



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# EVALUACIÓN SOBRE LA TENENCIA DE RECURSOS Y LOS PAISAJES SOSTENIBLES EN PANAMA

LA TENENCIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO MUNDIAL (TGCC)

SEPTIEMBRE 2014

Se produjo esta publicación para la revisión de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América. Fue preparada por Tetra Tech.



**Contrato de USAID No: AID-OAA-TO-13-00016**

Autor del Informe: María Eugenia Recio with the collaboration of Patricia María Pérez Prieto

Se sugiere citar: Recio, M.E. and P.M. Pérez Prieto. (2014). *Panama Resource Tenure and Sustainable Landscapes Assessment*. Washington, DC: USAID Tenure and Global Climate Change Program.

Preparado por: Tetra Tech  
159 Bank Street, Suite 300  
Burlington, VT 05401

Principales contactos: Matt Sommerville, Chief of Party  
[matt.sommerville@tetratech.com](mailto:matt.sommerville@tetratech.com)

Mark Freudenberger, Senior Technical Advisor/Manager  
[mark.freudenberger@tetratech.com](mailto:mark.freudenberger@tetratech.com)

# EVALUACIÓN DE LOS PAISAJES SOSTENIBLES Y LA TENENCIA DE RECURSOS EN PANAMA

LA TENENCIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO MUNDIAL

SEPTIEMBRE 2014

## **DISCLAIMER**

La preparación de este informe se hizo posible gracias al generoso apoyo del pueblo americano a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID por sus siglas en inglés). Se considera que todo el contenido de este informe es responsabilidad única de los autores y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID, ni el del Gobierno de los Estados Unidos de América.

# CONTENIDO

- ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS ..... I**
- I.0 LA PANORÁMICA DE REDD+ Y UN ANÁLISIS DE LOS ACTORES PRINCIPALES ..... 3**
  - 1.1 VISIÓN GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PARA LA PREPARACIÓN PARA REDD + EN PANAMA ..... 3
  - 1.2 PROYECTOS PILOTO Y ÁREAS RELEVANTES EN RELACIÓN A REDD+ ..... 6
  - 1.3 POLÍTICAS RELEVANTES PARA REDD+ ..... 8
- 2.0 IDENTIFICACIÓN DE PARTES INTERESADAS, POSIBLES IMPACTOS Y BENEFICIOS EN RELACIÓN A REDD+ ..... 13**
  - 2.1 PRINCIPALES ACTORES Y SU INVOLUCRAMIENTO EN EL PROCESO DE PREPARACIÓN PARA REDD+ ..... 15
  - 2.2 PARTES NO IDENTIFICADAS EN DOCUMENTOS REDD+ ..... 21
  - 2.3 OPORTUNIDADES GENERADAS POR REDD+ ..... 22
  - 2.4 ESTRUCTURAS PARA INVOLUCRAR A LOS GRUPOS INTERESADOS ..... 23
  - 2.5 RECOMENDACIONES ..... 26
- 3.0 POLÍTICA, DERECHO Y REGULACIÓN DEL USO DE LA TIERRA Y LOS BOSQUES ..... 28**
  - 3.1 POLÍTICAS, LEYES Y REGLAMENTOS QUE RIGEN EL USO DE LOS RECURSOS ..... 28
  - 3.2 RÉGIMENES DE TENENCIA ..... 35
  - 3.3 TIERRAS: DOCUMENTACIÓN Y CONFLICTOS ..... 45
  - 3.4 RECOMENDACIONES ..... 49
- 4.0 DERECHOS EN RELACIÓN AL CARBONO ..... 50**
  - 4.1 DERECHOS RELACIONADOS A POSEER O COMERCIAR CARBONO ..... 50
  - 4.2 BONOS DE CARBONO Y EXPERIENCIA CON CONTRATOS ..... 51
  - 4.3 TITULARIDAD DE LOS DERECHOS ASOCIADOS AL CARBONO ..... 54
  - 4.4 DERECHOS A LOS BENEFICIOS ..... 56
  - 4.5 INSTITUCIONES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS ..... 59
  - 4.6 RECOMENDACIONES ..... 60
- 5.0 CONSENTIMIENTO LIBRE PREVIO E INFORMADO ..... 61**
  - 5.1 INFORMACIÓN GENERAL SOBRE CLPI ..... 61
  - 5.2 BASE LEGAL PARA PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y CONSENTIMIENTO ..... 62
  - 5.3 COORDINACIÓN NACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN ..... 66
  - 5.4 RECOMENDACIONES ..... 71
- 6.0 CONCLUSIONES ..... 72**
- ANEXO ..... 77**
- DOCUMENTOS CONSULTADOS EN LA PREPARACIÓN DE ESTE INFORME ..... 81**
- LEYES REVIASADAS EN LA PREPARACIÓN DEL INFORME ..... 85**



# ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

	<b>English</b>	<b>Spanish</b>
ACP	Panama Canal Authority	Autoridad del Canal de Panamá
ANAM	National Environment Authority	Autoridad Nacional del Ambiente
ANATI	National Authority for Land Administration	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
ARAP	National Authority for Aquatic Resources	Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
CBO	Community-Based Organization	Organización de Base Comunitaria
CCAD	Central American Commission on Environment and Development	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCBS	Climate Community and Biodiversity Standard	Estándares de Clima, Comunidad y Biodiversidad
CDM	Clean Development Mechanism	Mecanismo de Desarrollo Limpio
CN	National Constitution	Constitución Nacional
CONACCP	National Committee on Climate Change	Comité Nacional de Cambio Climático
COONAPIP	National Coordinating Agency for Indigenous Peoples	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
DE	Executive Decree	Decreto Ejecutivo
DEMAFOR	Department for Forestry Development and Management	Departamento de Desarrollo y Manejo Forestal
DNA	Designated National Authority	Autoridad Nacional Designada
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FPIC	Free, Prior, and Informed Consent (or Consultation)	Consentimiento Libre Previo e Informado (o Consulta)
GIZ	German Development Agency	Agencia Alemana de Desarrollo
LGA	General Environment Act	Ley General del Ambiente
MEF	Ministry of Economy and Finance	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministry of Agricultural and Livestock Development	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
NJP	National Joint Programme	Programa Nacional Conjunto
NPCC	National Program on Climate Change	Programa Nacional de Cambio Climático
PA	Protected Areas	Áreas Protegidas
PES	Payment for Environmental Services	Pagos por Servicios Ambientales
PIEA	Environmental Economic Incentive Program	Programa de Incentivos Económicos Ambientales

PRONAT	National Land Titling Program	Programa Nacional de Administración de Tierras
R-PP	Readiness Preparation Proposal	Propuesta de Preparación para REDD+
RRNP	Private Nature Reserve Network	Red de Reservas Naturales Privadas
SINAP	National System of Protected Areas	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
WWF	World Wildlife Fund	Fondo Mundial para la Naturaleza

# I.0 LA PANORÁMICA DE REDD+ Y UN ANÁLISIS DE LOS ACTORES PRINCIPALES

A medida que la comunidad mundial intenta abordar el tema del cambio climático a través de medidas de adaptación y mitigación en el paisaje en países en desarrollo, se realiza cada vez más la importancia que reviste la tenencia de recursos. Las metodologías y los documentos de guía sobre la reducción de emisiones por la deforestación y la degradación de bosques (REDD+) que incluyen desde el Marco Metodológico del Fondo Carbono del Banco Mundial hasta los Estándares Verificados de Carbono requieren el análisis de la tenencia de recursos así como también comprobar que la tenencia de recursos no socavarán los esfuerzos de implementación. A pesar de este reconocimiento y en vista que la tenencia de recursos es un tema que despierta sensibilidad política y social, muchos países siguen enfrentándose a retos como los siguientes:

- identificación de las diversas formas en que la seguridad de la tenencia impacta en el éxito de las actividades de mitigación y adaptación;
- evaluación de los marcos legales y sociales que afectan la seguridad de la tenencia; y
- identificación y gradual puesta en práctica de pasos hacia la mejora de la seguridad en la tenencia en lo que a la ejecución exitosa de los programas de cambio climático se refiere.

El análisis que se presenta a continuación utiliza un marco de evaluación de la tenencia de recursos y de la tierra con el fin de evaluar cuatro intervenciones exitosas utilizando actividades de mitigación de cambio climático con base en el uso de la tierra. La evaluación se centra en la forma en que la tenencia se relaciona con: 1) la identificación de los actores; 2) la comprensión y adaptación de mecanismos de incentivos de políticas forestales; 3) la clarificación de los derechos a obtener beneficios a través de los “derechos de carbono”, y 4) involucramiento de los actores a través del consentimiento libre, previo e informado (FPIC por sus siglas en inglés). Las consideraciones referentes al FPIC en el transcurso de toda la evaluación se efectuaron en relación al marco legal que rige en Panamá y no refleja las opiniones del Gobierno de los Estados Unidos de América referente al FPIC.

La evaluación se realizó en el marco del Programa Regional de Cambio Climático en Centroamérica (PRCC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) del Gobierno de los Estados Unidos de América y, a su vez, análisis complementarios se realizaron en los países de Honduras y Guatemala. El análisis se hizo con la aplicación de las herramientas analíticas que fueron desarrolladas por USAID por medio de los programas de Gobernabilidad de Recursos y Derechos de Propiedad (PRRG) y el de Tenencia y Cambio Climático Mundial (TGCC) con el objetivo de guiar cada uno de las áreas de investigación. Dicho análisis fue diseñado para ser utilizado por los formadores de políticas públicas, la comunidad donante y los ejecutores de proyectos en Panamá para ampliar su comprensión sobre la forma en que las limitaciones a la tenencia pueden impactar sobre el éxito de los planes actuales de REDD+.

## **I.1 VISIÓN GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PARA LA PREPARACIÓN PARA REDD + EN PANAMA**

Panamá ha tenido un papel activo en el desarrollo de políticas y proyectos nacionales de cambio climático, especialmente luego de haber ratificado la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto. Ese ímpetu se tradujo en la adopción de políticas y normas avanzadas sobre cambio climático y la protección ambiental, especialmente durante mediados de los 1990 y comienzos de 2000.

El concepto de pagos por servicios ambientales, así como otros instrumentos relativos a la conservación de los bosques fueron considerados desde etapa temprana, lo que ha propiciado el desarrollo de diversas iniciativas para la protección de bosques. Dada la relevancia que los recursos hídricos presentan tanto para la economía del Canal de Panamá como para el mantenimiento de los bosques y otros recursos, Panamá cuenta con estrategias de ordenamiento y gestión de los recursos naturales en torno a las cuencas hídricas.

En Panamá no existe un mecanismo REDD+ a nivel nacional, pero sí trabajos preparatorios para su implementación, los que han comenzado liderados por la ANAM y financiados por el Programa ONU-REDD y, posiblemente en el futuro, con aportes también del programa del Banco Mundial a través del Forest Carbon Partnership Fund (FCPF). Pese al comienzo temprano y avanzado de estas actividades, en los últimos años la implementación de estas iniciativas se ha retrasado debido a, entre otras razones, desentendidos y dificultades en la coordinación y actividades de participación. Debido a desentendidos, en 2013 la decisión de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) manifestó su intención de abandonar el programa. En respuesta, el Programa ONU-REDD (o Programa Nacional Conjunto-PNC) decidió suspender sus actividades y realizar una evaluación independiente del Programa luego del cual ANAM y COONAPIP reanudaron el diálogo. En Abril de 2014, los pueblos indígenas y ANAM acordaron adoptar una agenda ambiental de trabajo conjunta para los próximos 5 años y reanudar las actividades del programa.

Diversos factores pueden influenciar la reanudación de las actividades del programa, pero el proceso desarrollado en Panamá, incluyendo el esfuerzo de actores clave para conciliar la búsqueda de soluciones, hacen que el caso de preparación para REDD+ en Panamá sea una experiencia relevante para compartir con otros países transitando procesos de preparación para REDD+.

### **1.1.1 Programas Preparatorios para la Implementación de REDD+**

Panamá comenzó a implementar actividades de preparación para REDD+ en el marco del Programa ONU-REDD, liderado por la ANAM desde 2009. En Junio de 2008, Panamá fue también seleccionada como un país piloto para iniciar actividades demostrativas de REDD+ por el Forest Carbon Partnership Fund (FCPF) del Banco Mundial y presentó en Mayo de 2009 un borrador del Plan de Preparación para REDD (R-PP). El FCPF, el Programa ONU-REDD y ANAM acordaron armonizar el trabajo en el país y gestionar la fase de preparación a través de una sola unidad de administración/coordinación en ANAM, entre otros aspectos. Sin embargo, a Marzo de 2014, los arreglos para la transferencia de los fondos del FCPF no fueron concluidos y el gobierno de Panamá se encuentra trabajando en dar respuesta a los comentarios recibidos sobre el R-PP.

### El Programa ONU-REDD en Panamá

- El documento de ONU- REDD Programa Nacional Conjunto (referido de ahora en más como “PNC”) fue aprobado en **Octubre de 2009**: presupuesto de 5.3 millones de dólares, duración inicial de 3 años (Enero 2011 a Enero 2014).
- En el seno de la **ANAM se creó un grupo de trabajo avocado a REDD+** y en 2011 se contrató un coordinador de Programa, trabaja con el coordinador del grupo REDD+ de ANAM.
- Se estableció un **equipo multidisciplinario de expertos y se hicieron algunos trabajos técnicos** (ej. escenarios de costes y beneficios de REDD+ y análisis del marco legal).
- Para coordinación y participación, se configuró la **Mesa Nacional REDD en 2012**

#### Breve resumen de últimos sucesos.

- COONAPIP inicialmente coordinaría las actividades de participación de pueblos indígenas.
- Se dificulta el traspaso de los fondos a la entidad por razones legales, así como también la COONAPIP, que desde la adopción del PNC había solicitado la consideración de una serie de puntos relevantes para su agenda (incluyendo aspectos de gobernanza ambiental amplios como la ratificación del Convenio 169 de la OIT) presenta una propuesta de trabajo a cubrir por el Programa.
- Se generan intercambios y desacuerdos sobre el monto y el alcance de actividades a cubrir en el marco del PNC particularmente relacionadas a la participación y consulta de pueblos indígenas.
- En febrero de 2013 se recibe una **comunicación de COONAPIP**, que aduce violación de derechos de los pueblos indígenas y decide retirarse del PNC.
- A mediados de 2013, el Programa lanza una **evaluación de medio término**, realizada por un equipo independiente y suspendió la implementación de actividades. Pese a que el informe de Evaluación identificó **inconsistencias y recomendaciones** del PNC en relación al involucramiento de la COONAPIP y los pueblos indígenas, éste **no verificó violación de derechos**.
- Posteriormente, ANAM y COONAPIP llevaron a cabo una serie de consultas donde se propuso una **agenda ambiental más amplia** de trabajo con los pueblos indígenas y una **reformulación del marco de resultados del PNC**.
- A finales de Marzo de 2014 se firmó el acuerdo entre la **ANAM y las autoridades indígenas respectivas sobre una agenda ambiental** que tendrá una duración de cinco años y posibilita el establecimiento y aplicación de mecanismos de comunicación, coordinación y seguimiento que aseguren la ejecución, monitoreo y evaluación del PNC.

En el marco de la forma en que sucedieron los hechos, la Junta Normativa del Programa ONU-REDD aprobó una extensión del PNC hasta Junio del 2015.

### Reajuste de las actividades REDD+ en Panamá acorde a las necesidades, disponibilidad de recursos y decisiones internacionales

Durante la implementación del Programa ONU-REDD, la Evaluación de Medio Término identificó **mayor avance en la elaboración de productos técnicos** (incluyendo análisis del marco legal, inventario forestal nacional, análisis de causas de la deforestación, entre otros), en contraste con un **mayor retraso en la implementación de los componentes de consulta, participación, capacitación y comunicación**. Por ejemplo, ANAM y PNUMA han realizado trabajos orientados a definir un sistema de pago y distribución de beneficios identificando las causas directas e indirectas de deforestación, las tendencias clave, las políticas contra la deforestación, los beneficios múltiples del bosque y los costes de oportunidad que permiten mostrar, por ejemplo, el potencial de REDD+ de generar cambios de prácticas. El trabajo ha requerido el desarrollo de nuevas metodologías que incluso han generado interés a nivel internacional (ONU-REDD, 2013e).

Factores que contribuyeron al retraso en la implementación del PNC (según el informe de medio término):

- la **subestimación de la complejidad** de los temas legales, políticos, sociales y técnicos relacionados a REDD+;
- **cambios institucionales**;

- **incertidumbre** sobre la definición internacional de REDD+;
- y falta de **definición de estrategias de consulta, participación y comunicación**.

Posteriormente a la evaluación, el PNC, con apoyo del gobierno y actores relevantes, ha efectuado un **realineamiento de las actividades** que se priorizarán. El nuevo enfoque, descrito en el Capítulo 2, intenta ser más realista y flexible para ajustarse al contexto nacional. No obstante, la reanudación de las actividades de preparación para REDD+ depende de diversos aspectos, lo que incluirá nuevamente, el cambio de autoridades y la transición gubernamental que se producirá luego de las elecciones presidenciales de principios de Mayo de 2014.

## 1.2 PROYECTOS PILOTO Y ÁREAS RELEVANTES EN RELACIÓN A REDD+

### 1.1.2 Proyectos Piloto

Desde hace mucho años atrás, Panamá comenzó a incentivar programas y proyectos destinados a la protección de los bosques. Asimismo, las acciones hacia la implementación de REDD+ en el país tuvieron un comienzo temprano. Sin embargo, no existen proyectos pilotos identificados hasta el momento como parte de la estrategia REDD+, aunque sí en general hubo intenciones de preparar programas pilotos a nivel sub-nacional.

Un ejemplo notable de estas iniciativas es el Canal de Panamá y las actividades piloto que está desarrollando en la cuenca del Canal. En Junio de 2012, un acuerdo de cooperación se firmó entre la ANAM, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), a través de su programa regional con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), para realizar un **proyecto piloto de REDD+ en la zona del Canal de Panamá**.

Dadas las características jurídicas e institucionales de la ACP, es un ámbito propicio para experimentar el desarrollo de estas iniciativas, así como también para luego poder valorar lecciones para el contexto nacional.

Cuando en 1999, la operación del Canal de Panamá pasó a manos del gobierno panameño, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) ha asumido la responsabilidad de **conservar los recursos hídricos y los cambios de uso del suelo de la cuenca del Canal**. A pesar de contar con un plan de ordenamiento para la Cuenca, la misma está sufriendo cambios en el uso del suelo, lo que puede eventualmente perjudicar la disponibilidad de agua y la sedimentación del Canal. Para revertir la situación, la ACP está implementando el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) desde 2006, destinado a promover la restauración forestal, la protección de los bosques y la biodiversidad. Con esa base, el proyecto piloto se destinará a la restauración de unas 10000 hectáreas de tierras degradadas.

Como parte de ese programa, la ACP tendrá un **acuerdo legalmente vinculante con todos los propietarios** (ver Capítulo 4 de este informe), en el cual la ACP desarrollará actividades forestales en las tierras y los propietarios transferirán los derechos relacionados al servicio ambiental de secuestro de carbono a la ACP. Ya se han comenzado los trabajos de monitoreo y revisión del esquema de distribución de beneficios y se espera que en el futuro próximo se emitan **créditos de carbono** como producto de estas actividades (REDD CCAD GIZ, 19 de Septiembre de 2013).<sup>1</sup>

Existen otro tipo de iniciativas fomentadas por ONGs y otras entidades para apoyar actividades de conservación de bosques o gestión forestal sostenible, fundamentalmente en el área del Darién. En algunos casos puntuales se trata de emprendimientos privados, orientados al secuestro de carbono y a su

<sup>1</sup> Fuente: ACP. <http://www.climateprojects.info/PA-ACP/>

compensación en el mercado voluntario.<sup>2</sup> Otras iniciativas incluyen a la WWF que impulsa esquemas de gestión forestal sostenible en comunidades Emberá Wounan, estructurada en base a pequeñas empresas comunitarias que han logrado certificar y hacer un manejo sostenible de los bosques para comercializar la madera.<sup>3</sup>

### 1.1.3 Áreas Prioritarias para REDD+.

El PNC no identifica con claridad áreas prioritarias para REDD+. Sin embargo, el actual proceso de “escucha” del PNC presentará las visiones de los actores sobre los territorios que serían prioritarios para mejorar la gobernanza de los bosques. Resultados parciales y preliminares (de representantes de instituciones) han indicado que las zonas clave no sólo son las que contienen los **bosques remanentes**, tales como **Darién, las cuencas limítrofes con Costa Rica, la zona de la cuenca del Canal, el corredor Caribe y las cuencas occidentales**, sino también áreas que están ya sometidas a un proceso de deforestación intenso como el área de la **Comarca Gnäbe-Buglé**, y zonas que no cuentan con bosques pero fueron/son las zonas de origen de la migración campesina hacia otras áreas boscosas del país, como la **península de Azuero**.

#### Concentración de Bosques en Panamá

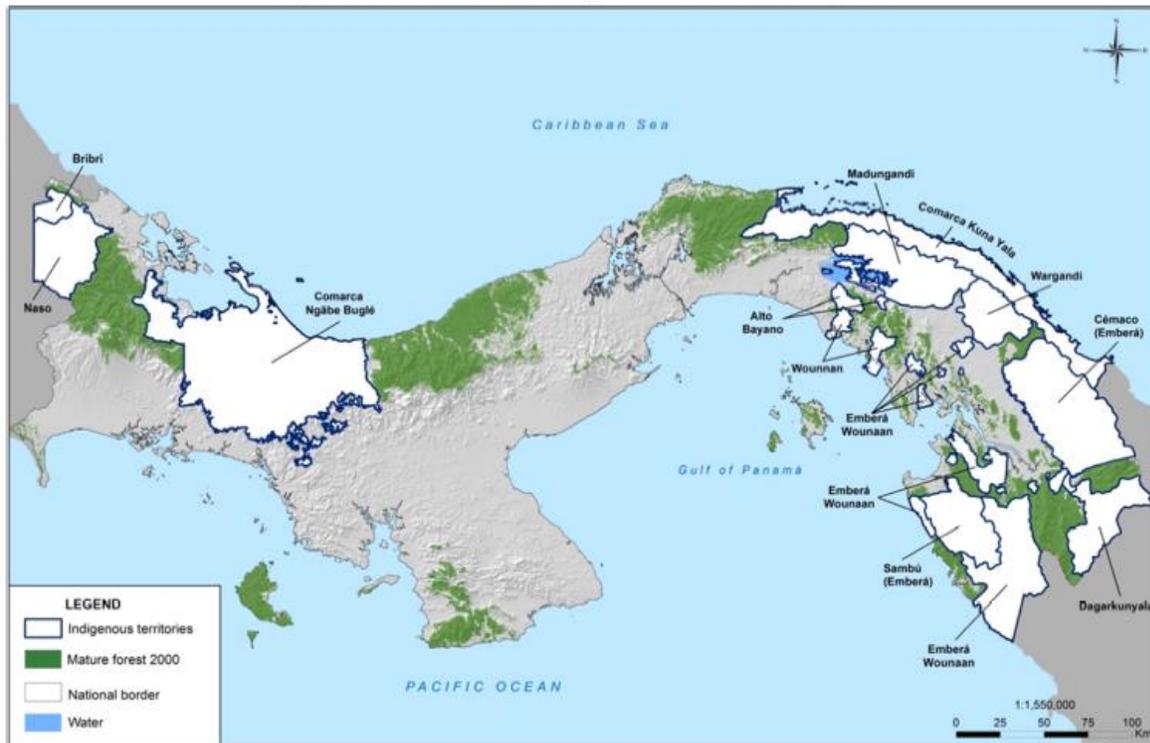
- La cobertura forestal en Panamá se concentra en **tierras de Comarcas Indígenas** y en tierras del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)** (ANAM, 2009). Pero **no hay un mapa oficial de los territorios indígenas**, lo que dificulta la apreciación del porcentaje de bosques dentro de los territorios indígenas y de las áreas de traslape entre territorios y áreas protegidas.
- ANAM ha estimado la extensión de bosques en las **comarcas legalmente establecidas en 27% en 2000** (ANAM, 2003), pero fuentes no oficiales estiman que “en los territorios indígenas se encuentra el **54% de los bosques maduros de Panamá**” (PRISMA, 2013).
- Los bosques maduros se ubican fundamentalmente en: Darién (7,775 km<sup>2</sup>), Panamá (4,115 km<sup>2</sup>), Comarca Emberá (3,953 km<sup>2</sup>), Bocas del Toro (3,158 km<sup>2</sup>), Comarca Ngöbe-Buglé (2,745 km<sup>2</sup>), Veraguas (2,460 km<sup>2</sup>), Colón (2,269 km<sup>2</sup>) y la Comarca Kuna Yala (2,095 km<sup>2</sup>) (PRONAT, 2008).
- Aunque los datos no sean coincidentes, es claro que las zonas de **comarcas indígenas representan un porcentaje relevante de la cobertura forestal del país**. (ver mapa de cobertura forestal nacional de 2012 en Anexo I).
- Los índices más altos de deforestación, según información oficial, se localizan en las zonas del territorio Ngöbe-Buglé (-21.77%), Darién (-13.89%), y Panamá (-12.21%).

El gráfico incluido a continuación es de fuentes no oficiales y muestra la ubicación de bosques en áreas indígenas e incorpora no sólo los territorios indígenas legalmente establecidos como tales, sino también otros que aún no han sido definidos por el Estado pero que han sido reclamados por los pueblos indígenas.

<sup>2</sup> Ejemplo de ello son las actividades realizadas por Futuro Forestal de reforestación en zonas degradadas. Ver: <http://www.futuroforestal.com/services/projects/panama>, accedido el 14 de abril de 2014.

<sup>3</sup> Mayor información para referencia de este proyecto, consultar: [http://www.wwfca.org/nuestro\\_trabajo/bosques/manejo\\_forestal/forestal\\_panama/manejo\\_forestal\\_comarca/](http://www.wwfca.org/nuestro_trabajo/bosques/manejo_forestal/forestal_panama/manejo_forestal_comarca/)

Map 2: Forests outside of indigenous territories of Panama



Source: Vergara-Asenjo and Potvin (forthcoming).

### 1.3 POLÍTICAS RELEVANTES PARA REDD+.

Panamá no cuenta con una política o legislación específica para la implementación de REDD+, pero sí con políticas y normas que son relevantes en la implementación de REDD+.

La política ambiental nacional provee un marco de sinergias para la construcción de un mecanismo REDD+, ya que desde la norma constitucional se prevé la **utilización racional de los recursos naturales, así como también del suelo y de los recursos no renovables**. Se han desarrollado políticas tendientes a adaptarse y contribuir a mitigar el cambio climático, así como también políticas ambientales y relativas a los recursos naturales para las que la autoridad de aplicación es la ANAM.

La **política forestal junto con la política de uso de suelo** brindan un marco para el uso y aprovechamiento de los recursos forestales en relación a las aptitudes agrológicas del suelo. El uso del suelo también se regula a través del ordenamiento territorial, con el objetivo de utilizar el espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, capacidad de carga y necesidades de desarrollo. Puesto que sólo el 25% de los suelos nacionales son de aptitud agropecuaria, y el 75% de los suelos son de aptitud preferentemente forestal, gran parte de los suelos del país **deberían estar destinados preferentemente a actividades agroforestales y forestales** (ANAM, 2008). Sin embargo, en 2008 se estimaba que el 33.1% de las tierras nacionales se destinaban a **uso agropecuario**.

El país ha realizado esfuerzos para la planificación territorial; mientras que en 2004, sólo un 16,9% del territorio contaba con planes de ordenamiento territorial, en el año 2008, aumentó a un 23,8%. Un fuerte componente del ordenamiento territorial ha girado en torno a **las cuencas o subcuencas hídricas**, siendo el más paradigmático el Plan de Ordenamiento de la Cuenca del Canal de Panamá. Así, en 2012, **el 7.7% de las 52 cuencas hidrográficas contaban con planes de ordenamiento territorial** (E. Mariscal, 2012). REDD+ puede ser una oportunidad para recuperar los conceptos de ordenamiento o planificación territorial

ambiental, fundamentalmente en relación al ordenamiento de cuencas hidrográficas, es decir, el recurso hídrico como un elemento central del bosque.

La normativa forestal prevé medidas para la protección de los bosques y la posibilidad de **manejar bosques naturales con el objetivo de capturar y fijar dióxido de carbono**. Por otra parte, también hay diversas normas comarcales con disposiciones relevantes en materia de recursos naturales.

Estas políticas tienen potencial para brindar sinergias y complementariedades en la implementación de REDD+, así como también REDD+ podría contribuir a mejorar su implementación y logro.

### POLITICAS RELEVANTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+

Política	Aspectos Relevantes
POLÍTICA AMBIENTAL	<p><b>Derecho a un ambiente sano:</b> La Constitución Nacional (CN) incluye un capítulo sobre “régimen ecológico” con principios rectores en materia ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el “deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un <b>ambiente sano</b> y libre de contaminación” (CN, art 118)</li> <li>- el “deber del Estado y de todos los habitantes” de “propiciar un <b>desarrollo social y económico</b> que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el <b>equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.</b>” (CN, art 119)</li> </ul> <p><b>El Estado tiene la potestad de regular el uso de los recursos naturales para garantizar su aprovechamiento racional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la ley reglamentará el aprovechamiento de los <b>recursos no renovables</b> evitando que se deriven <b>perjuicios</b> sociales, económicos y ambientales (CN, art. 121)</li> <li>- el Estado tiene la potestad de reglamentar, fiscalizar y aplicar “las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los <b>bosques</b>, tierras y aguas, se lleven a cabo <b>racionalmente</b>, de manera que se evite su depredación y <b>se asegure su preservación, renovación y permanencia.</b>” (CN, art. 120)</li> </ul> <p><b>Ley General del Ambiente (“LGA”, Ley 41 de 1998) es la base de la política ambiental nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- establece que los recursos naturales <b>son de dominio público y de interés social</b> (art. 64)</li> <li>- tiene por objetivo incorporar el <b>concepto de sostenibilidad y el de racionalidad</b> en el aprovechamiento de los recursos naturales (art. 62).</li> </ul>
POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO	<p>En 2001 se creó el <b>Programa Nacional de Cambio Climático</b> para apoyar la ejecución de las actividades de la CMNUCC y en el Protocolo de Kyoto.</p> <p>En 2007 se aprobó la <b>Política Nacional de Cambio Climático</b></p> <p>El <b>Comité Nacional de Cambio Climático</b>, integrado por representantes de gobierno, universidades y asociaciones<sup>4</sup> asiste a la ANAM en la Política Nacional de Cambio Climático.</p>
POLÍTICA FORESTAL	<p>La <b>Política Nacional Forestal</b> adoptada en 2009 se basa en principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>valoración</b>, que reconoce al recurso forestal como un bien económico;</li> <li>- <b>manejo sostenible</b>, que promueve el desarrollo sostenible de la actividad forestal a través de instrumentos económicos, legales, sociales y ambientales;</li> <li>- de <b>multifuncionalidad</b>, que considera las funciones del recurso forestal, incluyendo la provisión de bienes y servicios ambientales;</li> <li>- de <b>compensación ecológica</b>, que incorpora en las concesiones y permisos de</li> </ul>

<sup>4</sup> Participan en el mismo representantes de: ANAM, MEF, MIDA, MINSA, MEDUC, MICI, MOP, MIDES, ARAP, IDIAP, SENACYT, SINAPROC, Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, ACP, Secretaría de Energía y de la Empresa de Transmisión Eléctrica.

	<p>aprovechamiento la obligación de compensación ecológica y valorarlos económicamente.</p> <p>La Ley Forestal (ley I de 1994) tiene por objeto proteger, conservar, mejorar, acrecentar, educar, investigar, manejar y aprovechar <b>racionalmente los recursos forestales</b>. Establece un esquema de permisos y penalizaciones para el aprovechamiento del recurso forestal.</p> <p>La <b>Resolución JD 05-98</b> (que desarrolla la ley forestal) prevé que: ANAM podrá “establecer mecanismos que estimulen y promuevan el <b>establecimiento de plantaciones y el manejo de bosques naturales, con el objetivo de capturar y fijar bióxido de carbono (CO2) y contribuir positivamente al balance nacional y mundial de emisiones de gases de efecto invernadero</b>. Para ello, establecerá una oficina de promoción, seguimiento y control” (art. 15).</p> <p>Se cuenta, asimismo, con un <b>Plan Nacional de Desarrollo Forestal adoptado en 2008 que brinda un marco para la gestión forestal en el país</b>.</p>
POLÍTICAS DE USO DEL SUELO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	<p>El Estado fomentará el <b>aprovechamiento óptimo</b> del suelo, velará por su distribución racional y su <b>adecuada utilización y conservación</b>, a fin de mantenerlo en condiciones productivas (CN, art. 122).</p> <p>El <b>correcto uso del suelo</b> es un <b>deber del propietario</b> del terreno, y tiene que ser <b>de conformidad con la clasificación ecológica</b>, a fin de evitar la subutilización y disminución de su potencial productivo (CN, art. 125).</p> <p>El uso de los suelos deberá ser <b>compatible con su vocación y aptitud ecológica</b>, de acuerdo con los programas de ordenamiento ambiental del territorio nacional (Ley General del Ambiente, art.75).</p> <p>Prevé la elaboración de <b>Planes Provinciales y Comarcales de Ordenamiento Territorial</b> (DE 283-2006, arts 46 y 47).</p> <p>El Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio es de <b>obligatorio cumplimiento</b> (art 75).</p>
POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	<p><b>LEY 44 de 2002 y Decreto Ejecutivo 479 de 2013:</b> establece régimen para gestión y protección de cuencas hidrográficas. ANAM desarrollará el diagnóstico y las normas para el <b>Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de cada Cuenca</b>, el cual deberá ser tomado en cuenta por los particulares en la realización de sus actividades. En ese contexto también se habilita el establecimiento de los Comités de Cuenca Hidrográficas, con funciones de coordinación y cooperación.</p> <p><b>POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (DE 480 de 2013) Y PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS 2010-2013</b>, la cual adopta principios aplicables a los recursos hídricos, entre los que se incluyen, por ejemplo, los principios de equidad, sostenibilidad ambiental, participación, prevención, quien contamina paga y valoración del agua como bien económico.</p>
OTRAS RELEVANTES	Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, la Política Nacional de Fiscalización Ambiental y la Política Nacional de Biodiversidad.
DERECHO COMARCAL E INDÍGENA	El marco legal panameño contiene diversas normas relevantes para las comunidades indígenas, no sólo en normas sectoriales sino que también en las normas que crean y regulan las comarcas indígenas. <sup>5</sup>

### 1.3.1 Iniciativas normativas relevantes para la implementación de REDD+

En los últimos años ha habido dos iniciativas para modificar la norma forestal, con posibles repercusiones en relación a cómo el sector forestal se organiza y también en relación a REDD+.

<sup>5</sup> Para mayor detalle sobre normativa comarcal y aspectos ambientales, ver: E. Recio (2011), Anexo II, Tabla comparativa de normas comarcales.

Por una parte, el anteproyecto de ley presentado en 2011 “Por la cual se establece la nueva Legislación Forestal y se dictan otras disposiciones” incorporaba modificaciones institucionales, trasladando el sector forestal de la ANAM al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y tenía un fuerte enfoque en la promoción de las actividades forestales del sector privado. El proyecto no prosperó con oposición especialmente de ONGs y el sector ambiental.

Por otra parte, en 2012 se preparó un proyecto de ley forestal, basado en diversas consultas con sector público, privado y sociedad civil. Presentaba modificaciones sustanciales al marco legal forestal, contemplando la situación específica de las comarcas indígenas, los incentivos forestales y algunos incentivos perversos a la deforestación existentes en la actual legislación. Dicho proyecto, que contiene propuestas relevantes para REDD+, no prosperó aún en las discusiones en el parlamento y por el momento su suerte es incierta.

