

# ANÁLISIS DE DERECHO INTERNACIONAL, LEGISLACIÓN NACIONAL, FALLOS, E INSTITUCIONES AL INTERRELACIONARSE CON TERRITORIOS Y ÁREAS DE CONSERVACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES

REPORTE NO. 7

PANAMÁ



Stockholm Resilience Centre  
Research for Governance of Social-Ecological Systems



KALPAVRIKSH



कल्पवृक्ष

Environmental  
Action Group

**NATURAL JUSTICE**

The ICCA  
Consortium

“La tierra es el fundamento de las vidas y culturas de los Pueblos Indígenas alrededor del mundo... Sin acceso a sus tierras y respeto por los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, la supervivencia de las distintas culturas de los pueblos indígenas se encuentra amenazada.”

*Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas  
Reporte de la Sexta Sesión  
Mayo 25 2007*

**Autor:** Onel Masardule

**Publicado por:** Natural Justice en Bangalore y Kalpavriksh en Pune y Delhi

**Fecha:** Septiembre 2012

**Foto de la portada:** Botes Gunas. © Jorge Andreve

## INTRODUCCIÓN

En muchas partes del mundo, las áreas identificadas como sitios de gran riqueza en biodiversidad, suelen estar ubicados dentro de territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCAs). A través de prácticas holísticas de manejo tradicional en concordancia con el funcionamiento de los ecosistemas, los pueblos indígenas y las comunidades locales están promoviendo la conservación, la regeneración y el enriquecimiento de los ecosistemas y los recursos naturales dentro de sus TICCAs ([www.iccaconsortium.org](http://www.iccaconsortium.org)). A pesar de los beneficios para el mantenimiento e integridad de los ecosistemas, su cultura y el bienestar humano que ofrecen las ICCAs, éstas se encuentran cada vez más amenazadas. Estas amenazas se profundizan debido que muy pocos Estados valoran, apoyan o reconocen los TICCAs, así como a la enorme contribución que estos pueblos indígenas y comunidades locales realizan para su gestión y mantenimiento.

En este contexto, el Consorcio ICCA realizó una investigación entre 2011 y 2012 sobre los impactos de la legislación internacional y nacional, los juicios y los marcos institucionales para la integridad de los TICCAs (Estudio legal), así como la variedad de legislación o formas de reconocimiento y soporte a estos Territorios (Estudio sobre Reconocimiento Legal de los TICCAs). También se exploró sobre las maneras en que los pueblos indígenas y las comunidades locales trabajan en los marcos jurídicos internacionales y nacionales para mantener la resiliencia de sus TICCAs. El siguiente cuadro muestra el contexto completo del trabajo.

### 1. Estudio Legal

- Un análisis de los instrumentos internacionales, resoluciones, directrices, decisiones, y recomendaciones que se relacionan con los TICCAs.
- Los contextos regionales y 15 informes a nivel de país.
  - Africa: Kenia, Namibia y Senegal
  - Américas: Bolivia, Canadá, Chile, Panamá y Suriname
  - Asia: India, Irán, Malasia, Filipinas y Taiwán
  - Pacífico: Australia y Fiji.

### 2. Estudios de reconocimiento

- Un análisis de las formas jurídicas y no jurídicas de reconocimiento y apoyo a los TICCAs
- 19 informes a nivel de país:
  - Africa: Kenia, Namibia y Senegal
  - Américas: Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Panamá y Suriname
  - Asia: India, Irán, Filipinas y Rusia
  - Europa: Croacia, Italia, España y Reino Unido (Inglaterra)
  - Pacífico: Australia y Fiji.

El *Estudio Legal* y el *Estudio de Reconocimiento*, incluyendo el análisis internacional y los informes regionales y nacionales están disponibles en línea: [www.iccaconsortium.com](http://www.iccaconsortium.com)

Este informe se centra en Panamá, fue escrito por Onel Masardule y es publicado en Septiembre de 2012.

En el estudio de caso se pretende hacer un análisis de la importancia de TICCA's para la conservación de la biodiversidad en Panamá y el reconocimiento de las mismas, por parte de las instituciones gubernamentales responsables, la cual nos permitió diagnosticar la situación de TICCA's en Panamá y las posibles estrategias para su reconocimiento real de parte de la autoridad Nacional de Ambiente (ANAM).

El análisis de la situación de TICCA's nos demuestra que la gestión y uso de los territorios y tierras de pueblos indígenas (PI) y comunidades locales (CL) no es reconocido ni valorado en su justa dimensión y mucho menos las iniciativas propias de PI y CL de la conservación de la biodiversidad.

Esta situación ha traído muchas veces conflictos entre ANAM y PI especialmente, donde la institución gubernamental promueve la creación de áreas protegidas sin tomar en cuenta las practicas tradicionales de la conservación de PI y CL.

El trabajo consiste en dos componentes: la primera hacer análisis sobre la situación de TICCA's en Panamá para su reconocimiento de parte de ANAM. La segunda parte consistirá en análisis jurídico de TICCA's a nivel nacional, regional e internacional.

En esta ocasión se aborda el primer componente con sus análisis y estrategias para lograr el reconocimiento de TICCA's a nivel de Panamá y posteriormente se complementara con el análisis jurídico, la cual esperamos concluir a finales del mes de enero de 2012.

De igual forma explicamos de una manera sencilla como los conocimientos ancestrales pueden sostener y administrar una área como parte de una gestión ambiental sostenible, en ese caso la experiencia del pueblo Guna.

Por el tiempo y recursos solo logramos introducir un ejemplo típico de TICCA's en el pueblo Guna, con la cual podemos tener idea general de esas practicas en otros pueblos indígenas de Panamá y esperamos en un futuro cercano poder hacer un trabajo mas detallado y estudios de casos de cada pueblo indígena.

Por ultimo queremos agradecer a todos que en diferentes formas apoyaron la realización del caso de estudio y esperamos haber logrado reflejar los aportes en el trabajo.

## **1. PAÍS, PUEBLOS INDÍGENAS**

### **1.1 Información del sitio de estudio**

#### ***1.1.1 Republica de Panamá***

La republica de Panamá esta ubicado entre América Central y Sur América. Su capital es la ciudad de Panamá. Limita al Norte con el mar Caribe, al Sur con el océano Pacífico, al Este con Colombia y al Oeste con Costa Rica.

La superficie total de Panamá es 78,517 km<sup>2</sup>., con una frontera de 555Km. La densidad de población es 44 hab/km<sup>2</sup>. Tiene una población de 3,405,813 habitantes, según datos del censo de 2010 de la contraloría general de la republica de Panamá. Con una población ligeramente superior a los tres millones de habitantes, tiene una posición privilegiada en varias

clasificaciones de crecimiento y desarrollo de América Latina, como el índice de desarrollo humano 2011, (primer puesto en América Central<sup>19</sup> y sexto en América Latina) según el estudio de programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD) de 2011.

### **1.1.2 Economía**

La economía de Panamá es una de las más estables de América. Entre las principales actividades se encuentran los servicios financieros, turísticos y logísticos, los cuales representan el 75% del PIB<sup>1</sup>. Desde 2003 hasta 2009 el PIB se duplicó, propiciado por una alta inversión externa e interna, el turismo y la industria logística<sup>2</sup>.

Según el Banco Mundial, el FMI y la ONU el país tiene el ingreso per cápita más alto de América Central, el cual es de unos 13.090 dólares; es además el mayor exportador e importador a nivel regional según la CEPAL<sup>3</sup>. El PIB Tiene más de veinte años seguidos (1989)<sup>4</sup> de crecimiento sostenido.

El modelo económico *neoliberal* impuesto a durante la década de 1990, ha permitido al país ser de los más globalizados de América Latina durante varios años. Es una economía totalmente dolarizada y sin banco central. La política económica de Panamá se basa en el sector terciario, siendo uno de los países más precoces en utilizar esta política.

Panamá depende sobre todo de su conglomerado de servicios de transporte y logística orientados hacia el comercio mundial, cuyo epicentro es el Canal de Panamá. Alrededor del Canal de Panamá se aglutinan puertos de trasbordo de contenedores, zonas francas de comercio, ferrocarril y el más grande hub aéreo de pasajeros de Latinoamérica. También cuenta con el centro financiero más grande de Latinoamérica. Los servicios que ofrece están muy bien conectados con el mercado mundial e interconectados entre sí. Estos servicios suponen alrededor de tres cuartas partes de su Producto Interno Bruto. En los últimos años la construcción de rascacielos en la Ciudad de Panamá ha crecido vertiginosamente como resultado del *baby boomer* estadounidense. El turismo también ha estado en auge como resultado de la aparición y expansión del hub aéreo de la región, que ha sido capaz de mover pasajeros desde cualquier origen de Latinoamérica hacia Panamá y desde Panamá hacia cualquier destino de la región.

La orientación de la economía de Panamá hacia los servicios convierte al país en centro internacional de actividades tales como el transporte marítimo, los servicios de distribución y la banca.

El proceso de liberación del Comercio Exterior en Panamá, desde su entrada a la OMC en 1.997, le permite ofrecer las siguientes ventajas:

---

<sup>1</sup> <http://www.yucatan.com.mx/20110302/nota-9/84423-panama-nicho-para-comerciar-.htm>

<sup>2</sup>

[http://www.centralamericadata.com/es/article/home/El\\_PIB\\_per\\_capita\\_de\\_Panama\\_crecio\\_un\\_50\\_e\\_n\\_los\\_ultimos\\_cuatro\\_anos](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/El_PIB_per_capita_de_Panama_crecio_un_50_e_n_los_ultimos_cuatro_anos)

<sup>3</sup> [http://www.eclac.org/cgi-](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes251.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xs)

[bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores\\_xml/aes251.xml&xsl=/agrupadores\\_xml/agrupa\\_listado.xs.](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes251.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xs)

<sup>4</sup> <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>

- Régimen liberal de comercio de bienes y servicios
- Profunda integración en la economía mundial
- Concede trato NMF a sus interlocutores comerciales
- Régimen arancelario simplificado (Ad Valorem)
- Un foro para resolver disputas por medios alternos (ADR)

La moneda oficial de Panamá es el Balboa, el cual es equivalente al dólar estadounidense que circula legalmente en todo el territorio desde la independencia de Panamá de Gran Colombia de 1904.

Durante el 2009 Panamá exportó, \$16.209 millones de dólares, según la CEPAL<sup>5</sup>, lo que lo convierte en el principal exportador de Centroamérica y el décimo a nivel latinoamericano.

Debido al crecimiento sostenido del PIB ocurrido durante los últimos años, organismos como el FMI proyectan que para el 2016 el país alcance los 17.516 dólares per cápita PPA<sup>83</sup> acercándose algo más al umbral de ingreso de las economías desarrolladas, situado en torno a los US\$ 20.000 per cápita PPA. El país está clasificado en la categoría de *grado de inversión* por parte de las empresas calificadoras de riesgo: *Standard & Poor's*<sup>6</sup>, *Moody's*<sup>7</sup> y *Fitch Ratings*<sup>8</sup>.

