexión y análisis, de las inquietudes y esperanzas de un grupo representativo de ciudadanos que se consideran parte de un país que tiene en la diversidad - biológica y cultural - una de sus mayores riquezas y ventajas. Un país que nos une a todos y en donde deseamos seguir viviendo, en paz y en desarrollo.

RECOMENDACIÓN 1

Para una mejor coordinación entre las dependencias gubernamentales involucradas, recomendamos que sea el Consejo Nacional de Tierras, con asesoría de ANATI, quien lidere la resolución de conflictos territoriales. Esto elevaría la toma de decisiones a un nivel superior, donde existe representación de instancias gubernamentales relevantes en el tema territorial.

RECOMENDACIÓN 2

Recomendamos que sea el Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia”, entidad que cuenta con la tecnología adecuada, quien lleve a cabo los procesos de análisis en campo de los conflictos a través del levantamiento de información geográfica y en coordinación con la Comisión Nacional de Límites. Consideramos que esta es la forma adecuada y precisa de definir límites que sean prueba en los procesos que determinen decisiones de reubicación y/o desalojo.

RECOMENDACIÓN 3

El Consejo Consultivo encontró también en su análisis que las Corregidurías tienen dificultades para ejecutar los procesos de desalojo y reubicación, porque no siempre cuentan con el personal idóneo permanente ni con los recursos necesarios y están sujetas a politización. Por esta razón, recomienda que se creen, donde no existen, Juzgados Municipales que atiendan los conflictos territoriales y que la ejecución de sus ordenes se den en coordinación con las autoridades competentes.

RECOMENDACIÓN 4

El estudio del caso de la región del Alto Bayano es un precedente que demuestra la existencia de marcadas contradicciones entre las instancias legales pertinentes - incluyendo la Constitución, diversas leyes y acuerdos - que tratan sobre conflictos territoriales. Proponemos una labor de armonización y negociación para aclarar los vacíos y traslapes legales, siendo imperativa la revisión de los marcos legales que rigen conflictos de tierras y definen compe-

tencias institucionales en la actualidad. Como aporte, el Consejo presenta en el Anexo 6 del presente documento, un exhaustivo análisis de la legislación que aplica a territorios indígenas de Panamá, señalando contradicciones y conflictos.

RECOMENDACIÓN 5

Recomendamos que ANATI realice una amplia campaña de divulgación, en donde se presente y aclare el orden jerárquico y mandato de las instancias gubernamentales involucradas en resolución de conflictos territoriales, y los procesos correspondiente

RECOMENDACIÓN 6

Para asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas en función de conflictos territoriales, recomendamos que el Consejo Nacional de Tierras establezca una Comisión de Seguimiento a nivel nacional que integre, además del sector de gobierno, a la sociedad civil, incluyendo a representantes de la Policía Nacional y de las Iglesias.

RECOMENDACIÓN 7

Proponemos que algunas de las personas del sector campesino, indígenas y ONGs que participaron en la elaboración de este documento, y cuyos nombres aparecen en el Anexo 7, sean consideradas para integrar la propuesta Comisión de Seguimiento. Todas estas personas conocen por experiencia propia de conflictos territoriales, han recibido capacitación en resolución de conflictos y han demostrado un genuino interés en dialogar y llegar a soluciones consensuadas y mutuamente beneficiosas.

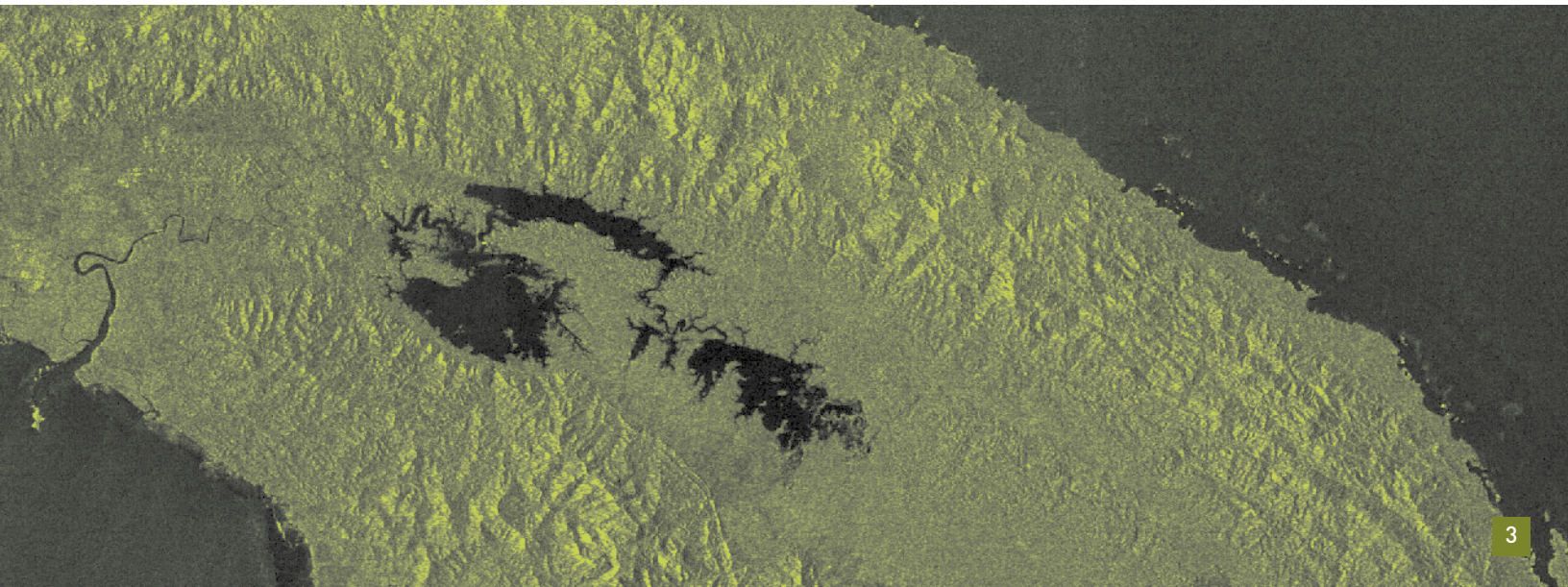
1

ANTECEDENTES

Existen dos situaciones, relacionadas entre sí, que afectan a nuestro país: los conflictos territoriales y la deforestación. En Panamá, importantes conflictos territoriales ocurren especialmente en aquellas áreas todavía cubiertas por bosques. Ahí confluyen intereses de grupos sociales y culturales diversos y a veces distintos: pueblos indígenas, campesinos y ganaderos - en particular de las fronteras agrícolas - y quienes realizan explotación maderera. El Estado tiene por supuesto ingerencia directa y decisiva en función de la producción agrícola, el apoyo a las comunidades humanas y la protección de los recursos naturales. ONGs y otros grupos organizados de la sociedad civil también tienen presencia en este escenario.

Los conflictos territoriales se manifiestan en diversas formas pero quizás los más frecuentes son aquellos que enfrentan a campesinos expandiendo las fronteras de colonización por un lado, y comunidades indígenas reclamando sus derechos sobre el territorio por el otro. Existen también conflictos territoriales entre moradores, sean indígenas o no indígenas, y áreas protegidas u obras de infraestructuras (represa hidroeléctrica, minas, carreteras). Quien trabaje o investigue en áreas boscosas del país sabe que tarde o temprano se encontrará con la realidad de los conflictos territoriales. Esta situación ha sido corroborada recientemente por las opiniones de la dirigencia de COONAPIP sobre los conflictos territoriales que prevalecen en todos los territorios indígenas del país (Vergara, G & Potvin, C., 2011) (Anexo 1)

Los conflictos territoriales traen diversas consecuencias adversas, incluyendo violencia potencial y efectiva, pérdida de tiempo, oportunidades y productividad, sentimiento generalizado de descontrol legal e impunidad, y la destrucción



de los bosques. Ha habido un incremento en los incidentes de confrontación en los últimos años. Por ejemplo, suceden en Bocas del Toro y áreas aledañas hacia el Pacífico, donde los pueblos Naso y Ngäbe-Bugle se oponen a la construcción de hidroeléctricas y proyectos mineros; o los incidentes del mes de agosto del 2011 en el corregimiento de Sambú, Darién, donde comunidades indígenas y de campesinos se enfrentaron con el resultado de varios heridos. Algunos conflictos ya históricos han tomado realce en los últimos años; por ejemplo las reivindicaciones de poblaciones campesinas, Kuna y Emberá, que cuatro décadas atrás fueron reubicadas por la construcción de la hidroeléctrica del Bayano, habiéndose trasladado aproximadamente 1500 Kunas, 400 Emberás y 2,000 campesinos.

Existen tres maneras de lidiar con conflictos territoriales: ignorarlos, dejarlos que aumenten o resolverlos a través de la mediación. En su afán de buscar soluciones, el gobierno panameño ha avanzado sustancialmente expresando voluntad política y creando un ambiente legal que puede permitir avanzar; estas medidas incluyen la creación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y el Consejo Nacional de Tierras (CNT), a través de la Ley 59 del 8 de octubre de 2010 (artículos 1 y 8, respectivamente); y la aprobación de la Ley 72, del 23 de diciembre de 2008, que establece los procedimientos para la adjudicación de propiedad colectiva de tierras, a poblaciones indígenas ubicadas fuera de las Comarcas.



2 LA PROPUESTA REDD+

Se estima que a nivel global la deforestación es responsable de alrededor del 10-15% del total de emisiones de CO₂. Por esta razón, desde diciembre del 2005 en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), se ha planteado un nuevo mecanismo de mitigación del cambio climático: la propuesta REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en Países en Desarrollo).

Panamá es uno de los países pioneros en proceso de preparación para REDD+, contando para esto con financiamiento > \$US 8 millones del programa REDD+ de las Naciones Unidas (UN-REDD) y del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, del Banco Mundial. REDD+ es una herramienta que puede ayudar a dar mayor perfil a los temas ambientales, en todo el ámbito nacional. Obviamente, indígenas, campesinos de las fronteras agrícolas y ganaderas y quienes realizan extracción forestal, serán actores claves en la eventual implementación de REDD+ en Panamá.



EL PROYECTO PACKARD

El proyecto “Estableciendo una nueva sociedad intercultural para REDD+: Un caso de estudio en Panamá”, también conocido como “Proyecto Packard”, inició labores en enero del 2010. Es un proyecto de investigación que tiene sede administrativa en el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI), y cuenta con financiamiento por dos años de la Fundación David y Lucile Packard. Es una iniciativa transversal articulada en conjunto con el Centro del Conocimientos para la Resolución de Conflictos en las Américas y el Caribe (CERCA), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), la Fundación Dobbo Yala, la Organización de Jóvenes Emberá y Wounaan de Panamá (OJEW), las Universidades McGill y Laval de Canadá, y la Iniciativa de Capacitación y Liderazgo Ambiental (ELTI). En el anexo 2 se presenta información sobre las organizaciones que conforman este proyecto.

Reconociendo que la implementación de la propuesta REDD+ en el país no será posible mientras persistan conflictos territoriales en áreas boscosas, el Proyecto Packard se propuso, entre otros, dos objetivos: (a) la capacitar a los actores involucrados en técnicas de resolución de conflictos; y (b), conformar un grupo informal que discuta y evalúe opciones para la solución de los conflictos territoriales.

CAPACITACIÓN

En el año 2010, el Proyecto Packard a través de su contraparte CERCA, realizó tres talleres de capacitación en técnicas de resolución de conflictos, cada uno de tres días de duración. Estuvieron dirigidos a actores claves para REDD+: entidades gubernamentales (60 personas participaron), autoridades y técnicos de la COONAPIP (27 personas), y representantes del sector campesino, ganadero y de la comunidad afro-darientina

(22 personas). Luego, en el 2011 y con el apoyo continuo de ELTI, CERCA realizó un cuarto taller, esta vez con participación mixta de los sectores gubernamental, campesino e indígena, siendo invitadas además ONGs con participación en el tema de los conflictos territoriales.