### 1.3.2 Institucionalidad ambiental

En resumen, las autoridades con competencias relevantes, incluyen:

Autoridad	Competencias
Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)	Autoridad de aplicación para las <b>políticas ambientales y relativas a los recursos naturales</b> , es la encargada de administrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y responsable de gestionar los bosques, incluyendo a través del otorgamiento de permisos de aprovechamiento, monitoreo y sanción. Para estas y otras funciones relacionadas con la protección de los recursos forestales cuenta con un <b>Departamento de Desarrollo y Manejo Forestal en la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas</b> . A nivel regional cuenta con direcciones regionales e inspectores que contribuyen a la implementación de la normativa ambiental. Puesto que no tiene el rango de ministerio, es representada ante el Órgano Ejecutivo por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)	Regula, monitorea y controla el aprovechamiento, manejo y conservación de los <b>recursos marino-costeros</b> , con excepción de aquellos que se encuentren en las áreas protegidas bajo la jurisdicción de la ANAM. Autoriza concesiones acuáticas, establece zonas especiales de manejo costero-marino y monitorea la calidad de aguas en donde se desarrollen actividades pesqueras y acuícolas.
Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)	Tiene funciones relacionadas con las <b>actividades agropecuarias</b> , incluyendo capacitación, políticas de crédito y financiamiento, reconocimiento de derechos posesorios agrarios y promoción de la política agraria en general, no ha tomado un rol preponderante en el involucramiento en actividades relativas al cambio climático y REDD+ hasta el momento. Tiene un rol importante en relación a los pequeños campesinos.
Autoridad Nac. de Administración de Tierras (ANATI)	Tiene competencias relevantes en materia de la tenencia y titulación de la tierra, un aspecto fundamental para implementar REDD+ en el país.
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Tiene a su cargo la formulación de iniciativas en materia de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia; la elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Estado y representa a ANAM ante el Órgano Ejecutivo.
Otras Autoridades	En relación a los municipios, cabe mencionar que los Concejos municipales tienen entre sus funciones el construir, conservar y mejorar parques municipales y defender y fomentar la riqueza forestal. Asimismo, en las áreas comarcales y tierras colectivas indígenas, las autoridades tradicionales respectivas tienen un rol relevante en la regulación de los recursos naturales y la protección ambiental.



## 2.0 IDENTIFICACIÓN DE PARTES INTERESADAS, POSIBLES IMPACTOS Y BENEFICIOS EN RELACIÓN A REDD+

Fundamentalmente, en lo que respecta a los principales actores que pueden verse afectados por la implementación de REDD+, existe consenso que son los pueblos indígenas, los campesinos y los afrodescendientes ya que los mismos están en el bosque y dependen del bosque, y “son los más vulnerables, pobres y los perdedores en la creciente desigualdad” (Jiménez Pérez, 2014). Su participación ha sido disímil hasta ahora en el proceso de preparación para REDD+. Hay actores que hasta el momento no han sido muy activos en el proceso REDD+, tales como algunos ministerios de otros sectores, las autoridades locales, y representantes de sectores como el hidroeléctrico y la minería. Otra preocupación es asegurar que en los procesos que se sigan de participación se asegure la integración de los actores más vulnerables tales como las mujeres y los jóvenes de pueblos indígenas.

Al revisar la situación jurídica de los recursos forestales y la tenencia de la tierra en relación a los principales actores identificados se ve la necesidad de clarificar los derechos para brindar seguridad jurídica a los actores de un mecanismo REDD+, incluso aquellos asociados a los recursos forestales y los beneficios que se asocien al carbono, así como la tenencia de la tierra.

En el cuadro a continuación se incluyen los tres actores principales relacionados al bosque y como éstos pueden verse afectados con la implementación de REDD+. A lo largo de la sección se identifican mayores detalles de esos y otros actores.

Es fundamental remarcar que esta revisión de actores deberá ser detalladamente desarrollada, incluyendo la revisión de aspectos de la tenencia de tierra y recursos, **una vez que se singularicen las áreas prioritarias para implementar REDD+ en el país.**

Actores clave	Tipo de tenencia	Tenencia de los recursos forestales	Beneficios y potenciales efectos de REDD
<b>Comunidades indígenas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comarcas</li> <li>- Tierras colectivas</li> <li>- Áreas de traslape de comarcas/tierras colectivas con áreas protegidas estatales/privadas</li> <li>- áreas sin título (algunas pendientes de resolución de</li> </ul>	<p>Existen diferentes interpretaciones:</p> <p>1) <b>todos los bosques</b> por ser recursos naturales <b>pertenecen al Estado</b> (conforme Ley General del Ambiente-LGA, art. 64).</p> <p>2) <b>Otra interpretación</b> (conforme Ley Forestal) plantea que: <b>Bosques naturales son Patrimonio del Estado;</b></p>	<p>Si REDD+ es bien aplicado y compensa a los pueblos indígenas que cuidan los bosques puede apoyar sistemas de vida que dependen de los bosques. Si no se brindan las certezas jurídicas necesarias podría afectar prácticas de las que los pueblos dependen, socavar derechos, o incluso implicar responsabilidades para los pueblos difíciles de asumir.</p>

	petición de titulación)	<b>bosques artificiales del particular o comunidad que los inscribe en el registro de la ANAM y es/son propietarios de la tierra.</b> 3) Interpretación integrada de la norma constitucional: los <b>recursos forestales para el caso de las comarcas pertenecen en propiedad colectiva a la comarca.</b> <sup>6</sup>	<b>Jurídicamente</b> es necesario clarificar la naturaleza del mecanismo, como funcionará y asegurar la no afectación de los medios de vida de los pueblos indígenas. La demarcación de las comarcas brindaría mayor seguridad jurídica a la aplicación de REDD+.
<b>Campesinos</b>	Diversa. Posesión, propiedad, contratos de arrendamiento, entre otros	Aplican las interpretaciones para recursos forestales mencionada.	Para REDD+ estos actores deben ser involucrados como socios. Pueden verse afectados en la limitación de algunas actividades que son de subsistencia y pueden dificultar el cumplimiento si no son adecuadamente incorporados.
<b>Afrodarienitas</b>	En general no cuentan con la propiedad de las tierras que habitan	En principio su situación en relación a la tenencia de los recursos naturales es precaria.	Estos actores pueden verse afectados ya que para promover las actividades de conservación pueden restringir los usos que dan al bosque y que se relacionan con actividades de subsistencia o pueden llegar a ser desplazados por otros actores que tengan mejores derechos sobre las áreas y quieran reclamar los derechos asociados al secuestro de carbono.
<b>Estado</b>	El estado es propietario de las tierras baldías, es decir, aquellas que no pertenecen en propiedad privada a personas naturales o jurídicas y de todas aquellas tierras adquiridas por el estado. Áreas protegidas, zonas de manglares, entre otras, son del Estado y no son enajenables.	El estado autoriza el uso y explotación de los recursos naturales por medio de concesiones, permisos y autorizaciones (generalmente a través de la ANAM o autoridad competente). Aplican las interpretaciones para recursos forestales mencionada.	Dadas las dificultades de implementación de las numerosas políticas ambientales nacionales, REDD+ podría ser una oportunidad para potencializar la implementación de tales políticas y mejorar la gobernanza forestal.

<sup>6</sup> Visión presentada por abogados indígenas, ver detalle en la sección relevante a derechos asociados a los recursos naturales y al carbono.

## 2.1 PRINCIPALES ACTORES Y SU INVOLUCRAMIENTO EN EL PROCESO DE PREPARACIÓN PARA REDD+

A continuación, con base en información existente y consultas realizadas, se consignan los principales actores que podrían verse afectados por REDD+ con algunas de las características distintivas de los mismos.

### 2.1.1 Comunidades Indígenas

En Panamá hay **siete pueblos indígenas**: Bribri, Naso, Ngöbe, Buglé, Guna, Emberá y Wounaan, quienes representan el **12% de la población** (Censo Nacional, 2010). La situación de los distintos pueblos es bien diferente en términos poblacionales, de tenencia de tierras y de estructuras institucionales.

En general, las comunidades tienen una **relación muy estrecha con los recursos naturales y los bosques** y realizan prácticas tradicionales de recolección y de cuidado de pequeños cultivos, entre otros. El aglomeramiento de población también deriva en la degradación de los recursos naturales, tales como cursos de agua en centros poblacionales. La dependencia de los recursos naturales se ve agravada por los **altos niveles de pobreza** en estas comunidades. La Estrategia de Desarrollo Sostenible de Darién destaca la estimación de que un **98.4% de la población es pobre y un 90% de éstos están incluidos en la franja de pobreza extrema** (CONADES, 2008).

**TENENCIA DE LA TIERRA:** La situación de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas es diversa.

**1- Comarcas Indígenas:** Se crearon por ley cinco Comarcas indígenas para grupos Kuna (tres Comarcas), Ngäbe y Buglé (una Comarca) y Emberá y Wounaan (una Comarca en dos áreas). Las Comarcas Indígenas son regímenes especiales y constituyen verdaderas divisiones político-administrativas, en las que el territorio tiene carácter imprescriptible e inalienable. No serán objeto de titulación (a terceros), por lo que tampoco, en principio, se hará ningún reconocimiento de derechos posesorios de terceros luego de la fecha de su creación. Sin embargo, la falta de demarcación exacta de los límites de las áreas genera incentivos para campesinos en busca de tierras con recursos forestales, generándose diversos conflictos de invasión y ocupación de parte de las zonas linderas de la comarca. (En el anexo se encuentra referencia a las comarcas y sus normas de creación.)

**2- Tierras Colectivas:** Además, hay comunidades indígenas que han presentado reclamos de las tierras en las que habitan en el marco de la Ley de Tierras Colectivas, Ley 72 de 2008. Según la norma, la propiedad de esas tierras, una vez reconocida, es “imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable.” (art. 9) Algunas de estas tierras ya han sido reconocidas por la autoridad correspondiente y cuentan con protección legal<sup>7</sup>, pero aún quedan diversos reclamos pendientes de resolución en el marco de esta ley, lo que genera mayor inseguridad respecto de la tenencia y las facultades de los habitantes respecto de los territorios y los recursos naturales<sup>8</sup>.

Asimismo, como se mencionó anteriormente, existen áreas de traslape entre comarcas indígenas, territorios reclamados en el marco de la norma de tierras colectivas y áreas protegidas, lo que genera situaciones complejas de gestión de los recursos naturales.

**RECURSOS NATURALES Y FORESTALES:** Existen diferentes interpretaciones.

**1- Todos los bosques** por ser recursos naturales **pertenecen al Estado** (conforme Ley General del Ambiente, art. 64).

**2- Otra interpretación** (conforme Ley Forestal) plantea que:

<sup>7</sup> El 4 de Junio de 2012, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) hace entrega de los dos primeros Títulos de Propiedad Colectiva de Tierras, a las comunidades de Caña Blanca y Puerto Lara, que beneficia a más de 900 personas Embera y Wounaan de esta región. Portal de Red de Políticas Públicas Indígenas. Fuente: <http://www.politicasingenas.gob.pa/Seguridad-Territorial.html>

<sup>8</sup> Situaciones conflictivas en relación a los territorios reclamados continúan en Panamá, por ejemplo, ver La Prensa, 25 de Noviembre de 2013: <http://www.prensa.com/uhora/locales/anati-tierras-colectivas-embera-cierre/232508>, accedido el 25 de Enero de 2014.

- **Bosques naturales** son **Patrimonio del Estado**, independientemente del tipo de tenencia de la tierra.
- La norma no especifica la propiedad de los **bosques artificiales** pero según esta interpretación, la norma brinda mayor flexibilidad al régimen de autorizaciones y permisos de los bosques artificiales, que son los gestionados o manejados. Por ello, algunos interpretan que la propiedad sería del **particular o comunidad que los inscribe en el registro de la ANAM y es/son propietarios de la tierra**. Sin embargo, la ley forestal no contiene previsión explícita al respecto, no reconoce si los bosques artificiales pertenecen al individuo que los plantó, dejando lugar para ambigüedades.

3- Interpretación integrada de la norma constitucional: conduciría a considerar que los recursos forestales para el caso de las comarcas pertenece en propiedad colectiva a la comarca de acuerdo con los arts 123 y 127 de la Constitución con el objetivo de asegurar el bienestar del pueblo indígena.

### **CONFLICTOS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LOS USOS DE LOS RECURSOS:**

Existen diversas situaciones de conflicto con otros actores en relación a la tenencia de la tierra y al uso de los recursos, por ejemplo, con “colonos” y otros campesinos que realizan actividades ganaderas y agrícolas extensivas.<sup>9</sup> Además, el desarrollo de megaproyectos sin consulta sigue siendo un tema de preocupación y conflicto. Estas situaciones conflictivas se dan en las comarcas, en zonas de tierras colectivas y en zonas que no cuentan con titulación, donde la situación de incertidumbre jurídica para estos pueblos es aún mayor.

#### **DERECHOS RELACIONADO AL**

**CARBONO:** No existe definición expresa sobre la propiedad de los derechos de carbono en la legislación (ver detalle en el análisis relevante de la sección sobre derecho relacionados al carbono). Sin embargo, en relación a los beneficios, en actividades destinadas al aprovechamiento de los recursos naturales en tierras de comarcas o pueblos indígenas, “éstos tendrán **derecho a una participación en los beneficios económicos que pudieran derivarse.**” (LGA, art. 105)

#### **INCORPORACIÓN EN LAS**

**ACTIVIDADES REDD+:** La COONAPIP ha sido un interlocutor con un rol activo en el desarrollo de REDD+ en Panamá. Inicialmente se ocuparía de coordinar actividades de participación de los pueblos indígenas, y también ha sido la entidad que ha tomado la iniciativa en enviar la comunicación de que se retiraría de las actividades de REDD+.

**IMPACTOS:** REDD+ podría generar impactos en el medio de vida tradicional de estas comunidades que dependen de los recursos del bosque y cuyas aspiraciones de ver reconocidos

#### **La COONAPIP y Su Rol Como Interlocutor de los Pueblos Indígenas en REDD+**

La Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) fue establecida en 1991 como una plataforma de lucha por el reconocimiento territorial y la defensa de los derechos culturales y sociales de los pueblos indígenas en Panamá. Desde 2008, y con su reestructuración, los pueblos indígenas en la COONAPIP son representados por autoridades territoriales de los pueblos indígenas, comprendiendo caciques y reyes.

La COONAPIP se involucró en el diseño del PNC y definió 19 puntos como “principios de ejecución del programa ONU-REDD Panamá”. COONAPIP fue reconocido por el PNC como el representante legítimo de los pueblos indígenas de Panamá y, las autoridades indígenas de los 11 territorios establecieron que “COONAPIP, será la Mesa Nacional Indígena para la Comunicación y coordinación de actividades en áreas indígenas”.

La COONAPIP ha sido un actor clave en la vinculación y coordinación con diversos pueblos indígenas, aunque no ha sido exenta de dificultades y polémicas a lo interno de la misma. Ha habido diversas situaciones de disputas entre distintos pueblos indígenas en relación a la representatividad y forma de elección de las autoridades. Puesto que las autoridades tradicionales son las últimas responsables de la firma de acuerdos y cumplimientos, más recientemente, en momentos clave como la firma del acuerdo para la adopción de una agenda ambiental, los respectivos caciques y autoridades tradicionales han firmado representando a cada pueblo indígena.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, la carta presentada por representantes indígenas a la Corte Suprema de Justicia por reclamos contra invasiones perpetradas, enviada en 1 de Febrero de 2012, disponible en: [http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/02/dununcia\\_formal\\_indigenous\\_peoples\\_pananma\\_feb\\_2012.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/02/dununcia_formal_indigenous_peoples_pananma_feb_2012.pdf), accedido el 25 de Enero de 2014.

sus reclamos de tierras se vean afectados, particularmente en las áreas donde la titularidad no ha sido reconocida.

- La aplicación de REDD+ en las **comarcas indígenas** no sólo podría implicar restricciones de uso y gestión de los bosques, sino que también podría tener implicaciones en relación a las responsabilidades por incumplimiento en el caso de talas por terceros o quemas. Sería también relevante considerar cómo las responsabilidades se gestionarían a lo interior de cada comunidad.

- La aplicación de REDD+ en **tierras colectivas** que aún no han recibido reconocimiento de sus territorios podría suponer un riesgo al acceso al territorio y los recursos por parte de estas comunidades, por lo que sería fundamental asegurar que los territorios son adecuadamente reconocidos antes de la implementación de un mecanismo REDD+.

### 2.1.3 Campesinos

La situación de los campesinos en distintas áreas de Panamá es bien diferente, por lo que su singularización es compleja. En el siglo pasado hubo una **migración importante** de las provincias de Veraguas, Herrera y los Santos, de clima más seco, hacia zonas del Darién, fundamentalmente ocupadas por bosques tropicales.

Las dinámicas durante el siglo pasado en la región de Darién involucraba el desplazamiento de los campesinos o colonos a tierras nacionales o propiedades privadas en diversas oleadas, donde **se instalaban sin título**; con frecuencia surgían diversos conflictos por los derechos posesorios de los territorios en donde se instalaban (Heckadon-Moreno, S., 2009). Más recientemente, en los 70 y 80, el establecimiento de caminos, carreteras y la facilitación de acceso a áreas para colonización y el aumento del precio de las tierras han contribuido a la generación del **negocio de la especulación de la tierra**, con base en el **aumento de los precios de la tierra en áreas de bosque desmontadas parcialmente**; allí entraban rápidamente en la nueva región con el objetivo de tomar y vender la tierra a corto plazo por el mejor precio. El concepto que primaba era que “trabajar” la tierra implica “limpiar” el bosque en el monte. Estos mecanismos han fomentado un proceso de especulación y movimiento de tierras en el siglo pasado que, con ciertos matices, llegan hasta hoy. Sin embargo, hoy en día su importancia es menor, especialmente en relación al impacto que generan y podrían generar los proyectos de grandes infraestructuras que incluyen carreteras y complejos hoteleros.

Algunos de los consultados en el proceso de escucha del Programa ONU-REDD han destacado que **los campesinos no son los “victimarios” sino que las víctimas** del sistema.

Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, la situación de los campesinos es bien dispar en términos económicos, ya que, si bien en algunos lugares del país se han identificado un aumento del número de productores, por otra parte, en **algunas zonas los niveles de pobreza de los campesinos son muy altos y sus actividades tienen una finalidad mayormente de subsistencia**. Por ejemplo, en los distritos de Darién, como en Chepigana y Pinogana, los niveles de pobreza son de un 79% y del 74%, respectivamente, y de extrema pobreza son del 49% y 43%, respectivamente (CONADES, 2008). Así, para considerar a los campesinos debe **diferenciarse** entre aquellos **pequeños campesinos** y aquellos que son **terratenientes** en grandes latifundios y tierras, que desarrollan incluso actividades de ganadería extensiva.

### Usos culturales del suelo y dinámicas de deforestación

Si bien los distintos grupos de colonos o campesinos dan diferentes “usos culturales al suelo”, como por ejemplo se identificó en la zona de Darién (Perafán Heli Nessim, 2001), las principales actividades que éstos realizan incluyen cultivos (principalmente de roza) y ganadería. En ocasiones, una vez establecidos y habiendo desmontado y “limpiado” el terreno, la tierra se vende a campesinos que practican ganadería extensiva y cuentan con mayores recursos.

Sin embargo, el comportamiento de los campesinos es diferente en los diversos frentes de deforestación. Por ejemplo, mientras en el sector Darién y Bocas del Toro las causas de deforestación incluyen la ganadería y los cultivos, en Darién también es relevante el uso del suelo para reforestación con monocultivos (generalmente teca); en Bocas del Toro las infraestructuras (principalmente proyectos hidroeléctricos), y en la zona de Colón, Coclé y Veraguas tienen relevancia la actividad minera y diversificación del productor ganadero a café de baja (Mariscal, 2012).

Estos usos del suelo en diversas ocasiones generan conflictos con otros actores, especialmente los pueblos indígenas, al punto tal que, por ejemplo, para el caso del Darién, el avance en la ocupación de tierras para la actividad agrícola ha sido calificado como “**agresivo, no discriminante e invasor**” (CONADES, 2008). Es **agresivo** porque elimina totalmente la cubierta vegetal nativa, hace uso de quemadas y sustancias químicas para el control de malezas, no utiliza ningún tipo de medidas para evitar la degradación de suelos, llegando hasta bosques de manglar y la zona costera y a los recursos pesqueros. Es **no discriminante** porque ocupa por igual suelos de cualquier tipo, incluso los que no son aptos para dicha actividad. El carácter **invasor** se evidencia por el establecimiento en territorio indígena y afrodescendiente, ocasionando el desplazamiento de éstos y ocasionando conflictos, incluso avanzando con potreros en áreas protegidas.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible ha concluido que “**de no realizar cambios en este modelo de producción y no detener el avance desordenado de la frontera agrícola, los daños a los ecosistemas y diversidad biológica serán irreversibles, además de los problemas de sostenibilidad cultural** (desprotección de los territorios indígenas y afrodescendientes frente al avance de la colonización, proveniente del resto del país –interior)” (PRODAR, 2011).

**TENENCIA DE LA TIERRA:** La situación de la tenencia de la tierra es variada, atendiendo a las circunstancias particulares de cada campesino. La tenencia puede ser de **propiedad privada**, incluyendo los derechos plenos de propiedad como alienación, uso y usufructo; puede ser una tenencia basada en **derechos posesorios**, una práctica extendida debido a la metodología de la expansión de la frontera agrícola; puede estar basada en algún contrato de **arrendamiento o en algún derecho real** o puede ser de **propiedad colectiva**, para el caso de asentamientos campesinos reconocidos como tales. Existe la tendencia de que los grandes terratenientes tengan derechos más asegurados; mientras que en el caso de los pequeños campesinos las situaciones de falta de título de propiedad es más común. Los programas de titulación continúan avanzando en poblaciones y zonas del interior, en un esfuerzo nacional para estabilizar la situación de la tenencia de la tierra, aunque aún queda un alto porcentaje de territorio por titular, fundamentalmente en áreas boscosas.

**RECURSOS NATURALES Y FORESTALES:** Aplican las dos primeras interpretaciones del caso anterior.

**DERECHOS ASOCIADO AL CARBONO:** No existe definición expresa sobre la propiedad de los derechos de carbono como tal en la legislación.

**INCORPORACIÓN EN LAS ACTIVIDADES REDD+, INTERESES Y BENEFICIOS:** El PNC reconoce que las actividades y políticas relacionadas a la estrategia REDD deben promover seguridad en la tenencia de la tierra para las comunidades indígenas y campesinas que viven en los ecosistemas que son relevantes en la conservación de servicios ambientales.

La implementación de REDD+ podría verse afectada por estos actores, cuyos intereses económicos, en principio, podrían dirigirse a deforestar, particularmente por no contar con derechos seguros sobre sus territorios, realizar pequeñas actividades de subsistencia que requieren la tala, y la falta de incentivos para la conservación. Si se intentara aplicar REDD+ sin incorporar a estos actores adecuadamente, no sólo podrían

afectarse sus medios de vida, sino que también se pondría en riesgo la sostenibilidad del mecanismo REDD+ y potenciarían los conflictos por talas ilegales.

Por el contrario, una adecuada implementación de REDD+ podría favorecerlos como socios clave de las dinámicas de protección de bosques.

Asimismo, es fundamental continuar con el proceso de titulación como medida de promoción de prácticas más sostenibles, incluyendo agrícolas y ganaderas más intensivas que extensivas, entre otras.

Para el caso de grandes terratenientes, la situación parece ser diferente ya que, generalmente, ellos compran a los pequeños campesinos y otros los terrenos. Para estos, la implementación de REDD+ podría resultar beneficiosa en la provisión de recursos hídricos y otros servicios ambientales actualmente en riesgo, aunque podría significar una limitación a sus actividades económicas expansionistas o el tener que aportar a la compensación de los servicios ambientales que se produzcan, por ejemplo, en zonas altas de la cuenca de la que se benefician.

### 2.1.3 Comunidades Afro-Descendientes de Darién

Otro actor clave a tener en cuenta son las comunidades afro-descendientes de Darién. La población afro-dariénita es originaria del Chocó colombiano, y en 1970 era la mayoritaria en Darién (70%) (Perafán Heli Nessim, 2001). Dichas comunidades fueron estimadas en 19, y en la actualidad representan sólo el 25% de la población del área de Darién (Perafán Heli Nessim, 2001). Las comunidades se encuentran en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Darién donde practican un sistema de cultivo rotativo. Asimismo, las poblaciones en crecimiento son sólo aquellas dedicadas a la pesca del camarón blanco. Si bien el tipo de uso que realizan no es tan conflictivo con el de los pueblos indígenas, existen algunos conflictos en relación a parte del territorio en el que habitan dentro de las comarcas.

La Coordinadora de las Comunidades Negras de Darién no cuenta con personería jurídica.

**TENENCIA DE LA TIERRA, RECURSOS NATURALES Y FORESTALES:** Las comunidades no cuentan con legalización de sus tierras colectivas y algunas de las tierras que ocupan se encuentran dentro de comarcas indígenas. La situación precaria de estas comunidades hace que, en materia de recursos naturales, forestales y derechos al carbono su situación sea también indefinida y precaria.

**INCORPORACIÓN EN LAS ACTIVIDADES REDD+, INTERESES Y BENEFICIOS:** La Coordinadora participó en el PNC a partir de la primera reunión de la Mesa Nacional REDD+ en septiembre 2012 y continuó participando activamente.

Para estas comunidades que dependen del bosque, REDD+ podría implicar algunas restricciones en el uso de recursos del bosque, así como mayor inseguridad en los territorios en los que habitan por interés de otros actores de recibir los beneficios del mantenimiento de la cobertura forestal. Podrían ser beneficiados si fueran considerados en la conservación de los bosques, control de reforestación, y desarrollo de alternativas económicas. Otro aspecto relevante sería la adjudicación de las tierras en las que habitan o como el brindar seguridad jurídica en la tenencia de las mismas. El manejo forestal es una opción de estrategia para garantizar acceso a beneficios.

### 2.1.4 Otros Sectores

#### **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs):**

Instituciones nacionales e internacionales incluyen diversas asociaciones de protección ambiental y de protección de los derechos indígenas. Las mismas han sido involucradas en actividades participativas y de capacitación de REDD. En la implementación de REDD+, algunas han apoyado la elaboración de productos específicos de su especialidad. Algunas de las ONGs se encuentran involucradas en la administración de proyectos piloto en bosques, enfocadas en aspectos relativos al manejo sostenible, tal como la WWF que se encuentra promoviendo el Manejo Forestal Comunitario en Tierras de la Comarca Emberá-Wounaan, en

Darién, Panamá, donde se han configurado empresas comunitarias con tal finalidad<sup>10</sup>; o Ancón, que es propietaria de y gestiona el área protegida Punta Paitiño. Los beneficios de incorporar activamente a las organizaciones es que permiten facilitar la llegada a sectores específicos de la sociedad, tales como mujeres indígenas o jóvenes, además de incorporar experiencias y conocimientos técnicos valiosos para integrar en el mecanismo REDD+.

## **SECTOR PRIVADO, INCLUYENDO LA INDUSTRIA FORESTAL:**

Existen organizaciones que agrupan estas entidades, como por ejemplo, la Asociación Nacional de Reforestadores de Panamá (ANARAP), creada en 1985<sup>11</sup>; el Sindicato de Madereros; y la Asociación de Industriales de la Madera que agrupa a las empresas de transformación.

Estas entidades han manifestado reiteradamente la necesidad de revitalizar al sector. Incorporarlas en el mecanismo podría ser relevante no sólo en términos de capacitación, sino también como socios necesarios para contribuir al mantenimiento de los bosques maduros aliviando la presión de la demanda de madera también con plantaciones y reforestaciones. Es un sector que ha demostrado estar dispuesto a apoyar las iniciativas necesarias, tales como el anteproyecto de ley presentado en 2011, para revitalizar el sector forestal. Las principales organizaciones, tales como la ANARAP, la Asociación Nacional de Ganaderos (ANAGAN), y la Red de Reservas Privadas han sido parte de las consultas que se están realizando en el marco del Programa ONU-REDD que se detallan en la siguiente sección.

## **ESTADO PANAMEÑO:**

**TENENCIA DE LA TIERRA:** Las tierras que no son propiedad privada o colectiva son del Estado.

El derecho de propiedad sobre tierras estatales no puede adquirirse por su ocupación y posesión, sino que para obtener la propiedad de los terrenos, independientemente de que se tenga un certificado de posesión, el particular debe celebrar un contrato de **adjudicación** con el Estado.

Son estatales las **áreas protegidas**, las costas y las zonas de **manglares**, se prevé que las mismas **no serán objeto de titulación**, por lo que tampoco se harán reconocimientos de derechos posesorios posteriores a su declaración.

**RECURSOS NATURALES Y FORESTALES:** La norma establece que los recursos naturales “son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares,” por lo que, a través de la ANAM y en casos específicos de otras entidades, el Estado regula el uso de los recursos naturales, a través de concesiones y permisos. En relación a los recursos forestales, los bosques naturales, las plantaciones por el Estado en tierras del Estado y las tierras de aptitud preferentemente forestal son Patrimonio Forestal del Estado, y por tanto son inalienables, es decir, no pueden venderse ni afectarse (Ley 1 de 1994, art. 13). También pertenece al Patrimonio Forestal del Estado las tierras sobre las que están los bosques naturales, independientemente de la propiedad de la misma.<sup>12</sup>

**DERECHOS RELACIONADOS AL CARBONO:** No existe definición expresa sobre la propiedad de los derechos de carbono como tal en la legislación (ver detalle en el análisis en la sección relevante).

## **INCORPORACIÓN EN LAS ACTIVIDADES REDD+, INTERESES Y BENEFICIOS**

El Estado se ha involucrado en el diseño de REDD+ fundamentalmente a través de la ANAM, la autoridad que se encuentra a cargo de la regulación de los recursos naturales. Es muy posible que el Estado adquiera un rol coordinador principal en el desarrollo de REDD+ en el país.

<sup>10</sup> Para mayor información ver: [http://www.wwfca.org/nuestro\\_trabajo/bosques/manejo\\_forestal/forestal\\_panamá/manejo\\_forestal\\_comarca/](http://www.wwfca.org/nuestro_trabajo/bosques/manejo_forestal/forestal_panamá/manejo_forestal_comarca/)

<sup>11</sup> Cuyos asociados alcanzan alrededor de 50 entidades y personas (<http://www.anarap.com/?p=378>, accedido el 26 de Enero de 2014).

<sup>12</sup> En concordancia con esta información, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2008 define: “Áreas boscosas. **Tierras del patrimonio forestal del Estado que se pueden encontrar en propiedades privadas** o bajo dominio público del Estado, con cobertura forestal cuyo aprovechamiento debe acometerse mediante Planes de Manejo Forestal.”

## 2.2 PARTES NO IDENTIFICADAS EN DOCUMENTOS REDD+

El proceso de Evaluación de Medio Término del PNC fue una oportunidad para revigorizar la estrategia de participación e involucramiento de los diversos actores clave.

En el R-Plan y el Programa Nacional no hay evidencia de que, con excepción de COONAPIP, **otras organizaciones de la sociedad civil o representantes de las comunidades afro-descendientes hubieran participado de la consulta y validación de la propuesta**, así como la falta de un análisis de socios más profundo y amplio. Actualmente han sido más incluidos en el proceso de participación.

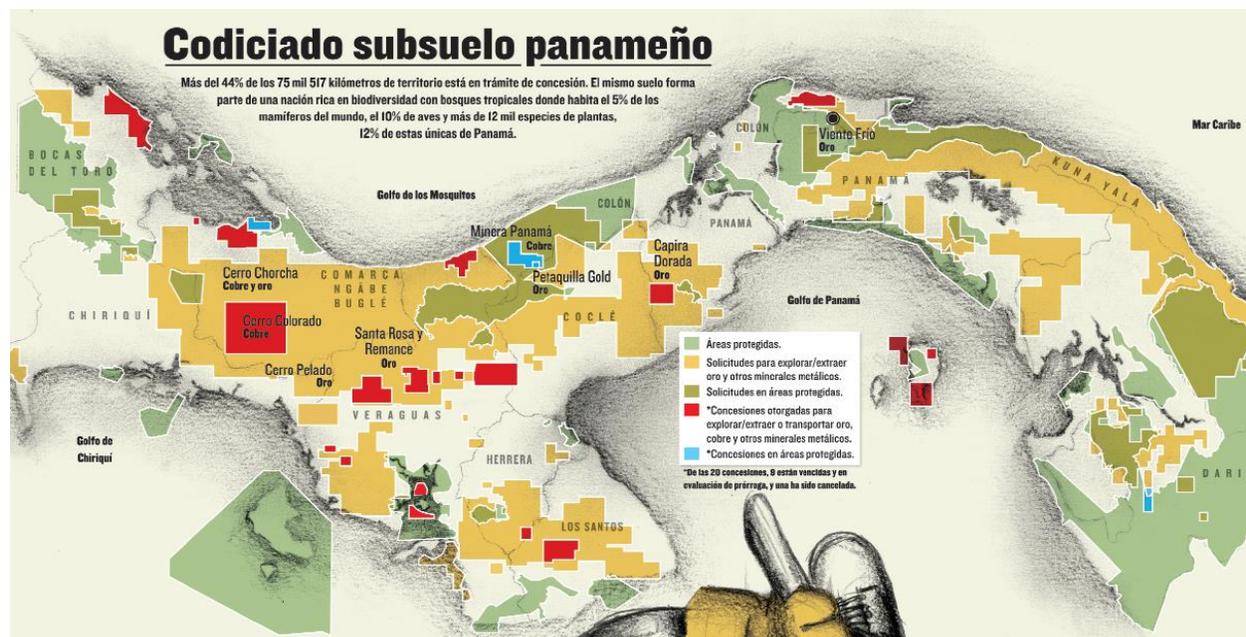
No existen referencias específicas en los procesos y documentos a la incorporación de actores más vulnerables **como mujeres y jóvenes**. Sin embargo, el informe del Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha mencionado, con ocasión de su visita a Panamá que, “recibió información que las **mujeres indígenas a menudo sufren discriminación dentro de sus comunidades, especialmente en lo que tiene que ver con su participación en las estructuras tradicionales de representación**, alegaciones que son de preocupación y ameritan atención.” (Anaya, 2014, párr 56).

- **AUTORIDADES LOCALES:** No hay en los documentos referencias al involucramiento de las **autoridades locales**. Sin embargo, dadas las diversas competencias y la fuerte influencia que tienen a nivel local, debe asegurarse el involucramiento y la capacitación de autoridades locales, particularmente aquellas de áreas de especial relevancia para REDD+. Un ejemplo de es relevante integrarlos es que **los impuestos provenientes de la explotación de los recursos naturales del distrito y de otras actividades que impactan el ambiente son recibidos por el municipio, por lo que estos se encuentran “interesados en autorizar toda actividad que le reditúe ingresos adicionales”** (FAO, 2003). La Ley General del Ambiente intentó atender este asunto a través de la creación de comisiones consultivas distritales (art. 21) integradas por el Alcalde, representantes del Consejo Municipal y de la sociedad civil para analizar temas ambientales y hacer observaciones y recomendaciones al administrador o administradora regional del ambiente. Sin embargo, el nivel de implementación es variado dependiendo del municipio.

- **SECTOR MINERÍA E INFRAESTRUCTURA:** Los resultados de un primer informe sobre costos de un programa REDD+ en Panamá, demuestran que los proyectos de desarrollo de infraestructuras y proyectos en curso tendrían un impacto significativo en la superficie de bosque. El **sector minero y de infraestructura**, fundamentalmente **hidroeléctricas y proyectos hoteleros** del país, son económicamente relevantes para el futuro del país. Por ejemplo, el último informe de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos reporta que se cuenta con **40 concesiones autorizadas de hidroeléctricas y 31 concesiones en trámite**,<sup>13</sup> incluyendo cuencas en donde existe un alto nivel de concentración de proyectos. Junto con el gráfico de solicitudes mineras en 2010 (de fuentes no oficiales) se evidencia la importancia de incorporar a estos actores en el diálogo de REDD en particular, y de comenzar a desarrollar un plan de desarrollo nacional consensuado que pueda visualizar en qué sentido Panamá querrá configurar su desarrollo en los próximos años. La propuesta de norma forestal de 2012 anteriormente mencionada había previsto la integración del sector forestal en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que podría ser un paso importante. También es clave involucrar a los ministerios sectoriales de dichas actividades.

