

**Panel de Inspección**

# **Informe de Investigación**

**Panamá: Proyecto de Administración  
de Tierras (Préstamo No. 7045-PAN)**

**16 de septiembre de 2010**

## Sobre el Panel de Inspección

El Panel de Inspección fue establecido en septiembre de 1993 por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial para que funcionara como organismo independiente que garantice la rendición de cuentas de las operaciones del Banco con respecto a sus políticas y procedimientos. El Panel de Inspección es un instrumento que permite a grupos de dos o más ciudadanos privados, que consideren que sus intereses fueron o podrían verse afectados por las actividades financiadas por el Banco, presentar sus inquietudes por medio de una Solicitud de Inspección. En resumen, el Panel es un vínculo entre el Banco y la gente que probablemente se verá afectada por los Proyectos que el Banco financia.

Los miembros del Panel se seleccionan “sobre la base de su capacidad para abordar de manera detallada e imparcial la solicitud que se les presenta, de su integridad y su autonomía frente a la Administración del Banco y su conocimiento de los asuntos del desarrollo y las condiciones de vida de los países en desarrollo”.<sup>1</sup> El Panel compuesto por tres miembros está facultado, sujeto a la aprobación del Directorio, para investigar los problemas que se afirman han surgido por la incapacidad del Banco de cumplir con sus propias políticas y procedimientos operativos.

### Tramitación de las Solicitudes

Después de recibir una Solicitud de Inspección, el Panel la tramita de la manera siguiente:

- El Panel decide si, de acuerdo con *presunciones razonables*, no hay impedimentos para que se someta la solicitud a la consideración del Panel.
- El Panel registra la solicitud: un procedimiento netamente administrativo.
- El Panel envía la Solicitud a la Administración del Banco, que cuenta con 21 días hábiles para responder a las afirmaciones de los Solicitantes.
- Luego, el Panel realiza una breve evaluación durante 21 días para determinar la elegibilidad de los Solicitantes y de la Solicitud.
- Si el Panel recomienda una investigación y el Directorio la aprueba, el Panel inicia una investigación completa que no está circunscrita a un período de tiempo.
- Si el Panel no recomienda la investigación, el Directorio Ejecutivo puede darle instrucciones al Panel para que la haga, si considera que la investigación está justificada.
- Tres días después de que el Directorio decide si se debe o no proceder a la investigación, el Informe del Panel (incluida la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Administración) se pone a disposición del público en el sitio web del Panel y la Secretaría, en la librería InfoShop del Banco y la Oficina de País respectiva.
- Cuando el Panel termina la investigación, envía las conclusiones sobre los asuntos presentados en la Solicitud de Inspección al Directorio Ejecutivo y a la Administración del Banco.
- La Administración del Banco tiene seis semanas para presentar sus recomendaciones al Directorio Ejecutivo, sobre las medidas que el Banco debe tomar en respuesta a las conclusiones del Panel.

---

<sup>1</sup> Resolución No. 93-10 del BIRF; Resolución No. 93-6 de la AIF.

- Sobre la base de las conclusiones presentadas por el Panel y las recomendaciones de la Administración del Banco, el Directorio Ejecutivo toma la decisión final sobre lo que se debe hacer.
- Tres días después de que el Directorio toma la decisión, el Informe del Panel y la Recomendación de la Administración están a disposición del público en el sitio web del Panel y la Secretaría, el sitio de web de los Proyectos del Banco, la librería InfoShop y la Oficina de País respectiva.

## **Agradecimientos**

La elaboración de este Informe no habría sido posible sin el apoyo y la valiosa contribución de muchas personas. El Panel desea agradecer a los Solicitantes de los pueblos indígenas Naso y Ngäbe y a las comunidades que participaron en las reuniones con el Panel en las áreas del Proyecto.

El Panel expresa su agradecimiento a los numerosos funcionarios del gobierno nacional y local de Panamá con los que se reunió. Ellos aportaron información y reflexiones valiosas. El Panel también está muy agradecido con el equipo de país del Banco en Panamá.

El Panel también desea agradecer al personal del Banco Mundial en Washington, D.C. y en la oficina de Panamá que colaboró con los arreglos de logística. El Panel desea igualmente agradecer a la Administración y al personal del Banco por su ayuda para la obtención de documentos, por la información suministrada y la prontitud en responder a las solicitudes por escrito formuladas por el Panel.

El Panel agradece a los señores Anthony Stocks y Eduardo Abbott por sus consejos especializados y el profesionalismo que siempre los caracterizó. El Panel también agradece a la señora Sherrie Brown por el apoyo editorial para la redacción del Informe.

Por último, el Panel desea expresar su gratitud y admiración a todos los miembros de su Secretaría por la creatividad con la que condujeron esta investigación. El Panel también desea agradecer a las señoras Janine Lux y Jennifer Bliss Hatch por sus servicios y su colaboración invaluable.

## Abreviaturas, acrónimos y términos

ACD	Alianza para la Conservación y el Desarrollo
AES	Applied Energy Services Corporation
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BP	Política del Banco
BPPS	Bosque Protector Palo Seco
BTO	Informe de misión ( <i>Back to Office Report</i> )
CBMAP II	Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
EA	Evaluación ambiental
EPM	Empresas Públicas de Medellín
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IPDP	Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas ( <i>Indigenous Peoples Development Plan</i> )
IPS	Estrategia para los pueblos indígenas ( <i>Indigenous Peoples Strategy</i> )
OD	Directriz Operativa ( <i>Operational Directive</i> )
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OP	Política Operativa ( <i>Operational Policy</i> )
PAD	Documento de evaluación inicial del proyecto ( <i>Project Appraisal Document</i> )
PID	Documento de información del proyecto ( <i>Project Information Document</i> )
PILA	Parque Internacional La Amistad
PPI	Plan de Participación Indígena ( <i>Indigenous Peoples Participation Plan</i> )
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras.
SA	Evaluación Social ( <i>Social Assessment</i> )
SIICAR	Sistema de Información Integrado Catastro y Registro
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
US \$	dólar de los Estados Unidos

## Resumen General

El Panel de Inspección ha preparado este Informe de Investigación como respuesta a dos Solicitudes de Inspección relacionadas con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (PRONAT, también llamado el “Proyecto”). La primera Solicitud fue presentada el 25 de febrero de 2009 por varios miembros del grupo indígena Naso y los representantes de organizaciones de la comunidad. La segunda Solicitud fue presentada el 17 de marzo de 2009 por dirigentes del “Congreso de Áreas Anexas” de la Provincia de Bocas del Toro, en representación de las comunidades indígenas Ngäbe que viven en las llamadas "áreas anexas" (de aquí en adelante, Áreas Anexas) a la Comarca Ngäbe-Buglé de la provincia de Bocas del Toro, en Panamá.

