

Volante informativo sobre la Resolución 0612-2019
Criterio Jurídico Visto Bueno Solicitudes Adjudicación Tierras Colectivas de territorios indígenas en Panamá.

El día 29 de noviembre 2019, el Ministerio de Medio Ambiente de Panamá dio un gran paso adelante para los derechos humanos y el medio ambiente al permitir el reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra dentro de las áreas protegidas y el patrimonio forestal del estado, firmando la resolución DM-0612-2019.

Después de un proceso de negociación que duró más de cuatro años, el gobierno de Panamá publicó la resolución el día 02 de diciembre de 2019, en Gaceta Oficial Digital N° 28912-A, con lo cual se despeja el camino para la titulación colectiva de las tierras indígenas que están superpuestas con áreas protegidas total o parcialmente. Estas son buenas noticias no solo para los derechos indígenas, sino también para el medio ambiente: las tierras indígenas en Panamá se encuentran entre las mejor protegidas del país.

La resolución (DM-0612-2019) es una victoria trascendental para los pueblos indígenas de Panamá que viven fuera del sistema formal de Comarca, cuya seguridad de tenencia de la tierra ha sido negada durante décadas. La mayoría de las tierras indígenas sin título restantes en Panamá están solapadas por el sistema de áreas protegidas u otros hábitats sensibles (humedales costeros, bosques primarios) que también están protegidos por la ley panameña y no están sujetos a la titulación de tierras individuales. Esta situación de limbo legal para las tierras colectivas superpuestas por áreas protegidas ha constituido el mayor obstáculo para avanzar en la seguridad de la tenencia de la tierra ocupado de manera tradicional o ancestral por pueblos indígenas en Panamá en los últimos años. Ahora, con los obstáculos legales eliminados, se pueden titular de manera colectiva los territorios indígenas que no gocen de este reconocimiento legal.

La Resolución también es importante debido a su alcance, ya que abarca no solo a los pueblos indígenas que aspiran a títulos de propiedad colectivas, sino también a los pueblos indígenas que desean establecer una nueva comarca, como es el caso de la comarca Naso Tjër Di, que viven en el norte de Panamá a lo largo de la frontera con Costa Rica; y debido a sus referencias al derecho internacional, que establece firmemente la obligación positiva de los estados de titular colectivamente y demarcar las tierras ancestrales que los pueblos indígenas han usado y ocupado tradicionalmente. El Ministerio del Medio Ambiente ha reconocido firmemente estas obligaciones, la prevalencia del derecho internacional sobre el derecho nacional y la necesidad de que el estado aclare y reforma las leyes nacionales cuando entran en conflicto con las obligaciones internacionales.

La Resolución, es una gran victoria para la conservación de los bosques en Panamá, ya que la seguridad de la tenencia de la tierra para los pueblos indígenas que han cuidado estos bosques durante siglos es, sin duda, la mejor esperanza para su protección a largo plazo contra la conversión a tierras de cultivo o ranchos ganaderos, o la concesión para la tala, minería o aceite de palma. Ahora, aún falta un arduo trabajo para finalizar mapas territoriales, llegar a acuerdos con vecinos colindantes y terceros que ocupan tierras indígenas, y los planes de uso sostenible y

manejo de los bosques y suelo, para administrar conjuntamente o gestionar en colaboración con el sistema de áreas protegidas para aumentar la protección ambiental. Los resultados finales deberían resultar en títulos nuevos de tierras colectivas con planes de manejo acordados entre las partes.

La resolución administrativa de Mi Ambiente cubre una serie de asuntos legales importantes y resuelve la confusión legal que ha prevalecido en cuanto a la titulación colectiva durante muchos años. Quizás el punto más importante es su clarificación de la distinción entre derechos individuales a la tierra y derechos colectivos a la tierra. Eso es importante porque varias leyes nacionales prohíben la titulación individual en áreas protegidas o en áreas ecológicamente frágiles como son los manglares y humedales marino-costeras, o ecológicamente importantes, como son los bosques primarios (donde están los suelos de “categoría ocho”).

También es importante destacar que la resolución reconoce plenamente los derechos pre-existentes de los pueblos indígenas sobre las tierras que han tradicionalmente ocupados. Eso quiere decir que para los pueblos que habitaban áreas antes de la creación de un área protegida, sus derechos a la tierra no fueron afectados por la creación del área protegida, porque esas tierras nunca fueron patrimonio del estado. Por esa razón también, las tierras traslapadas no tienen que ser transferidas del estado a la comunidad indígena, nada más tituladas como tierras colectivas, reconociendo sus derechos pre-existentes. Para tener derechos pre-existentes, la comunidad tiene que comprobar su existencia antes de la creación del área protegida o antes de la entrada en vigencia de la ley 1 de 1994 en los casos de traslape con el patrimonio forestal del estado – lo que no debe ser difícil.

La resolución en su CONSIDERANDO tiene una descripción analítica y fundamentación legal de:

El régimen ecológico de la constitución política, el régimen territorial de las áreas protegidas y del patrimonio forestal del estado, el régimen territorial de las tierras colectivas indígenas, el bloque constitucional en materia de derecho humanos, el carácter vinculantes de los tratados internacionales, la justiciabilidad del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, la distinción entre la apropiación privada y la adjudicación de tierras colectivas indígenas, las áreas protegidas y las tierras del patrimonio forestal del estado y su compatibilidad con la propiedad colectiva indígena, la titulación colectiva indígena como acción afirmativa del estado, el ejercicio de la función jurisdiccional administrativa. El bloque constitucional y el control de convencionalidad; la justiciabilidad del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y excepciones a las aplicaciones de normas penales; el principio interpretativo de la unidad constitucional al distinguir el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y el derecho a la propiedad privada y del derecho a la propiedad del estado; las áreas protegidas y su compatibilidad con la propiedad colectiva indígena.

En la sección resolutive tiene cinco artículos:

El artículo 1: establece una excepción para tierra indígenas a las leyes arriba mencionados (ley 41 de 1998, ley 1 de 1994) y abre la puerta para la titulación colectiva de áreas parcialmente o totalmente traslapados con áreas protegidas o patrimonio forestal del estado

El artículo 2: ordena que el Vice Ministerio de Asuntos Indígenas mediante un informe técnico de oficio, CERTIFIQUE la ocupación tradicional de las comunidades indígenas antes de la entrada en vigencia de la ley 1 de 3 de febrero de 1994 (Ley forestal).

El artículo 3: ordena que se continua con el proceso de titulación colectiva, y requiere que MiAmbiente ortega visto bueno siempre y cuando VMAI ha certificado la ocupación tradicional, y no da visto bueno en los casos contrarios.

El artículo 4: habla del plan de uso sostenible y desarrollo comunitario (mencionado en articulo 13 de la ley 72), dice que debe ser propuesta por la comunidad y aprobado por MiAmbiente, incorporado en la adjudicación por la ANATI, y debe ser coherente con los planes existentes de las áreas protegidas.

El artículo 5: dice que la resolución toma efecto con su publicación en la gaceta oficial.