---

<sup>13</sup> Autoridad Nacional de los servicios públicos, dirección nacional de electricidad, Martes 25 de Marzo de 2014, Disponible en: [http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/conce\\_otorgadas\\_tramite.pdf](http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/conce_otorgadas_tramite.pdf), accedido el 12 de Abril de 2014.



Fuente: Burica Press, 2010. Disponible en: <http://burica.files.wordpress.com/2010/08/mineria-en-panama.png>

En este marco, es evidente asegurar que el marco legal brinda certeza jurídica a los proyectos de protección del bosque que se desarrollen en el ámbito de REDD+ a través de, por ejemplo, el fortalecimiento del ordenamiento territorial y su transversalización intersectorial.

- **HABITANTES DE LA CIUDAD:** Por otra parte, un mayor involucramiento de los **habitantes de la ciudad** que se benefician de los servicios ambientales pero no brindan compensación ni están conscientes de esos servicios recibidos sería apropiado para dar sentido social y económico al mecanismo a lo interno del país.

### 2.3 OPORTUNIDADES GENERADAS POR REDD+

1. En líneas generales, REDD+ podría **generar oportunidades para afianzar los procesos existentes de titulación de tierras** de comunidades indígenas y campesinas, así como también un vehículo para adoptar las **medidas legales que simplifiquen y aseguren los derechos de uso y gestión de los recursos naturales y forestales.**
2. REDD+ podría ser una forma de apoyar a los **gestores de los bosques**, fundamentalmente **comunidades en situación económica precaria**, en general, a generar recursos de la conservación de los bosques, al mismo tiempo que favorece el mantenimiento de las prácticas tradicionales. Por otra parte, en el caso de los campesinos, REDD+ podría ser una alternativa para encontrar una forma de encauzar sus acciones y limitar la expansión de la deforestación.

**Los bosques en Panamá han sido-y continúan siendo- escenarios de conflictos y desaveniencias entre diversos actores e intereses. A pesar de que REDD+ pueda generar diversas oportunidades, no se puede negar el desafío de su implementación dada la diversidad de actores, intereses, y la falta de claridad del marco normativo.** En tal contexto, no extraña que el comienzo de la implementación de actividades para prepararse para REDD+ haya encontrado **dificultades**. Sin embargo, el resultado de los conflictos presentados entre las comunidades y la implementación de REDD+, en lugar de haber sido sólo un obstáculo también se ha vuelto una **oportunidad para redireccionar la implementación REDD+**, **las conversaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas, y los esquemas de participación para REDD+**. Aún resta por ver si este cambio de dirección logra que REDD+ se instale como un mecanismo de mejora de la gobernanza forestal nacional.

## 2.4 ESTRUCTURAS PARA INVOLUCRAR A LOS GRUPOS INTERESADOS

### Evolución del proceso participativo en el contexto de la preparación para REDD+ en Panamá.

Las estructuras de participación e integración de grupos interesados no se encuentran claramente definidas en el documento PNC.

Durante 2012 se contrataron consultores especializados para comunicación y se decidió el establecimiento de la Mesa Nacional REDD+. Hasta ese momento, la participación de actores de la sociedad civil se había dado principalmente en la **elaboración de productos específicos**, particularmente insumos técnicos para el proceso REDD+ (por ejemplo elaboración de escenarios de deforestación) y **alianzas** con algunas instancias académicas.

#### Mesa Nacional REDD+

La Mesa Nacional REDD+ se diseñó para catalizar la participación, comunicación y discusión de los insumos técnicos y los múltiples actores para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá. Inicialmente en el documento del PNC había sido considerada como una instancia temporal a ser reemplazada por un Comité Nacional REDD+ (CONAREDD), el que coordinaría la implementación de dicha Estrategia, pero el mismo no se implementó. **La Mesa Nacional se valoró como eje central para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+** y vincular insumos y temas técnicos de REDD+ con todos los actores relevantes.

Se realizaron dos reuniones, en Septiembre y Diciembre de 2012, en las que participaron 65 y 79 personas respectivamente, provenientes de instancias públicas, de cooperación, pueblos indígenas, academia y sociedad civil. Las varias sub-mesas se reunieron con distinta frecuencia hasta la suspensión de actividades en Marzo de 2013. Las sub-mesas también sirvieron como instancias de capacitación de sus miembros en varios temas.

A pesar de ser convocada por ANAM, la mesa **no contaba con una institucionalidad formalizada**, lo que suponía una debilidad en términos de lograr insertar REDD+ en el ámbito de las políticas nacionales y en la coordinación de todas las iniciativas REDD+ en el país (USAID, FCPF, GIZ).

En la reconfiguración del sistema de participación, **la Mesa Nacional, como espacio de concertación y discusión de actores relevantes para REDD+, adquiere una revalorización e institucionalización más fuerte.**

Luego de la finalización de la evaluación de medio término del PNC se vio la oportunidad para la revisión autocrítica, y para el **cambio sistémico y conceptual del programa**. Luego de la reanudación de conversaciones entre la COONAPIP y el gobierno, el PNC inició un proceso de escucha, para **consultar sobre cómo realizar la consulta** sobre los temas o problemas centrales.

Con seguimiento en lo propuesto en las Directrices ONU-REDD relevantes, se ha reestructurado un **Plan de Participación Pública (PPP)** en el marco de la aplicación del PNC que:

- Tiene por objetivo: **Llegar a contar con un borrador avanzado de la Estrategia REDD+ Panamá** en 2014, para en 2015 pasar a un proceso de **validación por canales formales y por mecanismos específicos aceptados por todos los actores clave del proceso.**
- Se entiende como proceso **colectivo de diálogo/construcción/transformación.**
- Pretende que la estrategia nacional sea congruente con un intenso proceso de escucha pública con base en valores de **igualdad/transparencia/respeto.**
- Es relevante que el mayor número posible de actores, y en cualquier caso que una mayoría de los actores directamente interesados, vean la Estrategia Nacional como un reflejo de un **amplio respaldo social.**

Además de las acciones descritas, se habilitó un canal de transparencia en el website de la ANAM.<sup>14</sup>

### **Enfoque Hacia un Borrador de una Estrategia Nacional REDD+**

Parte del “reenfoque” del PNC consistió en analizar las **posibilidades reales de acometer actividades** que pudieran realizarse coherentemente y brindar una **base sostenible para la continuación del proceso REDD+ en el país**, a cargo de las entidades nacionales competentes.

Un aspecto clave ha sido que el programa se redireccionó a un resultado menos ambicioso pero posible: generar un **borrador de propuesta de estrategia nacional REDD+ discutida por las partes y construida participativamente**.

Para ello, se desarrolló un Plan de Participación Pública (PPP) para preparar la Estrategia REDD+ como un **instrumento de visión común nacional y consensuado** para que REDD+ se entienda como un proceso más amplio de trabajo relativo a la gobernanza forestal nacional.

En ese contexto, hay productos técnicos (análisis, etc) que son claves para preparar la estrategia, pero hay otros que serán desarrollados una vez que la visión común en la estrategia así lo requiera. En relación a los aspectos legales, por ejemplo, se debe tomar en cuenta que hay elementos que deben desarrollarse **previamente a la estrategia para ofrecer opciones técnicas** pero, en última instancia, **serán los actores intervinientes en el proceso los que decidirán sobre qué opciones legales serán las que satisfagan sus visiones de Estrategia Nacional para REDD+**.

La implicación de este “reenfoque” es que, posiblemente, **parte de las actividades de preparación para REDD+ queden fuera del alcance del PNC, por razones de tiempo y presupuesto**. Sin embargo, el FCPF posiblemente apoye la continuación del proceso y, en tal sentido, las conversaciones para concretizar el comienzo de la implementación de los fondos del FCPF se han reanudado por parte del gobierno.

Puesto que el punto de arranque de la propuesta se dio en el contexto de disputa y ruptura del diálogo, las fases de la propuesta de escucha y participación contempla:

**FASE A:** Diálogo entre ANAM y COONAPIP para llegar a un acuerdo sobre las normas para la participación de los pueblos indígenas en la siguiente fase de ONU-REDD.

**FASE B:** Elaboración Participativa de un Borrador avanzado de la Estrategia REDD+ Panamá, que necesitará, al menos, todo el año 2014 para llegar al objetivo.

**FASE C:** Borrador final y validación de la Estrategia REDD+ Panamá (posiblemente quedará fuera del marco temporal del Marco de Resultados de ONU-REDD Panamá).

### **FASE B: ELABORACIÓN DEL BORRADOR DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+.**

Para trabajar en la construcción del borrador de la estrategia, se propuso abordar ciertas subfases. El documento de propuesta también incorpora elementos necesarios para el éxito y condiciones que son acordes a los valores y principios adoptados. Se han propuesto las siguientes subfases:

1. **Escucha activa o pre-diagnóstico percibido:** diagnóstico participativo sobre la percepción de la sociedad panameña sobre la situación actual del bosque y los desafíos a los que se enfrenta REDD+ en Panamá.

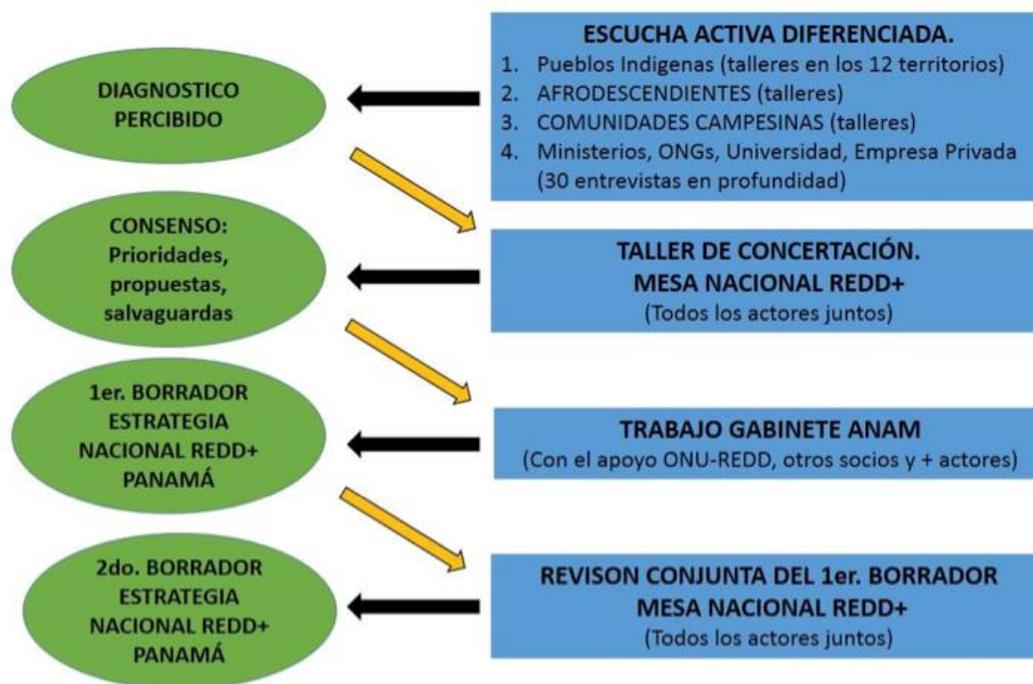
Ello se estructuraría en torno a:

- un proceso de consulta endógeno y autogestionado por cada uno de las **12 entidades territoriales de los pueblos indígenas**, en plena coordinación con COONAPIP.
- 2 talleres en **comunidades afrodescendientes**
- 3 talleres en **comunidades campesinas** especialmente dependientes y cercanas a zonas boscosas

<sup>14</sup> Ver: <http://www.anam.gob.pa/redd/index.php/parameters>, accedido el 13 de abril de 2014.

- 30 entrevistas en profundidad a **representantes connotados de ONGs ambientales, organismos internacionales (distintos a las agencias de NN.UU.), sector forestal privado, terratenientes y ganaderos, universidades y centros de investigación y organismos de la administración pública** (en sus distintos niveles territoriales).
  - Los cuatro documentos de síntesis de los talleres y entrevistas serán puestos a disposición del público, y se elaborará un documento de síntesis de los cuatro grandes grupos.
2. **Taller de concertación sobre los grandes temas en la Mesa Nacional REDD+:** compuesta por diversidad de actores con el objetivo que puedan debatir entre los actores sus percepciones; lleguen a un consenso sobre los problemas estratégicos que tiene el bosque en Panamá; evalúen cuáles de los mismos son abordables desde REDD+.
  3. **Convocatoria de la Mesa Nacional, para la elaboración del primer borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá:** ANAM elaborará con base en los procesos anteriores y apoyo del PNC, un primer borrador de estrategia que luego será publicitado y difundido. Se convocará a la Mesa Nacional REDD+ para la mejora y elaboración de un borrador avanzado, brindando recomendaciones a ANAM. Es posible que se requiera la organización de otra reunión de la Mesa para mayores ajustes del borrador.
  4. **Aprobación y oficialización por parte de ANAM de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá:** Esta fase, junto la de trabajos técnicos y acciones de participación para seguir avanzando en una mejora de los borradores de anteriores, arrancaría en 2015 y queda fuera del actual marco temporal del Marco de Resultados de ONU-REDD Panamá. Habrá más tiempo para acordar con pueblos indígenas y actores relevantes, ya que está vinculado con el Consentimiento Libre Previo e Informado (CLIP) y las salvaguardas.

El proceso se resume en el siguiente gráfico:



A la fecha de cierre de este informe (Mayo 2014), se acaban de realizar varios talleres de la subfase 1. Se cuenta con el documento síntesis de las 30 entrevistas profundizadas, así como prontamente se espera se

tengan los documentos síntesis de los talleres participativos.

## 2.5 RECOMENDACIONES

**A ANAM:** continuar con el redireccionamiento de la estrategia participativa para REDD+, manteniendo la consistencia con las decisiones y acuerdos y compromisos asumidos. Continuar tomando el liderazgo en el desarrollo de una estrategia consensuada y acorde a las visiones de los diversos actores.

En la coordinación del proceso actual de participación:

- Intentar **incrementar la participación** e involucramiento de las instituciones que tendrán que apoyar el proceso desde el gobierno, incluyendo el **Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Industria y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.
- Incorporar los **aspectos legales relativos al diseño del mecanismo** en la elaboración del primer borrador de la estrategia, dando tiempo suficiente para la consideración de tales aspectos.
- Asegurar el involucramiento temprano de actores previamente no involucrados, especialmente: actividad industrial, sector infraestructura, minería e hidroeléctricas; gobiernos locales en áreas clave para la implementación de REDD+.
- Asegurar que en el proceso participativo también se visualiza la participación de sectores vulnerables en el seno de los diversos actores, incluyendo mujeres y jóvenes.
- asegurar que el proceso sea inclusivo para incorporar y vincular a iniciativas y donantes que tengan intenciones de apoyar el proceso de preparación de REDD+ en Panamá.

**A la ACP:** Asegurar que las actividades y proyectos que realiza como pilotos en la cuenca del Canal pueden dar lecciones que lleguen al gobierno nacional para poder incorporar lecciones aprendidas en relación al desarrollo de REDD+.

**A ANAM, en colaboración con MIDA:** no descuidar el apoyo a la capacitación de pequeños campesinos y otros interesados para prácticas forestales que sean aptas con la tipología de suelos y cobertura de cada zona. Facilitar e incrementar intercambios con MIDA para la extensión de prácticas amigables con los bosques.

**A ANAM:** aprovechar las sinergias de REDD+ para potenciar los trabajos de ordenamiento territorial (especialmente en torno a las cuencas hídricas) de una forma más coordinada e inclusiva con otras entidades gubernamentales competentes. REDD+ puede apoyar procesos pero el ordenamiento territorial debe ver más allá de la conservación del bosque y analizar la incorporación del paisaje sostenible, tomando en cuenta también decisiones de proyectos y modelos de desarrollo a futuro.

**A ANAM:** Aprovechar la oportunidad para retomar la revisión de la norma relativa a los recursos forestales, revisar los aspectos aún no identificados y tratar de promover su adopción para facilitar la clarificación de aspectos legales clave para la implementación de REDD+ y mejoramiento de la gobernanza forestal nacional.

**AI PRCC:** Hacer seguimiento cercano a las lecciones aprendidas en el nuevo proceso de participación que está llevando adelante Panamá y recabar las lecciones aprendidas que puedan resultar relevantes para otros países de la región en la preparación para REDD+.

## **RECOMENDACIONES A OTROS PAÍSES EN PROCESOS DE PREPARACIÓN PARA REDD+:**

con base en el enfoque que ha resultado beneficioso para revitalizar el diálogo y el proceso REDD+ en Panamá, las posibles recomendaciones incluyen:

- Brindar relevancia al armado de la estrategia nacional como un instrumento participativo único y una oportunidad para construir una visión consensuada en torno a la gobernanza forestal.
- La participación puede ser una fuente de sostenibilidad/falta de legitimidad e inestabilidad.
- Readaptar y reajustar los documentos de programa para ir avanzando y atendiendo a los acuerdos internacionales y los conocimientos que van emanando en relación a REDD+.
- Rediseñar si es necesario las actividades de forma participativa, intentar evitar objetivos extremadamente ambiciosos: la complejidad que caracteriza el marco normativo en cuanto a tierras y recursos naturales, la situación históricamente conflictiva entre pueblos indígenas y el Estado y otros actores, los retos técnicos en cuanto a monitoreo y la complejidad institucional y política son elementos que requieren ser adecuadamente reflejados en el diseño de la estrategia REDD+
- Tomar los tiempos que sean necesarios para realizar los procesos de preparación y participación. REDD+ implica conceptos diferentes que requieren tiempo de incorporación para los distintos sectores de la sociedad, en particular para comunidades locales e indígenas y para campesinos. REDD+ es un proceso largo que abarcará más allá de la implementación de una iniciativa en particular, por lo que el gobierno tienen un rol clave que desempeñar en la coordinación de iniciativas y esfuerzos.

# 3.0 POLÍTICA, DERECHO Y REGULACIÓN DEL USO DE LA TIERRA Y LOS BOSQUES

Existen diversas normas que regulan la tenencia de los recursos naturales, así como también de los recursos forestales con relevancia para la implementación de REDD+. No obstante, la interpretación de tales normas no es la misma para diferentes actores, particularmente en relación a su propiedad y tenencia.

Asimismo, existen diversos incentivos perversos a la deforestación en la normativa relativa a la tenencia de la tierra, tal como la demostración de pertenencia de la propiedad de la tierra a través de la tala de los bosques. Además, hay pocos incentivos a la reforestación y casi ninguno para la conservación de bosques naturales. Algunos de estos aspectos fueron tratados en una propuesta de norma preparada en base a amplias consultas en 2012, aunque la misma no ha avanzado.

La situación de la gobernanza de los recursos forestales en Panamá es compleja, con altos niveles de tala ilegal, limitadas actividades productivas de reforestación que alivien la presión sobre los bosques y diversos conflictos asociados al bosque. Esto se acentúa con la situación de informalidad en relación a la tenencia de la tierra, particularmente en áreas de bosques. El marco legal de la tenencia es complejo, y considera la propiedad privada, la propiedad colectiva, un régimen de comarcas indígenas especial, áreas protegidas públicas y privadas, algunas con traslapes con comarcas ó tierras colectivas indígenas, así como varias peticiones por parte de pueblos indígenas de tierras colectivas que están pendientes de resolución.

Los esfuerzos del gobierno lograron mejorar la situación de la tenencia de la tierra en los años pasados, aunque aún quedan importantes desafíos, tales como lograr la demarcación de áreas protegidas y comarcas indígenas, y dar resolución a las peticiones de tierras colectivas. Estos aspectos deben ser atendidos en el marco de la implementación REDD+ para evitar que las áreas destinadas a REDD+ causen detrimento o afectaciones a sus habitantes.

## 3.1 POLÍTICAS, LEYES Y REGLAMENTOS QUE RIGEN EL USO DE LOS RECURSOS

### 3.1.1 Políticas que Rigen la Tenencia de los Recursos Naturales y los Bosques

#### A- TENENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES

Los recursos naturales son “de **dominio público y de interés social**, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares,” y “las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales serán adjudicadas de acuerdo con la legislación vigente” (Ley General del Ambiente, art. 64). La ANAM es la que provee permisos y autorizaciones para uso y explotación de recursos naturales; el Estado, a través de **ANAM** tiene la atribución de regular el **uso de los recursos naturales**.

#### Recursos naturales y comarcas indígenas

Uno de los aspectos más polémicos en la actualidad entre pueblos indígenas y el Estado panameño tiene relación con el tema de la propiedad de los recursos naturales. **No existe una respuesta definitiva a esta**

**cuestión, aunque parecería que la disposición de que los recursos naturales son de dominio público es la que prima.** Las normas más relevantes al respecto son:

- La Constitución Nacional (CN) establece que el Estado **reglamentará y aplicará medidas** necesarias para garantizar que la utilización de los recursos **naturales renovables** se lleve a cabo racionalmente (art. 120) y también la **ley reglamentará el aprovechamiento** de los recursos naturales **no renovables** a fin de evitar que se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales (art. 121). **La Constitución no dispone claramente la pertenencia de los recursos naturales.** Contiene además, previsiones relativas a las comarcas (arts. 123 y 127) que tienden a asegurar la conservación y el bienestar de esos grupos indígenas.
- **Según la Ley General del Ambiente,** la propiedad de los recursos naturales es de **dominio público.**
- En **comarcas,** si bien el Estado puede brindar autorización para utilización de los recursos naturales, los **pueblos indígenas tendrán derecho a una participación en los beneficios económicos** que pudieran derivarse (Ley General del Ambiente, art. 105).
- La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han realizado diversas consideraciones en lo que respecta a la limitación de la utilización de los recursos naturales, **entendiendo que la propiedad de los recursos,** en el caso de **territorios de los pueblos indígenas, pertenece a dichos pueblos** (Recio, 2011; CIDH, 2009).
- **Regulaciones comarcales relativas a los recursos naturales:** Existen regulaciones respecto a los recursos naturales en normas de creación de las comarcas indígenas. (Recio, 2011). Estas normas deben ser consideradas en relación a los recursos naturales en cada comarca, aunque deben ser interpretadas de forma armonizada con la normativa nacional e internacional aplicable.

#### **Ejemplo de Algunas Comarcas en Relación a la Propiedad de los Recursos Naturales**

Existen diversas provisiones relativas a los recursos naturales en el marco de las normas de creación de las comarcas. Por ejemplo:

Para el caso de la comarca **Emberá-Wounaan:**

- El Decreto Ejecutivo de su creación establece que los **recursos naturales existentes en la comarca son patrimonio colectivo del pueblo Emberá-Wounaan.** El **Congreso General en coordinación con la ANAM** definirá e impulsará las políticas de protección, conservación, uso, explotación y aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y del ambiente (DE 84 de 1999, art. 95).

Para el caso de la comarca **Kuna de Wargandi:**

- El Decreto Ejecutivo de creación de la comarca dispone que los **recursos naturales y la biodiversidad** existentes en la Comarca son **patrimonio colectivo del pueblo Kuna Wargandi** (DE 414 de 2008, art. 53) y que el **aprovechamiento, protección y conservación** de los recursos naturales se realizarán de acuerdo con las leyes nacionales del ambiente y las prácticas tradicionales (art. 54).

## **B- RECURSOS FORESTALES**

La regulación de los recursos forestales es amplia e incluye diversos aspectos que van desde principios de la política forestal hasta la regulación de la fiscalización, monitoreo y manejo de estos recursos. No sólo desde la perspectiva de la tenencia de los recursos, sino que también desde la perspectiva de la situación de los recursos forestales en Panamá, es necesario revisar algunos aspectos clave de la norma y ver cómo esto afecta en la práctica.

### **MARCO LEGAL PARA LA TENENCIA DE LOS RECURSOS FORESTALES**

Como se mencionó anteriormente, existen distintas interpretaciones relativas a la propiedad de los recursos forestales. Siguiendo las disposiciones de la Ley Forestal (Ley 1 de 1994) se puede distinguir:

## BOSQUES NATURALES

Definición de bosque natural	Formación vegetal <b>leñosa, nativa</b> , con predominio de <b>especies arbóreas</b> , o que por su función y composición, deba considerarse, como tal (Ley I de 1994, art. 5.1). Se incluyen como bosques naturales los bosques <b>primarios</b> (art. 1.12), <b>secundarios</b> <sup>15</sup> , <b>los intervenidos</b> <sup>16</sup> y <b>los manejados</b> <sup>17</sup> . (Res. JD 05-98, art. 1.11.)
Permisos para su aprovechamiento	El aprovechamiento de todos los <b>bosques naturales</b> es sujeto a <b>permisos o concesiones</b> que brinda el Estado, ya que éstos son parte del <b>patrimonio forestal del Estado, que es inalienable</b> (Ley I de 1994, arts. 10 y 12) independientemente de la propiedad de la tierra. La práctica y la interpretación han conducido a considerar que bosques naturales serían aquellos que <b>no han sido establecidos o creados por el hombre, ni tampoco sometidos a regeneración manejada</b> .
Otros bosques que son patrimonio del estado incluyen las tierras sobre las que se encuentran bosques naturales	También forman parte del patrimonio forestal del Estado: <b>plantaciones por el Estado en tierras del Estado, tierras del Estado de aptitud preferentemente forestal</b> y las <b>tierras sobre las que están los bosques naturales</b> , independientemente de la propiedad de las tierras. Esta última consideración, también se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2008, que define las áreas boscosas como “tierras del <b>patrimonio forestal</b> del Estado que se pueden encontrar en <b>propiedades privadas o bajo dominio público</b> del Estado, con cobertura forestal cuyo <b>aprovechamiento debe acometerse mediante Planes de Manejo Forestal</b> .” Es compatible que un territorio sea parte del Patrimonio Forestal del Estado por tener bosques naturales y el terreno sea, al mismo tiempo, de propiedad privada, por ejemplo.
La asignación de la condición de patrimonio del estado parece apuntar a asegurar su protección	En este sentido, la <b>propuesta de ley forestal elaborada en 2012</b> propone como parte de la definición del Patrimonio Forestal del Estado “las tierras forestales del territorio nacional que, sin perjuicio del régimen de propiedad de la tierra, sean asignados oficialmente por los instrumentos de ordenamiento forestal del territorio a los <b>usos de protección y producción forestal sostenible</b> .”
Sin embargo esta provisión es cuestionada por pueblos indígenas, entre otros.	La <b>propiedad de estos bosques así planteada es jurídicamente cuestionada por diversos actores</b> , fundamentalmente los pueblos indígenas y las autoridades comarcales, que sostienen que el bosque dentro de las comarcas pertenece colectivamente a las comarcas, ya que ellos han asegurado su conservación y protección.

## BOSQUES ARTIFICIALES

Definición aplica régimen de bosque artificial a regeneración manejada	Formación vegetal, leñosa, arbórea, <b>establecida o creada</b> por el hombre (art. 5.2). <b>Reforestación</b> : La acción de poblar o repoblar con especies arbóreas o arbustivas, mediante plantación, regeneración manejada o siembra, cualquier tipo de terreno (art. 5.7). <b>Plantación forestal</b> : Masa boscosa producto de la reforestación (art. 5.8).
--	--

<sup>15</sup> Según la norma es **bosque secundario**: masa forestal que se desarrolla **naturalmente** después de la desaparición total o parcial de otra anterior.

<sup>16</sup> Se entiende por **bosque intervenido**: aquél que ha sido objeto de acciones de **extracción de productos forestales** como madera, palmito y otros, provocando **importantes alteraciones** en su estructura y composición florística original (Res JD 05-98, art. 1-10)

<sup>17</sup> El artículo 5.13 de la Ley I de 1994 define la **regeneración manejada**: (Bosque Natural Manejado) Es la **acción de propiciar mediante técnicas silvículas de manejo**, el origen, crecimiento, desarrollo y aprovechamiento de especies arbóreas de forma natural en cualquier tipo de terreno. La Resolución JD-05-98 lo define como: la **aplicación de técnicas silviculturales y criterios forestales**, tendientes a la administración y ordenamiento forestal en el tiempo y el espacio, cuyo propósito final es la producción sostenible de productos forestales, y la conservación de procesos esenciales sin afectar la capacidad de renovación o recuperación biológica y económica del bosque para **asegurar la sustentabilidad del recurso**.

Los bosques sometidos a **regeneración manejada** y los **bosques que de ella resultaren**, recibirían el mismo trato de una reforestación (art. 5.13).” Para ello, deben ser registrados en el **registro forestal de la ANAM**<sup>18</sup>.

Para el caso de “los bosques artificiales de propiedad privada” plantados a expensas del propietario, se permite al **“dueño” aprovecharlos cuando así lo estime conveniente**, con excepción de los bosques protectores de cuencas (Ley 1 de 1994, arts. 23, 24 y 42).

En el caso de las **comunidades indígenas**, se establece que “los árboles o bosques establecidos mediante plantación o reforestación, en áreas indígenas, podrán ser aprovechados **previa notificación a ANAM, siempre y cuando los mismos sean registrados en ANAM** (Res JD 05-98, art. 50). Así, el registro en ANAM de los bosques artificiales tiene un rol fundamental en la facultad de su aprovechamiento.

En definitiva, la diferenciación entre un **bosque natural y artificial conforme a la normativa actual radica en la aplicación de técnicas silvícolas de manejo, desarrollo y aprovechamiento forestal**. En la práctica, esto se ve en la inscripción de los recursos forestales en el registro de la ANAM y la existencia de un plan de manejo.

La finalidad perseguida parece ser la **producción sostenible de productos forestales, sin afectar la capacidad de renovación o recuperación biológica y económica del bosque**. De esta manera, la norma intenta fomentar el manejo sostenible del recurso forestal, dando a aquellos que lo realizan, la posibilidad de acogerse al régimen de bosques artificiales que, en principio, debería ser distintivo en términos de tenencia- y posiblemente de beneficios- asociados a los de bosques naturales.

Esta interpretación es disputada y, en particular, los pueblos indígenas disienten con la visión de que el Estado es propietario de los recursos naturales y forestales que se encuentran en las comarcas.

**Las dificultades en torno a la interpretación de la tenencia de los recursos forestales, particularmente en relación a REDD+ y a la gestión de los bosques en general, sugieren que se revise la forma en que este aspecto es abordado por la norma**. De lo contrario, sería la Corte Suprema de Justicia la que tendría la última palabra en la interpretación del contenido exacto de la norma. En este sentido, la implementación de REDD+ requeriría brindar mayor seguridad jurídica fortalecida con base en acuerdos que permitan una gestión armoniosa y no disputada de los recursos.

## PERMISOS Y CONCESIONES FORESTALES

Para la finalidad de aprovechamiento, conviene señalar que los bosques, a su vez, son clasificados con base en su función, ya que se pueden realizar aprovechamientos racionales de recursos forestales en **bosques productores**, mientras que los bosques de **protección y los bosques especiales**, sólo podrán ser sometidos a actividades de aprovechamiento compatibles con la naturaleza y objetivos de su creación, con base en sus respectivos planes de manejo y normas técnicas determinadas por ANAM (Ley 1 de 1994, art. 25).

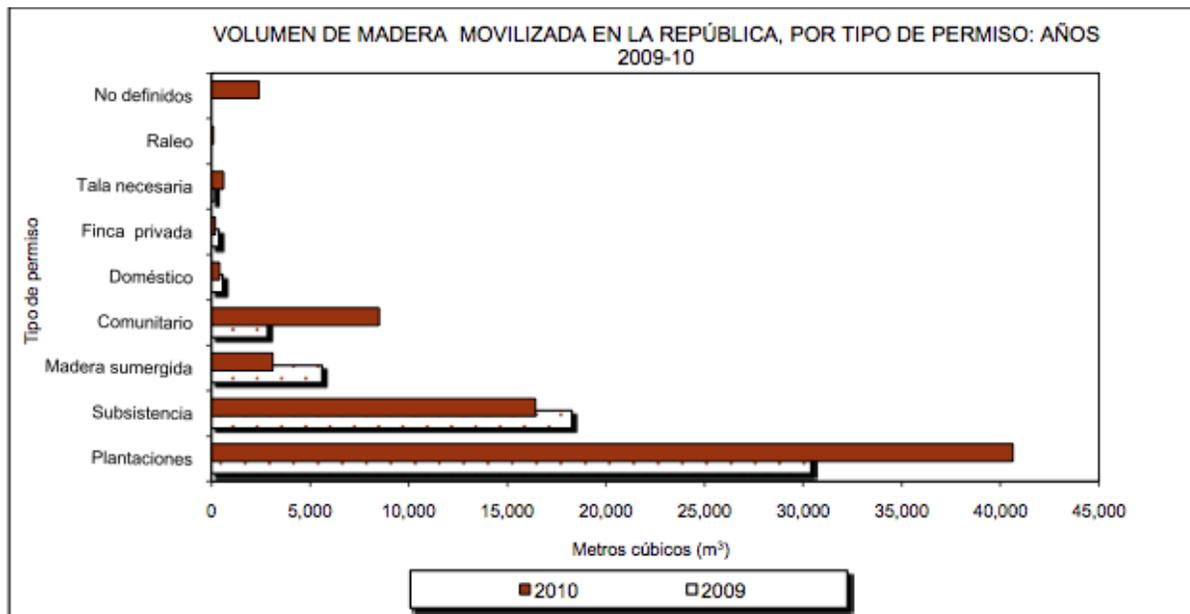
Bosques (por su función)	<b>Bosques de producción:</b> aquellos en los que resulte posible aprovechar en forma intensiva y racional con rendimiento sostenido, productos forestales de valor económico.
	<b>Bosques de protección:</b> Aquellos que sean considerados de <b>interés nacional o regional para regular el régimen de las aguas; proteger cuencas hidrográficas</b> , embalses, poblaciones, cultivos agrícolas, obras de infraestructura de interés público; prevenir y controlar la erosión, etc.
	<b>Bosques especiales:</b> Aquellos dedicados a preservar <b>áreas de interés</b> científico, histórico, cultural, etc. y otros sitios de interés social y utilidad pública.

Para referencia, se estima que los bosques en Panamá comprenden (ANAM, 2008):

<sup>18</sup> Res JD 05-98, art. 38 prevé que toda vegetación natural arbórea en tierras privadas o con derechos posesorios, que se derive del enriquecimiento, manejo y cuidado de la regeneración natural y de la masa arbórea, podrá ser aprovechada. Los árboles y bosques manejados deberán ser registrados en ANAM (art. 39).

- 350,000 hectáreas de **bosques de producción** estatales que se encuentran fuera de las áreas protegidas, incluyendo 150,000 hectáreas que se encuentran en las comarcas indígenas.
- 1,900,000 hectáreas de **bosques de protección** con estrictas restricciones de aprovechamiento. Las Reservas Forestales -áreas de uso múltiple en las que se permite el aprovechamiento programado de los recursos forestales- cubren unas 346,400 hectáreas. A ellas cabe agregar, además, las reservas privadas.
- 174,435 has de **manglares**; de las cuales, 70,177 has forman parte del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas**.

Con el objetivo de asegurar que el aprovechamiento se hace de forma sostenible y planificada, se han incorporado una serie de **requerimientos relevantes** para el aprovechamiento de los recursos forestales la reseña de los mismos se incorpora en el Anexo a este informe.



(Fuente: Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hídricas, ANAM)

Como se ve en el cuadro, en la práctica, la ANAM no está otorgando concesiones de explotación, al menos en la región de Darién, sino que se utilizan mayormente los permisos de subsistencia (para individuos), comunitarios y de explotación en finca privada (CONADES, 2008).