**Reclamos clave planteados al Panel.** Los reclamos incluidos en las Solicitudes de Inspección, al igual que el Proyecto mismo, se referían a cuestiones fundamentales de derechos sobre la tierra y seguridad de tenencia para los pueblos indígenas afectados. El Proyecto, aprobado en 2001, reestructurado en 2006 y cerrado en junio de 2010, incluía un componente para apoyar y promover el otorgamiento de títulos privados y la administración de las tierras en el país, y un componente paralelo que procura establecer y consolidar territorios indígenas para los Naso y los Ngäbe en Panamá.

Sin embargo, en las Solicitudes se afirma que ciertas actividades que forman parte del Proyecto han contribuido a debilitar los derechos de los Solicitantes sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los Naso y los Ngäbe. Los solicitantes Naso denuncian que el Proyecto, especialmente desde 2005, no apoya sus aspiraciones de establecer una comarca (un territorio sobre el cual los pueblos indígenas tienen derechos colectivos sobre la tierra y autoridad administrativa, según lo establece una ley específica), ha emprendido actividades contrarias a esta finalidad y no ha reconocido ni consultado al líder legítimo del pueblo Naso. Los solicitantes Ngäbe sostienen que el Proyecto no ha emprendido las actividades estipuladas por las políticas para proteger y consolidar los territorios Ngäbe en las Áreas Anexas (territorios Ngäbe ubicados fuera del área central de su comarca) y, por el contrario, ha propuesto delimitaciones de tierras que son inadecuadamente restrictivas (establecimiento de límites físicos), sobre la base de un proceso de consulta viciado.

En este Informe se presentan las conclusiones del Panel en respuesta a estos reclamos. El Informe se concentra en determinar si la Administración del Banco ha cumplido con las políticas y los procedimientos operativos pertinentes relacionados con este Proyecto, y si no lo hubiera hecho, determinar si ese incumplimiento de las políticas ha ocasionado daños o daños potenciales, según se afirma en las Solicitudes.

**Las conclusiones del Panel sobre cumplimiento y daño.** Reconociendo la legitimidad y la gravedad de las preocupaciones expresadas por los Solicitantes y las comunidades afectadas, el Panel determinó que, en muchos aspectos, la Administración del Banco cumplió sustancialmente con las políticas y los procedimientos operativos clave aplicables al Proyecto, principalmente los relativos a los Pueblos Indígenas (OD 4.20) y a la supervisión del Proyecto OP/BP 13.05.

El Panel determinó que esto sucedió, en especial con las actividades emprendidas por la Administración, en relación con las preocupaciones del pueblo Naso. Aunque es evidente para el Panel que los derechos y los intereses de los Naso sobre sus tierras están amenazados y se están debilitando progresivamente por causa de diversos factores, incluso por la falta de una comarca, el Panel estableció que por lo general estos problemas no pueden atribuirse al incumplimiento del Banco de sus propias políticas pertinentes. El Panel señala que durante los primeros años de la ejecución del Proyecto, la Administración apoyó activamente la creación de una Comarca Naso. Además, y desde hace poco tiempo, la Administración intensificó sus esfuerzos de supervisión para tratar de atender, antes del cierre del Proyecto, los problemas planteados por los Naso.

Sin embargo, el Panel encontró varios ejemplos importantes de incumplimiento, algunos de los cuales fueron reconocidos por la Administración del Banco. En el año 2005, empezó un período decisivo para los Naso, en el que la supervisión del Banco no cumplió con los requisitos de las políticas pertinentes y la Administración ha debido participar más para analizar y atender los cambios fundamentales ocurridos en el contexto del Proyecto, causados por la convergencia de varios sucesos que preocupan mucho al pueblo Naso. En dos oportunidades durante este período, la Asamblea Nacional rechazó un proyecto de ley, respaldada por el Proyecto, para la creación de una comarca Naso. Las grandes diferencias entre los líderes Naso por la construcción de la represa Bonyik, en tierras que se esperaba fueran incluidas en la comarca Naso, dejó a la comunidad Naso dividida y vulnerable ante las amenazas a la tenencia de la tierra; además, se aprobó la Ley No. 72 sobre Tierras Colectivas, una nueva ley que preocupa enormemente a los solicitantes. El Proyecto respaldó la formulación de esta ley porque la Administración la percibía como una medida viable, aunque no ideal, para impulsar mejoras a la seguridad de la tenencia de las tierras.

En relación con los Ngäbe, el Panel estableció que durante la preparación del Proyecto y en los primeros años de ejecución, el Proyecto no identificó ni atendió adecuadamente los asuntos centrales de verificación de tierras y Áreas Anexas, que eran el lugar donde estaban asentadas muchas comunidades Ngäbe. De acuerdo con lo anterior, el proceso de consulta y la metodología aplicada por el Proyecto para determinar la extensión de estas tierras y territorios no fueron suficientemente participativos y no cumplieron con las políticas del Banco. A juicio del Panel, estas deficiencias dejaron durante muchos años a las tierras Ngäbe a merced de las presiones del desarrollo y obstaculizaron los esfuerzos del pueblo Ngäbe para que se reconocieran los derechos de sus tierras como comunidades indígenas. El Panel también estableció que la supervisión durante los primeros años de la ejecución del Proyecto no hizo el seguimiento de algunas preocupaciones expresadas por los funcionarios del gobierno referentes a la situación de las Áreas Anexas en las islas de Bocas del Toro.