### **1.1.3 Clima**

En general tiene un clima tropical, muy caluroso durante todo el año en las costas y tierras bajas, modificándose hacia el interior a medida que se gana altitud, siendo las temperaturas agradablemente frescas hacia los 1000 msnm y frías por encima de 2000 msnm. Las precipitaciones son por lo general altas, con diferencias entre la vertiente del Caribe (3000mm/año en promedio) donde prácticamente no existe estación seca, y la vertiente del Pacífico, que presenta una estación seca muy marcada de diciembre a marzo (1500 mm/año en promedio). Ciertas condiciones locales de exposición, corrientes oceánicas, dirección de los vientos y ubicación a barlovento o sotavento, hacen variar el patrón de precipitación en algunas localidades del país, indistintamente de su ubicación en alguna vertiente, por ejemplo, en algunos puntos de la península de Azuero en el Pacífico, la precipitación es inferior a 900 mm/año y en la ciudad de Panamá y la isla de Coiba, también en el Pacífico, supera los 2000 mm/año. En las montañas del interior las precipitaciones son muy altas, registrándose valores superiores a 5000 mm/año<sup>9</sup>.

Los huracanes no constituyen una amenaza para el país por encontrarse al Sur de su zona de influencia (sobre los 10º de Latitud Norte)

### **1.1.4 Flora y Fauna**

---

<sup>5</sup> [http://www.eclac.org/cgi-](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes251.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl)

[bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores\\_xml/aes251.xml&xsl=/agrupadores\\_xml/agrupa\\_listado.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes251.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl)

<sup>6</sup> <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/05/25/panama-sp-calificacion-cnnexpansion>

<sup>7</sup> Panamá recibe con satisfacción grado de inversión de Moody's». Consultado el 29-05-2010.

<sup>8</sup> Panamá recibe con satisfacción grado de inversión de Moody's». Consultado el 29-05-2010.

<sup>9</sup> «[[www.destinomundial.com/visite-panama-un-lugar-para-disfrutar-todo-el-ano/](http://www.destinomundial.com/visite-panama-un-lugar-para-disfrutar-todo-el-ano/) Visite Panamá, un lugar para disfrutar todo el año.]. Consultado el 26/9/10.

Es el país más meridional de la región, es también uno de los más biodiversos. Por su cercanía a América del Sur, alberga varias especies sudamericanas como el poncho o capibara (el roedor más grande del mundo), el oso frontino u oso de anteojos. y la guacamaya azul y amarillo (Ara ararauna). Esta causa hace que Panamá posea una mayor biodiversidad que otros países de la región, como El Salvador o Belice, y un mayor número de especies en algunos géneros. Es el primer país de la región en peces (1.497, las vecinas Costa Rica y Nicaragua albergan 1.254 y 1.176 especies respectivamente), en aves (957 especies) y en mamíferos (229 especies, incluyendo el mayor número de primates de la región) con notables endemismos como el mono aullador de Coiba (*Alouatta coibensis*), el agutí o ñeque de la isla de Coiba (*Dasyprocta coibae*) o el perezoso pigmeo de la isla Escudo de Veraguas (*Bradypus pygmaeus*). Posee 10.115 especies de plantas, de reptiles 229 especies y de anfibios 179 especies<sup>10</sup>.

### **1.1.5 Hidrografía**

Su hidrografía está representada por numerosos ríos y lagos. Las características comunes de los cauces de la vertiente del Caribe es que son cortos, ya que nacen de montañas próximas al mar, y permiten generar energía eléctrica. Los de la vertiente del Pacífico son de mayor longitud, muchos de ellos navegables, pues recorren una distancia larga para llegar al océano. Los principales ríos son el Chagres, el Changuinola, el Chucunaque, el Majagua, el Teribe, el San San, el Sixaola y el Tuira<sup>11</sup>.

## **1.2 Pueblos Indígenas de Panamá**

Los territorios y tierras de PI son reconocidas como propiedad colectiva y de varias maneras: Comarcas Indígenas ( Guna Yala, Ngabe-Bugle, Embera – Waunan, Madugandi y Wargandi), Tierras Colectivas ( Embera – Waunan) y Corregimiento Indígena Naso.

Los pueblos indígena de Panamá esta constituido por siete pueblos: Ngabe, Guna, Emberá, Wounaan, Bugle, Naso y Bri-Bri, quienes representa aproximadamente 285,231 persona, 10% de la población panameña (Censo Nacionales, 2000).

- La mayoría de esta población esta en áreas rurales, y los principales punto de concentración:
- La Comarca Ngobe-Bugle en la provincia de Bocas del Toro, Chiriqui y Veraguas.
- La Comarca Kuna Yala en Guna Yala.
- La Comarca Madugandi en la provincia de Panamá.
- La Comarca Wargandi en la provincia de Darién.
- Tagarkunyala son dos comunidades Gunas (Pucuru y Paya) en la Provincia de Darién.
- La Comarca Embera-Wounan en la Provincia de Darién.
- Tierras colectivas (Embera – Waunan) en provincia de Darién.
- El pueblo Naso se encuentran en el Parque Internacional de la Amistad y el pueblo Bri-Bri por la orilla de Rio Sixaola, en la Frontera de Panamá con Costa Rica.

---

<sup>10</sup> <http://www.estrategiaynegocios.net/2012/05/11/panama-figura-dentro-de-los-paises-que-cuidan-al-ambiente/>

<sup>11</sup> [http://www.clico.com.ar/ros\\_de\\_panam\\_1162\\_0\\_1.html](http://www.clico.com.ar/ros_de_panam_1162_0_1.html)

Un poco mas de la mitad (53 %) de los pueblos indígenas habitan en las cinco comarcas mencionadas, o sea unas 150,073 persona según la contraloría general de la republica de Panamá. El 20% del territorio panameño esta ocupado por las 5 comarcas, 1 tierra colectiva y los territorios indígenas sin reconocimiento legal, lo que significa 15,103.4 km<sup>2</sup>., de los 75,517 km cuadrados que mide el país, por lo que debe reconocerse como un logro importante el hecho de la mayoría de los pueblos indígenas tenga sus tierra legalizadas, cumpliendo con un derecho histórico, pero una parte esta fuera de la comarca y en terrenos no legalizados, otros se encuentra ubicada dentro de áreas protegidas y crecientemente ocupando áreas urbana y semiurbano.



**Mujeres Gunas. © Onel Masardule**

Las reivindicación de los movimiento indígenas han estado siempre muy ligado al territorio, pero sumado a exigencia de defensa de idioma, cultura e identidad. Los movimientos indígenas debaten entre diverso desafíos. Para ellos, la legislación y protección de sus territorios, la preservación de la comunidad y los estilo de organización y producción, el acceso pleno a los derecho de ciudadanía, a mantener su lengua, costumbre y creencia son reivindicaciones fundamentales, sumadas a la necesidad de delinear al estado nacional como multiétnico y plurinacional.

### **1.2.1 Estructura Administrativa y toma de decisión de los pueblos Indígenas de Panamá**

Todos los pueblos indígenas de Panamá poseen su propia estructura administrativa, basando en sus congresos generales, donde se toma las decisiones finales para cualquiera iniciativa con la participación de los delegados de las comunidades, encabezado por su autoridad tradicional de cada comunidad..

En algunos pueblos como Ngabe-Bugle, Embera- Waunan, Gunas de Madungandi tiene sus congreso regionales, pero la máxima autoridad son los congresos generales.

## **2. LEYES AMBIENTALES Y TICCA'S**

### **2.1 Áreas Protegidas**

No hay ninguna ley en Panamá que reconozca ni apoya específicamente la creación TICCA's tanto indígena y no indígenas; todas las áreas protegidas se crearon y están manejados bajo la ley que crea el sistema nacional de áreas protegidas de Panamá (SINAP).

De la Resolución No. JD-09-94, "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ente administrativo del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, y se definen cada una de sus categorías de manejo" ver anexo 2.

En relación al tema de gobernanza e TICCA's podemos analizar cada uno de los puntos en la legislación nacional referentes a los pueblos indígenas y comunidades locales:

- En la parte de considerando: "Que el artículo 50 de la Ley N021, de 16 de diciembre. de 16 de diciembre de 1986 asigna al INRENARE la responsabilidad de definir, planificar, organizar, coordinar regular y fomentar políticas y acciones aprovechamiento conservación desarrollo manejo y enriquecimiento, de parques nacionales y reservas equivalentes.

**Análisis:** La responsabilidad esta directamente en INRENARE ( ahora Autoridad Nacional de Ambiente de Panamá) sobre a áreas protegidas y no hay ninguna referencia al rol de los pueblos indígenas y comunidades locales ni responsabilidad sobre el tema.

- En artículo 1 y numeral 5 de la parte resolutive: "Contribuir con el desarrollo sostenible en territorio de los grupos indígenas zonas rurales y el país en general mediante el aprovechamiento racional los recursos natura les renovables existentes en aquellos sitios claramente identificados en el plan de ordenamiento de cada área protegida, de acuerdo a su categoría de manejo.

**Análisis:** El artículo esta en el contexto de la ley de sistema nacional de áreas protegidas clásica y no hay referencia directa de las iniciativas propias de los pueblos indígenas y comunidades locales para la conservación de la biodiversidad y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Por consiguiente, el artículo no apoya ni fortalece la existencia ni la creación de TICCA's.

- En artículo 1 y numeral 6: "Conservar y proteger los aspectos históricos culturales y arqueológicos dentro de las áreas silvestres protegidas1 administradas por el sistema nacional".

**Análisis:** De igual manera tampoco reconoce las iniciativas propias de los pueblos indígenas y comunidades locales para la conservación y protección de los aspectos históricos, ignorando el rol fundamental que juegan los pueblos indígenas en la conservación y protección de la cultura y biodiversidad.

- En artículo 1 y numeral 8: “Apoyar la gestión de los grupos indígenas en la administración de los territorios que se le asignen para garantizar su mejor planeamiento y desarrollo”.

**Análisis: Se podía usar este artículo para el reconocimiento y fortalecimiento de TICCA's en territorios indígenas, aunque el artículo se refiere a las áreas protegidas que están en el marco del sistema nacional de áreas protegidas.**

- En el artículo 3 de la parte resolutive: “Área Silvestre ubicada dentro de Comarca o Reserva Indígenas: Se trata de cualquier categoría de manejo definida por esta Resolución, ubicada dentro de las Comarcas y Reservas Indígenas legalmente establecidas, que haya sido declarada área silvestre protegida a través de los Congresos Generales de cada Comarca o Reserva de acuerdo a la regulación vigente para cada una de éstas”

**Análisis: Se refiera a la categoría de áreas protegidas reconocidas por ANAM, sin embargo, en la interpretación de ese artículo podemos usar para el reconocimiento y fortalecimiento de TICCA's en territorios indígenas, aprovechando el rol de los congresos generales indígenas, como una entidad representativa y toma de decisión.**

Estos dos últimos artículos, aunque no se expresa directamente al tema de TICCA's puede ser una herramienta para lograr el reconocimiento de TICCA's como una forma tradicional de conservación de la biodiversidad de parte de las autoridades gubernamentales.