Las condiciones de pobreza de las comunidades indígenas y los pequeños campesinos hacen que la actividad forestal sea una de las **pocas oportunidades de ingreso**, y conduce a que o corten y vendan madera o bien permitan que corten madera en su territorio la red de intermediarios forestales que operan en la zona, lo que tiene particular efecto en el caso de especies forestales que actualmente han adquirido un alto valor comercial, como el cocobolo. (Argüelles, 2010). Además, **la producción forestal sostenible implica costos de elaboración altos**, incluyendo para elaborar planes de manejo forestal y estudios de impacto ambiental que no se amortizan en un año de operación. A esto debe sumarse los costos de los programas anuales operativos y las cuotas de ANAM, municipio y comarcas para el caso de las empresas privadas. Además de los costos que implican las demoras en la obtención de permisos forestales y/o autorización de planes de manejo forestal. Bajo estas condiciones el manejo forestal no parece ser una actividad rentable ni para las comunidades ni para los industriales, por esta razón todos prefieren permisos que no tiene perspectiva de sostenibilidad (Gutierrez, 2010). Así, casi la **única fuente de abastecimiento de madera rolliza para el mercado nacional en la actualidad son los permisos comunitarios de las comarcas indígenas y los**

**permisos de subsistencia en fincas privadas.** No sólo el objetivo original de tales permisos no debería ser comercial, sino que tampoco se garantiza un flujo constante al mercado.

La disminución de los permisos comunitarios para evitar esta situación, también tiene un lado negativo, ya que tiende a fomentar una **oferta ilegal** ante una demanda nacional en rápido crecimiento debido al auge en la construcción (ANAM, 2008).

En definitiva, la producción local de materias primas, agrícolas y forestales, representan para la economía nacional no más que el 3.3% del Producto Nacional Bruto (Díaz, 2012).

### **3.1.2 Políticas Relacionadas con Incentivos**

El marco legal contiene pocos incentivos al mantenimiento de la cobertura forestal y diversos incentivos perversos para la deforestación en distintos instrumentos de regulación, incluyendo en normas como la Constitución, el Código Civil, entre otras. La identificación y eliminación de estos incentivos que, por largo tiempo, han contribuido a formar la cultura de la necesidad de “limpiar” el bosque, deben ser cuidadosamente analizados, incluyendo en la normativa de promoción agrícola e industrial y revisados para asegurar mayores sinergias para la implementación de REDD+. A continuación se incorporan algunos ejemplos.

#### **A- INCENTIVOS A LA REFORESTACIÓN**

Existen incentivos mayormente dirigidos a actividades de reforestación o plantaciones, más que a aquellas de mantenimiento de áreas de bosque natural, incluyendo incentivos fiscales y el ofrecimiento de visa temporal y visa de largo plazo que puede dar lugar a la ciudadanía para inversiones en reforestación que supere determinados montos.

En materia de incentivos a la actividad forestal, estos son escasos, muchos se encuentran dispersos en diversas normativas, con escaso nivel de implementación y fundamentalmente se enfocan en plantaciones (Díaz, 2012). La Ley 24 de 1992, luego modificada por la ley de Equidad fiscal de 2005, incorporó interesantes incentivos para la reforestación, que luego fueron disminuidos. No obstante, durante su implementación inicial generó importantes incrementos en superficie reforestada, aunque fundamentalmente fue con especies comerciales, tales como teca (Díaz, 2012). La ley 1 de 1994, ley nacional forestal, también intentó incorporar incentivos para la reforestación, aunque en menor medida para el mantenimiento de bosques naturales. Algunas provisiones establecen por ejemplo que toda superficie de tierra en propiedad privada **cubierta de bosques naturales o artificiales** quedará exenta de todo impuesto nacional (art. 43)

**Sin embargo, la principal dificultad no sólo radica en la formulación de la normativa, sino también en la escasa o falta de implementación de estos incentivos (Díaz, 2012).**

No existe en la normativa ningún requerimiento en cuanto a especies y forma en que se debe repoblar, lo que ha resultado que en Darién, donde más ha aumentado la proporción de reforestación en el país, se ha producido un **creciente proceso de reforestación con especies exóticas, casi exclusivamente teca**, sin que, hasta la actualidad, se hayan realizado estudios para medir el impacto ambiental de las mismas sobre el suelo, biodiversidad y cuerpos de agua. Estas plantaciones han utilizado, en ocasiones, suelos aptos para otros cultivos (CONADES, 2008).

#### **B- INCENTIVOS EN LA PROPUESTA DE NORMA FORESTAL DE 2012.**

La **propuesta** legal, en su momento construida en base a consultas con diversos actores, pero que luego no ha pasado a debate, da prioridad nacional a establecer un régimen de incentivos forestales. Ésta incluyó un número de incentivos.

### Incentivos al Manejo Forestal Sostenible en la Propuesta

La propuesta integra un artículo con incentivos al manejo forestal sostenible, estableciendo pautas o normas generales que incluyen:

- la integración en el **Plan Nacional de Desarrollo** el manejo sostenible de los bosques naturales como un factor de la economía nacional;
- un **programa por ANAM para la propagación de especies nativas**;
- la creación del **Certificado de incentivo forestal**, como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de las actividades forestales que benefician al conjunto de la sociedad. Éste es transferible por endoso y servirá únicamente para el pago de cualquier impuesto, tasa o contribución nacional del tenedor del título;
- incentivos de percibir un retorno en el caso de comarcas, tierras colectivas y territorios indígenas cuando se verifique el cumplimiento del Plan de Manejo; y
- **reducción de cargos de operaciones** forestales en caso de uso de regentes forestales o certificación forestal voluntaria por alivio de la carga estatal de monitoreo y control.

Asimismo, establece que la ANAM prestará amplio apoyo a los actores forestales a efecto de que sus operaciones de manejo forestal sostenible califiquen como actividad elegible en materia de mitigación del cambio climático y perciban las compensaciones correspondientes.

Finalmente, también se prevé que la cosecha forestal autorizada pueda constituir una garantía real de créditos, debiendo contarse con un certificado emitido por la ANAM respecto a titularidad, volumen, especies, árboles georeferenciados y valor comercial medio.

### C- INCENTIVOS PERVERSOS PARA LA DEFORESTACIÓN: ÁREAS “INCULTAS” Y “FUNCIÓN SOCIAL” DEL USO DE LA TIERRA

Según la Constitución Nacional el Estado no permitirá la existencia de **áreas incultas, improductivas u ociosas**, fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios de la tierra (CN, art. 123).

Así, la función social de la propiedad privada debe contemplar **obligaciones para su dueño por razón de la función social que (ésta) debe llenar** (CN, art. 48) y el Estado **puede expropiar** la tierra por motivos de **“utilidad pública o de interés social”** definidos en la ley, mediante juicio especial e indemnización (CN, arts. 48 y 51). Esto, a primera vista, parece incompatible con el mantenimiento de la cobertura forestal para su conservación.

El antiguo Código Agrario incorporaba desincentivos impositivos y posibilidades de expropiación en “tierras ociosas” cuando la tierra no llena la “función social” (La ley 37 de 1962, arts. 33 y 34). En el nuevo Código Agrario (Ley 55 de 2011), se mantiene el concepto de función social, pero también se reconoce el cumplimiento de **la función social, económica y ambiental; considerando la ambiental como utilización del bien para la conservación y restauración de la flora y fauna del país o de sus recursos naturales (art. 2.6.)**. Conservar o proteger el bosque podría encuadrarse en esta clasificación, aunque debe tenerse en cuenta que el procedimiento de expropiación de la norma por “el incumplimiento de la función social o el interés social urgente,” contiene plazos de notificación breves, y el Estado puede tomar “posesión del bien agrario, sin que ello implique el pago previo de la indemnización”(art. 251).

El Nuevo Código también establece que el desarrollo de la actividad agraria que realiza el **productor agrario no propietario debe ser favorecida frente al propietario no productor** (art. 8); aunque esta norma debe también leerse tomando en cuenta el deber del propietario de hacer un correcto uso del suelo “de conformidad con la clasificación ecológica, a fin de evitar la subutilización y disminución de su potencial productivo”(art. 125).

### D- INCENTIVOS PERVERSOS PARA LA DEFORESTACIÓN: LA POSESIÓN Y ADQUISICIÓN DE DERECHOS POSESORIOS

En Panamá, hay muchos casos de habitantes de tierras que no cuentan con el título de propiedad, sino con un título de posesión, es decir, una constancia del hecho que la tierra está bajo su posesión. Es común que cuando un poblador quiere comprar un inmueble que carece de título, realice un contrato de “transferencia de derechos posesorios”. Hay una serie de hechos que se consideran demostrativos de posesión y que pueden habilitar el logro de un certificado de posesión o la prueba de posesión para adquirir la propiedad de otro particular o del Estado (en procesos de adjudicación). Algunas de dichas actividades son contrarias al objetivo de preservar el bosque, por lo que esas normas son incentivos perversos a la deforestación con poderosa influencia. El cuadro a continuación describe las actividades que demuestran posesión de acuerdo a diversas normas.

<b>Normativa</b>	<b>Posesión-elementos</b>
Código Agrario: Posesión Agraria	Debe ser sobre un “bien de naturaleza productiva”; “actividad de hecho (...) por <b>periodo no inferior a un año</b> ”; conlleva el “ <b>ejercicio continuo o explotación económica, efectiva y racional</b> ” (art. 150); “ <b>iguales requisitos de posesión ordinaria</b> ” (Art. 151); “ <b>actos posesorios agrarios</b> ” (art. 154)- que son “ <b>los que desembocan forzosamente en la explotación económica, efectiva y racional del bien</b> ” (art. 155)- <b>Se pierde por “abandono de la cosa o actividad agraria, cesión a otro por título oneroso o gratuito, destrucción o pérdida, y posesión de otro predio agrario”(...</b> ) (Art. 156).
Código Civil	La posesión del suelo deberá <b>probarse por hechos positivos</b> , de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el <b>arrendamiento, el corte de madera, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras</b> , y otros e igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa posesión (Art. 606).
Legislación forestal sectorial	<b>Deforestación de las tierras</b> del Patrimonio Forestal del Estado, <b>no es elemento probatorio para adquirir derechos posesorios o títulos de propiedad.</b> Para <b>adjudicación de tierras o derechos posesorios</b> presentar un <b>plan de uso y manejo</b> acorde a su capacidad agrológica (Res JD 05-98Art. 14)
Ley de islas y costas (Ley 80 de 2009)	Reconoce la <b>posesión de una persona natural o jurídica por un periodo mayor de cinco años</b> sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras(...). La posesión se demuestra mediante el “ <b>uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra</b> ” e igualmente, mediante “ <b>actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes</b> ”, así como de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial. (...) (Art.3)  Territorio insular: se requiere, entre otros, 2. si el <b>uso de la tierra</b> por los ocupantes se dedicara a <b>fines específicos de desarrollo del país.</b> (Art. 9)  Los <b>fines específicos de desarrollo del país</b> se obtienen si se cumplen “ <b>metas acordadas con los programas nacionales de desarrollo</b> ” que establezca el órgano ejecutivo, garantizando el mayor beneficio para la colectividad y el aprovechamiento óptimo del territorio, en todo caso, dichas metas se cumplen cuando la tierra se dedique a uno de los <b>usos mencionados.</b> (art. 13)

Fuente: Recio, 2011.

Si bien la normativa sectorial forestal y ambiental intenta modificar la consideración de la deforestación como hecho demostrativo de la posesión, las otras legislaciones citadas parecen no ir en el mismo sentido. Los impactos de los incentivos a deforestar en la normativa fueron varios, Perafán y Messin mencionan, “**el Código Agrario contribuyó al impacto sobre los bosques de Darién, con su concepto de función social, que es condición para la solicitud del título y que se prueba con siembra o pastos para las dos terceras partes del área solicitada.**”

### 3.2 REGÍMENES DE TENENCIA

Las normas centrales que rigen el uso y la propiedad de la tierra en Panamá son complejas y comprenden diversos regímenes de tenencia. Aquí se presentará un resumen de los mismos pero se recomienda, para mayor detalle, revisar la descripción en E. Recio, 2011.

Existen, fundamentalmente, tres clases de propiedades, de acuerdo a la Constitución Nacional: 1. *La propiedad privada*, la cual está garantizada en la Constitución (art. 47); 2. *La propiedad del Estado*, en sentido amplio (art.

257 y ss.), 3. *La propiedad colectiva*, la cual se prevé para dos casos: 1. Para las *comunidades campesinas* en relación con tierras o predios agrarios y para las *comunidades indígenas* a fin de que estas logren su bienestar económico y social.

El siguiente cuadro resume el contenido de algunas de las situaciones descritas en esta sección en materia de tenencia de la tierra:

<b>Tipo de tenencia</b>	<b>Derechos en relación a la tierra</b>	<b>Principales conflictos en relación a la tenencia de la tierra y los bosques</b>
PROPIEDAD DEL ESTADO	Uso y disfrute: por sí mismo o puede brindarlo en concesión o arriendo a terceros Disposición: en áreas que no sean inadjudicables puede adjudicar los terrenos La norma limita esto en tierras de aptitud preferentemente forestal, áreas protegidas, manglares, entre otros	- proceso de adjudicación prolongados - gran nivel de informalidad de la tenencia: muchos predios que aún son del Estado se encuentran habitados desde hace tiempo - normas que favorecen evitar el cambio de uso de suelo no son estrictamente aplicadas
Concesión dada por el estado	Uso y disfrute de concesionario por duración del contrato (regulado por contrato de concesión en particular)	- se suelen utilizar para uso y explotación por terceros de áreas inadjudicables (ej. Costas).
Áreas Protegidas (AP) estatales	Uso restringido de acuerdo a la categoría y plan de manejo, de existir Contrato de concesión de servicios y administración de AP	- falta de demarcación de límites y de predios ocupados por habitantes antes de la creación - falta de planes de manejo, especialmente para los casos de traslape con territorios indígenas - invasiones y talas ilegales - falta de fondos para implementación de planes de manejo
PROPIEDAD PRIVADA	Uso, disfrute y disposición. Acción reivindicatoria Se puede transmitir por contratos y se puede afectar con derechos reales (usufructo, servidumbres) <sup>19</sup>	- invasiones, ocupaciones y talas ilegales - posibilidad de que tercero se instale con ánimo de poseer el terreno - falta de incentivos a la conservación de bosques naturales, incentivos limitados a reforestación
DERECHOS POSESORIOS	Uso y disfrute. Disposición de los derechos posesorios. Acciones posesorias (evicción)	- no se puede gravar la tierra ni tampoco crear derechos reales como servidumbre, hipoteca - invasiones, ocupaciones, talas ilegales
COMARCAS INDÍGENAS	Uso tradicional y disfrute. Autogobierno	- invasiones de terceros, ocupaciones y tala ilegal - falta de demarcación de límites y de existencia de habitantes al interior de la comarca antes de su creación - dificultades de coordinación en áreas de traslape con AP
TIERRAS COLECTIVAS	Uso tradicional y disfrute. Gobierno en colaboración con autoridades oficiales	- numerosos reclamos de tierras colectivas pendientes de resolución que generan inseguridad territorial - invasiones, talas, uso de recursos

<sup>19</sup> En derecho civil, derechos reales que se vincula a una cosa, en lugar de a una persona. Derechos reales incluyen la propiedad, el usufructo, la servidumbre, hipoteca, entre otros.

### 3.2.1 Propiedad Estatal

El Estado es propietario de las **tierras baldías** (Constitución Nacional, art. 258), que son aquellas que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Asimismo, el Estado posee tierras “patrimoniales” adquiridas por cualquier título.

#### Adjudicación de la propiedad estatal

Las tierras del Estado (tierras baldías) no se pueden adquirir por prescripción adquisitiva luego de que un individuo las ocupe por un periodo determinado, como sí ocurre en el caso de propiedad privada, sino que para transmitir la propiedad de esas tierras el Estado debe adjudicarlas o incluso puede darlas en arrendamiento. En el caso de adjudicación de propiedad puede ser de forma gratuita u onerosa. Según el Código Agrario anterior, en principio, todas las tierras estatales, salvo aquellas exceptuadas, son adjudicables (art. 26). Entre las excepciones se encuentran las áreas protegidas, zonas costeras y de manglar.

Asimismo, en diversos casos, el Estado brinda en concesión y arrendamiento bienes inmuebles, incluyendo en zonas que no son pasibles de adjudicación de propiedad, tales como riberas de playa, esteros, terrenos inundados por las altas mareas y áreas protegidas.

##### 3.2.1.1 Concesión

Las concesiones se brindan en terrenos del Estado para un propósito específico, tal como un desarrollo de bienes raíces, hotel, marina, etc. Las concesiones generalmente son otorgadas por un periodo máximo de 20 años (renovable). El contrato de concesión lo celebra el Presidente de la República con la participación del ministro del ramo respectivo. Por ejemplo, para el caso de recursos naturales renovables, le corresponde al Administrador General de la ANAM otorgar concesiones sobre éstos. La concesión es garantizada por el gobierno mediante un contrato específico, donde se establecen los derechos y obligaciones de ambas partes y generalmente incluye el uso y goce del bien en concesión. Se ha utilizado esta figura con frecuencia para las zonas de manglares, gestión de áreas protegidas, etc.

##### 3.2.1.2 Áreas Protegidas

La ANAM tiene la potestad de, a través del Órgano Ejecutivo, reglamentar la creación de áreas protegidas mediante leyes, decretos, resoluciones administrativas o acuerdos municipales (Ley General del Ambiente, art. 66), así como también administrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) para la conservación de la vida silvestre (Ley 24 de 1995, art. 4.2). A 2010, el SINAP contaba con un total de 89 áreas protegidas (APs), las cuales representan aproximadamente el 37.3% del territorio nacional; lo que equivale a 2,922,648 hectáreas. De éstas, 31.8% corresponden a superficie terrestre y 5.53% equivalen a la superficie marina. Concentran una porción relevante de los bosques remanentes del país por lo que **pueden ser un potencial ámbito de aplicación de REDD+.**

#### PRINCIPALES ASPECTOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

- La ANAM puede adjudicar **concesiones de administración** de las áreas protegidas (LGA, art. 66).
- Se pueden crear por **resolución** y se clasifican de acuerdo a diferentes categorías de manejo.
- Se regulan por su **instrumento legal de creación**, así como también por el respectivo **Plan de Manejo**, cuando existiese. Si no hay plan de manejo, se trabaja en función de Planes Operativos Anuales. Algunas AP cuentan con planificación estratégica, planes operativos y planes de control y vigilancia.

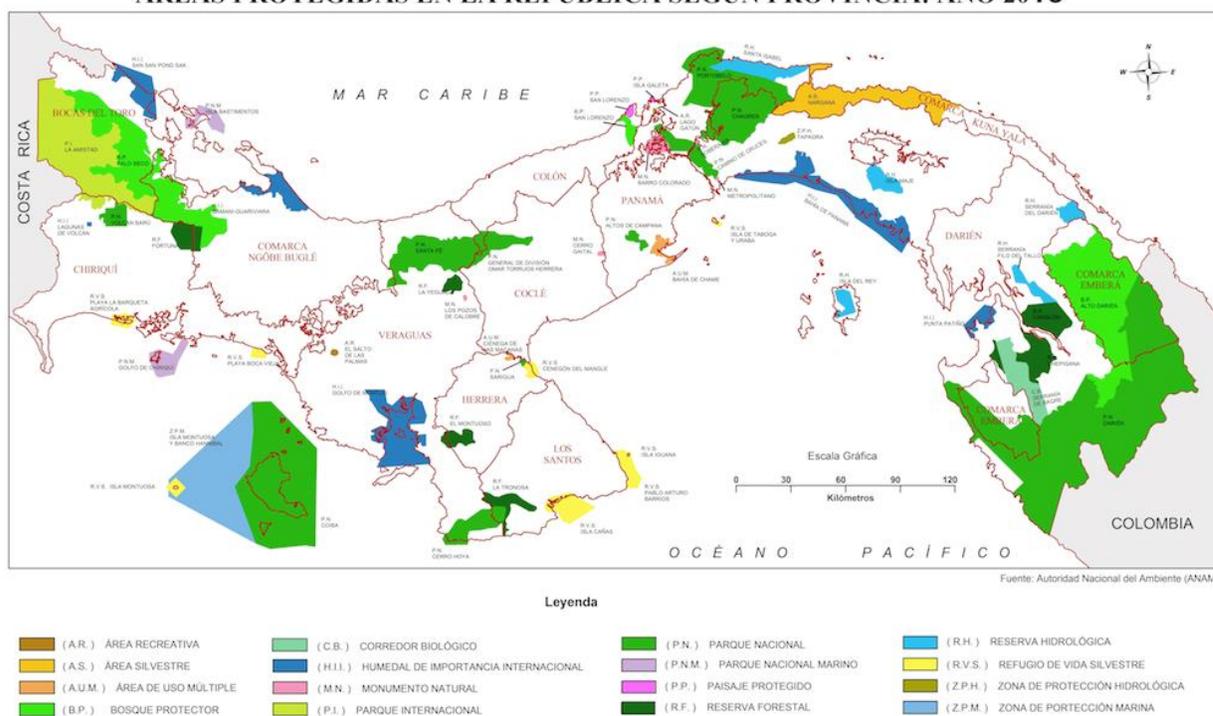
Sin embargo, la efectividad de su manejo en la práctica se ve comprometida por la **falta de recursos para implementar programas de conservación y elaborar los planes de manejo.**

## Contrato de Concesión en Áreas Protegidas

La LGA contempla la posibilidad de participación privada en la gestión de las áreas naturales protegidas por el Estado, estableciendo **concesiones de administración y de servicios**. Las primeras pueden celebrarse entre ANAM y una fundación o empresa privada, para actividades de manejo y conservación del área protegida y las segundas para prestar cualquier tipo de servicio dentro del área protegida. Esto es una apertura para que los **particulares puedan participar en la protección de áreas protegidas públicas sin que ello implique la enajenación o afectación alguna a la propiedad de estas áreas**. El concesionario tiene la facultad de uso y goce sobre los bienes que son objeto del contrato, por lo que la actividad debe ser compatible con los objetivos del área.

A continuación se incluye un mapa que contiene las áreas protegidas en Panamá a 2010.

### ÁREAS PROTEGIDAS EN LA REPÚBLICA SEGÚN PROVINCIA: AÑO 2010



(Fuente: Contraloría de la Nación, 2010).

La mayoría de las áreas protegidas del SINAP, incluso las de categorías de manejo restrictivas como parques nacionales, **tienen habitantes dentro y cerca de sus límites por fuera**. Gran parte de las áreas protegidas del SINAP fueron creadas con habitantes o comunidades dentro de sus límites; en algunos casos con títulos de propiedad y/o derechos posesorios. Los que habitaban un área protegida antes de su creación como tal pueden seguir habitando en la misma pero deben adecuar su comportamiento a las regulaciones del área protegida, teniendo en cuenta el Plan de Manejo y la posibilidad de establecer acuerdos de comanejo. En consecuencia, **la fecha de creación del área funciona como una fecha “de corte”** de reconocimiento de derechos posesorios y de propiedad al interior del área. Si los habitantes deciden vender el terreno, entonces el Estado tiene la primera opción de compra a través de la ANAM.

**El proceso de demarcación de un área protegida es esencial para establecer sus límites exteriores y también para delimitar y “sanear” los títulos de propiedad de los habitantes que allí habitaban al momento de su creación. Sin embargo, el número de áreas que se han logrado demarcar a la fecha**

es menor.

Toda esa situación se ha generado porque, desde antes de la creación de la ANAM y hasta el año 2012, las APs eran creadas con base al único requisito a presentar: un informe técnico y, aunque la mayor parte de las APs han sido producto de un proceso que incluía diferentes estudios, no existía una norma que estableciera el procedimiento y documentación mínima para su formalización. En relación a los requisitos de participación y consulta, con base en lo establecido en la Ley 6 de 2002, sobre transparencia de la administración pública, el Estado debería permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de los grupos de ciudadanos (Artículo 24), incluyendo acciones tales como construir infraestructura y zonificación, “entre otros.” Esto fue interpretado como estableciendo que la creación de área protegida debería ser sujeta a participación pública. Sin embargo, hasta al momento, la regulación de cómo los procesos participativos deben realizarse en el marco de esta ley no fue adoptada, un paso necesario para implementar la norma y brindar seguridad jurídica. Recientemente, se estableció un procedimiento para la creación y modificación de las APs de Panamá (Resol. ANAM AG 0916-2013), que incluye que para la creación de una AP se deban **describir sus límites, características socioculturales dentro del área, situación tenencial y mecanismos de participación social.**

Sin embargo, la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en fallo emitido el 23 de diciembre de 2013 en relación a un AP creada con anterioridad a 2013 parece ir en otra dirección respecto a la interpretación de los requisitos que aplicaban anteriormente, en este caso para la creación del AP Humedales de Bahía de Panamá (Resolución No. AG-0072-2009 de 3 de febrero e 2009). Tal creación fue creada sin realización de acto de participación ciudadana, tomando en base lo establecido la Ley 6 de 2002. En ese sentido, la Corte establece en su fallo:

1- **la ANAM puede expedir, sin necesidad de consulta ciudadana, resoluciones que demarquen un área protegida;**

2- el acto protege un **interés general de carácter ambiental**. Por lo tanto, cabe precisar que si se contemplara la anulación del acto administrativo en cuestión, se estaría en clara contradicción con los fines, principios y lineamientos que protege la legislación ambiental panameña;

En otras palabras, se daría paso a una **regresión en materia ambiental**. Regresión que resultaría de excluirse el Humedal Bahía de Panamá del régimen jurídico de protección y conservación de los ecosistemas existentes en la referida área protegida.

El **principio de no regresión**, supone que “la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad” (Peña Chacón, 2013).

Así, en relación a la implementación de REDD+, la demarcación y clarificación de derechos existentes en APs, así como los mecanismos necesarios para incorporar la participación de los habitantes aparece como esencial. El conflicto también atañe a las áreas de traslape de las comarcas y de los territorios indígenas con las áreas protegidas, ya que se requiere una **gestión de recursos naturales de forma coordinada** un desafío que aún en diversas áreas protegidas no se ha logrado realizar. **Se estimó que 903.000 ha de los territorios habitados por indígenas (actuales comarcas y territorios reclamados) traslapan con áreas protegidas, representando un 28% de la cobertura forestal madura en 2008 (Vergara-Asenjo, 2008).** Por ello, en las áreas donde hay habitantes y comunidades indígenas que han ocupado las tierras antes de la creación del área protegida- y que posiblemente no hubieran tenido participación alguna en su creación- la figura de manejo compartido (actualizada por Resolución AG-1103-2009) podría contribuir en las áreas donde las comunidades indígenas o locales estén interesadas en promover y compartir la gestión del área en coordinación con el Estado. Al año 2006, existían 14 experiencias de manejo compartido en el SINAP, involucrando actores locales y organizaciones que coadyuvaban con la ANAM en el manejo de diversas APs. La ANAM desarrolló un cuadro resumiendo estas experiencias hasta el 2006 (ANAM/UICN, 2006).

**El manejo compartido podría ser una oportunidad para fortalecer el posicionamiento institucional de la ANAM en las APs, así como también aseguraría el involucramiento de las comunidades que**

habitan dentro de sus límites o zonas de amortiguamiento en REDD+, a fin de asegurar el manejo adecuado de las APs y su conservación.

### 3.2.2 Propiedad Privada

En cuanto al régimen de la propiedad privada de la tierra, cabe mencionar que es reconocida por la Constitución (CN, art. 47) y que “implica obligaciones para su dueño por razón de la **función social** que debe llenar (CN, art. 48).” Y por ello, el Estado puede **expropiar** la propiedad por motivos de “**utilidad pública o de interés social**” definidos en la ley, mediante juicio especial e indemnización.

La propiedad da el **derecho de gozar y disponer de la cosa y de reivindicar la cosa** contra el poseedor (Código Civil, art. 337). En este contexto debe mencionarse que la Constitución establece una limitación a la duración de **obligaciones o limitación en la enajenación de bienes**, disponiendo que no hay bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, aunque valdrán hasta un **máximo de 20 años las limitaciones temporales al derecho de enajenar o condiciones** que retarden la redención de las obligaciones (CN, art. 292).

**La limitación de 20 años, dependiendo de cómo se configure REDD+ desde la perspectiva legal podría implicar una limitante a la asunción de obligaciones o condiciones para la conservación del bosque.**

Otra posible limitante para REDD+ es que la propiedad privada puede ser adquirida por un tercero por **prescripción adquisitiva**, luego de posesión de buena fe del bien por un determinado tiempo. Por lo tanto, sería relevante evitar el riesgo de que la **conservación del bosque induzca a un tercero a interpretar jurídicamente el abandono del terreno**, para ello las disposiciones relativas a la prueba de la posesión deberían ajustarse. La ley forestal ha previsto un incentivo en este sentido, **excluyendo de la posibilidad de brindar el reconocimiento de la posesión y el dominio por prescripción adquisitiva en fincas privadas**, calificadas como de **aptitud preferentemente forestal**, con plan de reforestación y de manejo aprobados en ejecución o por ejecutarse. (Ley 1 de 1994, art. 61.)

En todo caso, la implementación de REDD+ debería brindar **seguridad jurídica a las fincas que participan en la conservación del bosque en relación a estos riesgos.**

## CONTRATOS PARA PROTECCIÓN DE BOSQUES EN TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA.

A fin de brevemente reseñar las herramientas legales que existen para protección de bosques en tierras de propiedad privada, se incluye la clasificación propuesta por Casas Izasa, 2002. Se incluyen, la servidumbre ecológica (derecho real), el usufructo (derecho real), las reservas naturales privadas, el fideicomiso, el comodato, arriendo, donación, compraventa, testamento. Estos instrumentos legales son relevantes al momento de pensar en acuerdos que realizarán los propietarios o poseedores o tenedores del terreno para recibir una compensación por la conservación de los bosques. Así, estos brindan distintas características que deberán tomarse en cuenta al construir el mecanismo REDD+.

### INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA CONSERVACIÓN EN TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA EN PANAMA

Herramienta Legal	Norma Vigente	Características
SERVIDUMBRE ECOLÓGICA (DERECHO REAL)	CÓDIGO CIVIL, arts. 573 y ss.	Si bien la norma sólo regula la servidumbre tradicional, esta figura se enmarca como servidumbre voluntaria (art. 573), por la cual un particular incorpora de forma voluntaria sobre su predio un gravamen o limitación de uso en beneficio de un predio de otro dueño con el fin de conservación. En Panamá no ha sido ampliamente utilizada, la propuesta de norma forestal de 2012 pretendía regular algunos aspectos de la servidumbre ecológica, especialmente la legal (limitaciones de uso en zonas especiales como

		riberas de ríos).
USUFRUCTO (DERECHO REAL)	CÓDIGO CIVIL, arts. 452 y ss.	El usufructuario tiene el goce y uso de una cosa, y el nudo propietario conserva la posibilidad de disposición (i.e. venta) de la cosa. Por ejemplo un propietario de un terreno puede dar el usufructo a una entidad que realice actividades de conservación. A pesar de la existencia de un plazo, permite desarrollar acciones de conservación en mediano y largo plazo.
RESERVAS NATURALES PRIVADAS	LGA, art. 68	El artículo no ha sido reglamentado aunque ha emergido una red de reservas privadas de personas que voluntariamente quieren preservar sus tierras por el valor ambiental de las mismas.
FIDEICOMISO	CÓDIGO CIVIL, Decreto 16/84.	Una persona (fideicomitente) puede traspasar temporalmente a un tercero (fiduciario) ciertos bienes (tierras, dinero) para que los administre con un fin determinado. Existen en Panamá ejemplos con fundación Natura y en otros países de la región con otras ONGs.
ARRENDAMIENTO	CÓDIGO CIVIL, arts. 1294 y ss.	El propietario de un predio con valores ambientales puede arrendarlo a una entidad para su conservación, incluyendo obligaciones de hacer o de no hacer, aunque es una figura que se puede aplicar solo por un plazo determinado.
DISPOSICION TESTAMENTARIA	CÓDIGO CIVIL, arts. 797 y ss.	El Estado puede dejar a sus herederos una propiedad con una condición suspensiva, por ejemplo, de conservar o mantener una servidumbre ecológica en el predio heredado.
COMODATO	CÓDIGO CIVIL, arts. 1432 y ss.	Es un contrato de préstamo, que se podría aplicar en la entrega de una propiedad en comodato a una entidad conservacionista por un tiempo determinado con la obligación de conservación. Sin embargo, otorga sólo el uso y no el disfrute del bien por lo que no es tan frecuente.
COMPRAVENTA	CÓDIGO CIVIL, arts. 1215 y ss.	Puede trasladarse el dominio a entidades para la conservación del predio, afectada por una cláusula contractual que imponga un gravamen al predio para su conservación (usufructo, servidumbre, etc).
DONACION ENTRE VIVOS	CÓDIGO CIVIL, arts. 939 y ss.	Se puede utilizar para donar tierras a una entidad dedicada a la conservación y por ejemplo entregar el usufructo a una persona natural capaz de administrar la propiedad.

Fuente: CASAS-ICAZA

### 3.2.2.1 Derechos Posesorios

Dado el alto porcentaje de tierras sin título de propiedad, y la forma en la que se fue dando la migración en el país, se volvió muy común en Panamá el tener los “derechos posesorios” de la propiedad y transferir estos derechos como si se tratase de la **transferencia de la misma propiedad** aunque lo que se transmite es sólo la acreditación o el reconocimiento de la posesión, cuyos efectos son claramente más limitados que los de la propiedad. Aún hoy en día esta práctica continua siendo común, el gobierno ha puesto diversas iniciativas para dar la propiedad de los terrenos y clarificar la tenencia de la tierra, pero aún queda un gran número de predios por titular.



lado, incentivara una carrera por la captura de tierras de bosques. Dicha medida debería revisarse en profundidad para buscar un equilibrio entre incentivo de participación y evitar generar incentivos perversos.

### 3.2.3 Propiedad Colectiva

La propiedad colectiva “se prevé para dos casos, 1. Para las *comunidades campesinas* en relación con tierras o predios agrarios<sup>20</sup> y 2. Para las *comunidades indígenas* a fin de que estas logren su bienestar económico y social.” Menciona la Corte Suprema de Justicia que “Es evidente que se trata de un tipo de propiedad distinto (y está) sujeta a un régimen legal diferente del de las otras. (...) la institución de la propiedad colectiva (se instaura) en **interés de una colectividad, de un grupo social, cuyo bienestar, en cuanto grupo, se quiere preservar y ese propósito se “desvirtuaría” si los individuos de estos grupos pudieran individualmente disponer de la propiedad colectiva o si éstos pudieran arrendar o vender las tierras**<sup>21</sup>.

Los pueblos indígenas representan el 12% de la población panameña. Aproximadamente la mitad de su población se encuentra en Comarcas Indígenas, que representa el 22% del territorio nacional. Otra gran parte de la población indígena habitan fuera de las comarcas; algunas comunidades reclaman al Estado panameño el reconocimiento de sus comarcas y otras de sus títulos de tierras colectivas. Para ello, tendrán que probar su “ocupación tradicional” de las tierras, con base en la norma relevante. Para comprender mejor esto desde el punto de vista jurídico, se analizarán estos tipos de tenencia desde la perspectiva legal.

#### 3.2.3.1 Comarcas Indígenas

La Constitución panameña establece que “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” (CN, art. 127) y que “**la Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público**” (CN, art. 5).

Se crearon cinco comarcas indígenas para grupos Guna (tres comarcas), Ngäbe y Buglé (una Comarca) y Emberá y Wounáan (una Comarca en dos áreas: Cémaco y Sambu). El carácter de “régimen especial” de las comarcas, hace que su propiedad colectiva tenga carácter imprescriptible e inalienable (CN, art. 292). Las comarcas se aprobaron por una ley específica cada una, y sus Cartas Orgánicas (de cuatro de ellas) se adoptaron por Decretos Ejecutivos.

La propiedad a favor de la comunidad indígena se considera **imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable**, razón por la que no pueden ser vendidas a terceros que no pertenezcan a la comunidad, no pueden ser utilizadas como garantía en hipotecas o derecho real alguno que la limite y su transferencia es entre los miembros de la comunidad y su utilización se rige por los usos tradicionales. Tampoco es posible arrendarlas.