**Observaciones adicionales:** El Panel también desea comunicar al Directorio las siguientes observaciones. Primero, los reclamos y las preocupaciones de ambas Solicitudes son fundamentales y graves y tienen que ver con asuntos importantes de los derechos y la seguridad de la tierra de los grupos indígenas que están afectados. La investigación del Panel confirma que es de suma importancia que las políticas del Banco

pertinentes a estas preocupaciones se apliquen de manera completa y apropiada para apoyar los intereses y derechos de estas personas que afrontan amenazas graves.

Segundo, el objetivo del Proyecto era regularizar los derechos de tenencia individual y también consolidar los territorios indígenas. El contexto y el entorno para lograr este doble objetivo son complejos y presentan desafíos. Las actividades del Proyecto relacionadas con las tierras indígenas ocurren en medio de luchas arraigadas históricamente para garantizar los derechos de los indígenas sobre las tierras y en una época en que los intereses de los inversionistas privados y los litigios por las tierras están aumentando rápidamente en el país. Se trata de un entorno en el que los dos objetivos — la mano izquierda y la mano derecha del Proyecto— quizás representen diferentes lados de esta lucha. En el informe del Panel se considera sistémica la cuestión de si estos distintos elementos del Proyecto estaban funcionando en armonía u oponiéndose unos a otros, y la pregunta afín, sobre las responsabilidades de supervisión de la Administración del Banco con respecto a las actividades que el Banco no financia y que planteaban riesgos para la consecución de los objetivos centrales del Proyecto.

Tercero, y sin menoscabo de los asuntos importantes resultantes de varias de sus conclusiones, el Panel observa que, mediante este proyecto, la Administración del Banco ha desempeñado un papel de liderazgo al participar en el asunto de la búsqueda de apoyo a los derechos de los indígenas sobre sus tierras. El diseño original del Proyecto incluía objetivos centrales y acciones para lograr las aspiraciones fundamentales de las comunidades indígenas, incluso el establecimiento de una comarca Naso. A pesar de que estos objetivos quizás todavía no se han logrado y que varios aspectos del diseño y la supervisión del Proyecto no cumplieron con las políticas del Banco, cabe señalar que el Banco tomó la iniciativa de actuar para hacer frente a los posibles impasses y fracasos que pueden ocurrir en este tipo de trabajo.

Finalmente, el Panel desea señalar que después de recibidas las Solicitudes, el personal del Banco trabajó de manera intensa y constructiva con los Solicitantes y las comunidades afectadas, para lograr entender mejor y ayudar a resolver los problemas que habían planteado. Los Solicitantes y las personas afectadas han señalado al Panel que aunque todavía temen que el PRONAT no proteja sus derechos, agradecen enormemente las actividades y los esfuerzos recientes de la Administración del Banco y esperan que el Banco siga participando en estos asuntos en el país.



# Índice

Sobre el Panel de Inspección .....	ii
Agradecimientos .....	iv
Abreviaturas, acrónimos y términos .....	v
Resumen General .....	vi
Índice.....	ix
Resumen Ejecutivo .....	xii
Capítulo 1: Las Solicitudes de Inspección .....	1
A. Las dos Solicitudes de Inspección.....	2
1. La Primera Solicitud .....	2
2. La Segunda Solicitud .....	3
B. Respuesta de la Administración .....	4
1. Observaciones Generales .....	4
2. Respuesta a la Primera Solicitud.....	5
3. Respuesta a la Segunda Solicitud.....	7
4. Temas específicos y Plan de Acción.....	9
C. Idoneidad de las Solicitudes y Decisión del Directorio .....	10
D. El proceso de investigación y su metodología .....	11
Capítulo 2: El Proyecto, su contexto y políticas pertinentes del Banco .....	13
A. Información general .....	13
1. El Proyecto de Administración de Tierras (PRONAT).....	13
2. La búsqueda de la seguridad en la tenencia de la tierra para los pueblos indígenas de Panamá .....	16
3. Etnografía e historia de los Naso y los Ngäbe .....	17
4. La Comarca: territorio autónomo para los indígenas en Panamá .....	18
5. Tierras indígenas y el marco de desarrollo de las quejas de los solicitantes .....	21
B. Políticas del Banco pertinentes a las cuestiones suscitadas por las Solicitudes.....	23
1. Política del Banco sobre los Pueblos Indígenas (OD 4.20) .....	23
2. Política del Banco relacionada con la supervisión.....	26
Capítulo 3: Asuntos relacionados con el pueblo Naso.....	27

A. Generalidades.....	27
B. El reclamo de que el Proyecto ha debilitado la aspiración del pueblo Naso a una Comarca .....	30
1. Reclamo de los Solicitantes y Respuesta de la Administración .....	30
2. Diseño y evaluación inicial del Proyecto: la cuestión de una comarca Naso .....	31
3. Medidas a favor de la creación de una Comarca Naso: años iniciales de la ejecución del Proyecto .....	34
4. Ejecución y supervisión del Proyecto: años posteriores .....	35
B. Reclamo de que el Proyecto no consultó adecuadamente con los líderes legítimos	35
1. Reclamo de los Solicitantes y Respuesta de la Administración .....	35
2. Observaciones y Conclusiones del Panel.....	37
D. El reclamo sobre consultas inadecuadas en relación con el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72 .....	39
1. Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración.....	39
E. El reclamo de que el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72 ha producido "un régimen indefinido de rezonificación regional" del territorio Naso .....	43
1. Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración .....	43
2. Observaciones y Conclusiones del Panel.....	44
F. El reclamo de que las acciones del Proyecto están asociadas a invasiones de tierras Naso .....	49
1. Aprobación del proyecto hidroeléctrico de Bonyik .....	50
2. La delimitación de tierras y el conflicto con la Ganadera Bocas.....	51
G. Acciones recientes del Banco y acontecimientos posteriores a la Solicitud.....	55
1. Preparación de un IPDP .....	55
2. Nuevos acontecimientos y acciones para responder a las preocupaciones acerca de la Comarca, la Ley No. 72 y los conflictos de tierras. ....	56
Capítulo 4: Cuestiones relacionadas con el pueblo Ngäbe .....	58
A. Generalidades .....	58
B. El reclamo de que la cuestión de las Áreas Anexas no se trató adecuadamente durante la preparación del Proyecto.....	59
1. Reclamos de los Solicitantes y respuesta de la Administración.....	59
2. Acontecimientos anteriores al Proyecto: Ley No. 10 de 1997 .....	60
3. Diseño y evaluación inicial del Proyecto .....	61
4. Ejecución del proyecto .....	64
C. El reclamo de que las consultas relacionadas con la delimitación de las Áreas Anexas fueron inadecuadas.....	66