Además, 260 personas, incluyendo funcionarios de entidades del Gobierno Nacional (16 dependencias gubernamentales); autoridades y técnicos de los siete pueblos indígenas del país; campesinos; sociedad civil interesada (más de 30 ONGs), y las propias organizaciones participantes del proyecto, habían recibido desde el 2010 capacitación en los temas de cambio climático y REDD+.

El Proyecto Packard concluyó en diciembre 2012 y tiene continuación conceptual en el proyecto “Planificación participativa e intercultural del uso de la tierra en la región este de Panamá”, el cual cuenta con financiamiento de la Margaret A. Cargill Foundation y se viene realizando entre 2012 y 2015



EL “CONSEJO CONSULTIVO EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN REDD+”

En el mes de mayo del 2011, el proyecto Packard invitó a personas y entidades que habían recibido la capacitación descrita antes, a conformar un grupo de trabajo que abordase el tema de los conflictos territoriales que pudiesen surgir, si el país intenta de reducir la deforestación de acuerdo al proyecto REDD+. El objetivo fue promover un diálogo intercultural y colaborativo entre los distintos actores de los conflictos territoriales, con miras a construir entre todos una propuesta consensuada de mecanismo de solución, para ser presentada a las autoridades gubernamentales relevantes interesadas.

El Consejo Consultivo se ha reunido mensualmente de mayo a diciembre del 2011, con la participación de 68 personas representantes de un total de 34 entidades del sector gubernamental, campesino y ganadero, pueblos indígenas, ONG, así como la academia y centros de investigación (ver Figura 1). Es importante destacar que a través de esta iniciativa se ha logrado reunir a los actores representativos de los conflictos territoriales, desde quienes se ven directamente afectados en el terreno de los hechos hasta quienes tienen un nivel de mandato en su resolución. Todos han trabajado en forma voluntaria, con deseo de dialogar, de aprender en conjunto y de llegar a propuestas de solución consensuadas y realistas.

Cada participante y entidad o colectivo representado, ha traído a la mesa de discusiones del Consejo Consultivo su experiencia – a veces histórica –, sus argumentos y sus propuestas. No faltaron momentos cuando se pudo percibir un nivel de frustración en algunos de los participantes, por razón de promesas incumplidas o procesos previos similares que no llevaron a ninguna solución; sin embargo, ha primado el afán de seguir trabajando en la construcción conjunta del documento que aquí presentamos.

Ya en la primera reunión del Consejo Consultivo, el Lic. Alejandro Castellero, entonces Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), quien participó con otros tres miembros de su equipo de trabajo, manifestó su satisfacción por la conformación de un Consejo Consultivo así, conformado por ciudadanos representantes de entidades y sectores afectados, responsables e interesados todos en la solución de conflictos territoriales. En sus reuniones el Consejo Consultivo ha usado como metodología el trabajo en sub-grupos, comités y plenarios; además, para apoyar su labor ha realizado las siguientes actividades: *(Siguiendo página)*



VISITA A UN ÁREA DE CONFLICTO TERRITORIAL

Si bien el enfoque ha sido nacional, el Consejo Consultivo ha utilizado como estudio de caso los conflictos territoriales en la región del Alto Bayano, conflictos que involucran a campesinos e indígenas (Kuna y Emberá) y que datan de varias décadas atrás. Esta región ha sido escenario de diversos estudios académicos, varios de ellos publicados, lo que permitió también un análisis con mayor profundidad de sus circunstancias. El 21 de julio del 2012 el Consejo realizó la visita de campo a la comunidad de Tortí, Panamá Este. Participaron 32 miembros del Consejo Consultivo quienes en una intensa jornada recibieron a más de 150 campesinos por la mañana, y a una delegación de 20 autoridades indígenas por la tarde. Ambos grupos expusieron sus opiniones sobre los conflictos que los afectan así como las soluciones que vislumbran. Las lecciones aprendidas en esta visita de campo se presentan en el Anexo 3.

CONFERENCIAS ILUSTRATIVAS

En estos meses de trabajo el Consejo Consultivo ha buscado instruirse y recibir insumos de información que le permitan una visión acertada y real de las situaciones en discusión. Para esto invitó al Dr. Nicolás Martínez, Director Nacional de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno, para ilustrarnos sobre la Comisión Nacional de Límites (CNL) y su labor en relación a conflictos de uso de tierras. Las lecciones aprendidas de esta conferencia se presentan en el Anexo 4.

ESTUDIO INDEPENDIENTE

Se solicitó un análisis independiente de las “Mesas de Concertación” establecidas en 1994 y 1995 en el Alto Bayano, como estrategia para atender las reivindicaciones y frenar las invasiones territoriales en territorios indígenas de la región. El estudio fue llevado a cabo por el grupo de investigación del Dr. Daviken Studnicki-Gizbert, historiador de la Universidad McGill. Sus resultados se presentan en el Anexo 5.



4 RESULTADOS

El Consejo Consultivo ha llegado a resultados que considera relevantes para entender mejor los conflictos territoriales en el país y eventualmente coadyuvar a su solución. Estos resultados sirven de base para las recomendaciones que se presentan más adelante.

1. El conflicto territorial tiene muchas aristas y su solución no sólo implica un dividir espacios a través de una línea territorial. Abarca aspectos sociales, ambientales, políticos y de cosmovisión particular, por lo que cada situación de conflicto debe ser abordada en su particularidad, con un estudio técnico detallado basado en la legislación y respetando los derechos de las poblaciones involucradas.

2. Los conflictos territoriales son un problema grave y prevalente, presente en diversas áreas del país incluyendo todos los territorios indígenas. Abordarlos es una prioridad para los afectados. Por ejemplo, en la visita de campo a Tortí varios participantes, tanto campesinos como indígenas, hicieron saber al pleno del Consejo Consultivo que la situación era tal que de no haber una solución pronta era de esperarse que sucedan confrontaciones cruentas.

3. El estudio de caso del Alto Bayano nos mostró que existe una marcada confusión sobre la legislación que aplica en los conflictos territoriales. En este caso particular, pudimos constatar que las dos principales fuentes de conflicto en la región del Alto Bayano están relacionadas con la Ley 24 (1996) y la Ley 72 (2008) (ver detalles en el Anexo 3). Abogados que formaron parte del Consejo Consultivo, hicieron un extenso análisis de la legislación nacional que aplica a los territorios indígenas, señalando en detalle las contradicciones y conflictos legales que ocurren (Anexo 6).

4. A pesar de las iniciativas gubernamentales para aclarar y unificar las competencias de las instituciones responsables de resolver los conflictos territoriales, el Consejo Consultivo encontró que persiste la confusión entre la sociedad civil, e incluso en las propias oficinas del Estado, sobre las entidades gubernamentales responsables de resolver los conflictos territoriales. En la actualidad existen tres instituciones que comparten la responsabilidad: la Comisión Nacional de Límites (CNL), ente técnico con funciones de asesoría, no de decisión, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y el Consejo Nacional de Tierra (CNT).

5. El estudio independiente solicitado al historiador de la Universidad McGill de Canadá, indicó que esfuerzos como las “Mesas de Concertación” en la región del Alto Bayano en la década de 1990 lograron avances significativos, como por ejemplo la creación de la Comarca Madugandi. Este mismo estudio muestra que una importante limitante de las Mesas de Concertación fue la ausencia de un plan de ejecución de los compromisos acordados. La necesidad de cumplir con los acuerdos consensuados entre las partes y el gobierno, destaca como una practica necesaria no sólo en el Alto Bayano sino en todo el país. Oportuno es traer aquí la reflexión del abogado indígena, Lic. Alexis Alvarado, miembro del Consejo Consultivo, quien señaló que de todos los casos de invasiones a territorios indígenas, sólo en una oportunidad – en agosto 2011 y tras enfrentamientos cruentos en la Comarca Emberá-Wounann - se ha retomado la implementación de los acuerdos iniciales (firmados en 1983, en el caso en mención).

5

RECOMENDACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO

RECOMENDACIÓN 1

Para una mejor coordinación entre las dependencias gubernamentales involucradas, recomendamos que sea el Consejo Nacional de Tierras, con asesoría de ANATI, quien lidere la resolución de conflictos territoriales. Esto elevaría la toma de decisiones a un nivel superior, donde existe representación de instancias gubernamentales relevantes en el tema territorial.

RECOMENDACIÓN 2

Recomendamos que sea el Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia”, entidad que cuenta con la tecnología adecuada, quien lleve a cabo los procesos de análisis en campo de los conflictos a través del levantamiento de información geográfica y en coordinación con la Comisión Nacional de Límites. Consideramos que esta es la forma adecuada y precisa de definir límites que sean prueba en los procesos que determinen decisiones de reubicación y/o desalojo.

RECOMENDACIÓN 3

El Consejo Consultivo encontró también en su análisis que las Corregidurías tienen dificultades para ejecutar los procesos de desalojo y reubicación, porque no siempre cuentan con el personal idóneo permanente ni con los recursos necesarios y están sujetas a politización. Por esta razón, recomienda que se creen, donde no existen, Juzgados Municipales que atiendan los conflictos territoriales y que la ejecución de sus ordenes se den en coordinación con las autoridades competentes.

RECOMENDACIÓN 4

El estudio del caso de la región del Alto Bayano es un precedente que demuestra la existencia de marcas contradicciones entre las instancias legales pertinentes - incluyendo la Constitución, diversas leyes y acuerdos - que tratan sobre conflictos territoriales. Proponemos una labor de armonización y negociación para aclarar los vacíos y traslapes legales, siendo imperativa la revisión de los marcos legales que rigen conflictos de tierras y definen competencias institucionales en la actualidad. Como aporte, el Consejo presenta en el Anexo 6 del presente documento, un exhaustivo análisis de la legislación que aplica a territorios indígenas de Panamá, señalando contradicciones y conflictos.

RECOMENDACIÓN 5

Recomendamos que ANATI realice una amplia campaña de divulgación, en donde se presente y aclare el orden jerárquico y mandato de las instancias gubernamentales involucradas en resolución de conflictos territoriales, y los procesos correspondientes.

RECOMENDACIÓN 6

Para asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas en función de conflictos territoriales, recomendamos que el Consejo Nacional de Tierras establezca una Comisión de Seguimiento a nivel nacional que integre, además del sector de gobierno, a la sociedad civil, incluyendo a representantes de la Policía Nacional y de las Iglesias.

A través del Consejo Consultivo se ha logrado reunir a actores representativos de los conflictos territoriales, desde quienes se ven directamente afectados en el terreno de los hechos hasta quienes tienen un nivel de mandato en su resolución. Todos han trabajado en forma voluntaria, con deseo de dialogar, de aprender en conjunto y de llegar a propuestas de solución consensuadas y realistas.

RECOMENDACIÓN 7

Proponemos que algunas de las personas del sector campesino, indígenas y ONGs que participaron en la elaboración de este documento, y cuyos nombres aparecen en el Anexo 7, sean consideradas para integrar la propuesta Comisión de Seguimiento. Todas estas personas conocen por experiencia propia de conflictos territoriales, han recibido capacitación en resolución de conflictos y han demostrado un genuino interés en dialogar y llegar a soluciones consensuadas y mutuamente beneficiosas.

Los miembros del Consejo Consultivo en Resolución de Conflictos en REDD+ deseamos que el resultado de nuestra labor sea recibido por el Gobierno Nacional como un aporte positivo y responsable, producto del intercambio, reflexión y análisis, de las inquietudes y esperanzas de un grupo representativo de ciudadanos que se consideran parte de un país que tiene en la diversidad - biológica y cultural -, una de sus mayores riquezas y ventajas. Un país que nos une a todos y en donde deseamos seguir viviendo, en paz y en desarrollo.



FIGURAS Y ANEXOS:

FIGURA 1. ACTORES Y ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON EN LAS REUNIONES DEL “CONSEJO CONSULTIVO EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN REDD+”.