Existen **diversos conflictos** en las áreas de comarcas que incluyen las invasiones de “colonos” que talan los recursos forestales en las comarcas, así como la instalación de nuevos habitantes no indígenas. Las leyes de creación reconocen las posesiones existentes al momento de la creación de cada comarca, cuando esos derechos hubieran sido previamente reconocidos por Reforma Agraria. Sin embargo, como no hay registro claro de dichas posesiones y sus extensiones, hay poseedores que han ido extendiendo sus territorios, tomando aún más territorio perteneciente a las Comarcas. Otros invaden territorio en la esperanza de que se reconozca su derecho posesorio como anterior.

Como con las áreas protegidas, **la demarcación de los límites de las comarcas** y la determinación de los habitantes que se encontraban en su interior al momento de su creación es también **un desafío**. Sin embargo, la demarcación y clarificación de límites y títulos preexistentes a la creación de las comarcas podrían

<sup>20</sup> Para información sobre éstos, ver Recio, 2011.

<sup>21</sup> Corte Suprema de Justicia. Fallo No 7 de 24 de septiembre de 1993.

contribuir a resolver los actuales conflictos de invasiones de colonos y otros actores que talan los recursos forestales en las comarcas, así como prevenir la instalación de nuevos habitantes.

### **Autoridades en el Marco de las Comarcas**

Los pueblos indígenas cuentan con atribuciones de autogobierno dentro de las comarcas, incluyendo la elección de sus líderes locales y el control de sus asuntos internos por las autoridades tradicionales.

Hay dos referentes políticos: por una parte, las **autoridades tradicionales** y por la otra, las **autoridades públicas u oficiales**. En general, las **tradicionales** se representan en **instancias colectivas** a distintos niveles, tales como los Congresos Generales, Regionales y Locales, y a su vez suelen estar representados o presididos por una autoridad o dignatario que tiene la responsabilidad de ejecutar los acuerdos y decisiones y representarlo, tales como los Caciques Generales, Regionales y Locales, Sáhilas, etc. Las leyes comarcales contienen disposiciones relativas a las relaciones entre autoridades tradicionales y autoridades públicas.

El Código Procesal Penal reconoce la competencia de los jueces indígenas para tratar delitos cometidos dentro de las comarcas de acuerdo con el “derecho indígena”, salvo casos de homicidio, delitos relacionados con drogas y el crimen organizado, contra la administración pública y contra la economía nacional (Ley 63 de 2008, art. 48).

La Constitución Nacional permite a los integrantes de las comarcas elegir diputados, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos. Actualmente, siete de los 71 diputados de la Asamblea Nacional son indígenas, tres Ngábe y cuatro Guna, lo que resulta en una representación proporcional en el caso de los Ngábe buglé y sobreproporcional en el caso de los Guna a nivel nacional (Anaya, 2014). Como se verá en el capítulo 5, el rol de las autoridades tradicionales es fundamental en el funcionamiento de la comarca y también en el desarrollo de los procesos necesarios para el consentimiento de la implementación de iniciativas y proyectos.

### **3.2.3.3 Tierras Colectivas**

Debido a que las comarcas no abarcaron todos los territorios ocupados por comunidades indígenas, y especialmente en el área de comunidades Emberá, se adoptó la Ley 72 de 2008 que estableció un **procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas** por los pueblos y comunidades indígenas. Estas adjudicaciones no perjudican los títulos de propiedad y derechos posesorios certificados existentes (art. 10) y la propiedad de las tierras colectivas es “imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable”(art. 9).

Las tierras colectivas se diferencian de los regímenes especiales político-administrativos que constituyen las comarcas indígenas. Las tierras colectivas se encontrarán **reguladas por las entidades gubernamentales y privadas que coordinarán con las autoridades tradicionales planes, programas y proyectos que se desarrollen en sus áreas** (arts. 14 y 15). Se establece que el propósito del título de propiedad es el bienestar de las comunidades y que para tal fin debe establecerse la colaboración con las distintas autoridades. También reconoce que en caso 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” (art. 12).

Luego de la publicación de la reglamentación de la norma, en 2010, **diversas comunidades han presentado formalmente sus reclamos en el marco de esta norma**. Se ha podido recabar información sobre la entrega de títulos de propiedad colectiva en dos puntos del país, Caña Blanca y Puerto Lara, en Junio de 2012<sup>22</sup>, así como también en Piriati-Emberá de Alto Bayano. Existen dos pueblos indígenas, los Naso y los Bribri, que no han tenido reconocimiento de sus territorios como comarcas, a pesar de sus gestiones. En las áreas de estos pueblos existen actualmente conflictos con proyectos en realización y/o establecimiento de terceros y también se encuentran a la espera de sus peticiones de tierras colectivas (Anaya, 2014).

Entre las razones citadas para la demora de la resolución de estos casos por parte de la autoridad respectiva (ANATI) se cita la obligación de tener que atender a los reclamos presentados por particulares sobre los

<sup>22</sup> Fuente: <http://www.politicaindigenas.gob.pa/Seguridad-Territorial.html>, accedido el 25 de enero de 2014.

mismos territorios a través de procedimientos judiciales. Sin embargo, la espera, en algunos casos como en Platanares ha resultado en situaciones conflictivas en relación a la tala ilegal por terceros (Anaya, 2014).

La norma de tierras colectivas prevé que la ANAM 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 (art.13), así como también deberán consultarse los proyectos que se desarrollen en el territorio con las autoridades tradicionales (art. 14).

### 3.3 TIERRAS: DOCUMENTACIÓN Y CONFLICTOS

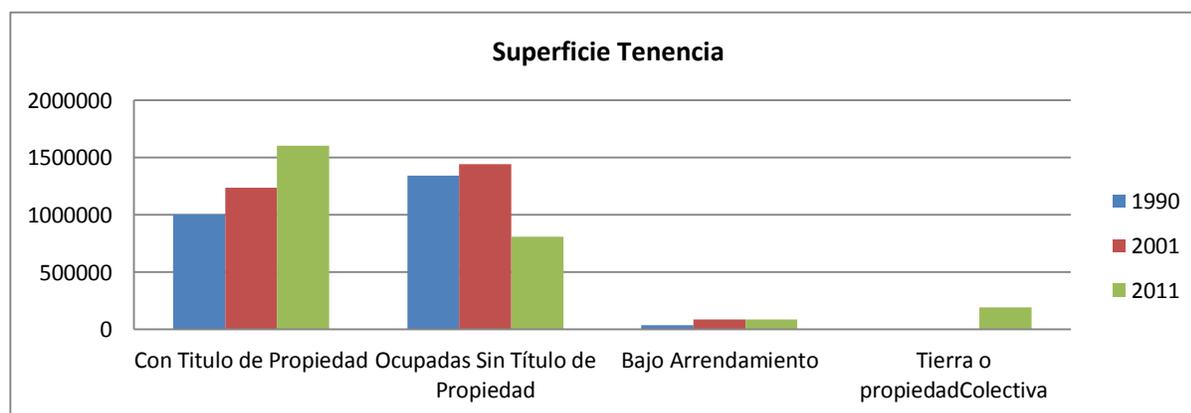
#### 3.3.1 Registro de la Tierra

Panamá cuenta con desafíos en temas de formalizar la propiedad de sus territorios. Existen esfuerzos y programas para promover la titulación de la tierra, así como diversos cambios que están sucediendo en la actualidad en los procesos de titulación y reclamos territoriales.

Desde 2001, el “**Programa Nacional de Titulación de Tierras**” (PRONAT), fue el principal programa de regularización de la propiedad de la tierra en los últimos años. Se aplica en áreas que se declaran “Zonas de Regularización”. Así, se adjudican en este contexto las tierras estatales (por ejemplo las baldías ocupadas con certificado de posesión por particulares). A pesar de los esfuerzos del programa, el proceso de titulación a veces demora debido a la superposición de títulos y diversos reclamos y conflictos en relación a la tierra.

En 2011 se estimó que habría cerca de un millón de propiedades en todo Panamá, de las cuales 540 mil estaban inscritas en el Registro Público y más de 400 mil eran derechos posesorios<sup>23</sup>. Entre las principales dificultades de titulación se citan la diversidad de títulos y posesiones que se contraponen sobre los mismos predios.

**Dinámica de la Tenencia de la Tierra en la república de Panamá de acuerdo a los censos agropecuarios de 1991, 2001 y 2011**



(Mariscal, 2012, página 35)

A nivel institucional, para la titulación y gestión de temas relativos a la propiedad de la tierra, hasta 2010 había siete instituciones del Estado con competencias relevantes, pero en 2010 se creó la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, establecida como **única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento en materia de tierras y demás bienes inmuebles**, independientemente de la propiedad y naturaleza legal de la tierra. El establecimiento de esta norma y los cambios que ha implicado a nivel institucional han supuesto **una transición en el proceso de titulación y**

<sup>23</sup> La Odisea de titular la Tierra, en: Martes Financiero, Edición N°683, de 14 de junio de 2011, disponible en: [http://www.martesfinanciero.com/history/2011/06/14/informe\\_central.asp](http://www.martesfinanciero.com/history/2011/06/14/informe_central.asp)

**administración de tierras en los últimos años que han resultado en notables retrasos de los resultados de las peticiones presentadas en el marco de la ley de propiedad colectiva.**

Otro factor de cambio en la situación de la tenencia de la tierra ha sido la titulación de zonas insulares y costeras. En un movimiento sin precedentes, el gobierno ha promovido desde 2009 la titulación de las **zonas costeras y el territorio insular**, a pesar de que según la CN, éstas pertenecen al Estado, son de uso público y no pueden ser objeto de apropiación privada (art. 258.1). Sin embargo, los impulsores sostienen que las islas solo puede enajenarse “para fines específicos de desarrollo del país” una vez excluida el área de uso público y siempre que sea declarada de “desarrollo especial”. Se estableció como marco para su realización la Ley 80 de 2009 (Recio, 2011).

A pesar de dichas modificaciones institucionales, según la norma, aún la **ANAM debe ser involucrada** en algunos procesos de titulación, especialmente en aspectos como la demanda de titulación condicional en las zonas protegidas por los ocupantes que se encontraban antes de la fecha de creación de las áreas; la demarcación física de las zonas protegidas; la zonificación y clasificación del uso real de la tierra; la titulación y demarcación de los territorios indígenas; entre otros

### **3.3.2 Registro Público de la Propiedad**

El derecho de propiedad se constituye **mediante su inscripción en el Registro**, por lo tanto, un título sin inscripción esta marginado del mercado formal. Sin embargo, el requerimiento de registro para la constitución del derecho de propiedad **no garantiza que las transacciones se inscriban efectivamente en la realidad.**

Entre los principales problemas existentes en el Registro, se han citado la doble inscripción, la superposición e indeterminación de límites. “Existen también contradicciones entre la realidad, la información que tiene el Registro de la Propiedad y la del Catastro nacional, y las normas que regulan estas entidades son inconsistentes y confusas” así como también “existen discrepancias entre la realidad en el predio, la información catastral y lo que el Registro Público de la Propiedad dice.” “Los títulos viejos son imprecisos, describiendo los linderos en base a cercas con vecinos y caminos que ya no existen”(Díaz Espino, 2009).

**REDD+ posiblemente, requerirá el registro de las limitaciones de uso de la propiedad. Para ello, resulta fundamental contar con un registro lo más actualizado posible.**

### **3.3.3 Modificación de los Usos de la Tierra**

Para disminuir o restringir el cambio de usos del suelo, existen una serie de disposiciones que intentan promover el involucramiento de ANAM en las decisiones relativas a esta cuestión. Sin embargo, su implementación es relativa.

## **NORMAS PARA EVITAR EL CAMBIO DE USO DE LA TIERRA**

---

**- Previo a la titulación de tierras o reconocimiento de derechos posesorios en tierras del patrimonio forestal del Estado, será necesario aprobación de ANAM previa inspección y evaluación técnica (Resolución JD 05-98, art. 13).**

---

**- Ningún organismo podrá “arrendar, vender, adjudicar o enajenar” tierras con bosques primarios pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado, sin previo avalúo de la autoridad correspondiente y opinión favorable de ANAM, el cual determinará su uso, de acuerdo a su vocación forestal.” (Ley I de 1994, art. 31)**

---

**- Para evitar el cambio de uso de suelo en áreas de bosques naturales de producción, establece que este tipo de bosques no podrán destinarse a la conversión para actividades no forestales (Res. JD 05-98, art. 12).**

---

**- En relación a predios con bosques y marcada pendiente determinada por la norma, no podrán realizarse cambios de usos del suelo no autorizados por la ANAM; aunque sí se permitirá el aprovechamiento de productos no maderables del bosque, previa presentación y aprobación de un plan**

---

---

de manejo (art. 3, Res AG 0092-2005). Para hacer efectiva la instrumentalización, la norma prevé que “la escritura pública de propiedad de los terrenos adjudicados, debe indicar la información sobre la superficie de bosques naturales existentes, las áreas de protección de acueductos rurales y las servidumbres de aguas (art. 6).

---

- El patrimonio forestal del Estado es declarado inalienable, intentando desalentar la conversión del bosque a otros usos, sin embargo, la misma ley I de 1994 prevé que “podrán excluirse de esta declaración aquellas tierras estatales de aptitud preferentemente forestal sobre las cuales se estén desarrollando actividades agropecuarias u otras dirigidas al bienestar de la población, en cuyo caso corresponderá a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del MIDA acordar con el ANAM los mecanismos correspondientes para el logro de estos fines” (art.12).

---

- Para el Darién, por Resolución AG 0092-2005, se intentó desincentivar el cambio de uso del suelo a través de la declaración de ciertas áreas de valor ambiental como inadjudicables. Se declaran inadjudicables:

- las áreas que conforman el SINAP;
  - las áreas de conservación propuestas por el Plan indicativo de Ordenamiento Territorial de Darién (PIOT);
  - áreas de humedales del territorio nacional;
  - las áreas boscosas que cumplan una función protectora de acueductos rurales previamente identificadas;
  - los terrenos en áreas de bosques naturales con alto potencial para la producción de bienes y servicios ambientales, excepto casos de ocupación permanente o actividad productiva visible (comprobada) y sostenible; y
  - las áreas de bosque natural deforestadas posteriormente al año 2000.
- 

### 3.3.4 Instituciones Responsables de Aplicar y Resolver las Disputas de Derechos de Propiedad

Como se mencionó anteriormente, actualmente la ANATI tiene un rol fundamental en materia de titulación y aspectos relativos a la propiedad de la tierra. Asimismo, cabe mencionar que en relación a temas de derechos posesorios, las autoridades locales también tienen un rol relevante.

Según el artículo 863 del Código Administrativo, son las autoridades de la República que deben hacer efectiva la ejecución de leyes y definir en materia de problemas de acaparamiento de tierras. Dichas autoridades son: el Presidente, los gobernadores en sus provincias, los alcaldes en sus distritos, los corregidores en sus corregimientos, los jueces de policía nocturnos cuando estén en servicio, los regidores en sus regidurías y los comisarios en sus secciones.

Los tribunales también tienen un rol relevante a través de medidas cautelares, acciones posesorias y de evicción y procesos de reivindicación de la propiedad. Cualquier persona (natural o jurídica) que quiera hacer valer un derecho (de propiedad o posesorio) o presentar una demanda contra un tercero con el mismo objeto puede acudir a los tribunales. El conocimiento de las demandas se determinan según la cuantía de las mismas (Código Judicial, art. 662). Lo anterior determinará la instancia que conocerá el proceso, siendo en los tribunales Municipales si son de menor cuantía y los Tribunales de Circuito si es de mayor cuantía. (art. 1230) En aquellos donde intervenga el Estado como parte en competencia y trámite, el proceso será de mayor cuantía (art. 664).

Además de las acciones que se pueden presentar ante los tribunales, cabe mencionar el impulso que el país ha estado brindando a **mecanismos alternativos de solución de conflictos** los que se encuentran regulados por el Decreto Ley No. 5 de 1999, que establece como mecanismos alternativos el Arbitraje, la Conciliación Extrajudicial y la Mediación.

### 3.3.5 Derechos Sobre los Recusos y Conflictos

Los conflictos por la tierra son diversos, fundamentalmente debido al **alto nivel de informalidad**, las **invasiones** de terreno, la **falta de demarcación** de comarcas y áreas protegidas, las **diversas idiosincrasias de uso del suelo** y la **falta de reconocimiento** de las tierras colectivas pendientes de reclamo de algunos

### Áreas Propuestas para el Trabajo de Proyectos Piloto por el Programa Regional de Cambio Climático

The Nature Conservancy, en el marco del Programa Regional de Cambio Climático, tiene intenciones de realizar un proyecto piloto en el área de Punta Paitiño en relación a REDD+. Sin embargo, autoridades respectivas han recomendado que, dada las actuales conversaciones gubernamentales con dirigentes de la comunidad Emberá, se realicen las consultas pertinentes antes de llevar adelante cualquier acción.

El área presenta ciertas dificultades desde la perspectiva legal en materia de tenencia de la tierra, ya que se trata de una reserva protegida privada con comunidades indígenas en su interior que no ostentan la titularidad de la tierra, por lo que se recomienda especial atención a los aspectos relativos a los derechos de las comunidades. De no ser viable tomar el tiempo necesario para tales consultas y coordinaciones previas, se recomendaría trabajar en otra zona del país.

pueblos indígenas y, por sobretodo, la situación de pobreza de muchas de las comunidades del bosque en el interior del país.

La definición legal de la propiedad de los recursos naturales es un asunto sensible que despierta controversias entre las comunidades indígenas y las autoridades estatales.

El alto nivel de conflictividad de algunos casos ha llegado al ámbito del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Por ejemplo, el 24 de abril de 2009, llamó la atención del Gobierno de Panamá en relación a la información recibida con respecto al supuesto desalojo forzado de miembros de las comunidades indígenas Naso de San San y San San Druy, en la provincia de Bocas del Toro<sup>24</sup>. Asimismo, ha habido diversos conflictos en relación a las poblaciones reubicadas de indígenas por razón de hidroeléctricas como en Alto Bayano y en zonas cercanas a Changinola. Existen diversos conflictos entre los proyectos y las comunidades indígenas, así como también diversos casos en los que las autoridades encargadas de la aplicación de las normas, incluyendo alcaldes y jueces, no conocen o no ven la relevancia de la aplicación de normas de protección de dichos territorios.<sup>25</sup> Ha habido diversos conflictos que no han recibido respuesta adecuada, habiendo llegado el caso de la comunidad Guna de Madungandí de Alto Bayano (caso 12354) hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde se encuentra pendiente de sentencia. Existen además otros casos ante las jurisdicciones nacionales.

El informe Prisma (PRISMA, 2013) y el Lic. Huertas (Huertas, 2014) sistematizan algunos de los conflictos en materia de tenencia de tierra y recursos que algunos de los pueblos indígenas de Panamá están afrontando.

En áreas de traslape con áreas protegidas, también hay diversas comunidades indígenas que deben considerarse, como por ejemplo en el Bosque Protector Palo Seco, en el Parque Internacional La Amistad, Parque Nacional Darién y en el Humedal Punta Paitiño.

<sup>24</sup> Los contenidos de esa carta se hicieron públicos en el informe anual al Consejo de Derechos Humanos del Relator Especial (A/HRC/12/34/Add.1, paras 340 - 347).

<sup>25</sup> Existen reclamos de las comunidades que no han sido atendidos. Por ejemplo, Autoridades implicadas en el traspaso ilegal de tierras, Panamá América, 21 de Septiembre de 2011, disponible en: <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1096157->, accedido el 28 de Enero de 2014.

### 3.4 RECOMENDACIONES

Dada la situación conflictiva en relación a la tenencia de la tierra en varios aspectos, REDD+ en Panamá deberá ser implementado:

1. Tomando en cuenta los conflictos e inseguridades existentes en materia de tenencia de la tierra para evitar excluir a aquellos habitantes que no cuentan con la propiedad de sus terrenos y asegurar que se prevenga su evicción o afectación por terceros actores, la incorporación de poseedores como posibles participantes podría ser una opción;
2. Apoyarse en el andamiaje existente para impulsar la titulación y demarcación de territorios, con especial enfoque en las tierras indígenas y las áreas protegidas ya que posiblemente serán clave para la implementación de REDD+.
3. En la medida de lo posible clarificar derechos asociados a la tenencia del territorio, particularmente en potenciales territorios REDD+.
4. Contactar e informar a las autoridades relevantes, especialmente las tradicionales en territorios indígenas, antes de la implementación de cualquier proyecto REDD+.
5. Verificar si el Registro actual está en condiciones para actualizarse y registrar los terrenos REDD+ o verificar cómo REDD+ se registrará frente a terceros.
6. Es fundamental que se resuelvan las peticiones de tierras indígenas antes de implementar REDD+ en un terreno habitado por pueblos indígenas que tienen reclamos pendientes ante la ley 72 de 2008
7. Asegurar el establecimiento de un mecanismo que pueda atender reclamos específicos para REDD+ de forma expedita para facilitar la resolución de conflictos relacionados.

Sería irrealista pensar que la implementación de REDD+ podrá resolver todos los conflictos latentes en relación a la tenencia, pero debe intentar asegurarse que no los exacerbe y contribuya a su resolución.

ANAM tiene un rol fundamental, así como otras instituciones gubernamentales en capacitar sobre la importancia de la protección forestal para que los jueces y actores a cargo de implementar la normativa de tenencia valoren la protección de tales recursos en su accionar.

En el caso de las áreas protegidas que tengan áreas de traslape con las comarcas, será fundamental establecer los mecanismos de coordinación y formas de distribución pertinentes.

Al RCCP: se recomienda que antes de comenzar a implementar el proyecto piloto se tengan en cuenta conversaciones actuales entre el gobierno y la comunidad Emberá. El área de Punta Paitiño presenta ciertas dificultades desde la perspectiva legal en materia de tenencia de la tierra, ya que se trata de una reserva protegida privada con comunidades indígenas en su interior por lo que se debe asegurar la coordinación tanto con el gobierno nacional (ANAM) como con las autoridades tradicionales y el propietario de la reserva privada. De no ser viable tomar el tiempo necesario para tales consultas y coordinaciones, se recomienda reenfocarse en otra área del país.

## 4.0 DERECHOS EN RELACIÓN AL CARBONO

No hay en Panamá una definición clara de a quién pertenecen los derechos asociados al carbono. Sin embargo, sí se habla de la relevancia de asegurar que los beneficios de la gestión del bosque lleguen a los gestores del bosque como prioridad. La norma ambiental y forestal se refieren al secuestro de carbono como un servicio ambiental.

La definición de las características que tendrá el mecanismo REDD+ en el país influenciará sustantivamente las herramientas legales que se utilizarán para instrumentalizarlo. Estos incluyen, pero no se limitan a, usufructos, servidumbre ecológica, fideicomiso, esquema de reservas privadas. El esquema podría plantearse como más descentralizado, por ejemplo siguiendo un enfoque “anidado” o como un mecanismo centralizado. Para éste último, hay precedentes relevantes en el país que incluyen el esquema actual de permisos de aprovechamiento forestal, el cual se encuentra adaptado a las realidades del país, y por otro lado el modelo de pagos por servicios ambientales que desarrolló el país vecino, Costa Rica, el cual Panamá intentó impulsar en alguna oportunidad. Este esquema sería acorde a la organización centralizada del país y a las necesidades de llevar un monitoreo centralizado de los cambios en la cobertura forestal a nivel nacional.

### 4.1 DERECHOS RELACIONADOS A POSEER O COMERCIAR CARBONO

En Panamá no se han identificado análisis profundizados sobre la posibilidad de comerciar o poseer carbono, salvo el análisis realizado en el marco del Programa ONU-REDD, donde se revisa fundamentalmente las disposiciones en el marco legal que tienen relación con los derechos de carbono, tomando en cuenta las visiones de los actores sobre el tema y los derechos relativos a los recursos naturales (Recio, 2011).

Una de las disposiciones legales más relevantes en relación a poseer o comerciar derechos asociados al carbono se encuentra en la Ley General del Ambiente y establece que: “El Estado reconoce, como **servicio ambiental del bosque, la captura de carbono, y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos**, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados” (art. 79). Esta disposición, que podría ser la base para desarrollar aspectos relevantes de un mecanismo REDD+, no se ha desarrollado a la fecha.

En Panamá hay diversas interpretaciones respecto a los derechos asociados al carbono, así como complejas conversaciones relativas a la propiedad del carbono entre diversos actores. Esta pregunta se ha cargado de **connotaciones políticas y jurídicas** que, posiblemente, podrían ser abordadas a través del diálogo y enfoques de gobernanza en un mecanismo REDD+. Sin embargo, no es un aspecto fácil de abordar, ya que ha reavivado antiguas discusiones en torno a la tenencia de la tierra y de los recursos naturales, así como en relación a disputas que existen por la instalación de proyectos de grandes impactos como hidroeléctricas y mineras, que en el pasado han generado violentos enfrentamientos entre pueblos indígenas y el Estado.

El informe de evaluación de medio término de ONU-REDD menciona que las “discusiones iniciales entre ANAM y COONAPIP revelaron visiones opuestas en relación a la tenencia de la tierra que se decidió relegar a otros ámbitos políticos y legales y se llegó a un consenso preliminar de enfocar el trabajo del PNC en asegurar que los **potenciales beneficios de REDD+ fluyan a las comunidades**. Con la suspensión de la Mesa Nacional REDD+ todavía no se ha podido elevar esta discusión a un nivel nacional, aunque es un elemento crucial para la elaboración de una Estrategia Nacional REDD+” (Programa ONU-REDD, 2013b).

La tendencia ha sido a relacionar los derechos sobre el carbono como derechos relacionados con la recepción de beneficios por la gestión y el cuidado de los bosques. Para algunos existe una clara relación entre el mecanismo REDD+ y los propuestos esquemas de **Pagos por Servicios Ambientales**, tomando como referente el modelo de Costa Rica que alguna vez se intentó impulsar en el país-aunque sin éxito.

## 4.2 BONOS DE CARBONO Y EXPERIENCIA CON CONTRATOS

**Las experiencias relacionadas con bonos de carbono y proyectos de secuestro de carbono son limitadas**, dadas las dificultades de gobernanza del sector forestal, la disminución de incentivos a tales actividades y las ambivalencias del marco legal. Las principales vías por las que se han realizado actividades de este tipo incluyen:

- Por una parte, en el marco del **Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)** de la CMNUCC y, en particular, del Protocolo de Kyoto, algunos proyectos, tales como hidroeléctricas, han sido certificados para la recepción de créditos con el apoyo del Estado, el que ha preparado la cartera de proyectos MDL.
- Por otra parte, existen diferentes iniciativas de reforestación realizadas por entidades estatales y por actores privados, como por ejemplo el **Canal de Panamá y certificaciones voluntarias** de proyectos de reforestación. En este contexto, se visualiza la utilización de las figuras de: **usufructo, fideicomiso, contratos, reservas privadas, fideicomisos**.
- Finalmente, hubo propuestas legales para la creación de un esquema de **pagos por servicios ambientales**, que hasta el momento no han visto la luz.

Es difícil valorar el resultado de las experiencias implementadas **en este momento**, ya que la aplicación de gran parte de ellas es incipiente o ha sido limitada.

### 4.2.1 MDL: Marco Legal y Proyectos

La Autoridad Nacional Designada de Panamá (ADN) para el MDL es la ANAM, así como también se establecieron los requisitos y procedimientos para otorgar una carta de no objeción para los proyectos de MDL en 2011 (Resolución AG-0155-2011). El marco legal preveía la utilización del instrumento de la Evaluación de Impacto Ambiental para facilitar la creación del proyecto MDL. Si bien en la práctica existen algunos proyectos MDL de distinto tipo, cabe mencionar que de los MDL que se han desarrollado y aprobado en Panamá, han sido en gran parte para hidroeléctricas. De acuerdo a un informe más reciente, Panamá ha presentado 32 proyectos de los cuales 9 se encuentran registrados (Panamá también cuenta con el mayor retraso promedio de emisión de créditos de la región) (Gutman, 2012). También hay otros proyectos de generación eólica y recuperación de metano, entre otros.

Sin embargo, **la implementación del MDL ha sido limitada en Panamá** debido a, entre otras razones:

- Demora en la tramitación de las cartas de endoso que brinda la autoridad ambiental;
- Demoras en la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental;
- Necesidades de capacitación para implementar los aspectos técnicos relevantes del mecanismo por parte de operarios, funcionarios y empresarios;
- Problemáticas que emergieron con la implementación de proyectos como hidroeléctricas a nivel social; y
- Desvalorización de los créditos de carbono a nivel internacional (falta de incentivo).

**En particular, no hay proyectos MDL de aforestación y reforestación registrados.**

## 4.2.2 Otros Proyectos

### PROYECTO PILOTO EN EL CANAL DE PANAMÁ Y FIGURA DEL USUFRUCTO

Con base en el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) el canal se encuentra desarrollando “La ruta verde” que contiene como uno de los cuatro pilares fundamentales el manejo de emisiones de operación del canal (ver capítulo 1 de este informe). En ese contexto, la ACP tiene intenciones de que los bonos de carbono generados por la protección de los bosques de la cuenca del Canal se comercialicen en el mercado voluntario. **La venta de estos derechos la hará la ACP.**

Para ello, en el Registro del Canal de Panamá de 6 de septiembre de 2012, se refleja el Acuerdo N° 239 (de 30 de agosto de 2012), se introduce la posibilidad de que la Autoridad pueda

explotar y comercializar los derechos derivados de la capacidad de fijación de carbono y la producción de oxígeno de los recursos naturales que (i) se encuentren **dentro de los bienes patrimoniales de la Autoridad**; (ii) se encuentren en **áreas bajo administración de la Autoridad**; (iii) que hayan sido **reforestadas por la Autoridad**; o (iv) **que forman parte de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.**

#### *Modelo de Contrato de la ACP con los propietarios de terrenos de la cuenca del Canal.*

En el contexto del PEIA, el tipo de contrato que se realizó con los propietarios de los terrenos fue **un usufructo del propietario a favor de la ACP por un periodo de diez años, prorrogable por dos periodos de cinco años**, según se describe en una certificación que el Canal realizó con CCBS. Los principales puntos consignados en el modelo del contrato incluyen que:

- El propietario asiente que la ACP inicie la **actividad o actividades de reforestación, agroforestería o silvopastoril en un globo de terreno**, del cual podrá percibir los frutos naturales, sin que se exija pago a la ACP.
- El propietario da a la ACP en **usufructo la cobertura arbórea y acepta de manera irrevocable que la ACP ostente los derechos exclusivos de los servicios ambientales de secuestro de carbono** de la finca (globo de terreno indicado y cobertura forestal), así como asume el **compromiso de dar seguimiento al cuidado** de lo plantado y abstenerse de talar lo plantado y la cobertura arbórea.
- La ACP dará seguimiento a las plantaciones por un máximo de 20 meses.
- A partir del tercer año se realizará un **pago anual con base en el avalúo de los costes de oportunidad** para el propietario.
- El usufructo en principio subsistiría durante la vigencia del contrato **sin importar la venta, cesión o gravamen** sobre la finca ya que el **usufructo se registraría en el Registro Público.**<sup>26</sup>

**No se han obtenido referencias del éxito o no de la implementación de este tipo de contrato**, dado que aún el canal no ha logrado culminar los detalles del establecimiento del esquema, la comercialización de los derechos del carbono, etc. El derecho real de usufructo podría ser una alternativa jurídica para la implementación de REDD+, ya que permite, por ejemplo su inscripción en el registro de la propiedad y su permanencia en el tiempo independientemente de su venta o cambio de propietario, es un gravamen sobre la propiedad con consecuencias jurídicas que, además, sólo funcionaría en el contexto de propietarios privados que tienen un derecho de propiedad (no en propiedad colectiva o con meros poseedores). Desde la perspectiva de la responsabilidad por el incumplimiento, debería revisarse las implicaciones y posibilidades de

<sup>26</sup> Panama Canal Authority Sustainable Forest Cover Establishment Project for CCBS, MGM Innova, Marzo de 2012. Disponible en: [http://www.climateprojects.info/chameleon/outbox/public/197/10358/PDD\\_ACP\\_CCBS.pdf](http://www.climateprojects.info/chameleon/outbox/public/197/10358/PDD_ACP_CCBS.pdf), accedido el 10 de Mayo de 2014.

acción que la ACP puede presentar contra los propietarios incumplidores, puesto que dichas acciones podrían tener serias implicaciones y afectar a personas de escasos recursos económicos. Por otra parte, la falta de claridad en cuanto será la cuota anual que recibirá el propietario podría ser un desincentivo para la participación, particularmente tomando en consideración que el compromiso por el propietario dura por 10 años, y las actividades de apoyo de la ACP (para establecer cultivos en el área) tiene un tiempo más limitado.

## UTILIZACIÓN DE FIGURAS DE FIDEICOMISO

Existen otras experiencias relacionadas a reforestación y desarrollo sostenible, aunque no específicamente dirigidas al comercio de carbono. En las mismas se ha utilizado en ocasiones la figura del fideicomiso, como en el caso del Fondo Darién, el Fondo Chagres, y FIDEICO, administrado por una ONG, en estos casos la Fundación Natura. La valoración del resultado de la implementación de este esquema parece ser positivo para pequeños proyectos de desarrollo a través de la capacitación y transferencia de pequeñas sumas a nivel de las organizaciones de base comunitaria (OBCs) o pequeñas ONGs, seguido y monitoreado por la ONG responsable de la implementación de los fondos.

El esquema financiero de fideicomisos de este tipo se manejan en diversos países de la región, incluyendo Colombia, Costa Rica, México y Ecuador y se trata de estructuras público-privadas. En el caso de Fundación Natura, por ejemplo, se administran los fondos por la junta de la organización y un Comité de Vigilancia donde participan tanto representantes de organizaciones de sociedad civil como organismos estatales. Asimismo, este tipo de esquemas presentan como ventaja el evitar que los fondos se diluyan en las arcas públicas y se asegure su aplicación a los proyectos para los que fueron asignados.

## RESERVAS PRIVADAS Y FIDEICOMISOS VERDES

Otras posibilidades para conservación, incluyen las reservas privadas. En Panamá se ha configurado una **Red De Reservas Privadas**, que funciona de forma independiente promoviendo la conservación de bosques y áreas de alto valor de ecosistemas. La Red de Reservas Naturales Privadas (RRNP) es una asociación sin fines de lucro fundada en 1999. El objetivo principal de la RRNP es el de fomentar la protección y conservación de la biodiversidad en el país. La Ley General del Ambiente reconoce el papel de los propietarios de reservas privadas y promete incentivos fiscales y de mecanismos de mercado para que sigan destinándolas a la conservación ambiental (art. 68).

Entre las formas legales que utilizan para proteger terrenos privados de forma voluntaria se encuentra la realización de **contratos de reservas privadas, servidumbres ecológicas y fideicomisos para la conservación**. En 2010 había alrededor de 30 reservas naturales privadas en Panamá, ocupando una superficie aproximada de 406 km<sup>2</sup> (ANAM, 2010).

## PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES Y REDD

Un esquema REDD+ centralizado podría permitir no sólo la articulación de compensación por secuestro de carbono a nivel internacional, sino también la articulación de compensación a nivel nacional, tomando en cuenta otro tipo de servicios ambientales.

La ANAM, como se enfatiza en el R-Plan, con base en el artículo 15 de la Resolución JD-05-98, se encuentra **autorizada a adoptar medidas designadas para la captura de CO<sub>2</sub>** ya que podrá establecer **mecanismos que estimulen y promuevan el establecimiento de plantaciones y el manejo de bosques naturales, con el objetivo de capturar y fijar bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)** y luego, la LGA incluyó en su Capítulo V, referente a la calidad del aire, una referencia expresa al secuestro de carbono, disponiendo que “El Estado reconoce, como servicio ambiental del bosque, la captura de carbono, y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados” (art. 79). Es relevante destacar que, en su momento, se desarrollaron bases para una estrategia nacional de pagos por servicios ambientales y se presentó el Proyecto de Ley N° 405-2008 con el objetivo de crear un sistema nacional de PSA. Sin embargo, el proyecto no prospero, por lo que aún no existe regulación nacional de PSA.