1.	Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración.....	66
2.	Conclusiones del Panel con respecto a las consultas y delimitación de las Áreas Anexas .....	67
D.	El reclamo de que un marco jurídico cambiante debilitó los derechos territoriales de los Ngäbe .....	72
E.	El reclamo de que los límites de la comarca han sido restringidos inadecuadamente: el caso de Norteño .....	74
F.	El reclamo de que las acciones del Proyecto están vinculadas con usurpaciones en las Áreas Anexas.....	75
1.	Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración.....	75
2.	Usurpación y pérdida de tierras .....	76
3.	Cuestiones de particular inquietud: Chan 75 y las actividades de titulación del Proyecto .....	76
	Capítulo 5: Supervisión y cuestiones sistémicas .....	81
A.	Conclusiones sobre lo adecuado de la supervisión del Proyecto .....	81
B.	Observaciones de cuestiones sistémicas .....	84
	ANEXO 1: Cuadro de Conclusiones .....	88
	ANEXO 2: Pueblos Indígenas de Panamá: los Ngäbe y los Naso.....	97
	ANEXO 3: Informe de Avance sobre el Plan de Acción de la Administración, de fecha 4 de noviembre de 2009 .....	106
	ANEXO 4: Biografías.....	120

## **Resumen Ejecutivo**

El Panel de Inspección preparó este Informe de Investigación en respuesta a dos Solicitudes de Inspección relacionadas con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (PRONAT, o el “Proyecto”). La primera Solicitud la presentaron el 25 de febrero de 2009 varios miembros del grupo indígena Naso y representantes de organizaciones comunitarias. La segunda Solicitud la presentaron el 17 de marzo de 2009 varios dirigentes del “Congreso de Áreas Anexas” de la provincia de Bocas del Toro, a nombre de las comunidades indígenas Ngäbe que viven en las llamadas áreas anexas (de aquí en adelante, Áreas Anexas), de la Comarca Ngäbe-Buglé en la provincia de Bocas del Toro, Panamá.

El informe del Panel se presenta en cinco capítulos, que se resumen a continuación.

### **CAPITULO 1: Las Solicitudes de Inspección**

Las dos Solicitudes de Inspección contienen varios reclamos relacionados con incumplimiento y daño, basados en los problemas particulares que afronta cada una de las comunidades indígenas afectadas. Los elementos clave de estos reclamos, la Respuesta de la Administración y el proceso de investigación del Panel figuran más abajo.

#### **La Primera Solicitud: el Pueblo Indígena Naso**

Una cuestión fundamental expuesta por los Primeros Solicitantes, miembros del pueblo Naso,<sup>2</sup> es que el Proyecto, en particular desde el año 2005, socavó sus aspiraciones de crear una comarca.<sup>3</sup> Los Primeros Solicitantes reconocen que en los años iniciales del Proyecto, el financiamiento del Banco ayudó a lograr acuerdos sobre un proyecto de ley para la creación de una Comarca Naso, que contaba con el respaldo del pueblo Naso. Este proyecto de ley y uno subsiguiente se sometieron a la consideración de la Asamblea Nacional de Panamá en 2004 y 2005, pero no fueron aprobados.

Los Primeros Solicitantes creen que el rechazo al proyecto de ley para la creación de la Comarca Naso se debió, al menos en parte, a que el Proyecto estaba apoyando un nuevo proyecto de ley que la Asamblea Nacional aprobó el 3 de diciembre de 2008, y que se conoce como la Ley 72 de Tierras Colectivas. Por otra parte, los Primeros Solicitantes creen que el hecho de que la Administración del Banco apoyó esta ley perjudicó sus derechos y su aspiración de larga data de establecer una Comarca Naso. Además, aducen que la ley no se consultó adecuadamente con el pueblo indígena Naso.

---

<sup>2</sup>. Los Naso se encuentran entre los ocho grupos indígenas más pequeños de Panamá y se conocen también como los Naso Tjërdi o Naso Teribe. En este informe se utiliza el término Naso.

<sup>3</sup>. Una comarca es un territorio sobre el cual los pueblos indígenas tienen derechos colectivos a la tierra y autoridad administrativa, según lo estipulado por una ley específica. En Panamá, cada comarca tiene representación política independiente como entidad administrativa.

Un segundo asunto clave se refiere a la consulta entre el Proyecto y los Naso. Según la Primera Solicitud, se esperaba que el PRONAT demarcara el territorio del “*pueblo original*” de la provincia de Bocas del Toro, y un requisito clave para hacerlo era efectuar una consulta completa y apropiada con las personas afectadas, según lo establecen las políticas del Banco sobre pueblos indígenas. Según los Primeros Solicitantes, durante la ejecución del Proyecto el pueblo Naso destituyó al rey Tito Santana y designó como su nuevo rey a Valentín Santana. Ellos sostienen que los funcionarios del PRONAT, que siguieron consultando asuntos del Proyecto con Tito Santana, ya no estaban consultando con los representantes legítimos del pueblo Naso, y que esto socavó sus esfuerzos para obtener el reconocimiento de la comarca Naso.