Figura 1a: Gobierno

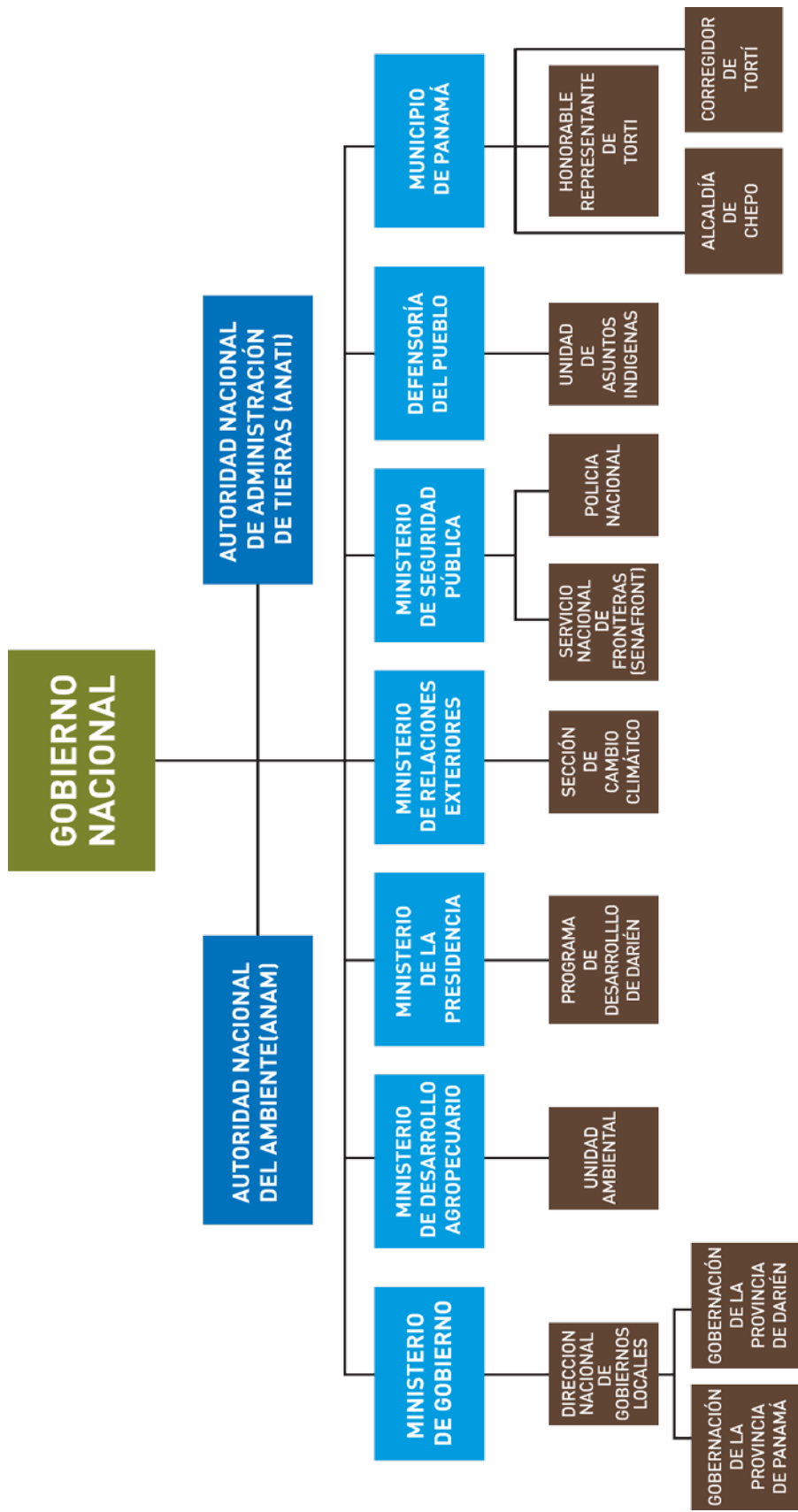


Figura 1b: Sectores Campesino, Indígena y Ganadero

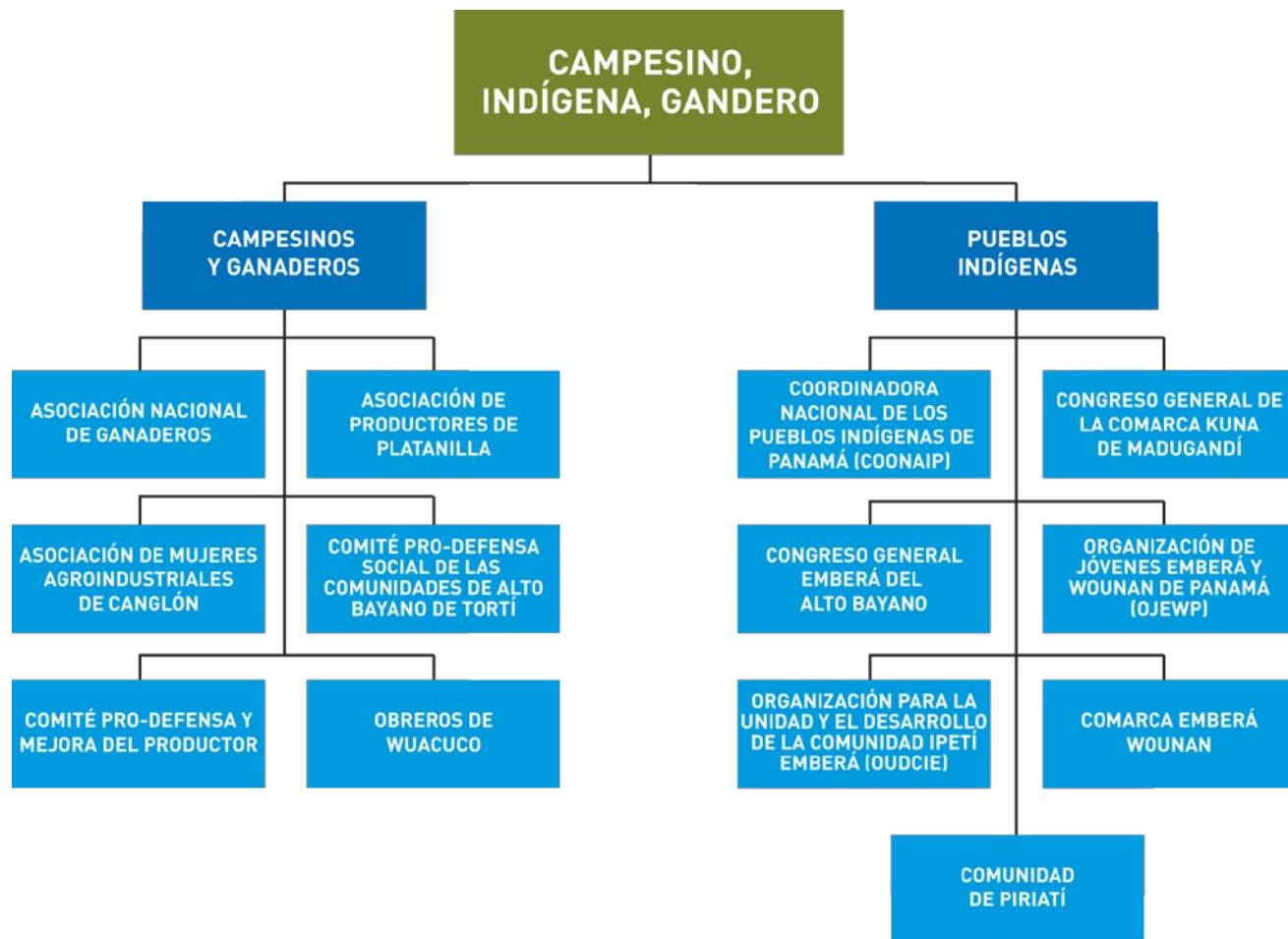
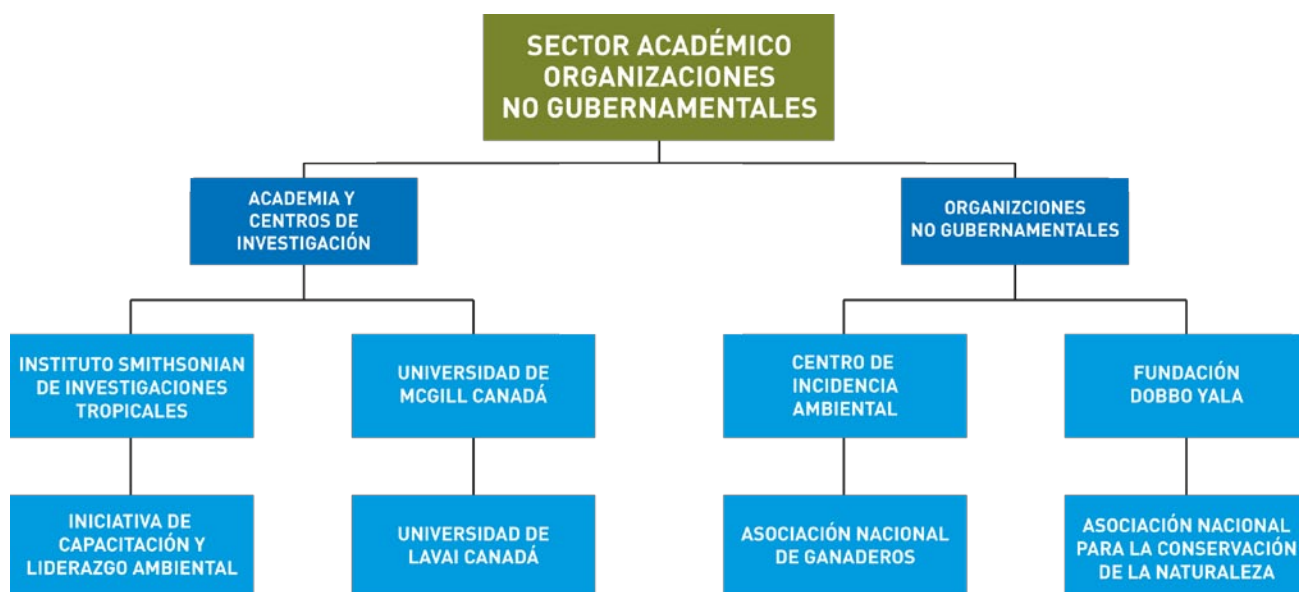


Figura 1c: Sector académico y organizaciones no gubernamentales



Anexo 1.

ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL PROYECTO PACKARD

INSTITUTO SMITHSONIAN DE INVESTIGACIONES TROPICALES (STRI)

Entidad dedicada a la investigación científica, sin fines de lucro y con sede en la ciudad de Panamá. Es una dependencia de la Institución Smithsonian, de Washington, DC, la cual tiene un siglo de presencia en Panamá. STRI es reconocido en todo el mundo como líder en investigaciones en biología tropical. Su misión es aumentar el conocimiento del pasado, presente y futuro de la biodiversidad tropical en beneficio de la humanidad. Cumpliendo labores de coordinación, administración e investigación dentro del proyecto, STRI colabora también con las universidades canadienses McGill y Laval.

CENTRO DE CONOCIMIENTOS PARA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (CERCA)

Organización no gubernamental con base en la Ciudad del Saber de Panamá y dirigida a promover métodos de solución de conflictos en las Américas. Su participación en el proyecto PACKARD provee, además de capacitación en resolución de conflictos, acercamiento con actores nacionales claves tales como la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría de la República y la Autoridad del Canal de Panamá, miembros estos fundadores del comité de trabajo de CERCA.

COORDINADORA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ (COONAPIP)

Organización que aglutina a los siete pueblos indígenas del país y a sus once congresos y consejos generales, representados por las máximas autoridades tradicionales. Su objetivo es la unidad y consolidación de las estructuras socio-político-administrativas indígenas, con miras al desarrollo social, cultural, político y económico.