## **2.2 Leyes ambientales**

Para el estudio de caso, hemos revisado algunas leyes relacionados a la conservación de la biodiversidad (ley 24 de junio de 1995 sobre vida silvestre), ley forestal, ley general de medio ambiente y la constitución de Panamá que tenga relación a los derechos de los pueblos indígenas

### **Análisis de las leyes ambientales**

#### **2.2.1 Ley del 24 de junio de 1995 sobre vida silvestre: por la cual se establece la legislación de la vida silvestre en la república de Panamá y se dictan otras disposiciones**

Luego de revisar la ley podemos señalar que no hay referencia directa sobre TICCA's ni a los pueblos indígenas ni comunidades locales.

Sin embargo, para mayor aclaración revisaremos algunos artículos relacionados a las áreas protegidas:

- En el artículo II de las definiciones, cuando se refiere a la conservación “in situ” dice textualmente: “Es toda actividad para la conservación de las especies silvestres dentro de su hábitat de origen como la creación de áreas protegidas”.

**Podemos notar claramente que no hay una referencia directa a las prácticas tradicionales de la conservación de la vida silvestre, tampoco hay referencia a los territorios indígenas de conservación.**

- En el capítulo III: de la autoridad competente

**La responsabilidad y toma de decisión recae directamente ANAM (actualmente) en establecimiento de áreas protegidas para la conservación de vida silvestre. Los pueblos indígenas y comunidades locales no tiene ningún rol para incidir en la toma de decisión, ni tampoco se habla de TICCA's.**

- En el capítulo V: de la vida silvestre en área protegida en artículo 44 dice lo siguiente: “La actividad humana respecto de la vida silvestre y su manejo en áreas protegidas, se regirá por las disposiciones vigentes y las que se establezcan”.

**En ese artículo solo se habla de las áreas protegidas y no hay reconocimiento de las TICCA's ni las prácticas tradicionales.**

En general podemos observar que esta ley no hay reconocimiento de las prácticas, innovaciones tradicionales ni a las leyes consuetudinarias para la conservación de la vida silvestre en Panamá.

### **2.2.2 Ley Forestal**

Al igual que otras leyes ambientales, hay pocos artículos que podemos relacionar con el tema de TICCA's.

a. En el punto tres del capítulo I de la ley dice: “Establecer; proteger y regular las áreas dotadas de atributos excepcionales que tengan limitaciones y una condición que justifiquen su inalienabilidad e indisponibilidad con la finalidad de salvaguardar la flora, la fauna, vida marina, fluvial y el ambiente”

**Como se vea que habla de establecer, proteger y regular áreas especiales de importancia para los bosques. Allí no hace ninguna mención del rol de TICCA's ni derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques para los fines de esta ley.**

b. En el capítulo tres y artículo 44: de los bosques de las comarcas y reservas indígenas.

El artículo 44 dice lo siguiente: Los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, en áreas de Comarcas o Reservas Indígenas y Comunidades Indígenas serán autorizados por el INRENARE, conjuntamente con los congresos respectivos, previo estudio de un plan de manejo científico.

**En este artículo solo se refiere a las concesiones forestales y no de los sitios o áreas tradicionales de importancia para la protección y conservación de los bosques. Las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y de comunidades locales no es reconocido por la ley forestal, es decir, legalmente no existe.**

### **2.2.3 Ley General de Ambiente**

Ley No. 41 de 1 de julio de 1998 . “ Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente”

A continuación revisaremos algunos artículos relevantes al caso que estamos tratando.

**Artículo 1.** La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país.



Manglares y bosques. © Onel Masardule

## **Capítulo II y artículo 2: relativo a las definiciones básicas**

**Área protegida.** Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales.

## **Título IV: De los Instrumentos para la Gestión Ambiental**

### **Capítulo I: Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional**

**Artículo 22.** La Autoridad Nacional del Ambiente promoverá el establecimiento del ordenamiento ambiental del territorio nacional y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo, en coordinación con las autoridades competentes. El ordenamiento ambiental del territorio nacional se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a

mejorar la calidad de vida. Las actividades que se autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva, identificada en el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional.

**Análisis:** Al revisar los artículos arriba señalados de la ley general del ambiente se nota claramente que se refiere a los recursos naturales y al ordenamiento territorial, tomando en cuenta los aspectos sociales, culturales y ecológicas. En su interpretación podemos relacionar con TICCA's aunque no se refiere taxativamente a ello, pero al hablar de aspectos sociales, ecológicas y culturales esta estrechamente ligado a las practicas tradicionales de uso y conservación de los recursos naturales de los territorios indígenas.

## Título VI: De los Recursos Naturales

### Capítulo I: Disposiciones Generales

**Artículo 63.** Las comarcas indígenas y los municipios donde existan y se aprovechen o extraigan recursos naturales, tendrán el deber de contribuir a su protección y conservación, de acuerdo con los parámetros que establezca la Autoridad Nacional del Ambiente junto con las autoridades indígenas de las comarcas, conforme a la legislación vigente.

### Capítulo II: Áreas Protegidas y Diversidad Biológica

**Artículo 66.** Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas identificado con la sigla SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales. Las áreas protegidas serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente, y podrán adjudicarse concesiones de administración y concesiones de servicios, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnico previos. El procedimiento será regulado por reglamento.

**Artículo 67.** El Estado apoyará la conservación y, preferentemente, las actividades de la diversidad biológica en su hábitat original, especialmente en el caso de especies y variedades silvestres de carácter singular. Complementariamente, propugnará la conservación de la diversidad biológica en instalaciones fuera de su lugar de origen.

**Artículo 72.** La Autoridad Nacional del Ambiente es la autoridad competente para regular las actividades y el funcionamiento de las entidades, que rigen las áreas protegidas, y asumir las funciones asignadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante la Ley 8 de 1985.

**Análisis:** En el capítulo 63 se le asigna a los pueblos indígenas el deber de contribuir a la protección y conservación de los recursos naturales, sin embargo, no se menciona las practicas tradicionales de protección y conservación de recursos naturales.

En los artículos referentes a la área protegida hace énfasis en la conservación, pero no menciona el rol de los pueblos indígenas en la conservación de la biodiversidad.

## Título VII: De las Comarcas y Pueblos Indígenas

**Artículo 96.** La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará, con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas.

**Artículo 97.** El Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación, con la participación de dichas comunidades, y fomentará que los beneficios derivados se compartan con éstas equitativamente.

Artículo 98<sup>12</sup>. Se reconoce 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. Estos recursos deberán utilizarse de acuerdo con los fines de protección y conservación del ambiente, establecidos en la Constitución Política, la presente Ley y las demás leyes nacionales.

**Artículo 99.** Los estudios de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que se autoricen en tierras ocupadas por comarcas o pueblos indígenas, no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales.

**Artículo 100.** El Estado garantizará y respetará las áreas utilizadas para cementerios, sitios sagrados, cultos religiosos o similares, que constituyan valor espiritual de las comarcas o pueblos indígenas y cuya existencia resulte indispensable para preservar su identidad cultural.

**Artículo 101<sup>13</sup>.** El aprovechamiento con fines industriales o comerciales de los recursos ubicados en tierras de comunidades o pueblos indígenas, por parte de sus integrantes, requiere de autorización emitida por la autoridad competente.

**Artículo 102<sup>14</sup>.** Las tierras comprendidas dentro de las comarcas y reservas indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Esta limitación no afecta el sistema tradicional de transmisión de tierras en las comunidades indígenas. Las comunidades o pueblos indígenas, en general, sólo podrán ser trasladados de sus comarcas y reservas, o de las tierras que poseen, mediante su previo consentimiento.

En caso de ocurrir el traslado, tendrán derecho a indemnización previa, así como a la reubicación en tierras comparables a las que ocupaban.

**Artículo 103.** En caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, los procedimientos de consulta se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras.

---

<sup>12</sup> Artículo eliminado de la ley general de ambiente de Panamá posterior a su aprobación a través de la ley creación de nuevos corregimiento.

<sup>13</sup> Artículo eliminado de la ley general de ambiente de Panamá posterior a su aprobación a través de la ley creación de nuevos corregimiento.

<sup>14</sup> Artículo eliminado de la ley general de ambiente de Panamá posterior a su aprobación a través de la ley creación de nuevos corregimiento.

**Artículo 104.** Para otorgar cualquier tipo de autorización relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales, en las comarcas o en tierras de comunidades indígenas, se preferirán los proyectos presentados por sus miembros, siempre que cumplan los requisitos y procedimientos exigidos por las autoridades competentes.

Lo anterior no limita los derechos de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, que puede tener una empresa como consecuencia de su derecho de exploración, de acuerdo con la legislación vigente.

**Artículo 105.** 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, cuando dichos beneficios no estén contemplados en leyes vigentes.

**Análisis:** Como se notara hubo en los artículos aprobados en la ley general de ambiente de Panamá avance significativo en reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en materia ambiental, recursos naturales, tierras y territorios tal como indica los artículos señalados en su origen.

Sin embargo, por razones todavía desconocidas la asamblea legislativa de Panamá elimino posteriormente los artículos 98, 101 y 102; de cual los pueblos indígenas se enteraron de la misma meses posteriores a su eliminación. Lo menciono sobre la eliminación de estos artículos en el trabajo para reflejar la falta de voluntad de los gobiernos de Panamá en relación a los derechos de los pueblos indígenas.

Para el tema de TICCA's el articulo 98 era de mucha importancia, puesto que reconocía los derechos de los pueblos indígenas en relación al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos naturales, por tanto, usando ese articulo se podía solicitar el reconocimiento de TICCAS.

### **2.3 Constitución política de Panamá**

**Artículo 90.** El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.

Interpretando la constitución de Panameña reconoce y respeta la identidad de los pueblos indígenas, que ha de ser entendida todas sus manifestaciones culturales, sociales, políticas, económicas y espirituales. La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en su Resolución del día 6 de diciembre de 2000, determinó lo siguiente:

La protección del medio ambiente, el respeto a la tradición cultural y étnica de las comunidades indígenas nacionales, al igual que la preservación de los sitios y objetos arqueológicos que sean testimonios del pasado panameño son valores de superior jerarquía que tienen por su naturaleza explícita consagración en nuestra normativa constitucional (Véanse artículos 81, 86 y 115 de la Constitución Nacional)... *(Los subrayados son nuestros)*

**Análisis:** los valores sociales, culturales y espirituales que los pueblos indígenas practican, son parte de los derechos indígenas los cuales tienen jerarquía constitucional, por ende, las leyes no deben menoscabar dichos derechos. Por lo tanto, eso incluye la cosmovisión indígena, que incluye la relación intrínseca y holística entre los pueblos indígenas y la naturaleza.

La Constitución panameña ha establecido un principio fundamental sobre la participación ciudadana en la protección de los recursos naturales, al contemplar en el artículo 119 que el Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los ecosistemas.

Es decir, todas las personas que viven en el territorio panameño tienen el deber de participar en la creación, ejecución, evaluación y fiscalización de las políticas que de una manera puede afectar a los recursos ambientales; no solo el Estado tiene un papel importante en la protección del ambiente y de los recursos naturales, sino también la ciudadanía que incluye a los pueblos indígenas, representados a través de sus Congresos Indígenas.

Desde esta perspectiva se puede recurrir para la creación de TICCA's.