### **La Segunda Solicitud: el Pueblo Indígena Ngäbe**

Un asunto fundamental planteado por los Segundos Solicitantes, miembros del pueblo Ngäbe<sup>4</sup>, es que el Proyecto no abordó adecuadamente la necesidad urgente de demarcar las Áreas Anexas (los territorios Ngäbe que están fuera del área central de la Comarca Ngäbe-Buglé, creada en 1997). Además, según los Segundos Solicitantes, la metodología de demarcación empleada por el Proyecto en las Áreas Anexas no sólo infringe sus derechos humanos y de ocupación de las tierras, sino que también contraviene “*las estrategias y las políticas operativas del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas, aprobadas por el Directorio del Banco el 22 de febrero de 2006*”.

Los Segundos Solicitantes afirman que el Proyecto restringe las áreas Ngäbe reconocidas a las tierras que se usan para vivienda y excluye los “trabajaderos” que son las áreas que las comunidades usan “*para materiales, medicinas, artesanías, talleres y otras actividades de producción*”. Afirman que el Gobierno rechazó sus propuestas sobre la manera de demarcar las Áreas Anexas y, en consecuencia, estas áreas o territorios “quedaron fuera” de la Comarca Ngäbe-Buglé. Ellos sostienen que en las reuniones con el personal del Banco, el Banco se comprometió a tomar en cuenta sus preocupaciones pero no lo hizo.

La Segunda Solicitud también aduce que el Proyecto financiado por el Banco apoyó una nueva propuesta de ley que, finalmente, se convirtió en la Ley No. 72 de Tierras Colectivas, que establecía la propiedad colectiva de la tierra en los territorios indígenas y prohibía expresamente la creación de nuevas Áreas Anexas. En opinión de los Solicitantes, esta ley es contraria a la creación de un marco jurídico para el pueblo Ngäbe.

### **Respuesta de la Administración**

En la Respuesta de la Administración se indica que la seguridad de la tenencia de la tierra y los servicios eficientes de administración de las tierras se habían identificado, desde mediados de los años noventa, como aspectos importantes de la Estrategia Gubernamental de Reducción de la Pobreza, pero, que los conflictos de larga data y las

---

<sup>4</sup>. Los Ngäbe (algunas veces escrito Ngöbe) y los Buglé son dos grupos étnicos diferentes con su propio idioma. En este informe se utiliza el término Ngäbe cuando se trata del grupo indígena, y Ngäbe-Buglé cuando se habla de la comarca.

guerras en América Latina se han arraigado principalmente en las cuestiones de tenencia de la tierra, de manera que tanto los campesinos pobres como los pueblos indígenas han perdido cada vez más tierras en este proceso. En su Respuesta, la Administración afirma que siempre ha estado consciente de que en este contexto se plantearían desafíos para la ejecución del Proyecto, pero consideraba que *“apoyar a los Pueblos Indígenas en la consolidación de sus territorios es una valiosa tarea de desarrollo”*.

**Respuesta a la Primera Solicitud.** En respuesta a los Primeros Solicitantes, la Administración afirma que apoya la creación de una comarca para el Pueblo Naso. Sin embargo, el proyecto de ley apoyado por el Proyecto para la creación de una Comarca Naso se presentó dos veces ante la Asamblea Nacional y fue rechazado en ambas oportunidades. La Administración decidió entonces apoyar el siguiente proyecto de ley que se presentó ante la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley sobre Propiedad Colectiva en Tierras Indígenas, que luego se convertiría en la ley No.72.

Cuando se aprobó, la Ley No. 72 incluía una disposición, el Artículo 17, que no figuraba en el proyecto de ley presentado ante la Asamblea Nacional. Esta disposición se refería a un régimen territorial especial para los Naso (como corregimiento comarcal, una comarca más parecida a una municipalidad que a una provincia) y a la Carta Orgánica que se emitiría y aplicaría en el territorio Naso bajo la Ley No. 72. La Administración afirma que *“tuvo conocimiento”* del Artículo 17 sólo cinco días después de la aprobación de la ley y que no tuvo ninguna información acerca del mismo antes de que fuera incluido en la ley. Sin embargo, la Administración también afirma que tan pronto se enteró del Artículo 17, abordó en seguida el asunto con el gobierno y expresó sus preocupaciones acerca de las consecuencias de esta Ley para el pueblo Naso, en especial la disposición relacionada con la Carta Orgánica.

Con respecto al *“conflicto interno”* del pueblo Naso, la Administración afirma que al recibir la carta de diciembre de 2007 y enterarse de las preocupaciones de los Solicitantes insistió ante el gobierno que el Proyecto debía realizar consultas con ambos grupos y de esta forma cumplir con los requisitos de la OD 4.20 sobre los Pueblos Indígenas relativos a las consultas adecuadas. La Administración también ha propiciado la mediación entre ambas *“facciones”*.

La Administración afirma que cree haber sido receptiva frente a las preocupaciones de los Primeros Solicitantes. La Administración *“le pidió al gobierno que no usara recursos procedentes del préstamo para financiar actividades relacionadas con los Naso, excepto las relacionadas con el proceso de mediación entre las facciones opuestas; y recomendó al gobierno no aprobar el borrador de Carta hasta que la Administración tuviera la oportunidad de revisar la documentación solicitada e intercambiar opiniones con el gobierno sobre el asunto”*.

**Respuesta a la Segunda Solicitud.** La Administración afirma que está de acuerdo con los Segundos Solicitantes en que las Áreas Anexas, no fueron delimitadas (medidas y cartografiadas) y comparte su preocupación en relación con este problema. La Administración también opina que en relación con la delimitación de estas Áreas Anexas,

el Proyecto “*no demostró a cabalidad el principio*” de la participación y las consultas fundamentadas. En marzo de 2008, una misión del Banco visitó 9 de las 15 Áreas Anexas para evaluar el trabajo que se venía haciendo en el marco del Proyecto. La misión formuló varias recomendaciones al personal del Proyecto para corregir estos problemas y solicitó la preparación de un Plan de Consultas.

En la respuesta se afirma que, en febrero de 2007, se logró un acuerdo con los líderes Ngäbe para empezar la delimitación de las 15 Áreas Anexas. La Administración también indica que las comunidades Ngäbe podían elegir si querían ser delimitadas como Áreas Anexas. De acuerdo con la Respuesta, siete de las 15 comunidades eligieron ser Áreas Anexas.