FUNDACIÓN DOBBO YALA

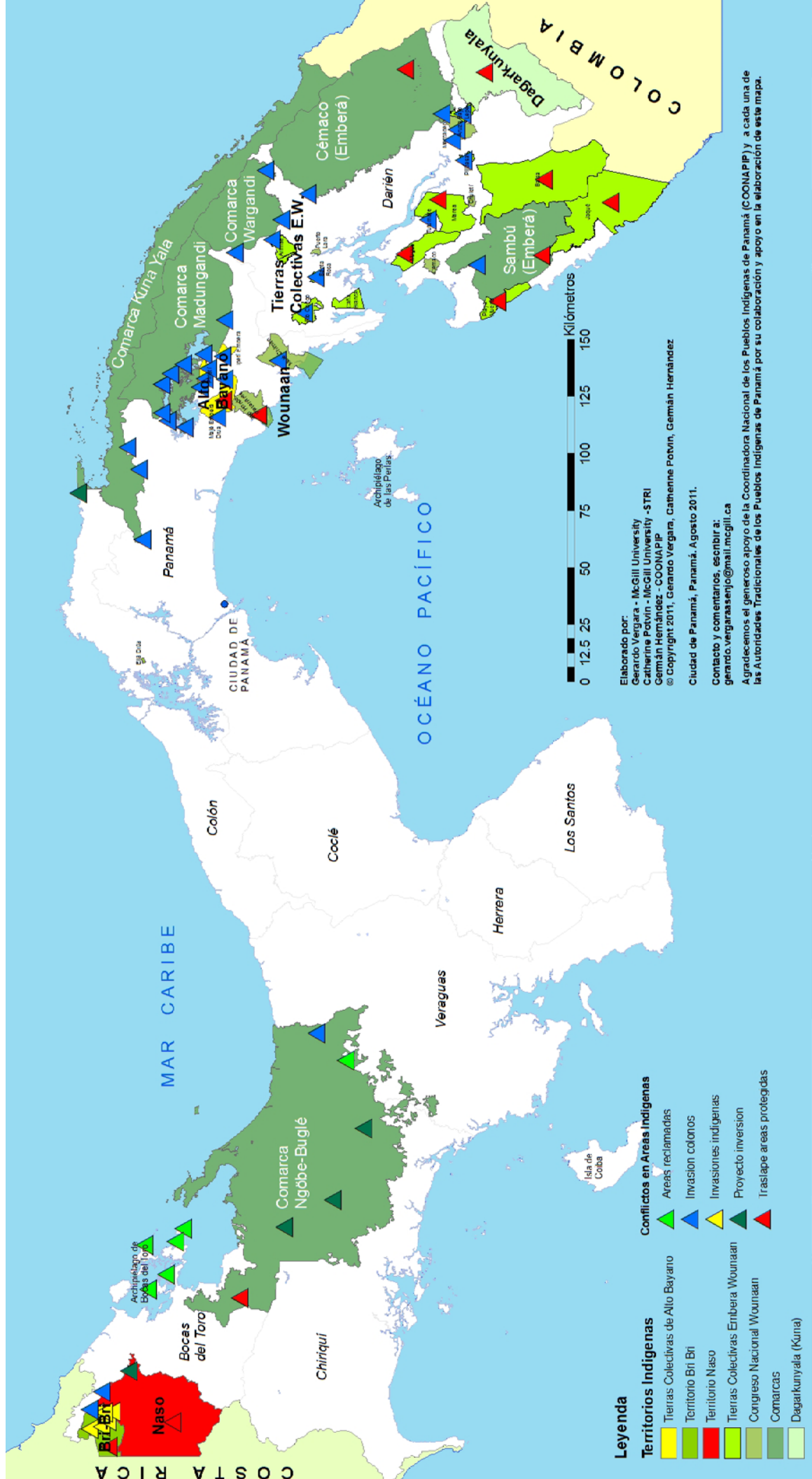
ONG, formada por profesionales indígenas de varias disciplinas, interesados en la participación de los pueblos indígenas en los programas de desarrollo. Inicia en 1990 y desde entonces trabaja directamente con las comunidades, facilitando el análisis y las acciones desde la visión indígena y en atención a las necesidades propias. Su campo de labor va desde legislación y reconocimiento de territorios y cultura, a programas de investigación, educación, desarrollo sostenible y soluciones económicas para las comunidades.

ORGANIZACIÓN DE JÓVENES EMBERÁ Y WOUNAAN DE PANAMÁ (OJEWEP)

ONG sin fines de lucro, creada el 2001. Está integrada por jóvenes profesionales de las provincias de Panamá, Colón, Darién, las Tierras Colectivas y la Comarca Emberá y Wounaan. Las actividades de OJEWEP se orientan a la promoción de iniciativas de desarrollo, coordinación de acciones organizadas de comunidades indígenas, rurales y organizaciones afines. Su objetivo es también contribuir a mejorar la calidad de vida y canalizar recursos de apoyo para programas de desarrollo auto-sostenido, duradero y planificado.

Anexo 2.

MAPA DE PERCEPCIÓN INDÍGENA DE CONFLICTOS EN SUS TERRITORIOS



Anexo 3

LECCIONES APRENDIDAS EN LA VISITA DE CAMPO DEL CONSEJO CONSULTIVO

El 21 de julio del 2011, el Consejo Consultivo realizó una visita de campo a la comunidad de Tortí, para aprender in situ y a través de los propios actores sobre los conflictos territoriales en Panamá Este, específicamente la región del Alto Bayano. En esta visita participaron 32 miembros del Consejo Consultivo, quienes recibieron a más de 150 campesinos por la mañana, y a una delegación de 20 autoridades indígenas por la tarde. Ambos grupos expusieron sus percepciones respecto a los diversos conflictos así como sus propuestas de solución. En esta sección se presentan las miradas y reflexiones de los participantes en este evento.

El Consejo Consultivo pudo observar que la situación por conflictos territoriales es crítica en la región del Alto Bayano y, según lo mencionado por los participantes de la reunión, muchos de los problemas tienen su génesis en las reubicaciones de pobladores locales llevada a cabo cuando la construcción de la hidroeléctrica del Bayano, en la década de 1970. Esto significa que conflictos territoriales similares pudieran surgir de nuevos proyectos de infraestructura y que las lecciones del Alto Bayano son relevantes a lo largo del país.

Diversos tipos de conflictos emanaron de las discusiones durante la visita de campo a Tortí, los mismos que podrían clasificarse así:

- Conflicto indígenas-campesinos en la Comarca Madungandi (Ley 24). Invasiones (e.g. Wuacuco); segregación (e.g. Loma Bonita, donde campesinos están legalmente dentro de la Comarca pero quieren acceso a la propiedad privada)
- Conflicto indígena-campesinos en las Tierras Colectivas de Ipetí - Emberá (Ley 72)
- Conflicto indígena-ANAM en la Reserva Hidrográfica del Alto Bayano
- Conflicto colonos “viejos” versus colonos “nuevos” (especulación de tierras)
- Conflicto colonos-compañía extranjera- pueblos indígenas (e.g. Barca S.A. y empresa productora de piñas)

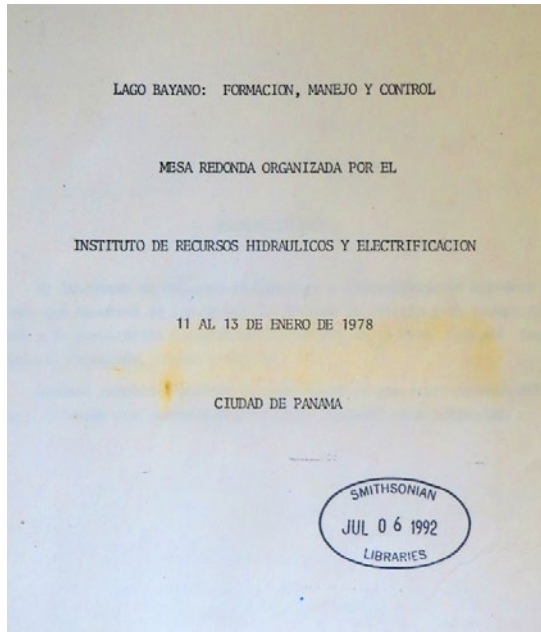
Como se puede apreciar, los conflictos en la región del Alto Bayano fueron identificados como relacionadas con la Ley 24 (1996) y la Ley 72 (2008).

Conflictos relacionados con la Ley 24:

Las partes en conflicto son las comunidades indígenas de Madungandi (comunidades indígenas Kunas) y los trabajadores agrícolas no-indígenas. La fuente del conflicto es una discrepancia sobre los límites territoriales definidos por la ley. En 1995, “aproximadamente” 230.000 hectáreas fueron demarcadas, y de esas hectáreas, “aproximadamente” 180.000 fueron demarcadas como Comarca –una subdivisión administrativa territorial –para las comunidades Kunas.

Estas demarcaciones se realizaron con marcadores específicos territoriales que identifican un polígono geográfico; sin embargo, la tierra identificada fue descrita posteriormente como “aproximadamente” de un número de hectáreas mayor. El uso de la palabra “aproximadamente”, entonces, dio lugar a

confusión: la diferencia resultante es de +/- 50.000 hectáreas. Los campesinos alegan tener ciertos derechos a las 50.000 hectáreas, pero cualquier derecho a estas tierras necesariamente depende de la cantidad de tierras; y esto, a su vez, depende del cálculo del número exacto de hectáreas (en lugar de una cantidad “aproximada” de hectáreas).



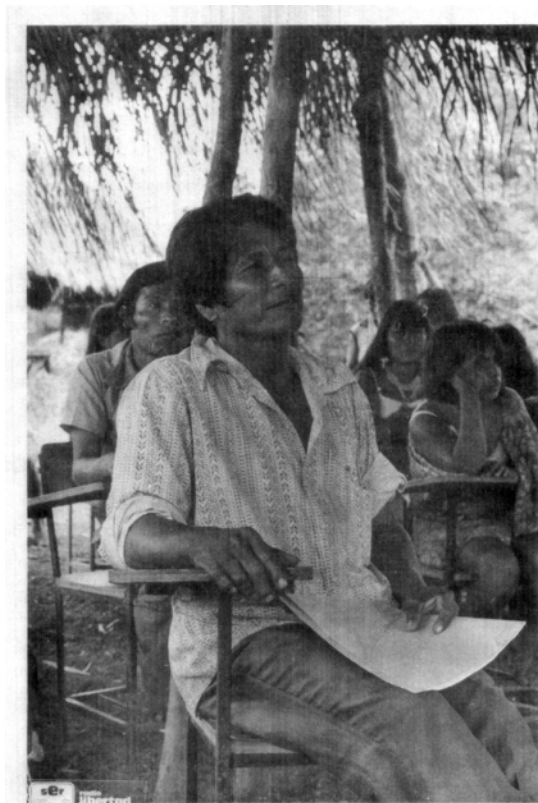
Conflictos relacionados con la Ley 72:

Los conflictos relacionados con esta ley tienen que ver con comunidades indígenas Emberá y Wounaan por un lado, y colonos por el otro. La Ley 72 establece los derechos colectivos a la tierra para las comunidades indígenas, a diferencia de establecer una Comarca. Por tanto, no establece una división territorial, administrativa. Los derechos establecidos en la ley conciernen a derechos colectivos a las tierras, a diferencia del establecimiento de derechos por título individual, así como los procedimientos que se utilizarán para lograr estos derechos. La ley establece que será ANATI quien se encargará de establecer la titulación colectiva y por ende los derechos a las tierras.

Se pudo observar también que hay una necesidad de buscar soluciones tanto a nivel local como a nivel nacional. Al nivel nacional debería contemplarse la armonización de las leyes, la simplificación del organigrama de las instituciones encargadas de resolver los conflictos, y el emponderamiento de la institución responsable. También es necesario transmitir mejor la información a ambos sectores, capacitando además a los funcionarios. Queda pendiente también el problema de la población “sin tierras”.

En Tortí se escucharon voces a favor de una solución. Por ejemplo, se solicitó la creación de un consejo de alto nivel y en repetidas ocasiones ambos, indígenas y campesinos, afirmaron estar dispuestos a dialogar. Indígenas y campesinos pidieron la intervención del gobierno y sugirieron que ANATI debe ser el encargado de resolver estos problemas. De la discusión también se mencionaron barreras a una solución, incluyendo:

- la falta de voluntad política,
- la falta de información sobre las acciones del gobierno,
- las carencias en el presupuesto de ANATI,
- la confusión existente entre las diferentes leyes y acuerdos,
- la confusión sobre las instituciones responsables.



Angelino Durán, líder de los Chocoes de Majecito, con el documento de acuerdo para el traslado en sus manos.