Otro aspecto relevante es **legalmente cómo desarrollar las regulaciones relativas al PSA**. Mientras que en principio una resolución emitida por la ANAM podría permitir tal desarrollo, debería analizarse en detalle si esto brindaría la suficiente garantía jurídica para los participantes, posiblemente sí como marco normativo transitorio hacia la adopción de una ley o Decreto Ejecutivo que reglamente la norma y brinde mayor seguridad jurídica. También debería considerarse que la ANAM no tiene capacidad de presentar propuestas de Decreto al Presidente, sino a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por lo que si se persiguiera la aprobación de un Decreto Ejecutivo se debería conseguir el apoyo y el interés del MEF en este objetivo.

A pesar de las dificultades aparentes de la posible consideración de un esquema de PSA, varios actores entrevistados y algunos de los participantes en el proceso de escucha del Programa ONU-REDD han destacado la posible **utilidad de establecer un esquema de PSA**.

## OTROS ASPECTOS CONTRACTUALES RELEVANTES

Una vez que los aspectos de la tenencia de la tierra y de los recursos son clarificados y los propietarios participantes en REDD+ dan su consentimiento, el gobierno podría involucrarse con **compradores** internacionales para la negociación de los créditos generados por REDD+. En este sentido, los planes de manejo a realizarse en las áreas o los contratos y acuerdos con los propietarios, serían instrumentales.

En tal sentido, al desarrollar acuerdos REDD+ **deberan contemplarse aspectos clave tales como la gestión de los beneficios y la responsabilidad asumida por actores/instituciones/Estado por incumplimiento**. Desde la perspectiva de la asunción de obligaciones de gestión de los bosques por parte de las comunidades, debe tenerse en cuenta que el posible incumplimiento podría generarse no sólo por las comunidades mismas (para el caso de propiedad colectiva, por ejemplo), sino que además el mayor peligro existe en relación a las invasiones de terceros y las talas ilegales, lo que podría generar situaciones de incumplimiento no imputables a los habitantes/comunidad/propietarios. Para ello, sería fundamental contar con mecanismos que permitan atender estas cuestiones y trabajar en torno a la mejora de la situación de la tala ilegal.

## 4.3 TITULARIDAD DE LOS DERECHOS ASOCIADOS AL CARBONO

No hay claridad en relación a la titularidad de derechos asociados al carbono. Existen interpretaciones y visiones sobre las previsiones en el marco legal, pero ninguna de ellas brinda suficiente certeza jurídica como para ser la piedra angular de un mecanismo REDD+ a nivel nacional. En este sentido, vale la pena plantearse si es necesario diferenciar de quien es la propiedad del carbono o si sería más correcto enfocar la atención en la generación del servicio ambiental de secuestro de carbono y en cómo asegurar que la distribución de beneficios y responsabilidades entre los gestores del bosque y el mecanismo de monitoreo central se plantee de forma justa y equitativa.

A continuación se revisan aspectos clave de las diversas interpretaciones respecto a los derechos relacionados con el carbono. Existen dos interpretaciones principales.

Norma	Interpretación	Dificultad
<p>Bien inapropiable</p> <p>- “El aire es un bien de dominio público. Su conservación y uso son de interés social” (LGA, art. 77).</p> <p>- “El Estado reconoce, como <b>servicio ambiental del</b></p>	<p><b>I- El carbono como un bien público e inapropiable</b></p> <p>Estas previsiones se basan en que el reconocimiento del servicio ambiental de captura de carbono se encuentra contemplado en el capítulo de la Ley General del</p>	<p>Esta consideración dificultaría la incorporación del carbono como una mercancía (commodity), haciendo menos probable la inversión privada en carbono forestal (Takacs, 2009).</p> <p>Como se mencionaba anteriormente, existen proyectos privados de</p>

<p><b>bosque, la captura de carbono (...)</b> (LGA, art. 79).</p>	<p>Ambiente referente a la calidad del aire. Según algunos entrevistados, esto conduciría a enmarcar a la captura de carbono en el marco jurídico aplicable al aire que es un <b>bien de dominio público que no puede ser apropiable.</b></p>	<p>reforestación, en el marco del mercado voluntario en cuyos formularios de aprobación se indica que el beneficio de tal servicio es de los propietarios del terreno lo que parecería contradecir esta tesis.</p>
<p><b>Propiedad por accesión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La propiedad da derecho por accesión a todo lo que dichos bienes producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente. (Código Civil, art. 364)</li> <li>- Frutos naturales son los que “da la naturaleza ayudada o no de la industria humana” (Código Civil, art. 366).</li> </ul> <p><b>Propiedad de los recursos naturales renovables:</b></p> <p>CN: Los recursos naturales son “de <b>dominio público y de interés social</b>, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares,” y “las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales serán adjudicadas de acuerdo con la legislación vigente” (LGA, art. 64).</p> <p><b>Propiedad de los recursos forestales:</b></p> <p>Ley I de 1994, art. 10: el Patrimonio Forestal del Estado se compone de todos los bosques naturales, las tierras sobre las que están los bosques, las plantaciones por el Estado en tierras del Estado y las tierras del Estado de aptitud preferentemente forestal (art. 10).</p> <p>Se observa que la norma aborda los bosques artificiales y bosques naturales de forma diferenciada con mayores facilidades de gestión y uso en el primer caso.</p>	<p><b>II- Propiedad del beneficio por accesión del carbono a los recursos naturales/forestales.</b></p> <p>El <b>carbono que se incorpora por accesión a los recursos forestales/naturales pertenecería al mismo propietario del recurso al que se adhiere</b>, o incluso considerarse como fruto natural (Takacs, 2009).</p> <p><b>De quién son los recursos forestales?</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Siguiendo a la Ley General del Ambiente, puesto que los recursos forestales son recursos naturales y éstos son del dominio público, <b>los recursos forestales son del Estado.</b></li> <li>2- Siguiendo a la <b>norma forestal (por especialidad)</b> existen dos interpretaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>los bosques son del Estado en todo caso</b> porque no hay afirmación de propiedad relativa a los bosques artificiales (ANAM brinda concesiones de uso).</li> <li>- <b>los bosques naturales son del Estado y los artificiales son del particular o comunidad</b> del terreno que los plantó.</li> </ul> </li> <li>3- Una interpretación holística de las provisiones constitucionales llevaría a entender que los recursos naturales y forestales dentro de los territorios indígenas son propiedad colectiva de la comunidad establecidos para <b>asegurar el bienestar del grupo</b>, con base en los Artículos 123 y 127 (visión apoyada por grupos indígenas).</li> </ol>	<p>Las primeras interpretaciones son disputadas por los pueblos indígenas, que indican diversas normas comarcales y constitucionales que resguardan el bienestar de las comarcas y refieren a los recursos forestales de las comarcas. La existencia de diversas interpretaciones sobre la propiedad de los recursos naturales podrían dar lugar a especulaciones e inseguridad jurídica. Adoptar una norma que pudiera brindar mayor certeza jurídica para el caso específico sería recomendable.</p> <p>En el caso de que la tesis de que el carbono es del Estado se confirmara debería verificarse el marco legal (concesión, permiso, autorización) en el que se podría implementar el mecanismo derivando los beneficios para los proveedores del servicio ambiental.</p>

<p><b>Provisión de un Servicio Ambiental</b> <b>Ley General del Ambiente:</b> “El Estado reconoce, como servicio ambiental del bosque, la captura de carbono, y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados” (art. 79).</p>	<p><b>III- Provisión de servicio ambiental de secuestro de carbono a través de prácticas forestales</b> Según la norma, el secuestro de carbono es un “servicio ambiental” que provee el bosque. El gestor del bosque realizará algunas acciones y dejará de hacer otras (no hacer) para permitir que el bosque crezca y como resultado de esas prácticas y el crecimiento de la cobertura forestal se reducirán las emisiones de carbono. Por lo tanto, a través del uso que da a la tierra permite que el bosque provea un servicio ambiental de secuestro de carbono.</p>	<p>Dificultades y ventajas Esta última opción, acorde al enfoque que ha considerado el secuestro de carbono como servicio ambiental en la iniciativa de la ACP, podría brindar cierto nivel de flexibilidad para la actual situación en Panamá, a la luz de los aspectos polémicos sobre la propiedad de los recursos naturales. A su vez, permitiría mayor flexibilidad para la participación de poseedores y pueblos con propiedad colectiva de las tierras y aseguraría la canalización de los beneficios de los servicios para los actuales proveedores y gestores del bosque.</p>
---	--	--

### CARBONO DEL SUBSUELO

<p>Constitución Nacional establece que pertenecen al Estado las “riquezas” del subsuelo que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación, según lo establezca la Ley (Código Civil, art. 257).</p>	<p>El Código Fiscal define las “riquezas naturales” del Estado y no incluye el carbono o componente análogo, sin embargo, en base a una interpretación amplia del término, el carbono del suelo podría ser considerado como una de las “riquezas del subsuelo”. Su “explotación” o protección, de ser considerado en éste ámbito, además de ser estatal, debería ser regulado por ley.</p>	<p>Este elemento se ha considerado en el análisis, aunque existen diversas opiniones en relación a la relevancia de considerarlo. Algunos mantienen que la consideración del carbono presente en el suelo representa un elemento “marginal” y otros sostienen que se utiliza un valor de referencia pero que la discusión relativa a la propiedad del subsuelo no resulta relevante, ya que la cobertura forestal es donde se almacena mayor cantidad de dióxido de carbono.</p>
---	--	--

Establecer la naturaleza jurídica del secuestro del carbono puede tener relevancia para seleccionar **cuál será la herramienta legal más útil para establecer acuerdos con los propietarios de los terrenos y cómo legalmente considerar los beneficios que se reciban por el secuestro de carbono. Lo fundamental es determinar cómo esos beneficios legalmente alcanzarán a los gestores de los bosques y darán estabilidad jurídica al programa REDD+.**

En este sentido, la adopción de fórmulas legales que no reflejen la realidad de las comunidades que habitan en el terreno acabaría en imposibilidad de implementación o serías deficiencias. En consecuencia, la fórmula legal utilizada debe incentivar a las comunidades a asociarse y apoyar el programa, brindar las disposiciones básicas relevantes para casos de incumplimiento y los aspectos fundamentales de distribución de tales beneficios. En ningún caso sería saludable que la forma legal utilizada incentivara mayores conflictos sociales que, eventualmente, perjudicarían la sostenibilidad del programa.

Con base en el marco nacional, entender el secuestro de carbono como un servicio ambiental podría proveer la base para considerar la realización de contratos de pagos por servicios ambientales. Generalmente, el objeto de un contrato de compensación por servicios ambientales es la provisión de un servicio ambiental, como el secuestro de carbono.<sup>27</sup> Es decir, el comprador paga por determinadas unidades de carbono secuestradas o

<sup>27</sup> Greiber, Thomas (Ed) (2009). Payments for Ecosystem Services. Legal and Institutional Frameworks. IUCN, Gland, Switzerland, page 30.

no emitidas. El “vendedor” recibirá un pago ante la comprobación del resultado de un determinado monto de unidades de carbono secuestradas. De no lograrse el resultado esperado, el vendedor no recibiría tal compensación o sólo parte de ella.

Si son los recursos forestales y la tierra los que proveen naturalmente este servicio, quién sería el vendedor del secuestro de carbono? Cabe la posibilidad de considerar que hay un “propietario” del servicio ambiental? Provee la ley la definición de quién es el propietario del servicio?. En la mayoría de los casos, como en Panamá, la respuesta será negativa. La legislación panameña no define un propietario del servicio ambiental de secuestro de carbono, así como tampoco prevé la separación de la propiedad del secuestro de carbono y de los recursos forestales que proveen el servicio ambiental. Como tal, no se definieron derechos de propiedad sobre el servicio ambiental de secuestro de carbono, sin embargo, algunos entrevistados sugirieron que, según la norma, el secuestro de carbono es bien “público”. (Primera opción en el cuadro)

Puede, en este supuesto, la comunidad que habita un área realizar un contrato con un tercero o con el Estado por el servicio ambiental de secuestro de carbono? Cómo se puede determinar esto? Los derechos de “propiedad” en relación a los servicios ambientales suelen asociarse a los derechos de propiedad sobre los recursos naturales que proveen esos servicios ambientales, es decir los bosques y la tierra, considerando que son “frutos naturales” por “accesión”(art. 364, Código Civil). (Segunda fila del cuadro) Es decir, si los recursos forestales son de propiedad de una persona, entonces, (por accesión) se los beneficios o frutos generados por los recursos forestales también serían de propiedad de esa persona. En consecuencia, la persona podría realizar acuerdos con el Estado o con terceros para que le compensen el resultado obtenido de determinadas unidades de secuestro de carbono. Cuando la propiedad del recurso forestal se encuentra ligada a la propiedad de la tierra, como sucede en algunos sistemas jurídicos, la propiedad del secuestro de carbono sería del propietario de la tierra. Sin embargo, en el marco legal panameño la interpretación literal de la norma ambiental y forestal conducen a considerar que los recursos forestales no son necesariamente del propietario/usufructuario de la tierra sino que son estatales, independientemente de quien ostente la propiedad/usufructo de la tierra. La lógica de antes conduciría a pensar que los beneficios relacionados con el secuestro de carbono serían públicos o del Estado.

En este contexto, de todas formas, para permitir que los particulares pudieran hacer contratos con terceros para compensar el secuestro de carbono (Universidades, empresas o incluso compradores internacionales) el Estado podría brindar permisos de aprovechamiento o beneficio de los servicios ambientales de secuestro de carbono a favor del propietario o usufructuario de la tierra (propietarios/usufructuarios/poseedores). Este trámite garantizaría el conocimiento de la entidad estatal de las iniciativas de secuestro de carbono que se estén desarrollando en el país para fines de monitoreo y contabilidad nacional, además de poder exigir el pago de tasas que fueran necesarias con tal finalidad. En este esquema el propietario debería asumir el riesgo de posibles incumplimientos y de no recibir la compensación si el resultado no es alcanzado. Este punto es especialmente relevante en relación a acciones a terceros (invasiones, tala ilegal) en el bosque.

Esta solución sería compleja desde la perspectiva de su aplicabilidad porque, como se mencionó en los capítulos anteriores, la interpretación relativa a la propiedad de los recursos es cuestionada por diversos sectores sociales, en particular los pueblos indígenas, con amplios fundamentos legales. Basar un esquema REDD+ en una premisa altamente cuestionada podría ser un factor de insostenibilidad del esquema así como incentivar conflictos existentes y mayor deforestación.

Otra alternativa es que se establezcan contratos cuyo objeto sea la realización de determinadas prácticas o uso de la tierra que se asume que brindan un determinado servicio ambiental determinado, es decir, conservar y mejorar la cobertura forestal de un área proveerá el servicio ambiental de secuestro de carbono. En este caso, “el comprador” (Estado o tercero) asume el riesgo de que un determinado monto de secuestro de carbono será el resultado natural si el propietario/usufructuario implementa determinadas prácticas en la gestión y uso de la tierra, es decir, en realidad se estará pagando directamente por la (forma de) gestión de la tierra, no por

el resultado.<sup>28</sup> Si el propietario/usufructuario respeta las prácticas acordadas con el comprador, recibe la compensación, independientemente de que se haya secuestrado la cantidad esperada de carbono. Si no realiza las prácticas acordadas, no recibirá la compensación o sólo una parte.

Sería, según esta alternativa, posible la realización de acuerdos con terceros (universidades, empresas)? La respuesta a esta pregunta tendrá relación con la existencia de un título de propiedad/usufructo, etc de la tierra. Si una comunidad tiene los derechos de uso de la tierra reconocidos y puede, desde un punto de vista jurídico, brindar garantía de cuáles serán las prácticas que se realizarán en esa tierra y tiene derecho a acudir a las autoridades respectivas y presentar la reclamación correspondiente si un tercero realiza prácticas ilegales contrario, entonces la respuesta es afirmativa.

En el marco panameño, desde el punto de vista formal, las normas brindan definición clara de los diversos tipos de propiedad, pero existen conflictos en la práctica sobre su regularización y el reconocimiento. Asegurar sanear los derechos de las comunidades que ocupan esas tierras antes de aplicar REDD+ en cualquier contexto determinado parece fundamental pero, también es clave garantizar que esto no conduce a evicciones de facto de las comunidades que habitan de larga data en tierras forestales de las que no tienen título. El reconocimiento de los derechos de usufructo de las tierras por parte de las comunidades podría ser suficiente en este particular y, en menor medida, la posesión, ya que el marco legal brinda amplios derechos para los poseedores. Sin embargo, en relación a las diversas comunidades indígenas que han solicitado el reconocimiento de sus tierras colectivas en régimen de propiedad colectiva y que aún se encuentran pendientes de resolución, este asunto podría ser más delicado.

La opción de establecer contratos en relación a la realización de determinadas prácticas o uso de la tierra puede, sin embargo, presentar limitaciones vis a vis aquellos propietarios que deseen realizar transacciones en el mercado voluntario internacional, ya que en este caso la compensación suele brindarse con base en las unidades de carbono secuestrado (existen diferentes fórmulas).

Esta opción también podría implementarse a través de acuerdos con el Estado, quien luego aplicaría para la compensación por los montos resultantes de carbono secuestrado a nivel internacional, ya fuera a través de mercados oficiales y voluntarios. En este caso el Estado asumiría gran parte de los riesgos por incumplimiento y no alcanzar los objetivos estipulados. Además, si bien un esquema centralizado podría desarrollarse con esta basis, su implementación podría tomar tiempo y ser lenta. Por ello, encontrar formas legales para permitir la coexistencia de distintas maneras de incentivar la participación en el secuestro de carbono con el apoyo de terceros (universidades, empresas, etc) podría ayudar a promover acciones tempranas.

#### **4.4 DERECHOS A LOS BENEFICIOS**

Como se mencionó anteriormente, en el programa de preparación para REDD+ aún no han considerado la distribución de beneficios y se encuentran en la fase de hacer análisis técnicos. En el caso de los pocos proyectos relacionados con el secuestro de carbono la base de distribución de beneficios en principio sería a través de lo que se establezca contractualmente con los propietarios de las fincas.

En el caso del proyecto de la ACP mencionado anteriormente, los beneficios por el secuestro de carbono se espera que vayan a la autoridad ACP como anteriormente se explicó, ya que es la autoridad que gestiona los bosques, mientras que el propietario del terreno recibirá beneficios en especies, en el caso de la ACP el establecimiento de cultivos en el terreno y apoyo en su mantenimiento. Además, aunque aún no se ha establecido su cantidad, se espera que se provea a los propietarios un monto de dinero en el futuro.

---

<sup>28</sup> Ibid.

En el caso de inversiones de empresas en gestión forestal, éstas suelen comprar el terreno y luego de realizar una certificación voluntaria con, por ejemplo, VCS o CCBA, serán las que comercialicen los créditos en el mercado voluntario o apoyo filantrópico.

En el caso de pueblos indígenas, el marco legal establece que los mismos tienen derecho a, al menos, una participación en los beneficios económicos. *Derecho a una participación de los beneficios económicos:* En caso de actividades destinadas al aprovechamiento de recursos naturales en tierras de comarcas o pueblos indígenas, **éstos tendrán derecho a una participación de los beneficios económicos que pudieran derivarse** (Ley General del Ambiente, art. 105).

## 4.5 INSTITUCIONES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

Como se ha mencionado anteriormente, la ANAM es una entidad autónoma y es la rectora en materia ambiental. Asimismo, se encuentra a cargo de velar por la protección y conservación de los recursos naturales, por lo que se encontraría en buena posición para coordinar un mecanismo REDD+. Institucionalmente, sin embargo, se encuentra representada ante el Órgano Ejecutivo por el MEF y no tiene la posibilidad de impulsar la emisión de normas. Asimismo, a pesar de que se ha conformado un equipo REDD+ que le da soporte en las tareas relacionadas con REDD+, se encuentra presupuestariamente y en términos de recursos muy limitada. Su alcance en las zonas de interior y boscosas también es limitado, razón por la que recientemente se han regulado figuras que permitan facilitar la delegación de funciones que le competen en materia de protección de bosques y administración de áreas protegidas, tales como las concesiones y posibilidad de hacer gestiones a través de regentes forestales.

Sin embargo, existen bases legales para facilitar el establecimiento de una institución que distribuya los beneficios y asegure transparencia. Se podrían explorar instituciones mixtas (asociaciones público-privadas), la configuración de un fondo nacional, un fideicomiso con alguna entidad con experiencia en el tema, con base en lecciones aprendidas a nivel nacional.

## 4.6 RECOMENDACIONES

Es prioritario clarificar la naturaleza legal del secuestro de carbono, especialmente en relación a cómo se visualice, por parte de los actores, la implementación de una estrategia REDD+.

Se recomienda aprovechar los procesos del PNC para comenzar a incorporar aspectos prácticos y técnicos sobre cómo se querrían establecer los arreglos legales con los propietarios/poseedores de los terrenos tomando en consideración, en concreto:

- Requisitos para participar;
- Forma de expresar el consentimiento;
- Obligaciones asumidas por las partes;
- Incentivar la reducción de emisiones por parte de los gestores del bosque;
- Capacidad legal del gestor de reclamar ante situaciones de talas ilegales por terceros;
- Pago o distribución de tasas para mantenimiento de información de monitoreo a nivel nacional;
- Posibilidad de hacer acuerdos con terceros en el país o fuera del país por parte de particulares;
- Distribución de responsabilidades por incumplimiento y consecuencias;
- Actividades de apoyo y capacitación;
- Forma y mecanismo de distribución de los beneficios;
- Deberes y obligaciones de cada una de las partes; y
- Garantías de cumplimiento de ambas partes, entre otros.

Especial consideración requerirán los aspectos contractuales en relación a las comarcas y tierras colectivas, donde será necesario clarificar el proceso de consentimiento libre previo e informado para su participación, obligaciones de las partes, monitoreo, distribución de la responsabilidad, apoyo y capacitación, especialmente en áreas de traslape con APs.

También el esquema de aprovechamiento forestal existente podría apoyar el logro de éstos objetivos ya que se apoya en el complejo marco legal existente. Éste podría adaptarse para REDD+.

También se tendrá que analizar con mayor profundidad la viabilidad institucional y la forma de garantizar transparencia, que los fondos manejados son adecuadamente distribuidos, todo ello con base en el tipo de esquema-descentralizado o centralizado- que se escoja utilizar.

Es esencial que se avance en la implementación del trabajo de la agenda ambiental conjunta del gobierno y los pueblos indígenas para mejorar la situación de las comunidades y los espacios donde habitan.

La consideración del secuestro de carbono como servicio ambiental parece una alternativa acorde con la normativa, pro los debates deberían dirigirse a prevenir que la discusión sea subsumida en definiciones legales de recursos naturales y forestales: en definitiva, la prioridad es asegurar que los beneficios alcanzan a los gestores de los bosques.

Una alternativa posible sería regular los PSA a través de una resolución de la ANAM- temporariamente- o idealmente a través de una Ley o un Decreto Ejecutivo, estableciendo las bases para los contratos de PSA cuyo objeto sea el las practices específicas de uso y gestión forestal a desarrollarse por el propietario/usuario del area que permitiría la provision de los servicios ecosistémicos.

Sin embargo, la elección de los aspectos jurídico-técnicos aplicables dependerá de lo que se determine en la Estrategia REDD+ del País y obedecerá a conseguir los objetivos que los actores se propongan.

# 5.0 CONSENTIMIENTO LIBRE PREVILO E INFORMADO

## 5.1 INFORMACIÓN GENERAL SOBRE CLPI

No hay definición consensuada universal de Consentimiento Libre Previo e Informado y algunos países, incluyendo los Estados Unidos, entienden FPIC como un proceso de consulta significativa<sup>29</sup>. Esta sección examina el consentimiento Libre, Previo e Informado (o consulta) (CLIP) en el contexto legal de Panamá y en relación a REDD+ en particular.

El consentimiento de los pueblos indígenas sobre el uso de los recursos naturales en sus territorios fue el centro de múltiples debates y enfrentamientos en los pasados años, especialmente cuando el Estado autorizó plantas hidroeléctricas y actividades mineras que impactan en los territorios indígenas sin consultarles previamente.

Sin embargo, Panamá cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en el mundo en términos de derechos indígenas, la Constitución Panameña incorpora un reconocimiento amplio y un marco legal para proteger a los pueblos indígenas, de su identidad, lengua y del régimen de comarcas y de tierras colectivas. En diversas normas sectoriales se encuentran disposiciones relativas a la consulta y la participación de los pueblos indígenas.

No obstante, la principal problemática radica, por un lado, en relación a la falta de implementación y, por el otro, al reconocimiento pendientes de territorios indígenas, con efectos negativos en relación a la consulta y participación en los beneficios de comunidades afectadas por proyectos de gran escala.

Por otra parte, no existe una norma que específicamente aborde cómo llevar adelante el consentimiento, libre, previo e informado de las comunidades para el caso de proyectos. Tomando en cuenta el futuro desarrollo de un mecanismo REDD+, el gran número de proyectos hidroeléctricos en espera de autorización y aquellos autorizados, así como también las numerosas solicitudes de exploración mineras, es fundamental que se avance en estos aspectos.

En relación a la implementación de REDD+, el programa ONU-REDD que está apoyando las actividades de preparación para REDD+ a nivel nacional ha adoptado directrices para consultas que deberían respetarse en la aplicación de este tipo de actividades. Luego de la comunicación de la COONAPIP reclamando la violación de sus derechos en relación a la participación en el programa ONU-REDD, la evaluación independiente del programa no confirmó tales violaciones, aunque identificó inconsistencias en los componentes de participación. En 2014 se llegó a un acuerdo entre ANAM y COONAPIP para adoptar una Agenda Ambiental más amplia, luego de un fructífero diálogo, mientras que el programa nacional ha recommenzado las actividades, incluyendo diálogos de consulta para preparar las bases para un borrador de la Estrategia Nacional REDD+.

---

<sup>29</sup> Los Estados Unidos reconocen la importancia de la Declaración de Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés) y las previsiones sobre CLIP, el cual entiende refiere a un proceso de consulta significativo con los líderes tribales, pero no necesariamente el acuerdo de esos líderes antes de que las acciones abordadas en esas consultas sean llevadas a cabo” (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2010. Anuncio del apoyo de los Estados Unidos a la UNDRIP [Announcement] <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/12/153027.htm>).

## 5.2 BASE LEGAL PARA PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y CONSENTIMIENTO

El Relator de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, James Anaya, ha reconocido que “la legislación panameña en materia indígena se encuentra, **indudablemente, entre las más avanzadas del mundo en cuanto a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.**

Ello es así no sólo por los instrumentos que ha suscrito a nivel internacional, sino que además ha consagrado a nivel nacional importantes reconocimientos respecto de los pueblos indígenas en la Constitución. Si bien no existe regulación del consentimiento libre, previo e informado, hay normativa que refiere a él, tanto en relación a las tierras colectivas, como en relación al acceso a los recursos genéticos. Por otra parte, existen disposiciones en la normativa ambiental, forestal y comarcal que claramente tiende a garantizar los derechos reconocidos a nivel constitucional en relación a los pueblos indígenas, y en ese sentido deben ser interpretados.

A continuación se refieren las principales normas a nivel internacional, regional y nacional relativas al consentimiento y la participación de los pueblos indígenas.

---

### MARCO LEGAL INTERNACIONAL

---

Panamá es parte de los principales tratados internacionales relacionados con los derechos sociales y económicos, incluyendo:

- Pacto Internacional de derechos civiles y políticos,
- Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales,
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

También votó a favor de la adopción de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** en el año 2007.

---

### MARCO REGIONAL

---

Ratificó la **Convención Americana de Derechos Humanos<sup>30</sup>** y ha aceptado la competencia de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos.**<sup>31</sup>

---

### ACUERDOS BILATERALES E IMPLEMENTACIÓN DE ESTÁNDARES DEL PROGRAMA ONU-REDD y FCPF

---

Las “Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques,” 20 de abril de 2012.

Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado,” de enero de 2013.

FCPF: Si FCPF comienza a ser implementado en Panamá, ciertamente requerirá cumplir con las salvaguardas del Banco Mundial, que contiene una definición diferente de CLIP que UNDRIP definiéndolo como “consulta libre previa e informada resultando en soporte amplio de la comunidad”. (Banco Mundial, Operational Policy 4.10 sobre pueblos indígenas) aunque la legislación nacional relativa a CLIP es la que aplicaría.

---

### MARCO LEGAL NACIONAL.

---

NORMA	CONTENIDO
Constitución Nacional	Los derechos humanos afirmados en estos instrumentos se encuentran amparados en la norma constitucional (CN, art. 17 que prevé que los derechos definidos en la Constitución no excluyen otros derechos fundamentales reconocidos).

---

<sup>30</sup> Panamá es Estado parte de la Declaración Interamericana de Derechos Humanos desde el 22 de junio de 1978.

<sup>31</sup> Este reconocimiento se realizó el 9 de mayo de 1990.

	<p>La Constitución Política de la República de Panamá contiene importantes disposiciones que protegen los derechos de los pueblos indígenas del país en relación con su identidad (CN, art. 90), lengua (art. 88), educación (art. 108), autonomía y tierras (arts. 124, 126 y 127), así como también afirma que el Estado “<b>reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas</b>” y que promoverá programas para desarrollar sus culturas y valores materiales, sociales y espirituales (art. 90).</p>
<p>DE 25 de de 2009, que regula el acceso a los recursos genéticos</p>	<p>El CLIP se define como “autorización que otorga el <b>proveedor</b> del recurso genético y/o <b>biológico</b><sup>32</sup> o del conocimiento tradicional informado, al solicitante para la realización de una determinada actividad que implique acceso y/o utilización de dicho recursos y/o conocimiento” (art. 3)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• es considerado un <b>contrato accesorio</b> al contrato de acceso a recursos genéticos y/o biológicos (art. 24).</li> <li>• y se aplica no sólo a los pueblos y comunidades indígenas, sino también a <b>cualquier proveedor</b> de recursos genéticos y biológicos.</li> <li>• acuerdo o contrato firmado por el titular del recurso o espacio donde el recurso se encuentre.</li> <li>• son “proveedores” las personas (natural o jurídica) o comunidad local que posea la <b>titularidad</b> del bien.</li> <li>• también el CLIP puede ser otorgado por el que <b>posea</b> dicho recurso o el espacio donde se encuentre.</li> </ul> <p>El CLIP <b>en las comunidades indígenas o locales</b> puede ser dado por quien represente a la comunidad –con la presentación de la certificación de autoridad (art. 25). Sin perjuicio de que, a nivel interno de cada territorio indígena, la legislación comarcal respectiva defina quien puede brindar el CLIP.</p>
<p><b>NORMAS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA DE COMUNIDADES INDÍGENAS.</b></p>	
<p>Ley 72 de 2008 de tierras colectivas, art. 14.</p>	<p>Dentro de las tierras colectivas, el Gobierno y terceros privados tienen la obligación de coordinar con las autoridades tradicionales “a fin de garantizar el <b>consentimiento libre, previo e informado</b>” de los pueblos antes de desarrollar proyectos “en sus áreas.”</p> <p>Sin embargo, esta previsión se enmarca en la ley de Tierras Colectivas, que desde la perspectiva legal tiene una naturaleza diferente a las Comarcas.</p>
<p>Ley General del Ambiente</p>	<p>En su título dedicado a las Comarcas y Pueblos indígenas dispone, entre otras previsiones, que “el Estado <b>respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones, las prácticas</b> de las comunidades indígenas y locales, que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica (...), y fomentará que los <b>beneficios derivados</b> se compartan equitativamente” (art. 97).</p> <p>Prevé la <b>participación de Comarcas y pueblos indígenas en consultas</b> para actividades, obras o proyectos a ser desarrollados <b>dentro del territorio de comunidades indígenas</b>. Las consultas se orientan a <b>establecer acuerdos</b> con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la</p>

<sup>32</sup> Aplicando la definición de la Convención de Diversidad Biológica para la definición de recursos biológicos se podría considerar que se requiere la obtención de CLIP para el acceso y la utilización de todo recurso con excepción de la especie humana.

	obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras (art. 103).
Resolución de la Autoridad Nacional del Ambiente AG-0366-2005 de 12 de julio de 2005	<p><b>Concesiones en áreas protegidas</b></p> <p>El desarrollo de proyectos en tierras estatales ubicadas en áreas protegidas, en la práctica, se hace a través del otorgamiento de una concesión de administración del área protegida. Esta modalidad, ha sido utilizada para formalizar el desarrollo de proyectos – generalmente- hidroeléctricos. Al mismo tiempo, algunas de estas áreas se traslapan con Comarcas indígenas o comunidades indígenas.</p> <p>La normativa que regula el procedimiento para otorgar concesiones de administración de áreas protegidas establece que <b>aquellas concesiones de administración que incluyan de forma parcial o total territorios o comarcas indígenas “deberán ser coordinadas y consensuadas con las autoridades indígenas correspondientes...”</b>.</p>
Ley Forestal (1 de 1994)	Prevé la participación de los pueblos indígenas en las <b>concesiones de aprovechamiento</b> forestal, estableciendo la necesidad de autorización por parte del Congreso Indígena correspondiente en caso de concesiones forestales a otorgarse <b>dentro de una Comarca</b> (art. 32).

Anteriormente, la Ley General del Ambiente establecía el requerimiento del **consentimiento de las comunidades indígenas para el aprovechamiento de recursos ubicados en pueblos o tierras indígenas**, a través de **autorización emitida por la autoridad competente** (ex-art. 101) así como establecía el derecho de las comarcas y pueblos indígenas con relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales renovables ubicados dentro de las comarcas y reservas indígenas creadas por ley (ex-art. 98). Dichas referencias **fueron derogadas**<sup>33</sup>, manteniéndose únicamente la **necesidad de consulta sin que la autorización de estas comunidades, según la norma, sea estrictamente necesaria**.

Si bien esa eliminación ha sido perjudiciosa para el entendimiento de la necesidad de consentimiento vinculante por parte de los pueblos indígenas, Huertas menciona que es fundamental recordar el principio de interpretación constitucional que la doctrina menciona como **“principio de la unidad de la Constitución.”** En seguimiento a este principio, es relevante que, al momento de interpretar las diversas provisiones relativas al consentimiento, la norma no sea interpretada de forma aislada sino de forma integrada.

Así, el art. 123 de la Constitución señala que las tierras de propiedad colectiva de las comunidades indígenas no pueden ser objeto de apropiación privada, y el art. 127 señala que “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.**” En esta línea de pensamiento, Huertas (2014) señala que las tierras indígenas **“no pueden ser objeto de ningún tipo de concesión a terceros sin el consentimiento previo, libre e informado de quien detenta la propiedad colectiva.”** “Esto es así, porque los principios constitucionales persiguen la preservación y continuidad de la cultura indígena y este principio se ve vulnerado si el Estado da concesiones dentro de tierras indígenas que atentan contra el mismo principio por la cual son reconocidas.”

Sin embargo, dicha interpretación y la implementación del artículo 14 de la Ley 72/2008 previendo la aplicación de CLIP no es automática. En el caso de la Ley 72, no es claro si la norma, que se refiere a las tierras colectivas, aplicaría también para las comarcas indígenas las cuales tienen sus propias normas de creación. En todo caso, el CLIP aún no se ha regulado en el país pero, para el caso de REDD+, debe mencionarse que las guías de ONU-REDD, incluyendo sobre CLIP, también aplican.

<sup>33</sup> Ley 18 de 24 de enero de 2003

Adicionalmente, la legislación comarcal contiene disposiciones relativas a la autorización para el uso y explotación de los recursos forestales que debe tenerse en consideración al momento de implementar proyectos en relación a los bosques. El cuadro a continuación contiene algunos ejemplos.