## **2.4 Leyes Comarcales Indígenas**

### **2.4.1 Ley de la Comarca Emberá-Wounaan “Por la Cual se Crea la Comarca Embera de Darien. Ley No. 22 de 8 de Noviembre de 1983 y Carta Orgánica Embera-Wounaan Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 1999**

**Artículo 84.** En la Comarca Emberá-Wounaan tendrán derecho a la tierra:

e. *Tierras de subsistencia biocultural* : Son aquellas tierras boscosas dedicadas a la caza, pesca y uso de plantas medicinales. Estas tierras tienen como fin principal, la conservación de la flora, fauna y el agua para la preservación de la vida.

Artículo 86. El Congreso General será el órgano responsable de definir, diseñar y promover políticas de distribución, uso y usufructo de la tierra. Para tal fin, establecerá la Dirección de Tierra y Límites, que será la responsable de planeamiento, organización y ejecución de los planes, programas y proyectos emanados del Congreso General; y resolverá cualquier problemática que surja sobre la tierra, en estrecha coordinación con la Alcaldía o Reforma Agraria, según sea el caso.

**Artículo 87.** Son funciones de la Dirección de Tierra y Límites:

1. Impulsar y desarrollar los planes de ordenamiento territorial de la comarca.
2. Investigar, impulsar y tramitar la delimitación de los derechos posesorios de los no indígenas, en coordinación con la Alcaldía y la Dirección de Reforma Agraria.
3. Implementar políticas de distribución, uso y usufructo de la tierra, en coordinación con la Dirección de Recursos Naturales y Ambiente establecida por el Congreso General.

## **Titulo VIII: Recursos Naturales y Ambiente**

**Artículo 95.** Los recursos naturales existentes en la comarca son patrimonio colectivo del pueblo Emberá-Wounaan. El Congreso General en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), definirá e impulsará las políticas de protección, conservación, uso, explotación y aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y del ambiente. Para tal fin, el Congreso creará la Dirección de Recursos Naturales y Ambiente, como la responsable del planeamiento, organización, coordinación y ejecución de los planes emanados del Congreso General.

**Artículo 96.** Son funciones de la Dirección de Recursos Naturales y Ambiente:

3. Desarrollar y ejecutar los planes, programas y proyectos aprobados por los organismos tradicionales, sobre la conservación, manejo sostenido y protección de los recursos naturales, así como de los estudios e investigación sobre los mismos.

5. Supervisar, evaluar y controlar todos los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales aprobados por las autoridades u organismos tradicionales y gubernamentales, a fin de garantizar el cumplimiento de los mismos.

6. Coordinar con la Autoridad Nacional del Ambiente, el diseño, la elaboración y puesta en marcha de los planes de protección, conservación y manejo sostenido de los recursos naturales renovables que impulse esta institución en la comarca.

8. Administrar las áreas silvestres o reservas bioculturales que apruebe el Congreso General

**Artículo 97.** La Dirección de Recursos Naturales y Ambiente del Congreso General, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, formularán y ejecutarán de manera conjunta planes, programas y proyectos que sean considerados de interés común para la protección, conservación y uso sostenible de los Recursos Naturales y del Ambiente en las áreas definidas como de subsistencia biocultural o como parte de un sistema de áreas protegidas. Estos planes serán desarrollados a través de convenios de cooperación técnica y financiera.

La parte del Parque Nacional Darién que está ubicada dentro de la Comarca Emberá-Wounaan, deberá administrarse conjuntamente entre las Autoridades Tradicionales de la Comarca y la Autoridad Nacional del Ambiente, de manera que se cumplan los fines establecidos en las normas legales que crea la Comarca Emberá (Ley N°22 de 8 de noviembre de 1983) y el Parque Nacional de Darién (Ley N°21 de 7 de agosto de 1980), procurando el beneficio del pueblo Emberá-Wounaan.

#### **2.4.2 Comarca Ngöbe-Bugle. Ley No. 10 de 7 de marzo de 1997 y CARTA ORGÁNICA NGÖBE-BUGLÉ. Decreto Ejecutiva No. 194 de 25 de agosto de 1999**

La comisión del congreso general NGÖBE-BUGLE

**Artículo 89.** Son funciones de la comisión de Recursos Naturales Renovables y no Renovables:

1. Proteger, vigilar, defender y fiscalizar el cumplimiento de las diferentes normas relacionadas con los Recursos Naturales Renovables y no Renovables; como también atender las actividades de exploración, explotación minera, marítima, lacustre y fluvial en la Comarca Ngöbe Buglé.

2. Recomendar al Congreso General crear áreas protegidas según las necesidades requeridas.

**Artículo 235.** La ANAM con la colaboración de la comisión especializada del Medio Ambiente, elaborará el manual respectivo para la conservación, manejo y la utilización racional de la cubierta forestal, la fauna, el suelo, las aguas subterráneas y superficiales, los recursos naturales renovables y no renovables en la Comarca, tal manera que se conserve apropiado el medio ambiente.

#### **2.4.3 Comarca Kuna de Wargandi. Ley No. 34 De 25 de Julio de 2000 y Carta Orgánica de Wargandi Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de Octubre de 2008**

**Artículo 9.** El Congreso General, junto con las comunidades de la Comarca, elaborará el plan de manejo y desarrollo de la región de acuerdo con su cultura, tradiciones y las leyes de protección y aprovechamiento de los recursos naturales vigentes en la República, para garantizar su uso sostenible y la conservación y protección de la biodiversidad. El plan de manejo deberá ser aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

**Artículo 11.** El Congreso General, mediante sus autoridades tradicionales, protegerá y conservará los recursos naturales, y velará por su uso sostenible, en coordinación con las autoridades competentes respectivas.

**Artículo 12.** La Autoridad Nacional del Ambiente, como autoridad rectora, técnica, normativa y administrativa de los recursos naturales y del ambiente, garantizará, conjuntamente con las comunidades indígenas de la Comarca Kuna de Wargandi, y de acuerdo con la legislación vigente, el manejo, protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales, tales como flora, fauna, suelo y agua.

**Artículo 13.** La Comarca Kuna de Wargandi es un área de reserva natural, donde existe un corredor biológico mesoamericano; por consiguiente, se prohíbe la explotación forestal intensiva y cualquier otra actividad que atente contra la biodiversidad y la conservación de los recursos naturales de esta área.

Artículo 43. La tenencia de tierras y su uso se realizarán según las normas y prácticas tradicionales de explotación, conservación y podrán ser objeto de mejoras.

Artículo 53. Los recursos naturales y la biodiversidad existentes en la Comarca son patrimonio colectivo del pueblo Kuna Wargandi.

Artículo 54. El aprovechamiento, protección y conservación de los recursos naturales se realizarán de acuerdo con las leyes nacionales del ambiente y las prácticas tradicionales.

Artículo 57. Los sitios históricos, arqueológicos y de importancia ecológica tanto terrestres como marinos, fluviales, lacustre, son sitios especiales de conservación y protección, de manera que no podrán ser objeto de proyectos que contengan otros fines, a no ser de reforestación, recuperación o con fines puramente culturales o científicos.

Artículo 61. Habrá lugares y áreas de reserva donde no se puede cazar, recoger y explotar ningún recurso natural, y áreas de extracción de material para usos domésticos como utensilios de cocina, transporte, carga y de construcción de casas y demás necesidades.

Artículo 62. El Congreso General creará un Comité de Recursos Naturales con las siguientes funciones:

1. Velar por la conservación de los recursos naturales y promover su protección y manejo sostenido para evitar una explotación indiscriminada.
2. Desarrollar y ejecutar los planes, programas y proyectos de conservación, manejo sostenido y protección de los recursos naturales.
3. Velar por que los estudios e investigaciones se lleven a cabo en el área escogida.
4. Suspender cualquier proyecto que ocasione destrucción de los recursos naturales.
5. Evaluar y supervisar los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales aprobados.
6. Elaborar y poner en ejecución los planes de protección, conservación y manejo sostenido de los recursos naturales renovables.
7. Velar por la protección de las áreas reservadas para la subsistencia y aprovechamiento forestal.
8. Fomentar el estudio etnobotánico procurando inculcar el método científico a los individuos y a las comunidades.
9. Fomentar el cultivo y reproducción de las plantas medicinales y otros recursos naturales renovables para fines domésticos.

**Análisis:** A diferencia de otras leyes ambientales de Panamá que no refiere directamente a TICCA's, podemos señalar que en las leyes de las comarcas indígenas de Panamá hace mención específicas a las practicas tradicionales en uso, manejo de los territorios indígenas y la conservación de los recursos naturales. Esto significa que el estado Panameño debe reconocer las TICCA's porque esta dentro el contexto de la autonomía y practicas tradiciones sobre su territorio.

Analizaremos por separado la ley fundamental del pueblo Guna de la comarca Gunayala por la característica especial que posee, tales como: goza de una autonomía que otros pueblos indígenas no lo tienen, tiene una ley consuetudinaria (Anmar Igar – Ley Fundamental) escrita e implementada en la comarca Gunayala a pesar que Anmar Igar no es una ley reconocida legalmente por el estado de Panamá, sin embargo, los gobiernos lo respetan de hecho y todas las iniciativas del gobierno se discute en el pleno del congreso general Guna como máxima autoridad de la comarca Gunayala.

#### **2.4.4 Anmar Igar: Ley Fundamental del pueblo Guna de la Comarca Gunayala.**

Pueblo Guna ha desarrollado mecanismos propios para la protección de los Conocimientos Tradicionales y el ejercicio del derecho del Consentimiento libre, previo e informado en control del acceso a los recursos genéticos y el uso y conservación de su biodiversidad a través de práctica del derecho consuetudinario.

Para la implementación y el ejercicio del derecho del Consentimiento libre, previo e informado en control del acceso a los recursos genéticos y biodiversidad el Congreso General Kuna ha aprobado la Ley Fundamental ( Anmar Igar en lengua Kuna) para todo tipo de relación con el estado Panameño, instituciones de investigaciones, académicas y otros, aunque el estado Panameño no lo ha aprobado como ley nacional, pero en sus relaciones con el pueblo Guna el estado Panameño respeta la ley consuetudinaria. Quizás esa situación no se llega a

comprender en su ejercicio por otros pueblos indígenas de Panamá, es un caso único en Abya Yala (América Latina).

No obstante, para toda las iniciativas de desarrollo, proyectos e investigación que se planean ejecutar en la Comarca Gunayala tiene que regir y cumplir obligatoriamente con dicha ley, que en sus artículos establece la prioridad de respetar, proteger, conservar y transmitir los conocimientos tradicionales, y se ejerce el derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado.

Este mecanismo ha permitido al Pueblo Guna proteger, conservar sus conocimientos y sus formas de vidas tradicionales y ejercer su derecho del consentimiento libre, previo e informado, reafirmando su autodeterminación dentro de sus tierras y territorios.

En esta ocasión mencionamos algunos artículos de la ley fundamental relacionado al tema tratado.

**Artículo 43.** Los recursos naturales y la biodiversidad existente en la comarca Kuna Yala, se declara patrimonio del Pueblo Kuna. Su aprovechamiento, protección y conservación se realizarán como lo disponen las prácticas tradicionales establecidas en el Estatuto de la Comarca.