Anexo 4

COMISIÓN NACIONAL DE LÍMITES: LECCIONES APRENDIDAS

En la reunión del 27 de septiembre del 2011, el Consejo Consultivo invitó al Dr. Nicolás Martínez, Director Nacional de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno, para que nos informase sobre el mandato de la Comisión Nacional de Límites (CNL) y su acción en relación a conflictos de uso de tierras en el país.

En la presentación del Dr. Martínez, el Consejo pudo constatar que la CNL reconoce la existencia de numerosos conflictos territoriales en el país. El Dr. Martínez presentó un total de 25 solicitudes de resolución de conflictos y saneamiento territorial que incluyen 19 solicitudes de tierras colectivas, 1 solicitud de titulación individual, 2 demarcaciones territoriales y 3 solicitudes mixtas (tierras colectivas y titulación individual). Esto reconfirma las preocupaciones del Consejo Consultivo, indicando además que el Estado tiene conocimiento de la situación y un nivel de acción efectiva frente a la problemática de los conflictos territoriales.

En cada situación de conflicto territorial abordada por el CNL, se hace un estudio técnico detallado en base a la legislación vigente, buscando respetar el derecho de cada individuo. Esto incluye un estudio tenencial, donde cada parte demuestra su uso del territorio sobre el tiempo; se realiza además un análisis socio-económico de los grupos afectados. Una vez que se llega a un acuerdo, es el Corregidor de Policía quien debe llevar a cabo los desalojos. El Dr. Martínez usó como estudio de caso el trabajo que se realiza actualmente en Arimae. Hizo referencia también a los eventos ocurridos el 19 de agosto cerca a Río de Jesús, en la Comarca Emberá-Wounaan.

Manifestó el Dr. Martínez, la solución de los conflictos es un proceso de ceder y ganar; no es posible satisfacer al 100% las expectativas de cada parte involucrada. Indicó también que los conflictos no van a parar del todo pero que hay que buscar soluciones; interviniendo rápidamente y de manera eficaz en los conflictos. La presentación del Dr. Martínez trajo muchos elementos de suma utilidad para el trabajo del Consejo Consultivo. Por ejemplo, fue un insumo importante para desarrollar la propuesta de una Comisión de Seguimiento.



ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS “MESAS DE CONCERTACIÓN” DEL ALTO BAYANO: LECCIONES APRENDIDAS.

Como se ha mencionado antes, para contar con un “estudio de caso” que nos permitiese entender la dinámica de los conflictos territoriales, y a partir de ahí poder imaginar propuestas de solución a nivel país, el Consejo Consultivo abordó los conflictos de la región del Bayano. Siempre es válido aprender del pasado, por lo que resumimos a continuación una investigación histórica sobre las mesas de concertación establecidas en la región del Bayano, como estrategia para resolver conflictos territoriales entre indígenas y colonos.

Por presión de comunidades Emberá y Kuna que reivindicaban el derecho a sus territorios y el cese de las invasiones, durante los años 1993 y 1994 el gobierno del presidente Endara convocó a una serie de “mesas de concertación”. Este hito surgía dentro de una trayectoria de lucha de las comunidades indígenas que había empezado con la relocalización de sus comunidades en 1973, cuando la construcción de la hidroeléctrica del Bayano. Fueron, entonces, dos los reclamos indígenas que se llevaban a las mesas: la justa compensación por la pérdida de territorios tradicionales, y el respeto a los nuevos territorios obtenidos a cambio.

Entre la relocalización de 1973 y la convocatoria a las mesas de concertación y a través de una serie de acuerdos y decretos, distintos gobiernos se habían comprometido a resolver las demandas de las comunidades indígenas. Estos empiezan con los Acuerdos de Farallón (1976), el de Fuerte Cimarrón (1977), el Decreto Ley 23 (1982), los Acuerdos de Demarcación (1983 y 1984), la Resolución 4 (1989), el Acuerdo de Preservación de Bosques (1990), y las Resoluciones 002 y 63 (1992). En su momento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró que estos compromisos nunca fueron enteramente respetados.

Frente a la inacción gubernamental y al agotamiento de recursos, las comunidades Emberá y Kuna pasaron a la presión directa bloqueando la carretera Interamericana en 1992. En realidad, fue esta estrategia la que provocó la conformación de las mesas de concertación, que adoptaron desde el inicio una estructura de diálogo entre partes. Se convocó a representantes de las comunidades Kunas, Emberá y campesinas, así como funcionarios de Salud, la Fuerza Pública, la Alcaldía, INRENARE, IRHE, la Dirección Nacional de Política Indígena, Reforma Agraria, y la Corporación del Bayano.

En palabras de los propios protagonistas entrevistados años después, las mesas de concertación dieron resultados, unos provechosos y otros no. El encuentro entre representantes indígenas y campesinos permitió que cada parte explicase los fundamentos y motivos de sus reclamos. Enfocadas sobre el tema del territorio y las invasiones, las mesas permitieron además el adelanto en otros temas (agua, salud, educación, etc.). Las mesas fueron decisivas para lograr el Decreto Ley 24 que creó la Comarca Kuna de Mandungandí; e hicieron un llamado para la demarcación de las tierras colectivas Emberá y Wounaan que habían quedado fuera de la Comarca.

Como señalan los entrevistados, las mesas de concertación no lograron resolver la problemática de las invasiones de territorios indígenas de manera definitiva. Las razones de esto están, entre otras, en la falta de apoyo técnico, científico y logístico a las delegaciones comunales, y la incapacidad de asegurar el seguimiento de lo acordado por parte de las autoridades responsables.

Parte de la explicación a estos errores se encuentra fuera del proceso mismo de las mesas de concertación; otros dentro. Las oleadas de colonos

provenientes del interior continuaron, mientras se agotaban las tierras disponibles; los gastos de transporte y de alojamiento para ir a las mesas tenían que ser asumidos por las comunidades; representantes Emberá y Kuna de aquellos días señalan que no hubo preparación técnica adecuada, con falta de acceso a datos e información, negándose incluso solicitudes para documentación tales como estudios de impacto, mapas, reportes oficiales, textos de acuerdos previos y resoluciones gubernamentales. Las relaciones personales entre autoridades y campesinos, tradicionalmente más estrechas entre sí, fueron en desmedro de los reclamos indígenas. Cierta cultura de impunidad, más los cambios de gobierno y de personal dentro de las agencias, fueron factores que también imposibilitaron la solución definitiva de los conflictos territoriales.

Un factor principal fue que no se elaboró - y entonces no se cumplió con - un plan de ejecución de los compromisos acordados en las mesas. Un plan así debería haber estipulado las tareas, funcionarios responsables, fechas de cumplimiento y el monitoreo del progreso de lo acordado. Dos décadas después, indica el estudio, se puede comprobar que las circunstancias y las consecuencias no han cambiado mucho.

A pesar de las limitaciones identificadas, los participantes entrevistados tanto del sector indígena como campesino, concordaron que una estructura como las mesas de concertación es útil y podría ser aplicada a otras problemáticas regionales. La sensación es que mucho se ha hecho y logrado con las mesas de concertación, pero aun falta más por hacer y por concluir.

El tema de los conflictos en la utilización del territorio en la región del Bayano, va más allá de la resolución del reclamo de las comunidades indígenas por sus territorios. En el caso de los Emberá de Ipetí, por ejemplo, la calidad y cantidad de agua que abastece su comunidad se ve impactada por la

deforestación campesina en grandes zonas río arriba en la cuenca del Ipetí. Es decir, hoy en día la resolución del problema del agua en esta comunidad indígena requiere un salto de nivel y una concertación entre indígenas y campesinos que compartan la misma cuenca.

Desde 1996 los Emberá de Ipetí han trabajado en la operación de un proyecto de captura de carbono a nivel comunitario. Hay una oportunidad real para ellos de transferir esta y otras de sus experiencias de convivencia con el bosque, a las otras comunidades de la región. Pero la destrucción de sus tierras boscosas por invasión de colonos pone en riesgo este programa indígena.

Seguramente el modelo de las mesas de concertación de los años '90 no es la única manera de buscar soluciones a los conflictos territoriales, sea en el Bayano o en otras partes del país. Pero trae lecciones muy importantes: por ejemplo que el diálogo entre las partes involucradas es esencial y que el monitoreo y seguimiento de los acuerdos logrados impostergable.

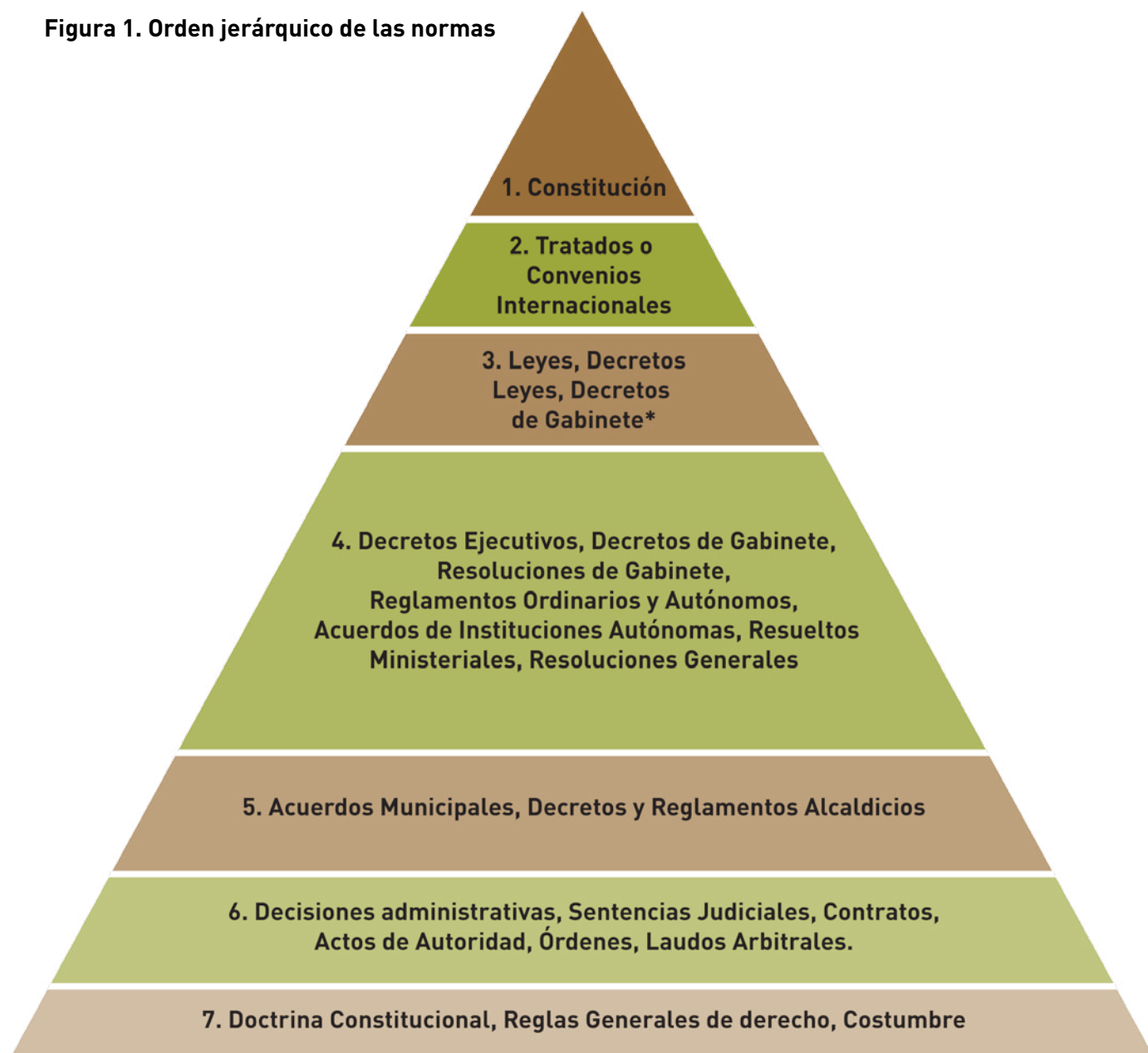
Anexo 6

ANÁLISIS DE CONTRADICCIONES Y CONFLICTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE APLICA A TERRITORIOS INDÍGENAS DE PANAMÁ.