Norma	Contenido en Relación a la Participación y el Consentimiento Sobre Recursos Naturales
<p>Legislación Comarca Emberá Wounaan. DE 84 de 1999</p>	<p><b>Las funciones de la Dirección de Recursos Naturales incluye, en</b> coordinación con los Congresos Locales velar por la protección de los recursos naturales, a fin de no permitir <b>su aprovechamiento o explotación, sin el debido consentimiento de los organismos y autoridades tradicionales y públicas</b>, conocer todas las <b>solicitudes</b> que impliquen exploraciones, aprovechamiento de los recursos naturales renovables, recursos del suelo para su debida <b>aprobación por parte de las autoridades y organismos tradicionales, coordinar con la ANAM</b> los planes de protección de los recursos naturales renovables en la comarca (art. 96).</p> <p>La <b>ANAM, conjuntamente con la DIRENA velará por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables.</b></p> <p>El <b>aprovechamiento</b> de los recursos se harán de acuerdo al siguiente <b>procedimiento</b>: la comunidad interesada solicitará a través del Congreso Local la opinión del Cacique Regional, quien se apoyará de la DIRENA para emitir la opinión de factibilidad del proyecto; finalmente será remitido al Cacique General, quien autorizará los trámites requeridos ante la ANAM (art. 98).</p>
<p>Comarca Guna Yala La ley Fundamental Guna (<b>no ratificada</b>)</p>	<p>establece en su artículo 97 que: que <b>para cualquier tipo de proyecto que quiera implementar el Estado en Gunayala, tendrá en cuenta el principio de consentimiento libre, previo e informado</b> del pueblo guna y de Onmaggeddummad Sunmaggaled, quienes en últimas instancias tendrán a bien rechazar, modificar, aprobar el proyecto propuesto (art. 97).</p>
<p>Comarca Gnäbe Bugle <b>Ley 10 de 1997 (actualizada por Ley 11 de 2012, que establece un regimen especial para la proteccion de los recursos minerales, hidricos y ambientales en la comarca Ngabe-Bugle)</b></p>	<p>La Comarca Ngöbe-Buglé, a través de los organismos competentes, planificará y promoverá <b>proyectos de desarrollo sostenible integral</b> en las comunidades, con la adecuada coordinación interinstitucional (art. 43).</p> <p>A ANAM, también <b>le corresponde, con la participación efectiva de las autoridades de la comarca, velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables</b>, existentes dentro de la Comarca. Y no habrá “aprovechamiento industrial de los recursos” sin su autorización previa, que <b>coordinará, con las autoridades de la comarca</b> (art. 50).</p> <p>Entre las atribuciones del Congreso General Ngäbe-Bugle se incluye la de <b>someter a referéndum</b> todos los <b>proyectos de exploración, explotación mineral</b> (art. 57).</p> <p><b>Ley 11 de 2012:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Prohíbe</b> totalmente el <b>otorgamiento de concesiones en la comarca Ngäbe Buglé para la exploración, explotación y extracción de los minerales metálicos</b>, con pocas excepciones, y <b>cancela todas las concesiones otorgadas</b> para tal fin (arts. 2, 3 y 4).</li> <li>- Establece otro régimen para proyectos hidroeléctricos, especificando que los <b>proyectos futuros “deberán contar con la aprobación del pleno del Congreso General, Regional o Local”</b> y además se someterán <b>“con posterioridad a referéndum en la respectiva circunscripción comarcal, regional o local”</b> (art. 6). Según la ley, un mínimo del 5 por ciento de los beneficios derivados de dichos proyectos serán para la comunidad ngäbe buglé (art. 7).</li> </ul>

Panamá tiene un largo camino por recorrer en el tema de participación ciudadana, si bien existen procedimientos dispersos en la normativa, la mayor parte de ellos no se encuentran debidamente reglamentados o la participación no es vinculante en la decisión final.

### 5.3 COORDINACIÓN NACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN

#### CONFLICTOS EN RELACIÓN A LA AUTORIZACIÓN DE HIDROELÉCTRICAS Y PROYECTOS MINEROS

El desarrollo de grandes proyectos de inversión en los territorios indígenas o que afectan a los territorios indígenas de Panamá ha sido motivo de numerosas alegaciones de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en años recientes. La mayoría de estos proyectos son proyectos hidroeléctricos, pero también ha habido conflictos en relación a actividades extractivas como la minería.

Ha habido manifestaciones y violencia e incluso el Relator de Derechos Humanos de las Naciones Unidas visitó el país y brindó su visión respecto a la situación.<sup>34</sup>

Así, el Relator manifestó que, a pesar de contar con un marco legal avanzado en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, en particular basado en un **sistema de las comarcas** que ofrece una importante protección de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá, se presentan en Panamá “una **serie de problemas relacionados con la implementación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas**, en especial sobre sus tierras y recursos naturales, proyectos de inversión a gran escala, autogobierno y participación, y los derechos económicos y sociales, incluyendo el desarrollo económico, la educación y la salud.”<sup>35</sup>

Fundamentalmente, en relación a los proyectos hidroeléctricos o autorizaciones de explotación minera, los pueblos indígenas afectados por estos proyectos alegan **irregularidades en los procesos mediante los que se obtuvieron las autorizaciones para la construcción de las hidroeléctricas o procesos en los que se ha llegado a acuerdos sobre los proyectos, así como una inadecuada distribución de los mismos**. En general, estos proyectos están siendo desarrollados fuera de los límites de las comarcas indígenas, pero con efectos sobre tierras reconocidas o reclamadas por pueblos indígenas.

Proyecto Hidroeléctrico	Situación
Hidroeléctrica Barro Blanco	Gran parte de los conflictos que surgieron no tienen tanta relación con la magnitud de los impactos en territorios indígenas, ya que dichos impactos son mitigables. El fallo identificado por el peritaje internacional identificó que “ <b>no hubo una consulta adecuada con los pueblos indígenas afectados</b> y que “[...] los impactos directos e indirectos no han sido claramente explicados o entendidos, pero ciertamente estos impactos directos pueden afectar a la comunidad en su totalidad y deben ser mitigados en forma correcta.” <sup>36</sup>
Hidroeléctrica Bayano	Se realizó a <b>finales de los 60</b> e implicó el desplazamiento de numerosas familias indígenas por la inundación de las tierras donde vivían. Antes de su reubicación el gobierno <b>ofreció el pago de indemnizaciones económicas y la titulación de nuevas tierras</b> . Se argumenta que las comunidades aún carecen de reconocimiento legal de las tierras donde fueron trasladadas y que no se pagaron tales indemnizaciones. En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos

<sup>34</sup> Declaración del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita oficial a Panamá (26 de julio de 2013), disponible en: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-41\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-41_en.pdf), página 25. El Relator presentó la versión avanzada de su informe al Consejo de Derechos Humanos en Mayo de 2014, ver: Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, *Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/27/52/Add.1*. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.27.52.Add.1-MissionPanama\\_AUV.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.27.52.Add.1-MissionPanama_AUV.pdf), accedido el 13 de Mayo de 2014.

<sup>35</sup> Declaración del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita oficial a Panamá (26 de julio de 2013), supra, nota 28.

<sup>36</sup> Peritaje al Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, Resultados del Diagnostico Rural Participativo, septiembre 2013, párrafo 100

	Humanos encontró una “ <b>violación continuada del derecho a la propiedad colectiva</b> ” y transmitió el caso a la Corte Interamericana. Al cierre de este informe, el caso se encuentra pendiente de sentencia.
Hidroeléctrica Chan 75	Representantes del Estado expresaron al Relator Especial durante su visita que se <b>equivocaron durante el proceso de consulta</b> al haber dejado a la empresa <b>encargarse de este proceso al inicio del proyecto</b> . Representantes indígenas afectados también se quejaron de que el proceso de consulta fue llevado a cabo a través de negociaciones con familias individuales y <b>no con sus representantes o formas tradicionales de toma de decisión</b> .

En particular, con relación al **derecho a consulta y al consentimiento previo, libre e informado**, el Relator Anaya señaló que las comunidades afectadas por el proyecto Chan 75 **no fueron consultadas** para alcanzar su consentimiento previo para la creación del Bosque Protector Palo Seco, área protegida donde se encuentra el proyecto hidroeléctrico,<sup>37</sup> y para realizar el proyecto hidroeléctrico Chan 75, “decisiones ambas que **impactan significativamente la vida de estas comunidades**.”<sup>38</sup>

Así, el Relator señala que, si bien el Estado y la empresa indican **haber llevado a cabo consultas**, las mismas **no se realizaron de manera particularizada y directa con estas comunidades**, tal y como establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre la base que el proyecto se ubica fuera de los límites comarcales.<sup>39</sup> El informe recomienda que el Estado lleve a cabo, como medida correctiva, **un nuevo proceso de diálogo** a fin de que las **comunidades afectadas** por el proyecto tuvieran la oportunidad de **consentir libremente el mismo**.<sup>40</sup> En este caso, el Relator identifica como elemento importante la posición del Estado de **no reconocer a las comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico como propietarias de las tierras y de los recursos naturales que actualmente ocupan y usan dentro del área**, lo que ha conducido al Estado a considerar que el proyecto **se ubica en tierras estatales**, afectando la articulación del proceso de consulta con las comunidades y el derecho a la participación en los beneficios generados por el proyecto.<sup>41</sup>

En relación a la creación del área protegida Palo Seco, será también clave tomar en consideración cómo el fallo reciente de Bahía de Panamá que consideró válida la creación de áreas protegidas sin proceso de consulta pública (debido a la falta de regulación de la misma) se compatibilizará con la evidente necesidad de consultar con los pueblos indígenas la creación de áreas protegidas en los territorios que habitan (ver Capítulo 6 de este informe. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá de 23 de diciembre de 2013).

“Las experiencias recientes sobre proyectos hidroeléctricos en Panamá ponen de manifiesto las consecuencias de la falta de un marco adecuado para regular un proceso de consulta con las comunidades indígenas afectadas” (Anaya, 2014).

## CLPI Y PROGRAMA ONU-REDD

Con la implementación del Programa ONU-REDD, como se ha descrito en la primer sección del análisis, el tema de la participación e involucramiento de los pueblos indígenas ha generado algunos desacuerdos y dificultades que recientemente han comenzado a resolverse a través del diálogo entre COONAPIP y ANAM. El PNC identificó a COONAPIP como la instancia representativa de los pueblos indígenas en base a los criterios estipulados en el Reglamento del Programa ONU-REDD y la manifestación de los propios pueblos indígenas. Cabe mencionar que la COONAPIP había presentado en la validación del documento del

<sup>37</sup> Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 25 de 28 de septiembre de 1983.

<sup>38</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Observaciones sobre la situación de la comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá, 2009) A/HRC/12/34/Add.5, para. 17, pág. 9

<sup>39</sup> *Ibid*, paras. 17-25, págs. 9-12

<sup>40</sup> *Ibid*, paras. 28-30, pág. 14

<sup>41</sup> *Ibid*, paras. 32-42. págs. 15-19

Programa una serie de **19 puntos que incorporaban sus prioridades en la implementación del Programa**, incluían el **marco para la operacionalización de REDD**, la **Metodología de Balu Wala** y otro sobre pueblos indígenas y REDD. Las aspiraciones de COONAPIP incluían que, como parte de la implementación del programa ONU-REDD se impulsaran medidas para la **ratificación del Convenio 169** de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte del Estado Panameño. Los desacuerdos que emergieron se relacionaron, entre otros aspectos con:

- la **falta de claridad sobre el rol de la COONAPIP** en cuanto si tendría un rol en la coordinación y la comunicación o sería responsable directa de actividades en los territorios.
- **posibilidad de canalizar fondos a COONAPIP**, ya que la misma no cuenta con personería jurídica formal, requisito fundamental para recibir fondos públicos de cooperación externa (ONU-REDD Panamá, Evaluación de Medio Término, 2013).
- **Alcance temático y presupuestario de las actividades** que se cubrirían para la participación indígena en REDD+, ya que la COONAPIP había elaborado un Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) que contenía una propuesta detallada y abarcaba temas amplios de gobernanza relacionados a los territorios y recursos naturales.

Como elemento clave de acuerdo, la Evaluación de Medio Término del Programa ONU-REDD identificó que **los principales temas en discusión** han estado relacionados con dos aspectos:

- la necesidad de **asegurar** que existieran **“mecanismos formales o institucionalizados para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas.”**
- la **definición “con precisión adecuada de los roles, responsabilidades y competencias** entre las agencias de Naciones Unidas y las instancias gubernamentales panameñas **respecto de la participación y las prioridades de los pueblos indígenas** en el contexto del Programa.”

La evaluación independiente del programa destacó dos aspectos fundamentales para entender la **necesidad de clarificar los mecanismos concretos de participación** de las comunidades en REDD+:

- por una parte, REDD es un **mecanismo en elaboración** y cuando el programa comenzó a implementarse no existían gran parte de las directrices y acuerdos internacionales que existen actualmente, por lo que se requiere constante **actualización y reajuste, en particular las guías de ONU-REDD** que aplican a CLIP.
- si bien existen **directrices**, se identificó el **desafío de bajar a la realidad la aplicación**, es decir, en concreto, cómo deben aplicarse para acometer consultas y participación con las comunidades.

Otros aspectos relativos a la participación destacados en el informe de la evaluación se han reseñado en el capítulo 2 de este informe. Posteriormente, **ANAM y COONAPIP** reformularon el marco de resultados del Programa ONU-REDD. En Marzo de 2014, un acuerdo se firmó entre COONAPIP, jefes tribales y autoridades y ANAM para desarrollar una agenda ambiental por los próximos cinco años. Entre otros elementos, la agenda contiene áreas de cooperación para el fortalecimiento de la COONAPIP, la gobernanza de los recursos naturales, las consultas en el marco de REDD+, fortalecimiento de congresos indígenas, capacitación de profesionales y científicos indígenas, áreas de traslape de territorios indígenas y seguridad jurídica.

Algunos puntos relevantes identificados en el proceso en relación a la **legitimidad, la representatividad y los roles institucionales** *vis a vis* la implementación de REDD+:

- Coordinación de actividades para continuar implementando el Programa ONU-REDD se **continuarán apoyando por COONAPIP**.

- Si bien COONAPIP está constituido por las once autoridades indígenas territoriales de Panamá, **cada pueblo tiene el derecho a la auto-determinación**. Esto implica la necesidad de definir con mucha precisión y delicadeza los roles y competencias entre COONAPIP como instancia nacional y las once autoridades como instancias territoriales. Esa es una de las razones por la que la firma del acuerdo de Marzo 2014 se realizó con las **máximas autoridades de los pueblos indígenas** y también los talleres que se están realizando en el proceso de escucha del Programa ONU-REDD se dirigen y vinculan con estas autoridades, aunque también son coordinados y apoyados con la COONAPIP.
- Por su propio derecho de autodeterminación, **cada pueblo tiene sus propios procedimientos internos de consulta y toma de decisiones**, lo que también debe ser respetado.
- El **gobierno nacional a través de la autoridad competente, en este caso la ANAM, debe tomar el liderazgo en la coordinación y la realización de actividades, no sólo como coordinador del proceso de preparación para REDD+ en el largo plazo, sino como último responsable de la garantía de la realización de los derechos reconocidos.**
- **Los acuerdos de implementar programas o agendas ambientales tienen que ser negociados y acordados por el gobierno nacional**, puesto que ningún programa intergubernamental o de cualquier otra entidad puede garantizar por el gobierno el compromiso de lograr ciertos objetivos de largo plazo.
- **En este sentido, los programas o entidades pueden apoyar, asistir y contribuir a los procesos, pero en ningún caso tomar el rol de liderazgo que es propio del gobierno nacional.**

La Evaluación independiente de Medio Término ha considerado que, **para el consentimiento, el Programa debería:**

1. definir **estrategias diversificadas de consulta, participación y construcción de capacidades**, de acuerdo a las necesidades y demandas diversas de los actores que participan en procesos relacionados a REDD+ Panamá;
2. adoptar un **protocolo de comunicación** para asegurar que el diálogo sobre temas de consulta y participación en el PNC sea directamente entre los **representantes debidamente autorizados** del PNC y las organizaciones panameñas con roles y mandatos institucionalizados en el tema de REDD+;
3. reconoce que **“las directrices de ONU-REDD sirvieron como una salvaguarda para asegurar la consulta y validación inicial con pueblos indígenas, pero no llevaron a un adecuado control de calidad del diseño del programa**, incluso en cuanto a la definición de roles y responsabilidades entre agencia, instancias estatales, pueblos indígenas y sociedad civil” y se debe, **desde un principio conceptualizar estrategias interrelacionadas de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades con la diversidad de actores; y**
4. se sugiere la consideración de aspectos de participación y consulta como **procesos permanentes a través de instancias institucionalizadas**; además de **consultas**: con sectores relevantes **para la estrategia nacional**; **consultas internas** de los **pueblos indígenas**, atendiendo sus usos, para consolidar posiciones; y **consultas específicas de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar pueblos indígenas.**

Ante la falta de normativa o acuerdos específicos en cuanto a cómo deben realizarse las consultas y la participación, es evidente que **la existencia de directrices y recomendaciones de participación *per se* no se traduce en aspectos concretos de implementación**. Es fundamental que, en cada contexto nacional, se identifiquen procesos y mecanismos para llevar adelante la participación y consulta, preferiblemente antes del comienzo de la implementación de las actividades.

Como se ha descrito en el Capítulo 2 de este informe, el Plan de Participación Pública lanzado en el contexto del Programa ONU-REDD se basa en el contenido de las directrices para establecer un proceso participativo

de construcción de un borrador de la Estrategia Nacional REDD+, donde se puedan reflejar los intereses de los diversos actores, particularmente de los pueblos indígenas, en la visión que tienen de un esquema REDD+ en el país. La integración de las visiones de los actores en una estrategia nacional tiene el objetivo de construir una visión común, al mismo tiempo que los actores que tengan intereses y preocupaciones puedan reflejarlos en la estrategia que será la base para la implementación de cualquier mecanismo REDD+.

El proceso de CLIP se abordará en una etapa más avanzada, con el objetivo de reflejar los pasos que deberán seguirse una vez el esquema de REDD+, y por lo tanto los niveles de afectación reales a comunidades concretas, se encuentren más clarificados y así éstas puedan decidir con conocimiento su participación o no en una propuesta específica REDD+. Lo positivo del proceso seleccionado es que permite incorporar las visiones y preocupaciones desde una etapa temprana para que el mecanismo responda a las necesidades de los diversos actores, y no viceversa. En tal sentido, y en concordancia con lo establecido en la normativa internacional, es relevante mencionar que el último responsable de garantizar la implementación del CLIP es el Estado.

## CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS

Los distintos pueblos indígenas parecen estar en situaciones diferentes en relación a la tenencia de la tierra, organización de autoridades y autonomía. Como mencionado anteriormente, hay evidencias de dificultades en la implementación del marco legal para garantizar sus derechos, por ejemplo, en la consulta de grandes proyectos que afectan sus territorios. No obstante, el creciente conocimiento que los pueblos indígenas en Panamá tienen respecto a sus derechos han logrado no pocas conquistas reflejadas en el régimen de comarcas y el derecho nacional, los reclamos ante organismos internacionales presentados ante falta de consulta previa para grandes proyectos, y demandas presentadas ante los organismos regionales de derechos humanos. También, han sido grandes impulsores del reconocimiento de los pueblos indígenas a nivel internacional. Sin embargo, debe tenerse presente que el conocimiento aún es limitado a ciertos sectores y pueblos, por lo que la actividad de capacitación y expansión del conocimiento de las identidades indígenas es relevante, y aún existen desafíos significativos para implementar la normativa.

El régimen de comarcas y el sistema de autogobierno ha permitido que sus autoridades tradicionales mantuvieran y desarrollaran sus propios procesos de consentimiento y toma de decisiones, que es diferente entre los distintos pueblos y que es valorado y conocido por ellos mismos. Es relevante que para la realización de proyectos, se tome adecuada consideración de los procedimientos propios de cada pueblo. Por ejemplo, la comarca Guna Yala cuenta con un importante nivel de autonomía y un complejo sistema de gobierno organizado conforme a su Ley fundamental, así como un sistema “propio” de consentimiento para proyectos y otras iniciativas.

Para las solicitudes y las iniciativas sociales que se están presentando en algunas comunidades de la comarca, se ha desarrollado un debate y proceso de consulta en el Congreso General Guna, la autoridad máxima. Sin embargo, este Congreso aún no tiene un manual específico de CLIP, ni las 49 comunidades que forman parte de la Comarca. En este contexto, el Anmar Igar (ley Guna) ha funcionado bien hasta el momento para verificar posibles irregularidades. De acuerdo a los miembros de la comunidad, las normas internas de cada comunidad también funcionan eficientemente.<sup>42</sup>

Para el caso del Programa ONU-REDD han traído parte de sus principios y visiones a la mesa de negociación, así como también han solicitado la incorporación de principios tradicionales en el documento de Programa.

---

<sup>42</sup> Rogeliano Solis, Conservation International, Case Study, Free Prior And Informed Consent In Panama: The Guna Case In The Context Of Its Autonomy, 2013, Disponible en: [http://www.conservation.org/about/centers\\_programs/itpp/Documents/FPIC-Documents/CI\\_FPIC-Case-Study\\_Panama.pdf](http://www.conservation.org/about/centers_programs/itpp/Documents/FPIC-Documents/CI_FPIC-Case-Study_Panama.pdf), accedido el 30 de enero de 2014.

### Metodología “Balu Wala”

El marco de principios que propusieron para la implementación de REDD+ se basa en una metodología de trabajo Guna, denominada Balu Wala<sup>43</sup>, la cual incorpora los siguientes principios:

1. **Comunitarismo:** modelo de vida social y colectiva en la comunidad donde se manifiesta una cohesión de sus miembros involucrados como actores importantes en las diferentes facetas de la vida comunitaria.
2. **Registro de Tiempo:** es importante el acercamiento respetuoso a los guías espirituales que representan la biblioteca natural de las comunidades o de hechos cronológicos.
3. **Equilibrio y armonía la naturaleza y el ser humano.**
4. **Consenso:** Un principio fundamental para la toma de decisiones colectivas que influyen en el “Buen Vivir” o vida comunitaria. Todas las actividades y los resultados van a ser aprobados en consenso de una manera democrática, respetuosa y tradicional, sin imposiciones de ninguna índole.
5. **Diálogo:** Otro principio elemental que permite el intercambio de información y la convivencia social entre los miembros de una comunidad y diversos sectores. La consulta hará uso del diálogo a través de encuestas, entrevistas, censos con dirigentes, autoridades, guías espirituales entre otros.
6. **Respeto:** los procesos de la consulta se basará en el respeto a los pobladores, a sus sistemas de creencias, a sus sistemas de gobierno y en todas las facetas de su vida comunitaria e inclusive de sus territorios y creencias tradicionales.
7. **Sistema de derecho indígena:** La consulta se basará en el derecho que tienen las comunidades indígenas, sus autoridades y sus miembros en todos los procesos, y el derecho no solamente a la información sino a la participación y toma de decisiones en todas las etapas del trabajo.

## 5.4 RECOMENDACIONES

### GENERALES

- Promover medidas y procesos que puedan contribuir a generar canales de diálogo permanente con representantes indígenas y el gobierno para tratar las preocupaciones existentes de manera pacífica y constructiva que perduren más allá del programa ONU-REDD.
- Aprovechar el actual proceso de escucha en el marco del Programa ONU-REDD para construir canales que continúen aplicando valores comunes y el mismo tipo de acercamiento al diálogo.
- Desarrollar de forma participativa las bases para una ley de consulta previa entre pueblos indígenas y gobiernos, o protocolos o guías que favorezcan y faciliten el seguimiento de los procesos necesarios para proyectos y actividades en tierras de comarcas y tierras colectivas.

### EN EL CONTEXTO DE REDD+

- Fortalecer la coordinación y consulta con las autoridades indígenas con respecto a decisiones legales, políticas y administrativas que les afectan, y clarificar en particular en la Estrategia Nacional cómo y en qué circunstancias se realizará el CLIP de acuerdo al contexto panameño para REDD+.
- El desarrollo de planes de consulta y participación que incluyan la conceptualización de los pasos que serían necesarios para realizar el CLIP de acuerdo al contexto panameño. En tal sentido, se podría considerar experiencias de construcción de Bioprotocolos como el desarrollado por y para el pueblo indígena Miskitu para el territorio de la Misquita Hondureña.<sup>1</sup>
- El desarrollo de mecanismos de presentación de quejas y reclamos en el marco de la implementación de REDD podría ser una forma de canalizar las dificultades y captarlas desde etapa temprana.
- Continuar en la búsqueda de la simplificación y forma de encauzar la participación de las instituciones indígenas, como la COONAPIP en el Programa, a pesar de su falta de personería jurídica.

### RECOMENDACIONES A OTROS PROGRAMAS DE PREPARACIÓN PARA REDD

- **Definir estrategias diversificadas para consulta, comunicación, participación y capacitación desde un inicio y de forma participativa.**

<sup>43</sup> Balu Wala es un concepto del pueblo Kuna-Panamá que significa árbol de sal

## 6.0 CONCLUSIONES

El éxito del enfoque que Panamá utilice para la implementación de REDD+ estará estrechamente vinculado con procurar una solución apropiada al tema de tenencia de la tierra y de los recursos. La propiedad, la posesión y la ocupación de tierras y bosques influirán considerablemente al momento de definir los actores que pueden participar en REDD+, así como en los procedimientos de negociación y distribución de los beneficios a los que pudieran acceder los actores y las responsabilidades que conllevarían.

La suspensión temporal del apoyo de ONU-REDD en 2013 debido a los desentendidos con la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) trajo las actividades de REDD+ en Panamá al centro de las discusiones mundiales sobre REDD+. El programa ha sido reanudado en forma cautelosa pero optimista, pero la necesidad de hacer una evaluación crítica sobre el papel que juegan los derechos sobre la tierra y los recursos sigue siendo una prioridad importante. El presente informe del TGCC referente a la Evaluación de los Paisajes Sostenibles y la Tenencia de Recursos toma en cuenta los obstáculos actuales, así como las oportunidades que se presentan para la implementación de REDD+ en Panamá a través de:

- un análisis de los actores con base en la tenencia;
- una evaluación de la tenencia según las políticas actuales;
- un análisis de los derechos a recibir los beneficios según corresponden a la propiedad sobre los recursos, y
- una evaluación con base en el marco legal actualmente vigente en Panamá referente a la consulta y el consentimiento.

En vista de que aún no han sido definidos los sitios específicos para la implementación de actividades de REDD+, el análisis se centra en el país en general. Las principales regiones de cobertura forestal y aquellas en donde se ven amenazados los bosques incluyen la región del Darién, las cuencas en el área fronteriza con Costa Rica, la cuenca del Canal de Panamá, el corredor caribeño y las cuencas occidentales, así como también la Comarca Gnäbe-Buglé.

### **LA TENENCIA SEGÚN AFECTA A LOS ACTORES DE REDD+**

Existen diversidad de actores que hay que tomar en cuenta respecto a las intervenciones REDD+ en Panamá, incluyendo a los pueblos indígenas, las poblaciones afro descendientes, los agricultores y propietarios de tierra y el Estado.

Si bien es cierto que los pueblos indígenas mantienen un perfil destacable en las discusiones sobre REDD+ en Panamá, aún falta claridad respecto a la tenencia de algunas áreas de sus territorios y existe ambigüedad en relación a sus derechos relacionados a los bosques. Las tierras indígenas se encuentran como Comarcas, cada una creada por ley, y con un nivel importante de autonomía. Por otro lado también existen las Tierras Colectivas según se estipula en la Ley 72-2008. Conforme a las disposiciones de dicha ley, existen varios reclamos presentados por pueblos indígenas que no han sido aún resueltos por el gobierno. Además, los pequeños propietarios en el área rural tienen que enfrentar desafíos particulares debido a que han sido migrantes en décadas recientes y son, en ciertos casos, retratados como los promotores de la deforestación. En muchas ocasiones, estos pequeños propietarios rurales sólo cuentan con precarios derechos de posesión sobre las tierras y, además, los usos que dan a la tierra podrían verse afectados por la implementación de REDD+. Las poblaciones afro descendientes en el Darién también podrían enfrentar riesgos ya que la mayoría carece de propiedad o derechos claramente estipulados sobre sus tierras. Además, existe un grupo de grandes terratenientes y ganaderos con extensiones de tierra en las áreas de transición forestal quienes también deben tomarse en cuenta en el proceso REDD+. En años anteriores, los campesinos y las poblaciones afro descendientes no habían participado en profundidad en el proceso preparativo para

REDD+. Sin embargo, el Programa Nacional Conjunto ha llevado a cabo consultas con dichos actores y se preparó el bosquejo de una estrategia participativa. Por su parte, el Estado cuenta con una posición de poder por ser el propietario de todas las tierras que no tienen otra titularidad reconocida, incluyendo de aquellas tierras que tienen poseedores por largo tiempo. Sin embargo, el Estado brinda la titularidad a través de procesos de adjudicación. Cabe mencionar que es especialmente controversial la propiedad de los recursos naturales forestales por parte del Estado, incluyendo aquellos que se encuentran en tierras privadas o en las Comarcas. Algunos otros actores aún deben activarse en el proceso REDD+ incluyen algunos ministerios, autoridades a nivel local y los representantes de los sectores hidroeléctrico y minero. Estas actividades, junto con la protección forestal, deben tomarse en cuenta para la configuración de un Plan de Desarrollo Nacional que armonice coherentemente los diferentes usos de la tierra en el territorio. Otra cuestión a considerar es asegurar que los procesos participativos a futuro incorporen los actores más vulnerables, como las mujeres indígenas y los jóvenes.

## **LA TENENCIA Y LAS POLÍTICAS FORESTALES**

Existen diversidad de leyes que rigen los recursos naturales y la tenencia de los bosques y que también juegan un papel relevante a la hora de implementar REDD+. Sin embargo, no todos los actores las interpretan de la misma manera, especialmente en lo que se refiere a su propia propiedad y tenencia.

En general, la gobernanza forestal en Panamá es muy compleja, con altos niveles de tala ilegal; pocas actividades productivas que favorecen la reforestación para aliviar la presión sobre los bosques; y diversos conflictos en las áreas boscosas. La situación se ve aún más complicada por la falta de certeza legal sobre la tenencia de la tierra, especialmente en lo que corresponde a las áreas boscosas. El marco legal abarca la propiedad privada, la propiedad colectiva, las Comarcas Indígenas y las áreas protegidas públicas y privadas, algunas de las cuales se traslapan con territorios indígenas. En años recientes, el gobierno ha hecho varios esfuerzos para mejorar la situación de la tenencia de la tierra, aunque todavía persisten diversos retos a enfrentar, tales como la demarcación de las áreas protegidas y los territorios indígenas y la resolución de los reclamos de tierras colectivas presentados por pueblos indígenas.

Existen programas nacionales de incentivos diseñados para promover la protección de los bosques o la reforestación, pero pocos se han implementado. Adicionalmente, el marco legal referente a la tenencia de la tierra contiene un buen número de incentivos perversos que pueden promover mayor deforestación, tal como lo es el caso de demostrar la propiedad sobre la tierra a través de la tala de árboles. De hecho, existen incentivos en políticas nacionales que activamente promueven la conversión de bosques para otros usos de la tierra. Por ejemplo, según se estipula en la Constitución, el Estado no deberá permitir la existencia de tierra improductiva u ociosa y debe impulsar la máxima productividad y distribución equitativa de todos los beneficios de la tierra (según el Artículo No. 123). Adicionalmente, dado el papel que juega “la posesión” en poder demostrar la tenencia y lograr la propiedad de la tierra, la conversión de tierras boscosas en tierras cultivadas o de pastura se ha considerado en general como un primer paso hacia la obtención de títulos sobre la tierra. Los programas de incentivos REDD+ deberían reconocer el papel que juegan estos poseedores en la gestión forestal e ir más allá de solo desarrollar programas de incentivos para los “propietarios”. No obstante, dicha medida debe analizarse en profundidad a fin de lograr un equilibrio entre fomentar la participación y evitar la creación de incentivos perversos.

## **LA TENENCIA Y LOS DERECHOS DE CARBONO**

Los derechos de carbono no se encuentran claramente definidos en el marco legal de Panamá. No obstante, existen políticas ambientales y forestales que hacen mención al secuestro de carbono como un servicio ambiental. El marco legal nacional prevé que el Estado deberá establecer mecanismos para recaudar los recursos económicos y financieros para el secuestro del carbono (Artículo No. 79).

Existen diversas interpretaciones sobre cuáles son los derechos relacionados al secuestro de carbono, en gran medida influenciadas por las discusiones que actualmente se dan sobre la propiedad de los recursos naturales y forestales. Algunos consideran el carbono como un bien público, mientras que otros lo consideran el

“fruto” de la tierra, y que por lo tanto su propiedad debiera pertenecer al propietario de la tierra. Este análisis se complica aún más con la interpretación literal de la legislación panameña de que los recursos forestales no necesariamente pertenecen al propietario/usufructuario de la tierra, sino al Estado, sin importar quién tiene la propiedad o derechos de usufructo sobre la tierra.

Si los beneficios relacionados al secuestro del carbono se consideran públicos o de propiedad estatal, el Estado podría concederle al propietario de la tierra o al usufructuario los permisos para su explotación o para recibir los beneficios asociados al secuestro del carbono. Esta situación permitiría que los habitantes de las tierras boscosas y propietarios de tierras pudieran suscribir acuerdos con terceros (las universidades, empresas o compradores internacionales) con el fin de recibir una compensación por el carbono secuestrado. Además, de esta manera se aseguraría que las autoridades nacionales estuvieran al tanto de las iniciativas para el secuestro del carbono que se estén realizando en el país y, por ende, podrían ejercer el control y supervisión necesarios.

No obstante, también existen otras alternativas a lo anterior, dependiendo de las interpretaciones de los derechos asociados al carbono, incluyendo la posibilidad de suscribir contratos con el objeto de proveer determinados servicios ecosistémicos o de llevar a cabo ciertas prácticas o usos de la tierra, entendiendo que dichas prácticas proporcionarían un servicio ambiental de secuestro de carbono, como ocurriría con la conservación o mejora de los bosques.

Independientemente de la interpretación y la solución que se utilice, el marco legal establece que, en el caso de la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas, **ellos tienen derecho a los beneficios económicos que resulten de dicha explotación** (Ley del Ambiente, Artículo No. 105). En forma constructiva, el abordaje que el PNC ha decidido aplicar para REDD+ se ha centrado en que las intervenciones del programa nacional garanticen que los **posibles beneficios de REDD+ lleguen a las comunidades**, en lugar de ahondar en las divisiones existentes en relación a la propiedad de los recursos naturales (informe de la evaluación a medio plazo del PNC).

Las modalidades de mecanismos de distribución de beneficios junto a los diversos regímenes de tenencia tendrán una influencia sustancial en definir cuáles serán los instrumentos legales que los harán viables. Éstos instrumentos legales incluyen, pero no se limitan a, usufructos, servidumbres ecológicas, fideicomisos y los programas de reservas privadas. Actualmente, no existe clara definición de los posibles beneficios, las responsabilidades y los plazos que aplicarían para cada uno de los actores y modalidades. Debería evaluarse muy cuidadosamente la manera en que se gestionará la falta de cumplimiento para evitar ocasionar un impacto severo sobre el sustento de las personas de bajos ingresos.

Asumiendo que el gobierno nacional tiene el derecho de comercializar los créditos de REDD+, un abordaje inicial y pragmático podría enfocarse en asegurar que los beneficios y las responsabilidades se distribuyan justa y equitativamente entre los gestores del bosque y considere, además, el mecanismo central de monitoreo.

## **LA TENENCIA Y LA CONSULTA**

El consentimiento de los pueblos indígenas sobre el uso de los recursos naturales que se encuentran dentro de sus territorios ha sido el centro de debate en Panamá en años recientes, particularmente cuando el Estado ha autorizado la instalación de hidroeléctricas o actividades mineras, habiendo tenido impactos en territorios indígenas sin consulta previa.