**Artículo 44.** El congreso General, a través de las autoridades y organismos que para este fin se establezcan, protegerán, conservará y velará por la utilización racional de los recursos naturales, tales como la flora o cubierta forestal, la fauna, los suelos, las aguas y los especies marinas, lacustre y toda biodiversidad, en coordinación con las autoridades nacionales respectivas u organismos privados.

**Artículo 63.** El Estado reconoce la medicina Kuna vigente en la Comarca Kuna, según las normas tradicionales propias. El Congreso General de la Cultura Kuna, promoverá su estudio, su desarrollo y su práctica, según los criterios que establezca el Estatuto.

**Artículo 66.** En la aplicación de las disposiciones legales, en cuanto a la administración de justicia, regirá además el derecho consuetudinario del pueblo Kuna, y su sistema de control social tradicional.

**Análisis:** A pesar que la ley fundamental de Gunayala “Anmar Igar” no es legamente reconocido, el pueblo Guna ejerce autonomía y libre determinación dentro de su territorio basado en Anmar Igar, lo cual permite que las haya áreas o ecosistemas protegidos por sistema propio del pueblo Guna, tales como Galus, Birias entre otros.

### **3. ÁREAS PROTEGIDAS Y TICCA'S**

#### **3.1 Áreas protegidas de Panamá**

##### **3.1.1 *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá***

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de Panamá tiene actualmente 87 áreas protegidas declaradas, lo que significa que aproximadamente el 37% del territorio nacional está bajo la categoría de protección, lo que equivale a unas 2, 600,018.050 hectáreas<sup>15</sup>.

El SINAP se creó en 1992 con el propósito de fortalecer las áreas protegidas, mediante la Resolución de Junta Directiva 022-92, del entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), en la actualidad, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

Posteriormente, según la Resolución de Junta Directiva 09 de 1994, se definen 17 categorías de manejo de Áreas Protegidas en Panamá; sin embargo, en la práctica se han utilizado 27 denominaciones distintas para referirse a dichas áreas. Finalmente, la Ley 41 de 1 de julio de 1998, en su artículo 66, reafirma la creación del SINAP y determina a la ANAM como ente rector del mismo.

Los parques nacionales mantienen superficies boscosas por encima del 80%. Se exceptúan los parques nacionales Sarigua y Altos de Campana, con coberturas aproximadas de 23% y 41%, respectivamente; en estos casos, las condiciones naturales de los ecosistemas que albergan dichas áreas protegidas, tales como albinas y llanuras volcánicas, no son aptos para el desarrollo de formaciones boscosas masivas<sup>16</sup>.

La riqueza biológica y cultural que albergan las áreas protegidas en Panamá ha sido reconocida a nivel internacional en diversas categorías. Así, en el SINAP se cuenta con dos Reservas de la Biosfera, dos Sitios de Patrimonio Mundial Natural, dos Sitios de Patrimonio Mundial Cultural (fortificaciones de la costa caribeña de Panamá: Portobelo-San Lorenzo) y tres Sitios RAMSAR. Un caso importante en este sentido es el Parque Nacional Coiba, que ha sido elevado a su máxima jerarquía legal, al aprobarse la Ley 44 de 2004 como la norma de creación del mismo y al ser declarado como Sitio de Patrimonio Mundial.

Esta área protegida está incluida en la Lista Indicativa de los Bienes Naturales de la UNESCO y forma parte del Corredor Biológico Marino del Pacífico Este Tropical, que incluye a las islas Galápagos (Ecuador), las islas Gorgona y Malpelo (Colombia) e isla Cocos (Costa Rica), lo que ubica al Parque en escala de importancia internacional.

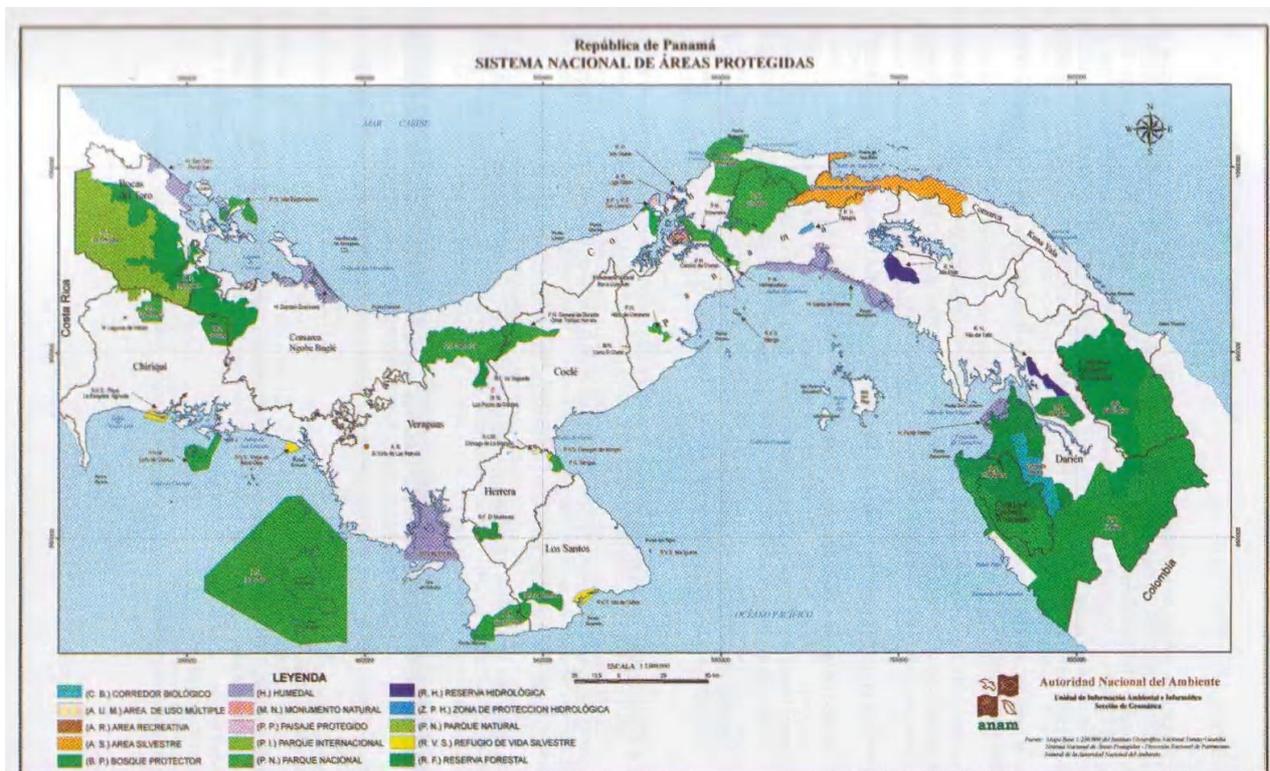
De las áreas protegidas declaradas, 19 cuentan con planes de manejo y 36 con planificación estratégica, planes operativos y planes de control y vigilancia. En estas 36 áreas se aplica el Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo de las Áreas Protegidas de Panamá (PMEMAP). En la actualidad este Programa se encuentra en proceso de revisión para hacer a

---

<sup>15</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

<sup>16</sup> Estrategia nacional de Biodiversidad. ANAM, 2000.

esta herramienta de medición las modificaciones necesarias para hacerla más eficiente, luego que han pasado cinco años desde que se levantó la línea base<sup>17</sup>.



### 3.2. AREAS PROTEGIDAS Y PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMA

A continuación mencionaremos algunas áreas protegidas que de una u otra forma tienen alguna relación con las poblaciones indígenas de Panamá.

La mayoría de las AP en Latinoamérica han sido creadas en territorios indígenas y en muchas ocasiones sin el libre consentimiento previo e informado de los pueblos afectados. Otras han sido creadas en momentos en que no existían marcos jurídicos que garantizaran sus derechos.

Por lo que en muchas ocasiones eran ignorados la relación y el aporte que podían brindar al desarrollo sostenible.

#### 3.2.1. El Parque Nacional Chagres y las Comunidades Indígenas

El Parque Nacional Chagres, creado en el año 1985 con 129,585 hectáreas, se encuentra situado en las provincias de Panamá y Colón. Sus bosques producen no sólo más del 40% del agua que requiere el Canal de Panamá para su funcionamiento, sino que también proporciona toda el agua potable que se consume en las ciudades de Panamá y Colón, que concentran el

<sup>17</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

50% de la población nacional. Sin el río Chagres no hubiera sido posible la construcción del Canal de Panamá y sin el Parque Nacional Chagres no habría existido el río<sup>18</sup>.

El pueblo indígena Embera Drua y Ella Drua están ubicados en Chagres Arriba, esta comunidad es producto de la migración de los indígenas Emberas durante la década del 70. En busca de mejores oportunidades. Debido a que, en su región la economía de subsistencia basada en la producción agrícola ya no era rentable.

El Parque Nacional Chagres limita con la Comarca Guna Yala.

### **3.2.2. Parque Internacional la Amistad**

Creado en 1988 por una iniciativa de los gobiernos de Panamá y Costa Rica, el Parque Internacional La Amistad, conocido popularmente como PILA, se extiende sobre 207,000 hectáreas en los impresionantes macizos de la Cordillera Central, entre las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. Su importancia biológica ha motivado que en el año 1990 la UNESCO lo declarara Sitio del Patrimonio Mundial<sup>19</sup>.

En este Parque existen asentamientos de grupos humanos de origen Ngöbe, Buglé y Naso.

#### **Pueblo indígena Naso:**

El territorio Naso, además de no estar reconocido por ley, se encuentra dentro de 2 áreas protegidas legalmente reconocidas: **El Parque Internacional "La Amistad"** (R.J.D.21-88-02/09/88- ) con **207,000 has.** Y **El Bosque Protector Palo Seco** (D.E.25-83 -28/09/83), con **244,000 has.**

**Otro de los problemas que aqueja al pueblo Naso ubicado dentro del Parque Internacional "La Amistad" es** la construcción de megaproyectos en su territorio como es el caso de la construcción de una Hidroeléctrica en la quebrada Bonjic afluente del Río Teribe. Este proyecto afecta directamente solo al pueblo Naso.

El proyecto costará unos 50 millones de dólares y prevé la construcción de una central hidroeléctrica de 30 megavatios (MW), con vías de acceso, puentes, túneles, un embalse de 800.000 metros cúbicos de capacidad útil con una presa de 35 metros de altura, una casa de máquinas superficial y una línea de transmisión de 115kV de 11 Km de longitud entre Bonyic y Changuinola.

### **3.2.3 Bosque Protector Palo Seco**

El Bosque Protector de Palo Seco (BPPS) fue creado mediante Decreto Ejecutivo 25 del 28 de septiembre de 1983 "Por el cual se declara y se describe el Bosque Protector de Palo Seco en los Distritos de Chiriquí Grande y Changuinola, Provincia de Bocas del Toro". Dicho área protegida cumple funciones de regulación del régimen de las aguas, de protección del suelo, así como de albergue y protección de la flora y de la fauna.