**Asuntos especiales y Plan de Acción.** La Administración afirma que durante la preparación del Proyecto se realizó una Evaluación Social, pero ésta no fue divulgada. Esta Evaluación Social, según la Administración, contiene “*elementos clave*” de un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP, según su sigla en inglés) pero “*no se elaboró un documento separado de IPDP de conformidad con la OD 4.20*”.

Durante la preparación para obtener financiamiento adicional para el Proyecto, en diciembre de 2008, se elaboraron y difundieron una Evaluación Social y un IPDP. Sin embargo, en opinión de la Administración, “*no satisfacen plenamente los requisitos de la OD 4.20*”

La Respuesta de la Administración presenta un plan de acción y un cronograma para el seguimiento de los problemas planteados por los Solicitantes. El plan de acción incluye finalizar el IPDP y difundirlo por medio de consultas; solicitar aclaratorias del Gobierno acerca de las consecuencias de la Ley No.72 de 2008 para el territorio Naso, y seguimiento de la posibilidad de reintroducir el proyecto de ley de creación de la Comarca Naso ante la Asamblea Nacional; verificar que la delimitación de las Áreas Anexas Ngäbe incluya los trabajadores, no sólo las áreas de vivienda; verificar la actividad de consulta llevada a cabo hasta ahora y continuar el apoyo a los esfuerzos de mediación para resolver los conflictos internos del pueblo Naso; y reunirse con los Solicitantes para discutir los temas planteados y las actividades propuestas por la Administración.

### **Elegibilidad de las Solicitudes y Decisión del Directorio**

En su informe de elegibilidad, el Panel determinó que ambas solicitudes de Inspección cumplieran con los criterios de elegibilidad para una investigación e hizo notar que las Solicitudes planteaban asuntos importantes de cumplimiento y daño. El Panel recomendó que se llevara a cabo una investigación, pero que el comienzo de la misma se pospusiera por cuatro meses debido a la transición en el gobierno, y fomentar otras oportunidades para resolver pronto los problemas.

**Políticas pertinentes y asuntos fundamentales de cumplimiento.** En su investigación, el Panel evaluó si el Banco había cumplido con la OD 4.20 sobre los pueblos indígenas y la Política Operativa/Política del Banco 13.05 sobre Supervisión del Proyecto. Entre los

asuntos fundamentales de cumplimiento examinados por el Panel se encuentran los siguientes:

- ¿La decisión de no formular un documento separado de IPDP durante el diseño del Proyecto infringió las disposiciones de la OD 4.20? ¿Disminuyó, por esta razón, la calidad y el alcance del trabajo analítico exigido por la OD 4.20 para fundamentar el diseño de un proyecto? ¿Tuvo esto impactos negativos en los pueblos Naso y Ngäbe?
- ¿Se ajustaba a lo dispuesto en la OD4.20 el enfoque adoptado para la *consulta* durante la preparación y la ejecución del proyecto? ¿Las debilidades, si es que las hubo, en el proceso de consulta, contribuyeron a intensificar el conflicto interno entre los Naso o tuvieron efectos negativos en los derechos a la tierra de los Ngäbe en las Áreas Anexas? ¿Incumplió el Banco las políticas pertinentes al dar su apoyo a la Ley No. 72 sobre Tierras Colectivas y con respecto al proceso de consulta con los pueblos afectados por el Proyecto?
- ¿Fue lento el progreso en la formalización de los territorios indígenas como consecuencia de las fallas de *supervisión* del Banco con respecto a lo estipulado en la OP 13.05? ¿Contribuyó esto, a su vez, al aumento de los conflictos sobre las tierras en esos territorios, teniendo en consideración el ritmo acelerado de la inversión y del desarrollo de las tierras en el país? ¿Las actividades del Proyecto para apoyar la titulación privada obstaculizaron o debilitaron la capacidad de los Naso y los Ngäbe para promover y consolidar sus derechos a la tenencia de la tierra como pueblos indígenas?

## **Capítulo 2: El Proyecto, su contexto y las políticas pertinentes del Banco**

**El Proyecto:** El financiamiento del Banco para el Proyecto se aprobó a principios de 2001 y tenía dos objetivos operativos interrelacionados: mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra por medio de la entrega de títulos de propiedad y servicios eficientes de administración de tierras, y consolidar las áreas protegidas y los territorios indígenas. El Proyecto está financiado en parte por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco) por un monto de US\$47.900.000, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 16 de enero de 2001. El préstamo se cerró el 30 de junio de 2010.

El componente del Proyecto relacionado con la entrega de títulos y servicios de administración de tierras incluye el reconocimiento de derechos legales, entrega de títulos de tierras, resolución de conflictos, catastro legal y registro. El componente sobre áreas protegidas y pueblos indígenas busca “*el reconocimiento legal y la demarcación de tierras indígenas*”, y aspira al establecimiento de territorios indígenas y la consolidación de territorios indígenas establecidos y por establecer. Los objetivos del Proyecto incluyen terminar de establecer la Comarca Ngäbe-Buglé y la creación de la comarca Naso.



**Pueblos indígenas de Panamá: la búsqueda de la seguridad de la tenencia de la tierra.** En Panamá habitan ocho grupos etnolingüísticos indígenas, entre ellos, los Naso y los Ngäbe. El grupo indígena más numeroso son los Ngäbe, con más de 270.000 personas; los Naso tienen apenas algo más de 4.000 personas y es uno de los grupos más pequeños. Ambos grupos viven actualmente en la provincia de Bocas del Toro, al oeste de Panamá. Los Naso ocupan tierras del interior a lo largo del río Teribe, en la cuenca del río Changuinola. Las tierras Ngäbe de las Áreas Anexas están en las islas y en tierra firme.