(Preparado por el Lic. Alexis Alvarado, de la Fundación Dobbo Yala, y la Lic. Tania Arosemena, del Centro de Incidencia Ambiental de Panamá)

Las normas legales de los países siguen un orden jerárquico. Así tenemos a la Constitución Política como la de mayor jerarquía, seguida de los tratados internacionales, luego las leyes nacionales y así sucesivamente hasta la de menor jerarquía. La figura 1 muestra como está establecido el orden de jerarquía de las normas en el caso de Panamá. **Entender esta jerarquía es esencial en el análisis de las contradicciones y conflictos en la legislación que aplica a territorios indígenas de Panamá.**

Figura 1. Orden jerárquico de las normas



1. CONSTITUCION POLÍTICA

Analizamos entonces de primero los artículos de la Constitución relevantes a los territorios indígenas de Panamá. Como se puede ver en el cuadro de abajo, el derecho a la propiedad privada se establece como un derecho individual (**artículo 47**), en tanto que el derecho de propiedad colectiva a la tierra para las comunidades indígenas como un derecho social (**artículo 127**). No obstante, ubicar el artículo 127 dentro del régimen agrario no es correcto dado que la concepción de la tierra para los indígenas no es agrarista

(Toda las frases resaltadas en negritas son nuestras)

TITULO III DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES	
Cap. 1º Garantías Fundamentales	Cap. 8º Régimen Agrario
<p>ARTÍCULO 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.</p> <p>ARTÍCULO 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.</p> <p>Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización</p>	<p>ARTÍCULO 127. El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras.</p>

De igual forma es esencial poner atención al artículo 123 de la Constitución. Este artículo (artículo 123) ha sido foco de conflictos permanente para los Pueblos Indígenas, dado que para los indígenas la propiedad colectiva de tierras no solo es para sembrar, sino que allí se encuentran sus recursos naturales, su medicina, sus ríos, sus bosques, su espiritualidad, sus conocimientos tradicionales, sus artesanías, sus fuentes de alimento, y por ello dejan gran parte de sus tierras con bosque. Sin embargo, de acuerdo al artículo 123 eso es considerado áreas incultas, improductivas u ociosas. Ambas concepciones están en total contradicción.

Urge una reforma del artículo 123 y elaborar una nueva concepción de la relación del ser humano con la naturaleza. Un ejemplo de esta nueva concepción lo ofrece el Estado del Ecuador que reconoció en su Constitución Política los derechos de la naturaleza en los artículos (71 al 74)

TITULO III DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES

Cap. 8º Régimen Agrario

ARTÍCULO 127. El **Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva** de las mismas para el logro de su bienestar económico y social...

ARTÍCULO 124. El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.

[Incluso en el Régimen Agrario se encuentran contradicciones entre disposiciones.]

ARTÍCULO 122. El Estado prestará atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas y garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa.

ARTÍCULO 123. El Estado **no permitirá la existencia de áreas incultas**, improductivas u ociosas y regulará las relaciones de trabajo en el agro, fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios de ésta.

ARTÍCULO 125. El **correcto uso de la tierra agrícola** es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley **de conformidad con su clasificación ecológica**, a fin de evitar la subutilización y disminución de su potencial productivo.

ARTÍCULO 126. Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades:

1. **Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias** y regular el uso de las aguas. La Ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten;...

5. Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de las mismas y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras;

7. Realizar estudios de la tierra a fin de establecer **la clasificación agrológica del suelo panameño**.

La política establecida para el desarrollo de este Capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural.

TITULO III DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES Cap. 7º Régimen Ecológico	TITULO VIII REGÍMENES MUNICIPAL Y PROVINCIALES CAPITULO 2º EL RÉGIMEN MUNICIPAL	TITULO IX LA HACIENDA PUBLICA CAPITULO 1º BIENES Y DERECHOS DEL ESTADO
<p>ARTÍCULO 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.</p> <p>ARTÍCULO 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.</p> <p>ARTÍCULO 121. La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.</p>	<p>ARTÍCULO 246. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:..</p> <p>8. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques.</p>	<p>ARTÍCULO 257. Pertenecen al Estado:</p> <p>4. Las tierras baldías o indultadas. [Para los indígenas muchas de éstas son tierras ancestrales, por lo que pueden generarse situaciones de conflicto]</p> <p>ARTÍCULO 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.</p> <p>ARTÍCULO 296. La Ley reglamentará la caza, la pesca y el aprovechamiento de los bosques, de modo que permita asegurar su renovación y la permanencia de sus beneficios.</p>

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Capítulo séptimo - Derechos de la naturaleza

ARTÍCULO 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

ARTÍCULO 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

ARTÍCULO 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

ARTÍCULO 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

2. TRATADOS INTERNACIONALES

El segundo paso del análisis legal según la jerarquía mostrada en la figura 1, nos lleva al análisis de los tratados. Se puede observar que el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos no solo establece el derecho a la propiedad privada individual, sino también el derecho a la propiedad colectiva de las tierras de los Pueblos Indígenas. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el año 2001, fecha en que se emitió sentencia de fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la comunidad Mayagna (sumo) Awas Tingni en contra del Estado de Nicaragua. Esta decisión debería tener repercusión significativa en Panamá, dado que Panamá ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual significa que las decisiones que emita la CIDH debería ser una fuente de derecho para aquellos Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<p>CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José) Instrumento Legal de carácter general fue aprobada en Panamá mediante la Ley 15 del 28 de octubre de 1977, publicada en la Gaceta Oficial 18468 de 30 de noviembre de ese mismo año</p>	<p>CONVENIO N° 107 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO RELATIVO A LA PROTECCION E INTEGRACION DE LAS POBLACIONES INDIGENAS Y DE OTRAS POBLACIONES TRIBALES Y SEMI-TRIBALES EN LOS PAISES INDEPENDIENTES. Aprobado en Panamá mediante Decreto de Gabinete No. 53 del 26 de febrero de 1971. Gaceta Oficial No. 16812.</p>
<p>Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley. 	<p>Parte II. Tierras</p> <p>Artículo 11 Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.</p> <p>Artículo 12</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones. 2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas. 3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

CONVENIO 107 DE LA OIT CONVENIO RELATIVO A LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y DE OTRAS POBLACIONES TRIBALES Y SEMITRIBALES EN LOS PAÍSES INDEPENDIENTES

ARTÍCULO 13

1. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social.

2. Se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia **de las leyes por parte de sus miembros** para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan. [En este punto se configura una excepción al principio legal establecido en el Código Civil de Panamá, que la ignorancia de la Ley no exime de culpa”. Actualmente, al licenciado Alexis Alvarado le fue admitido una demanda en la Sala III por un Proceso Contencioso Administrativo de Protección de los Derechos Humanos, ante una situación de conflictos de tierras dadas en territorio indígena.]

ARTÍCULO 14

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichas poblaciones cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean.



CONVENIO OIT No. 169 SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES 1989

Aún no ratificado en Panamá, sin embargo consideramos importante citar artículos de este Convenio, pues en varias ocasiones las autoridades del Organo Ejecutivo (Ministra de Gobierno) y del Organo Legislativo (sus diputados), han expresado la necesidad de promover su ratificación. Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido este Convenio así como la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas son fuente de derecho.]

PARTE II. TIERRAS

ARTÍCULO 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

ARTÍCULO 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

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

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

ARTÍCULO 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios

que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

ARTÍCULO 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento.

ARTÍCULO 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierras entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

ARTÍCULO 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

ARTÍCULO 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU, 13 de septiembre de 2007.

[Instrumento no vinculante, sin embargo contiene una declaración de principios que fue apoyada por el Gobierno de Panamá: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm>]

ARTÍCULO 8

2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:
b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;

ARTÍCULO 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

ARTÍCULO 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.



General Assembly
GA/10612

3. LEYES NACIONALES

Antecedentes: Hasta el mes de noviembre de 2011, rigió el Código Agrario, adoptado mediante Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 (Gaceta Oficial 14,923 de 22 de julio de 1963). Su contenido influyó en los usos, posesión, aprovechamiento y titularidad sobre la tierra dados en los últimos tiempos. (Referencia: artículos: 12, 11, 26, 27 30 y 31, 35 – 37).

Un nuevo Código Agrario, adoptado mediante Ley 55 de 23 de mayo de 2011 (Gaceta Oficial 26795-A del 30 de mayo de 2011) entró a regir a partir del 1 de diciembre de 2011, con nuevas disposiciones relacionadas a la propiedad sobre la tierra.

ANTECEDENTES LEGISLACIÓN AGRARIA: LEY 37 DE 1962

[Código Agrario en vigor hasta el 30 de noviembre 2011]

ARTÍCULO 11

La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. La responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los Órganos y Agencias del Estado y de los Municipios y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra.

ARTÍCULO 12

El proceso de distribución de la tierra se ajustará a las siguientes normas generales:

a) A todo residente de la República, que no posea tierras o que las poseyere en cantidad insuficiente para el desarrollo de su actividad agropecuaria, tiene el derecho a que la Comisión de Reforma Agraria le suministre la tierra necesaria para efectuar una explotación racional que le permita hacer de ella un medio de trabajo, con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional.

Parágrafo: No podrán adjudicarse ni traspasarse tierras estatales conforme a este Código a favor de persona que con dicha adjudicación o transmisión reúna más de 200 hectáreas. No obstante se podrán adjudicar o traspasar más de 200 hectáreas de dichas tierras a las personas que propongan implantar y desarrollar dentro de un plazo de los dos (2) años subsiguientes una empresa agrícola o industrial para la cual sea

indispensable una extensión mayor.

Estas adjudicaciones o traspasos no podrán exceder de 500 hectáreas y requerirán la autorización plenamente fundada del Órgano Ejecutivo. Para las adjudicaciones o traspasos que excedan de 500 hectáreas será necesaria la aprobación del Consejo de Gabinete oído el concepto de la Comisión de la Reforma Agraria y del Consejo de Economía Nacional.

b) Serán distribuidas primordialmente las tierras de propiedad de la Nación más cercanas a los centros de población y vías de comunicación, pero será función de la Comisión de Reforma Agraria promover la distribución de las porciones de tierras de buena calidad que no sean fácilmente explotables por falta de vías de comunicación y otras facilidades, mediante la realización de planes de valorización integral que cubran todos los aspectos necesarios para lograr una explotación racional, incluyendo la construcción de caminos, obras de saneamiento, regadío, drenaje y cualesquiera otras que fueran convenientes.

c) Se dará preferencia en la distribución de tierras a aquellas personas que habiten o trabajen en la misma región.

d) Aquellas tierras de propiedad privada que no cumplan la función social que el Código Agrario determina, serán también utilizadas para su distribución, previa expropiación por el Estado de acuerdo con las disposiciones constitucionales.

Artículo subrogado por el Artículo 1 del Decreto Ley 4 de 20 de mayo de 1965, publicado en la Gaceta Oficial 15,377 de 26 de mayo de 1965.

ARTÍCULOS: 12, 11, 26, 27 30 Y 31, 35 – 37.

ARTÍCULO 26

Para los efectos de lo dispuesto por este Código todas las tierras Estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el Artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria.

ARTÍCULO 27

Se exceptúan de lo dispuesto por el Artículo anterior las siguientes tierras:

1. Las tierras comprendidas en las áreas urbanas conforme a las disposiciones vigentes;
2. Las extensiones de tierras que a juicio de los organismos oficiales competentes se requirieron para el desarrollo de la industria nacional o de los centros poblados existentes o que se proyectara crear;
3. Las zonas de reserva forestal, conforme a lo dispuesto por el capítulo 3 del Título XV de este Código;
4. Las zonas que fueren declaradas de valor histórico o turístico;
5. Las reservas para tribus indígenas que señala el párrafo siguiente de este artículo;
6. Las costas marítimas que el Órgano Ejecutivo declare que pueden ser utilizadas para dar protección

y facilidades a la navegación, o que puedan dedicarse a la construcción de ciudades, de puertos o de muelles;

7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de cien (100) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme;

8. Las islas marítimas, con excepción de las porciones de ellas poseídas u ocupadas por las personas que tengan derecho a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones de este Código;

9. Las cabeceras y riberas de los ríos navegables, por embarcaciones mayores de diez (10) toneladas brutas hasta una línea trazada a diez (10) metros de la línea de las aguas y paralela a ésta;

10. Las cabeceras y riberas de los ríos o riachuelos navegables siquiera a trechos por embarcaciones menores de diez (10) toneladas brutas hasta una línea trazada a cinco (5) metros de las aguas y paralela a ésta.