---

<sup>18</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

<sup>19</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

Desde 1998, forma parte de la Reserva de la Biosfera La Amistad (RBLA) junto al Parque Internacional La Amistad, el Parque Nacional Volcán Barú, el Humedal Lagunas de Volcán, la Reserva Forestal de Fortuna, el Parque Marino Isla Bastimentos y el Humedal de Importancia Internacional San San Pond Sak. En la RBLA el BPPS tiene la función de zona de amortiguamiento<sup>20</sup>.

La población que vive dentro del BPPS y en la zona de vecindad es, principalmente como ya se indicó, población indígena **Ngöbe-Bugle y Naso**, con reciente incursión de mestizos, sobre todo chiricanos. Dentro de la unidad de manejo hay comunidades, fincas y casas de uso temporal.

Los principales problemas que aquejan a esta unidad de manejo son:

- i) fuerte ocupación de la tierra para actividades agropecuarias
- ii) extracción selectiva de recursos;
- iii) potenciales proyectos hidroeléctricos.

Las poblaciones indígenas y campesinas que habitan han levantado su voz de protesta hacia estos proyectos debido a que afectan directamente a sus territorios, si bien no entran en las comarcas establecidas, sin embargo han de pasar en los lugares ancestrales de estas etnias.

### **3.2.4 Parque Nacional Darién**

Se encuentra situado en el extremo oriental de Panamá, en la provincia de Darién, y ocupa una superficie de 597000 ha. Fue creado en 1980, y nombrado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1981.

Este parque, el mayor de Centroamérica, es la reserva natural más importante de Panamá, y la segunda región más rica en biodiversidad, detrás del Amazonas. Comprende diversos ecosistemas, desde las playas y manglares hasta la selva tropical<sup>21</sup>.

**El PN Darién en su parte noreste cuenta con poblaciones de origen Guna** sobre todo en las comunidades de Púcuro y Paya, situadas cerca del cerro Takarkuna (de 1895 metros de altura), el punto más alto del parque y lugar de veneración de este pueblo.

Otro de los grupos que habitan cercanas al Parque son los grupos indígenas Emberá y Wounaan.

### **3.2.5 Humedal Punta Patiño**

Este Humedal fue creado a través de la resolución J.D.-021-94 de 2 de agosto de 1994. (G.O. 22,617 de 7 de septiembre de 1994).

Localizado en La provincia del Darién, al este de la República de Panamá, posee una de las más espectaculares y extensas áreas silvestres que sobreviven en el hemisferio. Sus bosques

---

<sup>20</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

<sup>21</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

tropicales sirven de hábitat a numerosas especies de animales y plantas endémicas y aportan al reciclaje del carbono considerablemente.

ANCON creó esta reserva de 30,289.7 hectáreas de extensión, de las cuales 3.384 hectáreas son manglares, constituyendo la primera reserva privada en Panamá. La Reserva Natural Patiño, alberga una variedad de ecosistemas. Los humedales contiguos pertenecen a la red de sitios de RAMSAR, los cuales forman parte de las zonas de manglar más extensas en el Pacífico centroamericano<sup>22</sup>.

Como se ha visto es una AP muy importante para la conservación del Área. Sin embargo hay que señalar que para la creación de la misma algunas comunidades Emberá y Wounaan se quedaron ubicadas dentro del Parque lo que empezó a dificultar a estos pueblos el uso que le daban a los recursos naturales que habían aprovechado de generación en generación.

Al crearse el Humedal afectó las tierras de la comunidad Emberá de Mogue ya que una parte de su territorio fue cedida a la Asociación Nacional Para la conservación (ANCON). Para que lo administre, sin medir la participación y consentimiento de los indígenas de Mogue. Eso dificulta que las comunidades Emberá puedan seguir utilizando en forma tradicional los recursos naturales que se encuentran en él. A de más, existe una empresa turística que no permite tanto a los afrodaríenitas como a los Emberas a utilizar en forma tradicional los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.

### **3.2.6 Reserva Hidrológica De Majé**

La Reserva Hidrológica Majé fue creada mediante resolución de junta directiva N° 08-96 de 10 de julio de 1996, y oficializada según Gaceta Oficial del jueves 21 de noviembre de 1996. Tiene una superficie total de unas 16,732 hectáreas<sup>23</sup>.

El Gobierno Nacional en la década de los 70 construyó en el área la “Hidroeléctrica Ascanio Villaláz”, la cual se sirve de las aguas de la cuenca hidrográfica del río Bayano, del cual es tributario el río Majé. Esta sub-cuenca del río Majé aporta el 11 % de las aguas utilizadas por la hidroeléctrica.

Una de las Comarcas indígenas que más directamente está relacionado con el AP es la de Madungandi, debido a que parte de su territorio fue tomado para crear la RH de Majé.

### **3.2.7 Área Silvestre Protegida de Narganá, Comarca Guna Yala**

El Área Silvestre Protegida (ASP) de Narganá, está ubicada en el corregimiento de Narganá en la Comarca Guna Yala. Es la única área protegida establecida en territorios de dicha Comarca y tiene una extensión de 100,000 hectáreas<sup>24</sup>.

Inicialmente fue declarada por el Congreso General Guna (máxima autoridad de la Comarca), mediante Resolución No. 3 del 7 de noviembre de 1987, celebrada en la comunidad de Assudub.

---

<sup>22</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

<sup>23</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

<sup>24</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá del 20 de febrero de 2009.

Luego fue declarada formalmente mediante la Resolución INRENARE JD-022-94 de 2 de Agosto de 1994.

El Congreso General Guna tomó la decisión de solicitar la creación de área protegida en Gunayala con el objetivo de frenar invasión de los colonos para extender su labor agrícola, Caza furtiva dentro del territorio Guna y Extracción de oro en los ríos de Gunayala que ponía en peligro su integridad territorial y sus recursos naturales. Además, el control de administración de la comarca Gunayala esta en las autoridades tradicionales desde el reconocimiento legal de la Comarca Gunayala en la ley 2 de 1938 (Comarca San Blas) y modificado por la ley 16 de 1953, producto de levantamiento armado del pueblo Guna.

Con esa realidad, la Área Silvestre Protegida de Nargana es la única directamente administrada por un pueblo indígena, y toma todas las decisiones en el Congreso General Guna.

Ver mayor información sobre Área Silvestre Protegida (ASP) de Narganá en Anexo: “ Contexto Área Protegida: Comarca de la Biosfera Nargana”.

### **3.3 Impactos De Áreas Protegidas En Las Comunidades Indígenas De Panamá**

Los pueblos indígenas de panamá, sus tierras, aguas y otros recursos han hecho una contribución sustancial a la conservación de los ecosistemas en Panamá. Para que este proceso se mantenga, es preciso que, cuando proceda, las áreas protegidas, tanto las actuales como las futuras, tomen en cuenta el principio de Consentimiento Libre Previo Informado, tomando en cuenta los intereses y las necesidades de los pueblos indígenas.

La experiencia nos indica que, la misma no se ha dado, por lo que los impactos negativos son visibles con los conflictos existen entre los pueblos indígenas y ANAM sobre el tema.

Según el estudio de caso realizado ahora, muchas áreas protegidas de panamá están incluidas en tierras, territorios y recursos de pueblos indígenas y tradicionales, o coinciden total o parcialmente en ellos. En muchos casos el establecimiento de estas áreas protegidas ha afectado sus derechos, intereses y medios de subsistencia, como resultado de lo cual se han generado conflictos persistentes.

La mayoría de las áreas protegidas han sido creadas en o superpuestas con lo que han sido tradicionalmente territorios de conservación de los pueblos indígenas y áreas comunitarias de conservación conocidos ahora como TICCA's, por tanto, los pueblos indígenas exigen la restitución de sus territorios para seguir con sus practicas tradicionales de conservación.

En caso específico de los pueblos Gunas de Guna Yala, Wargandi y Madungandi las áreas protegidas han tenido impacto negativo ya que ha limitado el desenvolvimiento normal de sus actividades de producción como la cacería, la pesca y la agricultura, en muchas áreas de parques se le prohíbe el uso tradicional de sus recursos. Atentando contra el conocimiento tradicional y colectivo de estos grupos.

De la misma forma ocurre en los pueblos Emberá, Wounan, que al establecerse el área protegida sus derechos ancestrales fueron cercenados en beneficio de la conservación pura. Si bien El Parque Nacional Darién (1981) se estableció antes que la Comarca (1983) una gran parte del territorio ancestral de estos pueblos fue entregado para el parque, dejando una gran

cantidad de pueblos fuera del área delimitada, algo que el Estado ha tratado de enmendar creando las Tierras colectivas (2008). Sin embargo, las tierras colectivas no tiene el mismo nivel que una comarca y hay riesgo que el Estado panameño haga uso de los recursos disponible en estas tierras colectivas cuando así amerite “la necesidad nacional”.

Igual ocurre en el plano político, en el caso específico de los Gunas, que no pueden ejercer su plena autonomía ya que, parte de su territorio ancestral en frontera con la Provincia de Colón (parte occidental de la Comarca) están concesionadas a terrateniente extranjeros, con el único objetivo de desarrollo inmobiliario y Hotelero que de una u otra forma afectará directamente la región.

El caso más notorio de la usurpación territorial a las poblaciones indígenas en Panamá es el tema del pueblo Naso, localizado en la parte occidental de Panamá. Como ya se indicó, dentro de este pueblo se establecieron 2 áreas protegidas: Parque nacional de Palo Seco (1983) y Parque Nacional La Amistad (1988). Si fuera poco parte de estas áreas fueron concedidas para la construcción de Hidroeléctrica Bonyic y a las empresas ganaderas. Este territorio aún no ha sido demarcado.

Igual sucede con los grupos Ngobe, Buglé que también se mantienen en pie de lucha para defender su comarca, ya que dentro de la misma existen varios proyectos en vías de desarrollo.

Toda esta preocupación está latente en los pueblos indígenas de Panamá, como lo demostramos el Estado panameño no ha respetado el derecho que tiene estos pueblos ancestrales.

La creación de estas Áreas protegidas en vez de ayudar ha limitado el desarrollo normal de estas comunidades.

#### **4. TICCA'S EN PANAMA**

A diferencia de la mayoría de los PI que tienen sus territorios y tierras reconocidas como propiedad colectiva, las comunidades locales no tiene reconocimiento expresa dentro de las leyes de Panamá, y se puede ubicar dentro de la estructura gubernamental como comunidades dentro de la división política de “corregimientos”.

La situación del manejo y conservación de los recursos naturales en territorios y tierras de PI es muy diferente en comunidades locales tanto en los mecanismos de gestión colectiva y conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento para asegurar los medios de vida para las poblaciones que dependen de los recursos naturales.

La experiencia del pueblo Guna al respecto a TICCAS es fundamental si queremos enmarcar como un derecho consuetudinario, legado por generaciones que velaron para fortalecer la espiritualidad y sobre todo para asegurar su soberanía alimentaria, a través de la cual han sabido vivir en armonía con sus sistemas ambientales.

##### **4.1 TICCA's en el pueblo Guna de Panama: Galus y Birias<sup>25</sup>**

---

<sup>25</sup> Esta basado en entrevista a los sabios del pueblo Guna y sistematizado por nosotros.