**La comarca: Territorio autónomo para Pueblos Indígenas en Panamá.** La historia de la comarca en Panamá se remonta a 1925 cuando el Estado creó una comarca, una nueva entidad jurídica para el pueblo indígena Kuna. Aunque el Estado no transfiere toda su jurisdicción, los asuntos culturales y políticos dentro de la comarca están a cargo de la autoridad indígena. Cada comarca se crea mediante una ley y un Decreto Ejecutivo establece las reglamentaciones y la carta orgánica para la gobernanza de la comarca. Actualmente hay tres comarcas a nivel provincial, entre ellas, la comarca Ngäbe-Buglé y dos comarcas a nivel de un corregimiento (un corregimiento es una división política del territorio de Panamá). Los Naso todavía no tienen su propia comarca.

La Ley No. 10 de 1997 creó la Comarca Ngäbe-Buglé. Esta ley también hace mención a los anexos de esta comarca (las Áreas Anexas) incluidas 15 comunidades Ngäbe en la provincia de Bocas del Toro, que quedan físicamente fuera de la comarca pero que se incluyen bajo el mismo régimen. Según lo establecido en la Ley No.10, dos años después de la aprobación de la ley, es decir en 1999, estas Áreas Anexas debían ser delimitadas, demarcadas y legalizadas para convertirse en parte de la comarca. No se cumplió con el lapso establecido; cuando el Proyecto se inició en 2001, el trabajo todavía no se había hecho.

**Tierras indígenas y el contexto de desarrollo de las Solicitudes.** En 1997, cuando se creó la Comarca Ngäbe-Buglé, las islas de Bocas del Toro albergaban principalmente a las comunidades del pueblo Ngäbe y había apenas unas pocas concesiones para la actividad turística. Como hace notar la respuesta de la Administración, las tierras ancestrales de los Naso, Ngäbe y otros pueblos indígenas de Panamá tienen un considerable potencial económico que ha atraído el interés nacional e internacional.

Desde la década de los ochenta, el gobierno ha transferido grandes secciones de estas regiones a su sistema de áreas protegidas. En estas áreas protegidas, el gobierno ha otorgado concesiones para el desarrollo comercial de los recursos naturales, incluidas la minería y la generación de energía hidroeléctrica. Además, en 2002 una ley de Zona Especial de Turismo desató, en Bocas del Toro, una oleada de inversiones relacionadas con la industria turística. Como se describe en el Capítulo 2 de este Informe, la expansión de la inversión privada ha entrado en conflicto directo con los reclamos de tierras, los derechos y las aspiraciones de los pueblos indígenas.

### **Capítulo 3: Conclusiones del Panel relacionadas con los reclamos del pueblo Naso**

En el Capítulo 3 se presenta el análisis del Panel sobre cumplimiento y daño en los reclamos principales planteados por los Solicitantes Naso.

#### **Reclamo de que el Proyecto debilitó la aspiración del pueblo Naso de tener una comarca**

El primer reclamo de los solicitantes Naso es que el Proyecto no logró apoyar la legítima aspiración del pueblo Naso de creación de una comarca y que, particularmente desde 2005, ha emprendido actividades que socavan la consecución de este objetivo y son contrarias a las políticas del Banco. Este es un asunto de importancia fundamental para los Naso, porque dependen completamente de las tierras ancestrales para su supervivencia como grupo y porque han venido luchando para obtener su propia comarca desde 1973.

**Diseño y evaluación inicial del Proyecto.** Para el momento de la evaluación inicial, el Proyecto incluía un subcomponente que apoyaba específicamente la demarcación del territorio Naso y la preparación de un proyecto de ley para la Comarca Naso. La Evaluación Social del Proyecto puso de relieve la gran necesidad de demarcar y consolidar el territorio Naso y advirtió *“sobre las consecuencias negativas que la postergación de esta actividad tendría para la protección y el desarrollo de uno de los pueblos indígenas más vulnerables de Panamá”*. En el Documento de Evaluación del Proyecto (PAD, según su sigla en inglés) (que incluye una Estrategia para los Pueblos Indígenas, IPS) se manifiesta este análisis y las importantes cuestiones que están en juego y se afirma que *“es imperativo otorgarle gran prioridad a este territorio porque aún no se ha reconocido y la supervivencia del pueblo Teribe-Naso está amenazada”*.

Sin embargo, como se admite en la Respuesta de la Administración, para el momento de la evaluación inicial el Proyecto no había preparado un documento separado de IPDP, y no había divulgado públicamente la Evaluación Social. Durante la investigación, el personal del Banco señaló al Panel que un IPDP podía convertirse en un documento para facultar a los pueblos indígenas en sus luchas por sus derechos y sus intereses.

El Panel determinó que el desarrollo participativo y la adecuada difusión de un documento separado de Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP) habrían colocado al Banco en una mejor posición para apoyar a los Naso a afrontar los desafíos que surgieron posteriormente. **El Panel está de acuerdo con la Administración en que la ausencia de un documento separado de IPDP, y el hecho de no haber divulgado públicamente la evaluación social antes de la evaluación inicial incumplen con la OD 4.20.**

Al mismo tiempo, **el Panel cree que la falta de un documento separado de IPDP en el momento de la evaluación inicial no impidió que el Banco tomara medidas importantes para apoyar la aspiración del pueblo Naso de crear una comarca. El**

**Panel también cree que la Evaluación Social y el Documento de Evaluación del Proyecto recalcaron la necesidad fundamental de asignar una elevada prioridad a las labores para desarrollar una Comarca Naso, en vista de los riesgos que afronta el pueblo Naso. El Panel cree que esto es congruente con los objetivos de la OD 4.20.**

**Ejecución y Supervisión del Proyecto: Años iniciales.** La investigación del Panel reveló que en los primeros años de la ejecución del Proyecto, 2001-2005, se tomaron medidas significativas para lograr la aprobación del nuevo proyecto de ley para la creación de la Comarca Naso. Las pruebas también indican que los Naso recibieron la información en la forma prevista y participaron en el proceso inicial para establecer los límites de la comarca, identificar los conflictos que se podían generar al establecer los límites y durante la redacción del proyecto de ley. Sin embargo, el proyecto de ley fue rechazado por la Asamblea Nacional en 2004. Aunque en 2005 se introdujo un nuevo proyecto de ley, en diciembre la Asamblea Nacional suspendió su debate. Si bien no se trataba de un rechazo absoluto, la medida podía ser una indicación de que en el entorno predominante en Panamá en ese entonces no era políticamente viable la creación de otras comarcas.