Parágrafo. Para los efectos del Ordinal 5 de este artículo las tierras comprendidas en las reservas indígenas no pueden ser transferidas en propiedad, mientras así lo establezca la Constitución Nacional, pero la Comisión de Reforma Agraria reglamentará su explotación, para que cumplan su función social, procurando en todo momento que los beneficios de la asistencia técnica, Crédito Agrícola y los demás previstos en este Código lleguen a las comunidades indígenas en la misma proporción que la comprendida en los planes generales de desarrollo agropecuario.

Se consideran reservas indígenas todas aquellas reconocidas por la Constitución y las establecidas por Leyes, Decretos Leyes y Decretos.

ARTÍCULO 30

Mientras se realicen los estudios agrológicos necesarios, en cada región, para efectuar una clasificación

científica de los suelos, se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando:

a) Cultivada en pastos, se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno;

b) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras (2/3) partes de su extensión;

c) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras (2/3) partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente; y

d) Se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO 31

Se considera especialmente contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas. Igualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad, los sistemas indirectos de cultivo de la tierra basados en la explotación del trabajo del hombre, como el arrendamiento, la aparecería u otras instituciones análogas, salvo el caso de arrendamiento o aparcerías temporales por razones de necesidad o de interés social urgente plenamente justificado ante la Comisión de Reforma Agraria.

Parágrafo. Para los efectos de este Código, no se consideran tierras ociosas aquellas que estén en barbecho o descanso cuando se trate de cultivos agrícolas, dentro de una propiedad que esté cumpliendo su función social.

ARTÍCULO 35

Para los fines de la Reforma Agraria, el Órgano Ejecutivo expropiará a solicitud de la Comisión de Reforma

Agraria, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, tierras de propiedad privada cuando se encontraren en los siguientes casos:

a) Tierras incultas, ociosas o insuficientemente explotadas, conforme a lo establecido por el Artículo 31;

b) Cuando los propietarios de tierras no cumplan la función social de la propiedad, especialmente en las circunstancias previstas por el Artículo 30;

c) Cuando por ley se hubiere declarado de Utilidad Pública un proyecto de la Comisión de Reforma Agraria y las tierras necesarias para el mismo, fueren de propiedad privada.

ARTÍCULO 36

La Comisión de Reforma Agraria solicitará la expropiación de tierras de propiedad privada, conforme al artículo anterior, cuando compruebe que son necesarias para el plan de desarrollo agrario y distribución de tierras cercanas, y que son económicamente explotables y agronómicamente aptas y cuando no existan tierras estatales cercanas, o cuando las que existan sean insuficientes o inapropiadas.

Parágrafo. Toda solicitud de expropiación debe ser precedida por el informe técnico correspondiente, hecho por la Comisión de Reforma Agraria.

ARTÍCULO 37

Son inexpropiables, salvo las excepciones establecidas expresamente en este Código:

a) Las propiedades de una extensión menor de cien (100) hectáreas, con excepción de las que no cumplan su función social y pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia; y

b) Las propiedades que cumplan su función social, cualesquiera que sea su extensión.

LEY 55 DE 2011: CÓDIGO AGRARIO

[Este Código rige a partir del 1 de diciembre de 2011.]

ARTÍCULO 1

Este Código tiene como fundamento regular la actividad agraria, las empresas y los contratos agrarios y el aprovechamiento sostenible del suelo, así como determinar la organización de la Jurisdicción Agraria de conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política.
(Énfasis añadido)

ARTÍCULO 2

Para los efectos de este Código se entenderá por:...

“2. Aprovechamiento sostenible del suelo. Uso del suelo de forma que sea sostenible, cumpla con las políticas de ordenamiento territorial vigentes sobre ese suelo y con las normas ambientales establecidas por ley...

10. Uso sostenible. Uso de un ecosistema para que este produzca un beneficio continuo para las generaciones actuales, siempre que se mantenga su potencial de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.” [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 5

La propiedad, la posesión y el uso de la tierra conllevan el cumplimiento de la función social, económica y ambiental que les corresponde. Las instituciones y agencias del Estado, los municipios y las personas naturales o jurídicas no están exentos de este cumplimiento. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 8

El Estado velará por el desarrollo de la actividad agraria, que realiza el productor agrario no propietario frente al propietario no productor, a fin de garantizar la producción agraria.

CAPÍTULO II PROPIEDAD AGRARIA

ARTÍCULO 9

La propiedad agraria es la base instrumental de la empresa agraria y constituye el conjunto de bienes muebles e inmuebles y de relaciones jurídicas que se articulan individual o colectivamente para la destinación de una actividad productiva.

ARTÍCULO 10

La propiedad agraria es esencialmente posesiva y conlleva la realización de una actividad productiva. El propietario agrario podrá asegurar el cumplimiento de la **función** social, económica y **ambiental** de sus tierras mediante la celebración de contratos de arrendamiento agrario, aparcería, pastaje y **otros similares**. [Énfasis añadido] [Observación nuestra: El término similares podría restringir el desarrollo de otro tipo de actividades de conservación en el marco de actividades agropecuarias]

CAPÍTULO III ACTIVIDAD AGRARIA

ARTÍCULO 11

La actividad agraria es aquella que se realiza en desarrollo del ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente con el aprovechamiento de los recursos naturales y **que se resuelve en la producción, transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios**. [Énfasis añadido] [Observación nuestra: Esto podría restringir el desarrollo de otro tipo de actividades de conservación en el marco de actividades agropecuarias]

ARTÍCULO 12

El bien jurídico que **tutela** este Código es la **actividad agraria rural o urbana** que define principalmente el ámbito de competencia del juez agrario. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 13

Todo propietario agrario deberá, a fin de garantizar el **cumplimiento de la función ambiental**, adoptar las **medidas** que contribuyan a **proteger y conservar los recursos naturales** en el marco de sus actividades productivas. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 14

El titular de la propiedad agraria **no podrá realizar actividades nocivas al ambiente**. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 42

En caso de duda en cuanto al alcance de los términos de un **contrato agrario**, prevalecerá la interpretación que favorezca la continuidad de la actividad agraria de que se trate o el **uso racional de los recursos naturales, el desarrollo sostenible** y el equilibrio de poder entre las partes contratantes. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 101

El contrato indicará si el propietario entrega el predio **libre de malezas** y plagas. En caso de **entregarlo limpio**, será una obligación del ganadero mantenerlo en las mismas condiciones utilizando métodos que **protejan el suelo y el ambiente**. Si el ganadero incumpliera dicha obligación, el propietario del predio podrá asumirla y cargar los gastos correspondientes a este. [Énfasis añadido] [Observación nuestra: Esta disposición se refiere al contrato de pastoreo, puede haber contradicciones al interpretar su contenido respecto a la limpieza del terreno y las costumbres para hacerlo]

ARTÍCULO 150

La **posesión agraria** consiste en la actividad de hecho que se ejerce, por un periodo no inferior a un año, sobre un **bien de naturaleza productiva**, que conlleva el **ejercicio continuo o explotación económica,**

efectiva y racional, con la presencia de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente **al disfrute y uso sostenible de los recursos naturales**. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 152

Son susceptibles de esta clase de posesión los bienes muebles e inmuebles destinados a una actividad agraria. La posesión agraria de bienes inmuebles puede ser reconocida a favor de una o más personas o grupos de familias. (Énfasis añadido)

ARTÍCULO 153

Los **bienes públicos y privados** son **susceptibles de posesión agraria**; sin embargo, los públicos no serán objeto de prescripción adquisitiva. (Énfasis añadido)

ARTÍCULO 154

La posesión agraria se adquiere del mismo modo que la ordinaria, debiendo además realizar el poseedor actos posesorios agrarios.

ARTÍCULO 155

Se consideran actos posesorios agrarios únicamente los que, sujetos a una secuencia determinada, desembocan forzosamente en la **explotación económica, efectiva y racional del bien**.

No constituyen actos posesorios agrarios, por sí solos, los que realizados en el bien **no conllevan como fin inmediato la producción**, como el **amojonamiento, corte de madera, cercado y limpieza del predio** y otros de igual significación. [Énfasis añadido]

ARTÍCULO 157

Quien mantenga la **posesión agraria** por un **plazo mínimo de diez años**, con buena fe y justo título, adquirirá por prescripción ordinaria el dominio y demás derechos reales sobre el bien o los bienes inmuebles de que se trate. [Énfasis añadido]

También prescribe el dominio y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles dedicados a la actividad

agraria, por su posesión pública, pacífica y no interrumpida durante quince años, sin necesidad de título ni de buena fe.

Los actos ejecutados por consentimiento o por mera tolerancia del dueño no servirán para la prescripción ni confieren posesión agraria.

ARTÍCULO 159

Cuando la posesión agraria sea ejercida por dos o más personas o un grupo de familias ubicadas dentro de un mismo predio, estos podrán iniciar un proceso de **prescripción adquisitiva colectiva agraria**. [Énfasis añadido]

LEY 72 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2008.

Que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas. Gaceta oficial 26193, del 30/12/2008.

ARTÍCULO 2, NUMERAL 2.

Ocupación tradicional. Tenencia, uso, conservación, manejo, posesión y usufructo de las tierras de los pueblos indígenas definidos en este artículo, transmitidas de generación en generación

ARTÍCULO 4

El Estado, a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio del Desarrollo Agropecuario, reconocerá las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas y les adjudicará el título de propiedad colectiva, según el procedimiento establecido en la presente Ley.

ARTÍCULO 5

Para los efectos de la adjudicación de las tierras de propiedad colectiva, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas presentarán la solicitud respectiva, en forma individual o conjunta. La Dirección Nacional de Reforma Agraria atenderá con prontitud y otorgará prioritariamente el respectivo título colectivo a la comunidad, representada por sus autoridades tradicionales. (actualmente ANATI)

ARTÍCULO 9

Cumplido el trámite correspondiente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitirá el título de propiedad colectiva de tierras a favor de la comunidad indígena, el cual es imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable

ARTÍCULO 10

Las adjudicaciones que se realicen de acuerdo con esta Ley no perjudicarán los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria

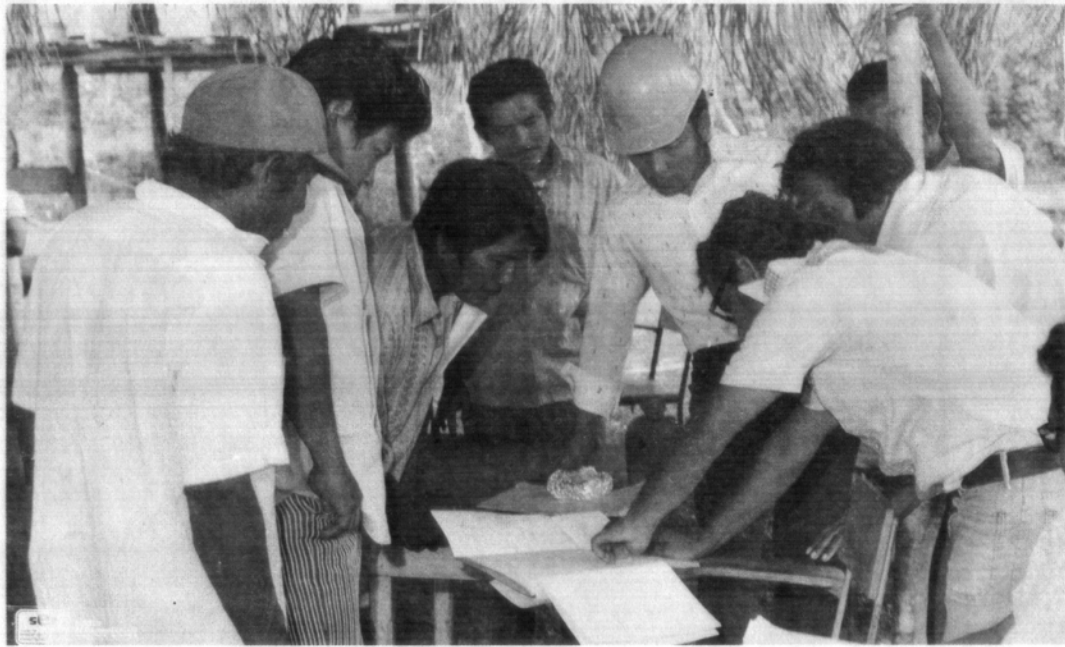
ARTÍCULO 11

Se instituye el mecanismo de la conciliación y la mediación comunitaria para resolver los conflictos que se generen por los títulos otorgados de acuerdo con la presente Ley y las leyes vigentes relacionadas con la materia.