## **Valor Cultural y Espiritual y ambiental de los Galus para los Gunas**

### **Concepto de Galu**

Galus y Birias en la sociedad Guna: se refiere al recinto sagrado o hábitat de ciertas especies de flora y fauna que no debe ser alterado de su estado natural ya que esto traería calamidades para las poblaciones cercanas a estos sitios. Los Galus son de tamaño mediano en el bosque y Birias son más pequeñas en el mar.

Se conocen como Galus cuando se localiza en tierra firme y Birias cuando se localiza en cuerpos de agua y están custodiados por un guardián (espiritual). En estos lugares habitan los espíritus de los dueños de las plantas y de los animales tanto benignos como malignos. Para transitar por estos lugares sin el debido permiso de los espíritus es exponerse a sus consecuencias.

**En términos más generales podemos señalar que representa** *“la moradas de las fuerzas de la naturaleza y vital para los componentes de la naturaleza incluyendo los humanos, y es tal su importancia que sin ellos los Gunas piensan que dejarían de existir”*

**La función principal de estos recintos** es la de servir como lugar de hábitat o de anidación de diferentes especies de flora y fauna tanto en tierra firme como en cuerpos de agua. O sea que forma parte de gestión de recursos naturales de este pueblo. Estos sitios normalmente son lugares de anidación o cría de especies en vías de extinción.

Así mismo la historia oral nos indica que la procedencia de nuestros antepasados proviene un lugar llamado Daggar Guna (1,876 msnm), sitio sagrado localizado actualmente en la serranía de Darién, que se puede considerar como uno de Galus más importantes para el pueblo Guna.

A través de la comarca Guna Yala existe una cantidad no determinada de estos lugares. En la comunidad de Usdub se llegó a identificar 12 lugares en tierra firme y ocho en cuerpos de agua. Así mismo en la Comunidad de Uggubbseni se pudo identificar 15 sitios, 6 en cuerpos de agua y 9 en tierra firme.

Existía la creencia de que al alterar estos ecosistemas el guardián reaccionaría enviando calamidades a las personas que lo alteraron o a la comunidad más cercana donde estuvo esa alteración, para calmar esta reacción había que fumar pipa *“War ega obaner gebe”*

En años recientes algunos miembros de la comunidad de Usdub destruyeron Usir Galu *“murciélagos”*, por esa acción la comunidad empezó a experimentar la mordedura de esos hematófagos, por lo que tuvieron que llevar a cabo una ceremonia para apaciguar los espíritus y solicitar la ayuda de especialistas en la materia.

En nuestras observaciones e investigaciones pudimos identificar varios sitios sagrados en la comunidad de Usdub y Uggubbseni que a continuación de tallamos.

### **Galus Y Birias en la Comunidad de Uggubbseni**

#### **Galus (Tierra Firme)**

#### **Birias (Cuerpos De Agua)**

- Burbur Galu
- Diadub
- Galuna Galu
- Samasgandi
- Segargan Galu
- Moliyaa
- Nusasid Galu
- Achuyaa
- Burwa ya Galu
- Ailigandi
- Gai diwar Galu
- Guidisuggun
- Gai maddar Galu
- Bondinag Galu
- Ursuggun Galu

### **Galus Y Birias En La Comunidad De Usdub**

#### **Galus (Tierra Firme)**

#### **Birias (Cuerpos De Agua)**

- Murgun Galu
- Dab nadi
- Babgandi Galu
- Agamur
- Naibe Galu
- Moliyaa
- Gurgandi Galu
- Achuyaa
- Ilabbobba Galu
- Ulur agua
- Sarsib Galu
- Guidisuggun
- Yarsuisuidd Galu
- Yaa dummad
- Agua soluggi Galu
- Nalugginid
- Sigguisid Galu
- Neilo
- Sirggi Galu
- Sargun Galu
- Usir Galu

#### **4.2 Aporte de Galus a la Conservación de Flora y Fauna.**

Sin lugar a dudas este respeto a sitios sagrados a permitido que Guna Yala sea uno de los lugares mejor preservados en la República de Panamá, lo podemos considerar un manejo efectivo de sus recursos naturales, basado en una gestión ambiental tradicional, lo que nos indica cuando un pueblo es participe en la gestión de sus recursos el manejo es más efectivo.

Los Galus y Birias han contribuido de manera especial a la conservación de la biodiversidad especialmente, aunque hay otros ecosistemas fuera de Galus y Birias que también han jugado un rol para la conservación, tales como ecosistemas de manglares, bosques y otros.

Esta forma de gestión ambiental basado en el conocimiento tradicional ha permitido que en el área podemos señalar que en Guna Yala, se ha reportado la existencia de 58 especies de mamíferos sin incluir especies marinas y voladoras. Entre los más interesantes están: *Trichechus manatus*, *Ateles geoffroyi*, *Tapirus bairdii*, entre otros. Además, 440 especies de avifauna pueblan en esta región, sin incluir números de aves migratorias tales como *Actitis macularia*, *Wilsonia canadensis*, *Hirundo rustica*. Se han reportado más 30 especies de reptiles y anfibios, unas 46 especies de peces de agua dulce entre ellos tenemos: al *Rivulus Chucunaque* (Rivulida), *Brachyraphys episcopi* (poecilida), *Agnostomus* (Mugilido). Ocurren numerosas especies marinas de peces, pulpos, moluscos, crustáceos (langostas, cangrejos, camarones rosados), y cuatro especies de tortugas marina. Otro estudio parcial reporta un listado de insectos como los arácnidos, mariposas y las especies acuáticas como la Odonata y Trichoptera.

#### **4.3 Territorios y tierras de PI y la Conservación de la Naturaleza**

Nadie puede negar el rol que juega los PI y CL en la conservación y manejo de recursos naturales. Algunas especies de flora y fauna, se encuentran en forma natural únicamente en los bosques que se encuentran dentro de los territorios y tierras de los PI de Panamá, pese a que existen presiones externas, de alguna manera han logrado resistir la presión social por los recursos naturales.

Por tanto, es sabido por todos los actores involucrados en la conservación que los bosques son verdaderas áreas de protección comunitaria que contribuyen a la conservación de la biodiversidad, las fuentes de agua y mejoran la calidad y del aire.

- Los territorios y tierras de PI con sus prácticas y leyes consuetudinarias han permitido la conservación de los recursos naturales en los siguientes aspectos:
- Son espacios que han sido protegidos desde hace mucho tiempo por los propios PI.
- Contribuyen en la producción y protección de las fuentes de agua
- Sirven de espacio para la reproducción de especies de plantas y animales
- Contienen sitios sagrados utilizados por los pueblos indígenas
- Tienen un valor cultural y cosmogónico que contribuye al cuidado de la naturaleza.
- Sus medio de vida cultural, espiritual y alimentaria giran alrededor de los recursos naturales de sus territorio y tierras.
- Forman corredores culturales y biológicos que ayudan a la conexión de las áreas de conservación
- Los territorios y tierras de PI también contribuyen al manejo sostenible de recursos naturales porque:

- Han desarrollado conocimientos y técnicas que contribuyen al manejo de los recursos, tales como; la agricultura rotacional que permite la regeneración natural del suelo, ordenamiento territorial y la agroforestería.
- El manejo colectivo de las comunidades de PI, basado en la organización y las normas locales, permite el uso sostenible de los recursos y una distribución más equitativa de los beneficios.

Ante esta realidad, se hace imprescindible establecer sistemas de gobernanza que respondan y respeten la gestión de territorios y tierras PI y CL, entendiendo este sistema de gobernanza como la responsabilidad plena de los pueblos indígenas y comunidades locales de manejar sus áreas, sean estas protegidas o no.



Palmeras. © Andres Deleon

#### 4.4 Problemática General

A pesar de demostrar la contribución que hacen los sistemas tradicionales de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad dentro de los territorios y tierras de PI y CL, **legalmente no es reconocido en Panamá los TICCA's como una iniciativa para la conservación de recursos naturales.**

Por esta situación podemos mencionar algunas problemáticas que se enfrenta para reconocimiento formal de TICCA's en Panamá.

- a. El estado Panameño según su constitución los recursos naturales esta bajo la soberanía nacional e ignora los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos de los PI y CL sobre los recursos naturales dentro de sus territorios y tierras no están formalmente reconocidos, ya que no hay ni una ley que asegure ese derecho, puesto que la legislación actual el subsuelo y los bosques son del estado. Esta situación provoca que se generen conflictos que en muchos casos han significado la pérdida de los recursos naturales por la explotación ilegal sin que haya interés de parte de las autoridades gubernamentales en poner fin a esa actividad ilegal.

A pesar de la existencia de la legislación legal sobre las comarcas, tierras colectivas, no hay una demarcación física de los territorios y tierras de PI y esto ha producido conflictos entre los que invaden los territorios y tierras de PI, con la ignorancia total de los responsables gubernamentales para solucionar los conflictos, mas al contrario lo agudizan.

Esta situación impacta de manera negativa en el mantenimiento de los territorios y áreas de conservación de la biodiversidad.

b. Falta de reconocimiento de los territorios y áreas conservadas de por PI y CL dentro el sistema nacional de áreas protegidas de Panamá.

Por su relación intrínseca los PI y CL en su gestión y uso de sus territorios y tierra la forma tradicional de conservar los recursos naturales han permitido conservar los bosques y la biodiversidad.

Sin embargo, los responsables del sistema nacional de áreas protegidas de Panamá nada han hecho para reconocer ese labor de PI y CL dentro la legislación de áreas protegidas. En muchos casos han impuesto las áreas protegidas dentro de los territorios y tierras de PI, sin debido consulta y respeto al consentimiento libre previo informado de los PI. En otros casos se han creado áreas protegidas que no responden a las necesidades y tiene impacto directo en su territorio y tierras, no se consideran las formas tradicionales de manejo y tampoco favorecen la participación de las comunidades. Esto conlleva al surgimiento de una conflictividad que afecta a la conservación de la biodiversidad.

Hay pueblos que sus territorios y tierras están dentro de áreas protegidas y otros que están dentro de sus territorios y tierras.

c. La desvalorización de los conocimientos indígenas y locales en las estrategias de manejo y conservación de la biodiversidad y recursos naturales en general.

Los conocimientos tradicionales en la gestión del manejo y conservación de recursos naturales en los territorios y tierras de PI y CL no se valoriza en su contexto, y muchas estos conocimientos se utilizan por los investigadores sin la participación de los propios actores.

Para tener una valorización real de los conocimientos indígenas es necesario que los investigadores reconozcan y respeten estos conocimientos desde una visión holística y espiritual de los PI.

Si no se logra valorizar estos conocimientos, se irán perdiendo estos conocimientos tan esenciales para la conservación de la biodiversidad y cultural de los PI.

No hay ninguna legislación que protejan los conocimientos indígenas sobre la biodiversidad, a pesar que existe la ley 20 sobre la protección de la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas de Panamá, sin embargo, esa ley solo trata los conocimientos tradicionales sobre folklore, música, vestido y otros sin incluir sobre la biodiversidad.

## **5. ESTRATEGIAS PARA EL RECONOCIMIENTO DE TICCA'S**

**Estrategia 1:** Derechos colectivos sobre los recursos naturales en los territorios y tierras de PI y comunidades locales para la conservación de la biodiversidad.