Sin embargo, Panamá cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en el tema de derechos indígenas puesto que la Constitución de Panamá incluye un amplio reconocimiento y marco legal para la protección de los pueblos indígenas, su identidad, sus lenguas y regímenes territoriales. Incluso, existen varias leyes con disposiciones referentes a la consulta y la participación de los pueblos indígenas.

No obstante, los principales problemas radican, por un lado, en la falta de implantación de la normativa actual y su desarrollo, y por otro lado, también afecta el hecho de que muchos de los territorios indígenas aún están

pendientes de recibir un reconocimiento oficial. Ello ha conducido a que no se consulte a sus habitantes sobre los grandes proyectos, ni tampoco puedan participar de los beneficios.

La legislación actual no aborda explícitamente cómo implementar el consentimiento con las comunidades en el caso de todo tipo de proyecto. Es absolutamente fundamental que se avance en este sentido, especialmente a la luz de la futura implementación de REDD+, del gran número de hidroeléctricas que ya fueron autorizadas y de aquellas que esperan ser autorizadas, junto con las numerosas solicitudes de exploración minera que también están pendientes.

El programa preparativo de ONU-REDD que actualmente apoya la preparación en Panamá para REDD+ adoptó directrices sobre consultas que deben implementarse en Panamá. El Plan de Participación Pública que se lanzó recientemente tiene el objetivo de establecer un proceso participativo para la redacción de una Estrategia Nacional de REDD+, la cual intentará recoger los intereses de la diversidad de actores, especialmente los de los pueblos indígenas. El propósito detrás de recoger los puntos de vista de cada uno de los actores al formular la estrategia nacional es el de construir una visión compartida y a la vez permitirle a los actores que incorporen sus intereses y preocupaciones desde una etapa temprana.

El proceso del consentimiento libre, previo e informado se abordará en el futuro cuando el esquema de REDD+ y, por ende, el nivel en que se verá afectada cada comunidad, se encuentre más definido y permita a las comunidades tomar decisiones informadas sobre participar o no de alguna propuesta de REDD+ en concreto. Uno de los aspectos positivos que presenta este abordaje es que permite que diversas visiones y preocupaciones se incorporen al inicio del proceso para que el mecanismo pueda responder a las necesidades de cada uno de los actores, y no al revés. En este sentido, y en conformidad con la normativa internacional, el Estado es quien tiene la responsabilidad final de asegurar su implementación.

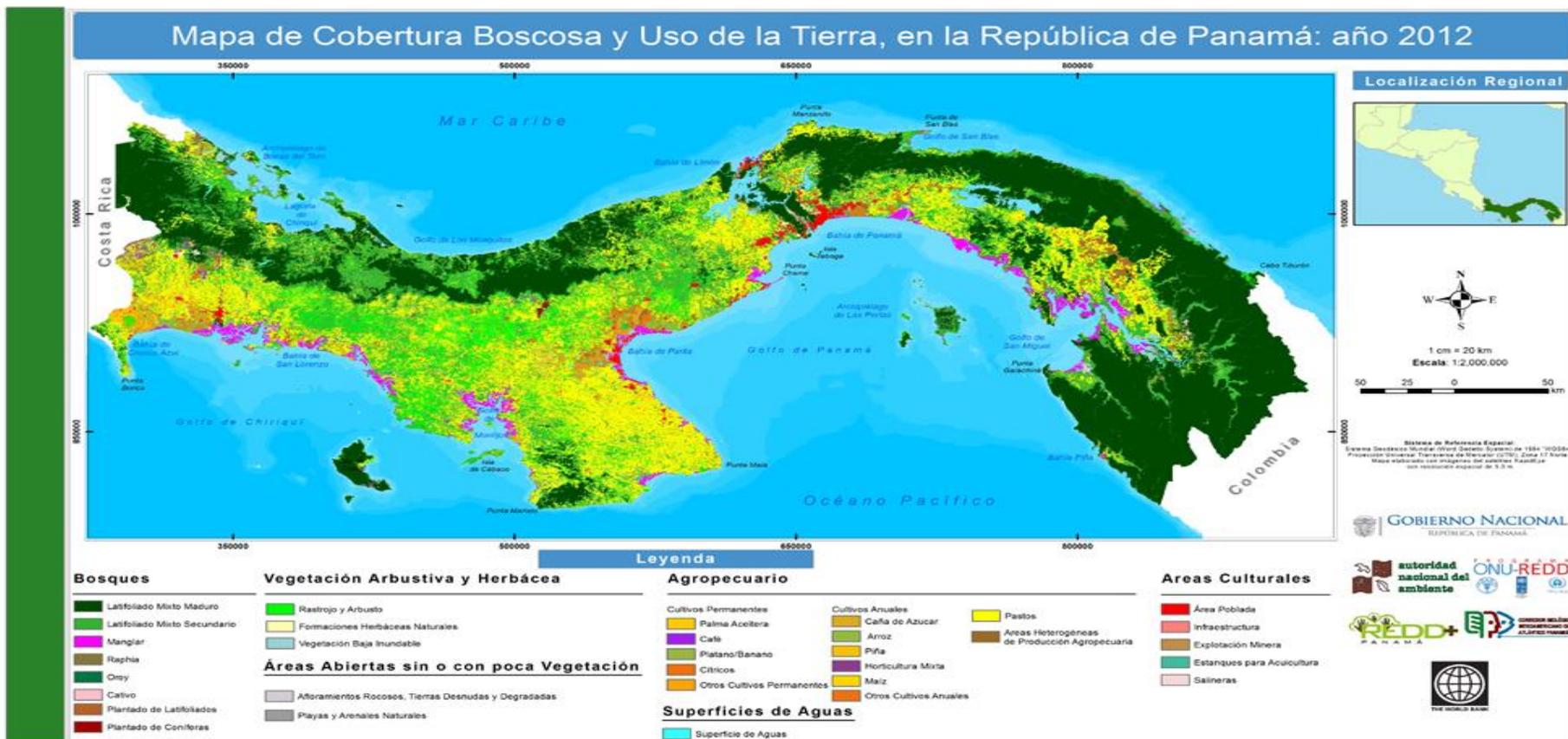
## **CONCLUSIONES**

La importancia de considerar los desafíos y las recomendaciones anteriores no se limita a REDD+ o a la futura financiación del carbono de los bosques. El poder definir claramente las ambigüedades referentes a la tenencia de la tierra y de los recursos y la manera en que se traslapan será un paso que contribuirá a promover la inversión, reducirá el nivel de conflicto y mejorará la gestión de la tierra en el área rural de Panamá. Algunas de las opciones que se presentan son de “fácil acceso”, mientras que otras requerirán de un compromiso político a más largo plazo, inversión o un mayor nivel de confianza entre el gobierno y la población rural. Las reformas respecto a la tenencia que se requieren en Panamá para lograr una implementación exitosa de REDD+ se pueden hacer en forma gradual y deberían formar parte de un proceso continuo para construir los lazos de confianza entre la amplia gama de actores.



# ANEXO

MAPA DE COBERTURA BOSCOSA Y USO DE LA TIERRA, PANAMA, 2012.



### COMARCAS INDÍGENAS Y NORMAS DE CREACIÓN

Pueblo	Comarca	Normas de Creación
Guna	Guna Yala	Ley No. 2 del 16 de septiembre de 1938; Ley No. 16 de 19 de febrero de 1953 (GO N°12042 de 7 de abril de 1953); Ley No. 99 de 23 de diciembre de 1998 (cambia el nombre a Kuna Yala). No cuenta con Carta Orgánica aprobada por Decreto pero han desarrollado una propuesta de ley fundamental y un estatuto que no han sido ratificados por el Gobierno panameño.
Guna	Wargandi	Ley de creación N° 34 de 25 de julio de 2000 (GO N° 24106, de 28 de Julio de 2000); su Carta Orgánica fue sancionada mediante el Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de Octubre de 2008 (GO N° 26165, de 14 de Noviembre de 2008)
Guna	Madungandi	La Comarca Kuna de Madungandí (Ley No. 24 de 12 de enero de 1996, por la cual se crea la comarca Kuna de Madugandí (GOPA N°22951, de 15 de Enero de 1996); su Carta Orgánica fue sancionada a través del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 1998 (GO N° 23687, de 8 de Diciembre de 1998
Emberá-Wounaan	Emberá Wounaan de Darién	Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la comarca Emberá de Darién (GO N° 1997, de 17 de enero de 1984) y Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 1999, por la cual se adopta la carta orgánica administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién (GO N° 23,776 de 84 de 16 de abril de 1999).
Ngabe-Buglé	Ngabe-Buglé	Ley 10 de 7 de marzo de 1997 (GO N° 23242, de 11 de Marzo de 1997); su Carta Orgánica fue sancionada a través del Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999 (GO N°23882, de 9 de Septiembre de 1999).

## REQUISITOS PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES DEL PATRIMONIO FORESTAL DEL ESTADO

### APROVECHAMIENTO DE BOSQUES NATURALES DEL PATRIMONIO FORESTAL DEL ESTADO

(Art. 27, L 1/94)

- inscripción registro forestal (Art.8, L1/94)
- memorial petitorio, formulario, cédula, paz y salvo (Art.2, Res. JD 05-98)
- inventarios, planes de reforestación y planes de manejo forestales (Art. 11, L.1/94)
- pago anual derecho de uso de la tierra (excepto en tierras privadas)(Art.34, L1/94)
- pago de aforo por m<sup>3</sup> de madera en pie autorizada (Art.40, L1/94)
- administración de bosques: **ANAM** entidad rectora (autoriza, monitorea) (Art.13 L1/94)

<b>TIPOS DE PERMISOS Y CONCESIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Comarcas, Reservas y Comunidades indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Permisos Comunitarios</b> (Art. 44 L.1/94) para las necesidades de la comunidad. Autoriza ANAM con el Congreso Local:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ menos de 1000ha: certificación de comunidad, solicitud, proyecto, autorización del Congreso, mapa, inventario forestal, Plan de Manejo, paz y salvo (arts. 45 y ss Res JD-05-98);</li> <li>▪ más de 1000ha: solicita Cacique General y autoriza el Congreso General</li> </ul> </li> <li>• <b>Permisos individuales de uso doméstico</b> para indígenas (por cada árbol talado se deben plantar 10 con un 70% de prendimiento) (Art. 49, Res JD-05-98). Solicitud por la persona individual.</li> </ul>
		<p><b>Concesiones por adjudicación</b> directa y licitación pública (ver abajo).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tierras de propiedad privadas</b> (Art. 26, Ley 1/94) o <b>derechos posesorios</b> reconocidos, cuando es derivado de enriquecimiento y regeneración natural (art. 38, Res JD 05-98)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autorización por contrato con ANAM:</b> Inventario, Plan de Manejo, marcado previo de árboles por personal de la ANAM (Art.26 L1/94) y título de propiedad o posesión (Art. 40, Res JD 05-98)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Permisos especiales</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De aprovechamiento de árboles individuales y de <b>uso doméstico o subsistencia</b>. Por árbol talado se deben plantar 10 con 70% prendimiento. Solicitud, declaración de carencia de recursos (Art. 41 y 42 Res JD-05-98)</li> <li>• <b>Grupo organizado</b> (máximo 1000 ha) (Art. 43 Res JD-05-98)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Concesión a Personas naturales o jurídicas privadas:</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Concesión a Personas naturales o jurídicas privadas:</b> inventario, Plan de Manejo, Evaluación de Impacto Ambiental, paz y salvo de ANAM, capacidad técnica y financiera, profesional idóneo, fianza, análisis económico (Arts. 28 y 34 LI/94) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ por adjudicación directa (menos de 5000 ha, requiere publicación de edicto, Art. 29 L 1/94)</li> <li>▪ licitación pública (extensiones mayores a 5000 ha). (Art. 54 y subsiguientes. Res JD-05-98)</li> </ul> </li> </ul>
--	---	--

Fuente: PNC, Recio, 2011.

# DOCUMENTOS CONSULTADOS EN LA PREPARACIÓN DE ESTE INFORME

- ANAM, 2003. “Informe final de resultados de la cobertura boscosa y uso del suelo de la República de Panamá: 1992 – 2000.” Panamá, Panamá.
- ANAM, 2008. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible*. Panamá.
- ANAM, 2009. “Estrategia Nacional del Ambiente, Gestion Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2008-2012.” Panama.
- ANAM, 2009a, *Informe del Estado del Ambiente*, Panamá: ANAM, CATHALAC, PNUMA.
- ANAM, 2009b. “Plan de Manejo del Parque Nacional Coiba.” Smithsonian Tropical Resources Institute.
- ANAM, 2010- Inventario de los Humedales Continentales y Costeros de Panamá, Panamá.  
[http://www.portalcuencas.net/Virtual\\_Library/Files/inventario\\_humedales\\_panama.pdf](http://www.portalcuencas.net/Virtual_Library/Files/inventario_humedales_panama.pdf).
- ANAM, 2010. *Atlas Ambiental*. Panamá, Panamá.
- ANAM, 2014. “Panamá presenta un nuevo mapa de cobertura boscosa y usos de la tierra.”  
<http://www.anam.gob.pa/index.php/site-map/311-panama-presenta-un-nuevo-mapa-de-cobertura-boscosa-y-usos-de-la-tierra>.
- Anaya, J., 2014. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.” *Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/27/52/Add.1.  
[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.27.52.Add.1-MissionPanama\\_AUV.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.27.52.Add.1-MissionPanama_AUV.pdf).
- Argüelles, 2010. “Estrategia Institucional para la Prevención y Control de la Tala Ilegal en los Bosques del Darién en Panamá.” ITTO.  
[http://www.itto.int/files/user/pdf/PROJECT\\_REPORTS/ESTRATEGIA%20DE%20PREVENCION%20Y%20CONTROL%20TALA%20ILEGAL%20DARIEN%20PANAMA.%20doc.pdf](http://www.itto.int/files/user/pdf/PROJECT_REPORTS/ESTRATEGIA%20DE%20PREVENCION%20Y%20CONTROL%20TALA%20ILEGAL%20DARIEN%20PANAMA.%20doc.pdf).
- Casas, A., 2008. “Marcos legales para el pago por servicios ambientales en América Latina y el Caribe: Análisis de Ocho países.” *Organización de Estados Americanos (OEA)*.  
<http://www.oas.org/dsd/PES/MARCOSlegalsFnLR2.pdf>.
- Centro del Agua para el Trópico Húmedo de América Latina y el Caribe (CATHALAC). 2008. Diagnóstico del estado actual de los manglares, su manejo y su relación con la pesquería en Panamá. Diagnóstico biofísico, institucional-legal, socioeconómico y línea base del bosque manglar del distrito de Chiriquí, provincia de Chiriquí. Panamá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2009. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales : normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Organización de estados Americanos (OEA).

CONADES, 2008. “Estrategia de Desarrollo Sostenible de Darien,” Panama, Panama.  
<http://www.conades.gob.pa/pdf/transparencia/idocumentos/ESTRATEGIADEDESARROLLOSOSTENIBLE-AnalisisIntegradoDarien.pdf>

Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, 2004. “Consecución del objetivo 2000 y la ordenación forestal sostenible en Panamá.” Informe de la misión de diagnóstico. Japón.

Díaz-Espino, 2009. “Política y pobreza: Cómo integrar a los pobres a la economía de mercado.” *Fundación Libertad*. Panamá, Panamá.

Díaz, I., E. Pineda y D. Arcia, 2012. “Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá, Bosques y manejo forestal en América Central,” CATIE, Panamá, Panamá.  
<file:///Users/mariaeugeniarecio/Downloads/Incentivos%20Desincentivos%20Forestales%20Panam%C3%A1%20VF.pdf>.

FAO 2002?, “El Marco Legal e Institucional de Panamá frente al Cambio Climático,” *Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático*. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/AD441S/AD441s02.pdf>.

FAO, 2007. “The World’s Mangroves 1980-2005.”

FAO. 2002. “Estado de la información forestal en Panamá.” Vol. 13.

FCPF Report on progress with due diligence activities in Panama, participants committee meeting (FCPF PC4). Washington, DC. October 27-28, 2009.  
[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2009/11.g\\_Panama\\_WB\\_Update.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2009/11.g_Panama_WB_Update.pdf).

FCPF, 2012. Readiness progress fact sheet, Panama, October 2012.  
[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2012/Panama%20FCPF%20REDD%20Readiness%20Progress%20Sheet\\_Oct\\_2012\\_final.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2012/Panama%20FCPF%20REDD%20Readiness%20Progress%20Sheet_Oct_2012_final.pdf).

Gutiérrez, A., 2010. “Estrategia Institucional para la Prevención y Control de la Tala Ilegal en los Bosques del Darién en Panamá.” *WWF & ITTO*. Panamá, Panamá.  
[http://www.itto.int/files/user/pdf/PROJECT\\_REPORTS/ESTRATEGIA%20DE%20PREVENCION%20Y%20CONTROL%20DE%20TALA%20ILEGAL%20DARIEN%20PANAMA.%20doc.pdf](http://www.itto.int/files/user/pdf/PROJECT_REPORTS/ESTRATEGIA%20DE%20PREVENCION%20Y%20CONTROL%20DE%20TALA%20ILEGAL%20DARIEN%20PANAMA.%20doc.pdf).

Gutman, V. et al, 2012. “Análisis del flujo de proyectos del MDL en América Latina y el Caribe,” Proyecto REGATTA, Fundación Torcuato di Tella, documento de trabajo N°1.11.2012. Octubre de 2012.  
[www.cambioclimatico-regatta.org](http://www.cambioclimatico-regatta.org).

Heckadon-Moreno, S., 2009. “De Selvas a Potreros. La colonización Santeña en Panamá: 1850-1980.” (Panamá: Exedra Books).

Huertas H., 2014. “Situación Jurídica de los territorios indígenas de Panamá,” Panamá. Panamá.

Instituto Libertad y Democracia, 2006. “Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe.” Reporte de Investigación en Panamá. Panamá.

Isaza, Adriana Casas. Conservación en Panamá Análisis del Marco Legal para la Conservación en Tierras Privadas en Panamá. Panamá: The Nature Conservancy, Agosto 2002.

Jiménez Pérez, J., 2014. “Documento Resumen Fase de Escucha Activa con Instituciones y Organizaciones, Diagnóstico Percibido sobre la Situación del Bosque en Panamá. ONU-REDD, Febrero 2014.

Kuper, J. (2014). Guatemala Resource Tenure and Sustainable Landscapes Assessment. Washington, DC: USAID Tenure and Global Climate Change Program.

Mariscal, E., 2012. “Causas Directas e Indirectas de la Deforestación y Degradación de Bosques-Cambios de Uso de Suelo.” Informe de Consultoría, Marzo 2012.

MGM Innova, 2012. “Panama Canal Authority Sustainable Forest Cover Establishment Project for CCBS,” Marzo de 2012.

[http://www.climateprojects.info/chameleon/outbox/public/197/10358/PDD\\_ACP\\_CCBS.pdf](http://www.climateprojects.info/chameleon/outbox/public/197/10358/PDD_ACP_CCBS.pdf).

ONU-REDD Panama, 2009. “Programa Nacional Conjunto (PNC)”. <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/panama/tabid/1030/language/en-US/Default.aspx>.

ONU-REDD Panama, 2012?. “Expert Group Defines Options for Panama's REDD+ Implementation,” [http://www.un-redd.org/Newsletter23/Panama\\_Options\\_for\\_REDD\\_Implementation/tabid/55625/Default.aspx](http://www.un-redd.org/Newsletter23/Panama_Options_for_REDD_Implementation/tabid/55625/Default.aspx).

ONU-REDD Panama, 2013a. “Respuesta de Gerencia a la Evaluación de Medio Término”. Panama. [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=11815&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11815&Itemid=53).

ONU-REDD Panama, 2013b. “Borrador de informe de evaluación de medio término,” Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá, Equipo independiente de investigación y evaluación, Agosto de 2013. <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/panama/tabid/1030/language/en-US/Default.aspx>.

ONU-REDD Panama, 2013c. “Preliminary note on findings, conclusions and recommendations,” *Independent team for the investigation and evaluation of the UN-REDD Panama Programme*, 22 June 22 2013. <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/panama/tabid/1030/language/en-US/Default.aspx>

ONU-REDD Panama, 2013d. “Proceso de Consulta y Participación para la Elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Propuesta de Abordaje,” versión de 2 de Septiembre de 2013. [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=12366&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12366&Itemid=53)

ONU-REDD Panama, 2013e. “Informe Semestral del Programa REDD+ Nacional,” Septiembre 2013, [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=11767&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11767&Itemid=53).

ONU-REDD, 2012. “Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques,” 20 de abril de 2012.

ONU-REDD, 2013. Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado,” de enero de 2013

Panama 2009. “Plan de Preparación para REDD (R-PP).”

Panama Canal Authority Sustainable Forest Cover Establishment Project for CCBS, MGM Innova, Marzo de 2012. Disponible en: [http://www.climateprojects.info/chameleon/outbox/public/197/10358/PDD\\_ACP\\_CCBS.pdf](http://www.climateprojects.info/chameleon/outbox/public/197/10358/PDD_ACP_CCBS.pdf), accedido el 10 de Mayo de 2014.

Panama, 2009. Readiness Plan (R-Plan) Template, Panama, May 16, 2009.

Panamá, 2012. “Draft REDD Readiness Progress Fact Sheet,” June 2012. [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/Panama%20FCPF%20REDD%20Readiness%20Progress%20Sheet\\_June\\_2012\\_draft\\_clean.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/Panama%20FCPF%20REDD%20Readiness%20Progress%20Sheet_June_2012_draft_clean.pdf).

Peña Chacón, M. 2013. “El principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano,” PNUD, San José.

Perafán Heli Nessim, 2001. “Consulta comunitaria: El caso de Darién, Panamá, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.” *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.

[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta\\_previa/files/Caso\\_Darien.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/Caso_Darien.pdf).

PRISMA, 2013. “Indigenous Peoples And Governance in REDD+Readiness in Panama, Case Study on COONAPIP, ANAM and the UN-REDD PROGRAM.

PRODAR, 2011. “Análisis de la situación socioeconómica de los Colonos desplazados a la Comunidad – Colonia Chiricana - corregimiento de Sambú,” 5 de septiembre de 2011.  
<http://www.presidencia.gob.pa/prodar/admin/gal/92/files//Analisis-Sambu.pdf>.

PRONAT, 2008. “EVALUACIÓN SOCIAL FINANCIAMIENTO ADICIONAL PRONAT AF” Banco Mundial-Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá.

Ramsar, 2010. “Inventario de los Humedales Continentales y Costeros de Panamá.” Panamá.

Recio, E. 2011. “REDD+: Aspectos legales relativos a su aplicación en Panamá.” Consultoría para ONU-REDD Panama. <http://www.pnuma.org/gobernanza/unredd.php>.

REDD CCAD GIZ, 2013. “Acuerdo de Cooperación Técnica entre la ACP, la ANAM y el Programa REDD CCAD-GIZ,” 20 Junio de 2013. <http://www.reddccadgiz.org/2013noticia.php?id=129>.

REDD CCAD GIZ, 2013. Cuenca del Canal de Panamá emitirá primeros bonos de carbono, 19 de Septiembre de 2013. <http://www.reddccadgiz.org/noticia.php?id=224>.

Takacs, D., 2009. “Forest Carbon Law and Property Rights.” *Conservation International*. Noviembre, 2009.

Vergara-Asenjo, Potvin, 2013. “The good dweller’s dilemma: A land tenure and forest cover analysis in Panama and its implications for REDD+ implementation,” Manuscript submitted to Elsevier, March 2013.

# LEYES REVIASADAS EN LA PREPARACIÓN DEL INFORME

«Código Civil de la República de Panamá, Ley n° 2 de 22 de agosto de 1916 (GO N°2404 de 22 de agosto de 1916).»

«Código Fiscal, Ley 8 de 27 de enero de 1956, "por la cual se aprueba el Código Fiscal de la República" (GO N°12995, de 29 de junio de 1956).»

«Constitución Política de la República de Panamá, conforme al Decreto Ejecutivo N°672, "por el cual el Órgano Ejecutivo ordena la publicación del Texto Único de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994, y el Acto Legislativo N° 1 de 27 de julio de 2004" (GO N°25176, de lunes 15 de noviembre de 2004).»

«Creado por Decreto Ejecutivo N°1 de 2009, "por el cual se crea el Comité Nacional de Cambio Climático en Panamá"(GO N° 26212, de 29 de enero de 2009).»

«Decreto Ejecutivo 1, "por la cual se modifica el artículo 2 del Decreto N°5-A de 23 de abril de 1982"(GO N° 26238, de 11 de marzo de 2009).»

«Decreto Ejecutivo 127, de 10 de diciembre de 2010, por la cual se modifica el art. 2 del Decreto N°25 de 28 de septiembre de 1983, que declara y describe el Bosque Protector de Palo Seco en los Distritos de Chiriquí Grande y Changuinola, Provincia de Bocas del Toro" y se dictan otras disposiciones (GO N°26679, de 14 de diciembre de 2010) .»

«Decreto Ejecutivo 283-2006, "por el cual se reglamenta el artículo 22 del Capítulo I, Título IV de la Ley 41 de 1 de Julio de 1998" (GO N° 25690, de 13 de diciembre de 2006).»

«Decreto Ejecutivo 287 de 2008, "que crea la Comisión de Alto Nivel para atender los problemas de los pueblos indígenas de Panamá." (GO N°26092, de 28 de julio de 2008).»

«Decreto Ejecutivo 33, "Por el cual se aprueba la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental sus principios, objetivos y líneas de Acción" (GO N°25764). »

«Decreto Ejecutivo 37 de 2009, "Por el cual se aprueba la Política Nacional Forestal, sus principios, objetivos y líneas de acción." (GO N° 26302, de 12 de junio de 2009) .»

«Decreto Ejecutivo 480 de 23 de abril de 2013, que aprueba la Política Nacional de Recursos Hídricos, sus principios, objetivos y líneas de Acción (GOPA 27273A , de 24 de abril de 2013) »

«Decreto Ejecutivo 52 de 2013 (GO N° 27217-A). »

«Decreto Ejecutivo 82, "Por el cual se aprueba la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, sus principios, objetivos y líneas de Acción" (GO N° 25777, de 24 de abril de 2007) »

«Decreto Ejecutivo N° 35, "por el cual se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático, sus principios, objetivos y líneas de Acción" (GO N° 25764, de 4 de abril de 2007).»

«Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 1999 , por la cual se adopta la carta orgánica administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién (Gaceta Oficial No. 23,776 de 84 de 16 de abril de 1999).»

«Ley 1 de 1994, "por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones" (GO 22470, de 7 de febrero de 1994).»

«Ley 12 de 1973, “por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus funciones y facultades” GO N°17271, de 26 de Enero de 1973).»

«Ley 21 de 1997, “Por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal,” GO N° 23323, de 3 de julio de 1997.»

«Ley 23 de 1983 (GO N° 19926, de 27 de octubre de 1983), modificado por la ley N°46, de 14 de agosto de 2001 “Que reforma, adiciona y deroga artículos de la Ley 23 de 1983, que reglamenta las Organizaciones Campesinas.”(GO N° 24368, de 17 de agosto de 2001). »

«Ley 24 de 1995, “por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la Republica de Panamá y se dictan otras disposiciones.” (GO N° 22801, de 9 de junio de 1995).»

«Ley 37 de 1962, “Por la cual se aprueba el Código Agrario de la República.” GO N°14923, de 22 de julio de 1963.»

«Ley 41 de 1998, “Ley General del Ambiente de la República de Panamá”, (GO N° 23578, de 03 julio de 1998).»

«Ley 44 de 2006, “que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, unifica las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública y dicta otras disposiciones.” (GO N°25680, de 27 de noviembre de 2006).»

«Ley 44, de 5 de agosto de 2002, que establece el Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá y su Decreto Ejecutivo 479 de 23 de abril de 2013»

«Ley 55 de 2011, “que adopta el Código Agrario de la República de Panamá” (GO 26795, 30 de mayo de 2011).»

«Ley 59 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” (GO N° 26638, de 8 de octubre de 2010).»

«Ley 72 de 2008, “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas” (GO N°26193 de 30 de diciembre de 2008) reglamentado por Decreto Ejecutivo N°223 de 29 de junio de 2010 (GO 26571, de 07 de julio de 2010). »

«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 (GO 26438, de 31 de diciembre 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 (GO 26438, de 31 de diciembre de 2009) .»

«Ley No. 10 de 1995, que aprueba, “por la cual se aprueba la Convencion Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.” (GO N° 22763, de 17 de abril de 1995).»

«Ley No. 2 de 1995, “por la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica hecho en Rio de Janeiro el 5 junio de 1992.” (GO N° 22704, de enero de 1995).»

«Ley No. 24 de 1992, por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la Republica de Panama (GO N° 2172, de 27 de noviembre de 1992).»

«Ley No. 88 de 1998, “por el cual se aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kyoto, el 11 de diciembre de 1997.” (GO N° 23703, de 31 de diciembre de 1998).»

«Ley N°29 de 25 de octubre de 1984, por la cual se adopta el Código Judicial (GO 6 de diciembre de 1984) y modificatorias.»

«Ley N°3 de 1999, "por la cual se crea la Entidad Autónoma denominada Registro Público de Panamá", (GO 23709, de 11 de enero de 1999).»

«Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos de la República de Panamá 2010-2030, ANAM.»  
[http://www.anam.gob.pa/images/stories/plan\\_nacional/index.html](http://www.anam.gob.pa/images/stories/plan_nacional/index.html).

«Resolución AG 0092-2005, por el cual se adoptan criterios y parámetros ambientales que deben cumplirse durante el proceso de adjudicación, a título oneroso, de las parcelas estatales cuya competencia corresponde a las Administraciones regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente en la Provincia de Darién, Panamá Este y se dictan otras disposiciones" (GON°25241, 21 de febrero de 2005).»

«Resolución AG 0092-2005, por el cual se adoptan criterios y parámetros ambientales que deben cumplirse durante el proceso de adjudicación, a título oneroso, de las parcelas estatales cuya competencia corresponde a las Administraciones regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente en la Provincia de Darién, Panamá Este y se dictan otras disposiciones" (GON°25241, 21 de febrero de 2005). »

«Resolución AG 0265-2005, por la cual se faculta al Administrador Regional de la ANAM de la provincia de Darién, para que otorguen o nieguen concepto favorable, respecto al trámite de titulación de tierras, dentro del Programa de titulación masivo de tierras que adelanta el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (GO 25306, de 25 de Mayo de 2005).»

«Resolución AG 0341-2002, por la 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" (GO 24609, de 2 de agosto de 2002). »

«Resolución AG 0596-2008, “por medio de la cual se modifica la Resolución AG-036-2005 de 12 de julio de 2005” (GOPA N° 26092, de 28 de julio de 2008).»

«Resolución AG- 1103-2009, “por la cual se Crea y Regula el Manejo Compartido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y se dictan otras disposiciones” (GO N° 26452-A, 21 de enero de 2010).»

«Resolución AG-0040-2001 (GO N° 24252, de 2 de marzo de 2001).»

«Resolución AG-0040-2001, que crea el Programa Nacional de Cambio Climático (GO N° 24252, de 2 de marzo de 2001). »

«Resolución AG-0139-2009, por medio de la cual se declara el área protegida de Donoso (GO 26235, de 6 de marzo de 2009). »

«Resolución AG-0155-2011, “por la cual se reglamenta el proceso de aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al mecanismos de desarrollo limpio, definidos por el Protocolo de Kyoto.” (GO N° 26773, de 27 de abril de 2011).»

«Resolución AG-0170-2006 " que aprueba el Procedimiento para la Gestión, Elaboración, Aplicación y Aprobación de los Planes de Manejo para las Áreas Protegidas" (GO N°25531, 25 de abril de 2006). »

«Resolución AG-0365-2005, de 12 de julio de 2005, “que establece el procedimiento para la concesión de servicios en áreas protegidas y se dictan otras disposiciones.” (GO N°25354, de 1 de agosto de 2005).»

«Resolución AG-0375-2004, que establece los procedimientos para tramitar los Ofrecimientos de Primera Opción de Compra de Terrenos a la ANAM, cuando se localicen en el SINAP (GO N° 25720, de 29 de enero de 2007).»

«Resolución AG-0375-2004, que establece los procedimientos para tramitar los Ofrecimientos de Primera Opción de Compra de Terrenos a la ANAM, cuando se localicen en el SINAP (GO N° 25720, de 29 de enero de 2007). »

«Resolución AG-0491-2006 que reglamenta los artículos 94 y 95 de la Ley 41 de 1998 General de Ambiente: aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos costeros y marinos en las áreas protegidas de Panamá. Art. 2 (G.O. 25647) »

«Resolución ANAM AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012 (G.O.27167-A ), por la cual se reglamenta el proceso para la creación de áreas protegidas; la modificación de áreas protegidas declaradas; y se dictan otras disposiciones. Modificada por la Resolución AG- 0916 del 20 de diciembre de 2013 (G.O. 27440), por la cual se reglamenta el proceso para el manejo de áreas protegidas y se dictan otras disposiciones. »

«Resolución JD 05-98, “por la cual se reglamenta la Legislación Forestal de la República de Panamá.” (GO N° 23495, de 6 de marzo de 1998).»

«Resolución JD N° 09-94, “por medio de la cual se crea el sistema nacional de áreas silvestres, protegidas, ente administrativo del instituto nacional de recursos naturales renovables, y se definen cada una de sus categorías de manejo.”(GO N°22586, de 25 de julio de 1994).»

«Resolución N° AG-0613-2009, “por la cual se aprueba y adopta en todas sus partes la Guía Metodológica para Desarrollar Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) y Planes Operativos Anuales (POA) en Bosques Tropicales, para el trámite de solicitudes de aprovechamientos forestales sostenibles". (GO 26379, de 01 de octubre de 2009.) »

«Resolución N° AG-0613-2009, “por la cual se aprueba y adopta en todas sus partes la Guía Metodológica para Desarrollar Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) y Planes Operativos Anuales (POA) en Bosques Tropicales, para el trámite de solicitudes de aprovechamientos forestales sostenibles". (GO 26379, de 01 de octubre de 2009.)»

«Resuelto ARAP N° 01, “por medio del cual se establecen todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la república de panamá como zonas especiales de manejo marino-costero y se dictan otras medidas.”(GO N° 25988, 28 de febrero de 2008).»

Anteproyecto de ley “Por la cual se establece la nueva Legislación Forestal y se dictan otras disposiciones. [http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg\\_legis/PDF\\_SEG/PDF\\_SEG\\_2010/PDF\\_SEG\\_2011/PROYECTO/2011\\_P\\_397.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg_legis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2011/PROYECTO/2011_P_397.pdf).

Comarca de Kuna Yala. «Ley No. 2 del 16 de septiembre de 1938; Ley No. 16 de 19 de febrero de 1953 (GO N°12042 de 7 de abril de 1953); Ley No. 99 de 23 de diciembre de 1998.»

Comarca Emberá. «Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la comarca Emberá de Darién (GO N°. 19976, de 17 de enero de 1984).»

Comarca Kuna de Madungandí. «Ley No. 24 de 12 de enero de 1996, por la cual se crea la comarca Kuna de Madugandí (GOPA N°22951, de 15 de Enero de 1996); su Carta Organica fue sancionada a través del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 1998 (GO N° 23687, de 8 de Diciembre de 1998).»

Comarca Kuna de Wargandí. «Ley de creación N° 34 de 25 de julio de 2000 (GO N° 24106, de 28 de Julio de 2000); su Carta Orgánica fue sancionada mediante el Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de Octubre de 2008 (GO N° 26165, de 14 de Noviembre de 2008).»

Corte Suprema de Justicia. Fallo No 7 de 24 de septiembre de 1993. Publicada en la Gaceta Oficial No 22,517 del 18 de abril de 1994.

Fallo de 23 de diciembre de 2013 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el licenciado Aristides Figueroa, en representación de Constantino González Rodríguez, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en Gaceta Oficial No. 26, 221 de 11 de febrero de 2009. »



**U.S. Agency for International Development**

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, D.C. 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

**[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)**