Le corresponde al Gobierno Central o Municipal la creación de los centros comunales de conciliación y de mediación que sean necesarios para promover la solución pacífica de conflictos en tierras colectivas que se adjudiquen. [No se especifica quien será el responsable en el gobierno central o municipal]

ARTÍCULO 12

En caso de usurpación o de invasión de las tierras reconocidas a través del título de propiedad colectiva, las autoridades competentes deberán hacer cumplir los derechos de propiedad de dichas áreas.



Firma del acuerdo sobre el traslado de Majecito por dirigentes Chocoes y funcionarios del Proyecto Bayano.

ARTÍCULO 13

La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará con las autoridades indígenas tradicionales de cada comunidad las acciones y estrategias para ejecutar un plan de uso sostenible de los recursos naturales y de desarrollo comunitario, en caso de que las tierras se encuentren reconocidas como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

ARTÍCULO 14

Las entidades gubernamentales y privadas coordinarán con las autoridades tradicionales los planes, programas y proyectos que se desarrollen en sus áreas, a fin de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

ARTÍCULO 15

El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante decreto ejecutivo, reconocerá la forma tradicional de organización, la cultura y las autoridades de los pueblos indígenas titulares de la propiedad colectiva de tierras, y establecerá procedimientos para la coordinación entre estas y las autoridades nacionales electas o designadas.

LEY 23 DEL 21 DE ABRIL DEL 2009

Que declara el territorio insular área de desarrollo especial, regula la adjudicación en las zonas costeras y dicta la legislación para el aprovechamiento de estos mediante un proceso de regularización y titulación masiva de derechos posesorios. Gaceta oficial 26267 de 23/04/2009

ARTÍCULO 5

No serán objeto de adjudicación las zonas de manglares, los territorios indígenas comarcales, las áreas protegidas y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada. Las autoridades correspondientes podrán identificar dichas áreas y territorios para los fines previstos en la norma respectiva

En las áreas protegidas no se harán adjudicaciones de derechos posesorios, salvo que estos se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaratoria de dichas áreas. En este caso, la titulación del derecho posesorio se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable. Los casos de derechos posesorios posteriores a la declaratoria podrán ser titulados por disposición expresa de la Autoridad Nacional del Ambiente cuando exista la viabilidad técnica para este proceso.

Tampoco será objeto de adjudicación el territorio insular

LEY 44 DE 19 DE JUNIO DE 2013.

“ Que adiciona y reforma artículos del Código Penal.”

ARTÍCULO 1. Se adiciona el artículo 229-A al Código Penal, así:

ARTÍCULO 229-A.

Quien, sin autorización, ocupe total o parcialmente un inmueble, terreno o edificación ajeno será sancionado con prisión de uno a tres años o su equivalente en días multa o arresto de fines de semana.

La sanción será de tres a seis años de prisión a quien promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, colabore o incite la ocupación del inmueble, terreno o edificación ajeno.

Cuando el hecho se cometa en áreas colindantes con quebradas, ríos, fuentes de agua o en zonas declarada como área protegida, zona de preservación ambiental y ecológica dotadas de atributos excepcionales que tengan limitaciones y condiciones que justifiquen su inalienabilidad e indisponibilidad, áreas de reservas para la construcción de obras públicas, zonas de contaminación ambiental o zonas vulnerables a riesgo de fenómenos naturales adversos u otros provocados por el hombre, la sanción se aumentará de un tercio a la mitad.

ARTÍCULO 2.

El artículo 356 del Código Penal queda así:

ARTÍCULO 356.

El servidor público que, ilegalmente, rehúse, omita o retarde algún acto propio de su cargo será sancionado con prisión de seis meses a un año o su equivalente en días multa o arresto de fines de semana.

La sanción se aumentará de un tercio a la mitad, cuando la omisión se dé en los casos de lanzamientos ordenados por autoridad competente.

OTRAS NORMAS COMPLEMENTARIAS

ACUERDO NO. 7 DEL 11 DE JUNIO DE 2008.

“Por medio del cual se declaran obligatorios los procesos de regularización y titulación masiva de tierras y se establece el procedimiento de adjudicación de oficio de tierras del Municipio de Santa Isabel” . Gaceta Oficial No. 26218 del 6 de febrero de 2009.

LEY 59 DE 8 DE OCTUBRE DE 2010.

“Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial No.26638-A de 08 de octubre de 2010

LEY 23 DEL 29 DE ABRIL DE 2009.

“Que declara el territorio insular área de desarrollo especial, regula la adjudicación en las zonas costeras y dicta la legislación para el aprovechamiento de estos mediante un proceso de regularización y titulación masiva de derechos posesorios.” Gaceta Oficial No. 26267 del 23 de abril de 2009.

LEY 80 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2009.

“Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial 26438-B del 31 de diciembre de 2009.

LEY 2 DE 7 DE ENERO DE 2006.

“Que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 25461 de 11 de enero de 2006.

LEY 34 DE 24 DE JULIO DE 2000.

“Que crea la Comarca Kuna de Wargandi”. Gaceta Oficial No. 24106 de 28 de julio de 2000.

LEY 24 DE 12 DE ENERO DE 1996.

“Por la cual se crea la Comarca Kuna de Madugandi”. Gaceta Oficial No. 22951 del 15 de enero de 1996.

DECRETO EJECUTIVO 223 DE 2010.

“Que reglamenta la Ley 72 de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas. Gaceta Oficial No. 26571 de 07 de julio de 2010.

DECRETO EJECUTIVO 41 DE 2010.

Que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento optimo. Gaceta Oficial No. 26545 de 01 de junio de 2010.

DECRETO EJECUTIVO NO. 45 DEL 7 DE JUNIO DE 2010.

“Que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo...Gaceta Oficial No 26556-A del 16 de junio de 2010.

Resolución No. AG-0907-2008 del 15 de octubre de 2008 (Gaceta Oficial No. 26,196 del 6 de enero de 2009)

Delega a los Administradores Regionales de la ANAM, responsabilidad y competencia para que en el trámite de titulación de tierras que adelanta el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT).

Resolución No. AG-0341-2002 del 31 de julio de 2002.

“Por el cual se faculta al Jefe del Servicio Nacional de Desarrollo y Administración Forestal, y a los administradores regionales de la ANAM para que otorguen o nieguen el concepto favorable a la adjudicación de tierras, pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado. Gaceta Oficial No. 24,609 del 2 de agosto de 2002.

ANEXO 7. REPRESENTANTES DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES, CAMPESINAS Y GANADERAS, PUEBLOS INDÍGENAS, ONGS, ACADEMIA Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN, QUE HAN PARTICIPADO EN EL CONSEJO CONSULTIVO EN RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN REDD+.

GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRAS (ANATI)

Lcda. Ana María Martínez, consultora.
amartinez@pronat.org.pa

SECCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Lcda. Margarita Zurita
mzurita@mire.gob.pa

GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ

Profesor Manuel Hernández, Vice-Gobernador.
profesormanuelhernandez@gmail.com

UNIDAD AMBIENTAL / MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Lic. Virgilio Salazar
vsalazar@mida.gob.pa

GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE DARIÉN

Sr. Miguel Marín, Vice-Gobernador
miguelmarin_1940@hotmail.com

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Lic. Raymundo González
rgonzalez@defensoria.gob.pa /
raimundogonzalez21@gmail.com

DIRECCIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES / MINISTERIO DE GOBIERNO

Dr. Nicolás Martínez, Director
drdecameron@yahoo.com

PROGRAMA DE DESARROLLO DEL DARIÉN (PRODAR)

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Lcda. Carolina Herrera, Economista
cherrera@presidencia.gob.pa

Lic. Edgar Luna

Edgarluna17@hotmail.com

AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (ANAM)

Lic. Eric Rodríguez, Coordinador de Proyecto
erodriguez@anam.gob.pa

HONORABLE REPRESENTANTE, TORTÍ

Sr. Agapito Barría

DIRECCIÓN DE POLÍTICA INDIGENISTA / MINISTERIO DE GOBIERNO

Lic. José Teucama, Asesoría Legal
teucama@hotmail.com

POLICÍA NACIONAL

Lic. Adib García
adib02@hotmail.com

Lic. David Villasanta

dvillasanta0366@hotmail.com

ALCALDÍA DE CHEPO

Sra. Nubia de Pimentel, Vice-Alcaldesa
g_nubia@hotmail.com
6059-7682

-Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)
Sr. José Santamaría

CAMPESINOS Y GANADEROS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE GANADEROS (ANAGAN)

Sr. Euclides Díaz, Secretario Ejecutivo
anagan@cwpanama.net

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE PLATANILLA

Sr. Casiano Cano, Presidente

ASOCIACIÓN DE MUJERES AGROINDUSTRIALES DE CANGLÓN

Sra. Martina Rodríguez, Presidente

COMITÉ PRO-DEFENSA Y MEJORA DEL PRODUCTOR

Sr. Ignacio Pérez

SINDICATO DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS DE WACUCO

Sr. Luis Guerra

PUEBLOS INDÍGENAS

COORDINADORA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ (COONAPIP)

Rudecindo López, Secretario
rudelopez2010@hotmail.com

CONGRESO GENERAL DE LA COMARCA DE MADUGANDI

Sr. Manuel Pérez, Cacique

ORGANIZACIÓN DE JÓVENES EMBERÁ Y WOUNAAN (OJEWPI)

Anel Mezúa, Director Administrativo
amezua@ojewppanama.org

ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA UNIDAD DE IPETÍ-EMBERÁ (OUDCIE)

Roberto Upicamo, Presidente

COMUNIDAD DE PIRIATÍ

Rodolfo Cunampio
rodolfo92003@hotmail.com

ACADEMIA Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN

CENTRO DEL CONOCIMIENTO PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE (CERCA)

CIUDAD DEL SABER, PANAMÁ.

Dr. Al Amado, Director
alamado@mac.com
Sra. Carmen Arias, Coordinadora
acarmen@cableonda.net

**INSTITUTO SMITHSONIAN DE INVESTIGACIONES
TROPICALES (STRI)
Y UNIVERSIDAD MCGILL, CANADÁ**

Dra. Catherine Potvin, Coordinadora
del Proyecto Packard.
catherine.potvin@mcgill.ca

Lic. Jorge Ventocilla, Coordinador
Local del Proyecto Packard.
ventocij@si.edu

**-INICIATIVA DE CAPACITACIÓN Y LIDERAZGO
AMBIENTAL (ELTI)**

Lic. Javier Mateo
mateoj@si.edu

UNIVERSIDAD LAVAL, CANADÁ

Dra. Nancy Gelinás
nancy.gelinás@sbf.ulaval.ca

**ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES**

CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL (CIAM)

Lic. Joana Abrego, Abogada
jabrego@ciampanama.org
Lic. Tania Arosemena, Abogada
tarosemena@ciampanama.org

FUNDACIÓN DOBBO YALA

Lic. Alexis Alvarado, Director Ejecutivo
naidipe@hotmail.com

**ASOCIACIÓN NACIONAL PARA LA
CONSERVACIÓN (ANCON)**

Lic. Edisa Pitty, Coordinadora de Proyecto
epitty@ancon.org



Smithsonian



McGill