Problemática: El estado Panameño según su constitución los recursos naturales esta bajo la soberanía nacional e ignora los derechos de los pueblos indígenas.

Objetivo 1: Lograr el reconocimiento de parte del estado Panameño sobre los derechos de los PI y comunidades locales en gestión y uso de recursos naturales de sus territorios y tierras.

Acciones estratégicas:

- Sensibilizar a los tomadores de decisiones a nivel gubernamental sobre la importancia del reconocimiento de los derechos históricos colectivos de PI y CL, y su contribución al manejo y conservación de los recursos naturales.
- Sistematizar las practicas tradicionales sobre manejo de recursos naturales en los territorios y tierras de los PI y CL.
- Realizar mapeo participativo para ordenamiento territorial del territorio Guna.
- Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento de capacidades en gestión y uso de territorios y tierras de PI y CL, que permita mejorar sus sistemas y métodos tradicionales para la conservación de la biodiversidad.

**Estrategia 2:** Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales.

Problemática: Falta de reconocimiento de los territorios y áreas conservadas de por PI y CL dentro el sistema nacional de áreas protegidas de Panamá.

Objetivo 2.1: Lograr el reconocimiento de las iniciativas y practicas tradicionales de PI y CL en el esfuerzo de la conservación de la biodiversidad.

Acciones estratégicas:

- Fortalecer las instituciones tradicionales de PI y CL para la gobernanza de sus territorios y tierras bajo su control.
- Promover las iniciativas y prácticas tradicionales propias para la conservación de la biodiversidad dentro de sus territorios y tierras.
- Exigir la participación plena y efectiva de PI y CL en la discusión y aprobación en las iniciativas de actualización de la ley sobre el sistema nacional de Áreas Protegidas de Panamá (SINAP).

Objetivo 2.2: Proponer la revisión del sistema de categorías y gobernanza de áreas protegidas que respete plenamente la existencia y gestión de territorios y tierras de PI y CL.

Acciones estratégicas:

- Analizar y promover la creación de tipos de gobernanza que reconozca y respete la gestión colectiva y las formas de gobernanza de territorios y áreas conservadas por PI y CL.
- Diseñar y aprobar un procedimiento que permita al Estado reconocer y respetar las iniciativas y prácticas tradicionales de PI y CL en la conservación, sin necesidad de convertir los territorios y tierras de PI y CL en nuevas áreas protegidas.
- Incluir los ICCA's como proceso alternativo de administración y de manejo de las áreas protegidas.

Objetivo 2.3: Reducir los conflictos entre las autoridades gubernamentales involucrados en la gestión de áreas protegidas en territorios y tierras de PI y CL, por derechos de acceso, posesión, uso y administración.

- Identificar y caracterizar los casos donde existan conflictos y contradicciones entre las áreas protegidas y la gestión de los territorios y tierras de PI y CL.
- Diseñar y establecer una ruta crítica para el análisis y la transformación de conflictos entre ICCA's y áreas protegidas.
- Fortalecer la participación activa de las autoridades tradicionales de PI y CL en los procesos de resolución de conflictos, tomando en cuenta las formas tradicionales y consuetudinarias de resolución que implementan los PI indígenas y comunidades locales

**Estrategia 3:** Conocimientos Indígenas y locales

Problemática: La desvalorización de los conocimientos indígenas y locales en las estrategias de manejo y conservación de la biodiversidad y recursos naturales en general.

Objetivo 3.1: Fortalecer los conocimientos indígenas y locales para su justa valorización por su aporte a la conservación de la biodiversidad.

Acciones estratégicas:

- Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento y valorización del conocimiento indígena y local para la conservación de la biodiversidad.
- Establecer alianzas con instituciones de investigación, académicas y organizaciones de apoyo dedicados al estudio del conocimiento indígena, tradicional y local, para fortalecer los programas de formación e investigación.
- Elaborar programa de intercambio de experiencia y conocimientos sobre la conservación de biodiversidad entre los PI y CL, al igual con las instituciones de investigación, académicas y organizaciones de apoyo.
- Recuperar y sistematizar los conocimientos tradicionales de PI y CL para la conservación de la biodiversidad y uso y gestión de sus territorios y tierras.

**Estrategia 4:** Leyes y políticas que apoye los territorios y áreas de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Problemática: Incoherencia de las leyes ambientales de Panamá en relación al reconocimiento de TICCA's.

Objetivo: Promover leyes que reconozca las prácticas tradicionales en la creación de territorios y áreas conservación indígena y local.

Acciones estratégicas:

- Promover la modificación de las leyes (forestal, áreas protegidas, ambiente, agrarias), con el fin de evitar sus contradicciones y articular su aplicación con los principios de derecho indígena y consuetudinario, en el manejo de los conflictos ligados al acceso y uso de recursos naturales en territorios y tierras de PI y CL.
- Elaborar un anteproyecto de ley para el reconocimiento y la importancia de los territorios y áreas de conservación indígena (TICCA's)

## **6. RECOMENDACIONES**

- Promover la importancia de TICCA's para la conservación de la biodiversidad para la concientización de las instituciones gubernamentales responsables de Panamá.
- Cabildear con los diputados y el personal de Autoridad Nacional de Ambiente de Panamá (ANAM) para la elaboración de propuesta para reconocer TICCA's y modificar la ley del sistema nacional de áreas protegidas.
- Propiciar dialogo entre los responsables gubernamentales, PI y CL para coordinar acciones con la finalidad de ir apoyando las iniciativas locales en la conservación de biodiversidad.
- Realizar actividades de capacitación en ordenamiento territorial basados en los conocimientos indígenas y científicas.
- Sistematizar los conocimientos indígenas y locales sobre sus practicas tradicionales para la conservación de la biodiversidad.
- Evaluar los impactos de las áreas protegidas existentes dentro, inmediaciones y sobre territorios indígenas y comunidades locales.
- Fortalecer el rol de los sitios sagrados y territorios indígenas en la conservación de la biodiversidad.
- Promover mecanismos que permitan el ejercicio pleno de la participación de los pueblos indígenas en las instancias de toma de decisión del Estado respecto de áreas protegidas y la conservación.
- Fortalecer las instituciones tradicionales de los PI y CL para mejorar las iniciativas locales de la conservación de la biodiversidad.
- Promover la participación plena y efectiva de las mujeres de los PI y CL en la toma de decisión sobre TICCA's.
- Promover la modificaciones de las leyes ambientales de Panamá par buscar coherencia entre ellas y se reconozca la importancia de TICCA's.
- Fortalecer las leyes y practicas consuetudinarias de los pueblos indígenas de Panamá para seguir contribuyendo a la conservación de la biodiversidad e TICCA's.
- Elaborar un anteproyecto de ley para el reconocimiento de TICCA's como sistema complementaria a las áreas protegidas.

## **7. CONCLUSIONES**

- A pesar que no haya leyes especificas sobre TICCA's hay muchas leyes ambientales que se puede usar en su interpretación para el reconocimiento y creación de TICCA's

- La ley fundamental "Anmar Igar" del pueblo Guna es único en Abya Yala (América Latina) que sin ser una ley nacional el gobierno Panameño lo respeta y se implementa plenamente dentro de la Comarca Gunayala y se puede interpretar que esto es posible por la autonomía que goza el pueblo Guna de la comarca Gunayala.
- Las iniciativas de PI y CL sobre TICCA's constituyen el pilar fundamental para garantizar la conservación de la biodiversidad, las oportunidades de bienestar y desarrollo de las comunidades locales, especialmente los pueblos indígenas.
- El manejo conjunto basado en territorios indígenas y comunidades parte del reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus territorios y su autonomía para gestionar sus recursos naturales; lo cual implica el respeto de su organización social y la participación protagónica en la toma de decisiones sobre procesos propios.
- Las políticas públicas deben estar sostenidas en el reconocimiento de las jurisdicciones ambientales y políticas de gestión indígenas, articuladas con la jurisdicción general de los sistemas de áreas protegidas del Estado.
- La creación de áreas protegidas dentro, inmediaciones y sobre territorios y tierras donde habitan pueblos indígenas y comunidades locales, se propone que se revise de manera conjunta, basada en respeto a los derechos de los PI y CL.
- Hay necesidad de fortalecer las capacidades de los PI y CL en la conservación, de esa manera iremos consolidando sus instituciones tradicionales y sus practicas de conservación de los recursos naturales, solo así, se garantiza los beneficios.
- Los Estados deben considerar la necesidad de asignar recursos presupuestarios para garantizar las funciones de TICCA's en la conservación de la biodiversidad al mismo nivel de áreas protegidas.
- La autonomía en los territorios y tierras de los PI garantizan la sostenibilidad de TICCA's y su aporte a la conservación de la biodiversidad.
- A pesar de la incoherencias de las leyes nacionales en materia ambiental y pueblos indígenas, hay instrumentos legales a nivel nacional e internacional para exigir el reconocimiento de TICCA's como un sistema propio de los pueblo indígenas para la conservación de la biodiversidad.
- Es de vital importancia que una medida legislativa efectiva y aceptado por los Pueblos Indígenas que proteja los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales, además debe estar respaldada por una estrategia que garantice su efectiva protección y revitalización, previniendo amenazas e impactos sobre los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas lo que incluye la evaluación de cualquier autoridad o proceso con amenazas o impactos potenciales, fortaleciendo los sistemas de manejos tradicionales y comunitarios de la biodiversidad, dentro de los territorios indígenas y garantizando la integridad de los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas como parte de la integridad indígena cultural, social y económica de los pueblos indígenas.

## BIBLIOGRAFÍA

**Andreve Jorge, Castro Estebancio y Masardule Onel.** LA GOBERNANZA EN LA RESERVA DE LA VIDA SILVESTRE EN LA COMARCA KUNA YALA COMO EJEMPLO DE AUTODESARROLLO ADAPTATIVO, 2008.

**ANAM.** AREAS PROTEGIDAS DE PANAMA.

**AEK /OIMT/ PEMASKY.** Biosfera de la comarca de Kuna Yala. Pág.; 22.1995.

**Castillo Geodisio.** CONTEXTO AREA PROTEGIDA: COMARCA DE LA BIOSFERA NARGANA, 2012.

**Elmer González.** AREAS PROTEGIDAS Y POBLACIONES INDIGENAS EN PANAMA, 2010.

**Masardule Onel.** ARTICULO 8J Y CONSENTIMIENTO LIBRE PREVIO E INFORMADO. Caso del pueblo Guna de Panamá, 2006.

**Valiente Aresio.** COMPILACIÓN DE LA LEGISLACION AMBIENTAL, 2011.

### **Leyes Ambientales y normas nacionales e internacionales**

Ley Forestal: ley 1 de 3 de febrero de 1994.

Ley General de Ambiente: Ley 41 de 1 de julio de 1998.

Ley sobre Vida Silvestre: Ley de 7 de junio de 1995.

Ley Fundamental de Gunaya (Anmar Igar)

Leyes Comarcales de los pueblos Indígenas de Panamá.

Convenio de la Diversidad Biológica, 1992.

Declaración de la ONU sobre los derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, 2007.

Agenda 21 de Rio 92, 1992.

### **Paginas web**

<http://es.wikipedia.org/wiki/Panamá>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa de Panamá](http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_Panamá)