**El Panel cree que durante los primeros años de ejecución del Proyecto, el apoyo del Proyecto para la preparación de un proyecto de ley de comarca sustentó directamente las aspiraciones territoriales y administrativas de los Naso y fue congruente con la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas y la OP 13.05 sobre Supervisión de Proyectos. El hecho de que en 2004 y 2005, la Asamblea Nacional rechazara el proyecto de ley para la creación de una comarca no modifica esta evaluación.**

**Ejecución y Supervisión del Proyecto: Años subsiguientes.** El período que se inició en el 2005, después de que el Congreso no apoyó el proyecto de ley para la creación de una comarca Naso, constituye un segundo período en la ejecución del Proyecto. Los Solicitantes reclaman que en esa misma época, el Proyecto no consultó con los líderes legítimos del pueblo Naso y en su lugar consultó con un rey que había perdido legitimidad. De acuerdo con los Primeros Solicitantes, esto contribuyó a crear grandes divisiones en la comunidad e hizo que el Banco apoyara la Ley No. 72, lo que según ellos, perjudicó sus intereses y aspiraciones de creación de una comarca Naso y contribuyó a que se adoptara un enfoque viciado para la demarcación de las tierras Naso. A continuación se resumen las conclusiones del Panel a este respecto.

### **Reclamo de que el proyecto no consultó debidamente con los líderes legítimos**

Durante el proceso de determinación de los hechos, el Panel se enteró de que entre 2003 y 2004, el cuerpo político interno Naso se dividió, al parecer debido a que el entonces rey Naso, Tito Santana, dio su apoyo al proyecto de la represa hidroeléctrica Bonyik. La facción opositora, reconoció al tío de Tito Santana, Valentín Santana, como nuevo rey. Durante su investigación, el Panel observó los efectos del cisma entre las personas que apoyaban a Tito Santana y las que apoyaban a Valentín Santana. La respuesta de la Administración indica que al tener conocimiento de las preocupaciones relacionadas con este cisma mediante una carta enviada por los Solicitantes en diciembre de 2007, “*trató*

*de convencer a las autoridades gubernamentales y al personal del Proyecto de la necesidad de considerar las opiniones y las preocupaciones de ambos grupos”.*

**El Panel determinó que la Administración, al enterarse de estos problemas a finales de 2007, trató de trabajar con las dos facciones de la población Naso y en varias ocasiones interactuó directamente con el Proyecto para tratar de resolver el conflicto.** La Administración realizó dichos esfuerzos como lo requiere la política del Banco, aunque el gobierno reconoció oficialmente a Tito Santana como rey de los Naso.

**El Panel considera que estos esfuerzos recientes demuestran la buena fe por parte de la Administración para garantizar que el proceso de consulta tuviese significado, y que los genuinos representantes de los pueblos indígenas Naso participaran en el proceso, de conformidad con las disposiciones de la OD 4.20.**

**Sin embargo, en cuanto a las cuestiones de supervisión, el Panel observa con preocupación el considerable lapso que parece haber transcurrido antes de que la Administración informara y recomendara medidas en respuesta a los riesgos que planteaba para los objetivos del Proyecto el cisma ocurrido la población Naso.** Esta cuestión de la supervisión se aborda en el resumen del capítulo 5: Supervisión y cuestiones sistémicas.

#### **Reclamo sobre las consultas inadecuadas en relación con el apoyo del Proyecto a la Ley N° 72**

Los Solicitantes están particularmente preocupados por el proceso de consultas relacionado con la Ley N° 72, alegando que el proceso fue inadecuado y que la ley les fue "impuesta" a los Naso. Los solicitantes Naso creen que el Proyecto dejó de dar su apoyo a una comarca Naso porque la Administración decidió apoyar el proyecto de ley sobre tierras colectivas (aprobado como Ley No. 72 de 2008).

La Administración sostiene que para mantener el impulso en la protección de las tierras indígenas, decidió apoyar el proceso de consulta relacionado con el nuevo proyecto de ley (aprobado como Ley N° 72 de 2008), que se proponía para reglamentar la adquisición de derechos de propiedad colectivos sobre las tierras indígenas situadas fuera de las comarcas establecidas. **La Administración reconoce, sin embargo, que no se hicieron las consultas apropiadas a los Naso sobre la inclusión del artículo 17 de la Ley N° 72 y la preparación del proyecto de carta orgánica. El Panel está de acuerdo con esta evaluación.**

Durante su investigación, el Panel observó desacuerdos y malentendidos entre los Naso con respecto al significado real de la Ley N° 72. No es fácil determinar si ello se debió a consultas inadecuadas, pero las numerosas preguntas sin respuesta en cuanto al efecto de la ley sobre la aspiración Naso a una comarca, y sobre el significado del artículo 17, generaron ansiedad y tensiones dentro de la comunidad.

Es importante observar que el conflicto interno entre los Naso creó una dinámica compleja y difícil para los funcionarios del Proyecto y la Administración del Banco que

debían enfrentarla, lo que puede haber contribuido a malentendidos y a la información deficiente o hasta a la desinformación, sobre los objetivos y las consecuencias de la Ley N° 72. El Panel también constató que una vez que la Administración se enteró, a finales de 2008, del proyecto de ley y de las deficiencias en las consultas, la Administración reaccionó rápidamente para buscar más información y luego pedir al Gobierno que no utilizara recursos del préstamo para actividades relacionadas con los Naso, excepto si se trataba de los esfuerzos de mediación.

El Panel toma nota de la importancia de asegurar una amplia difusión de la información entre los Naso sobre asuntos que tengan repercusiones directas para sus derechos y sus reclamos de tierras, tales como la Ley N° 72 y la Carta Orgánica prevista en el artículo 17 de la Ley 72, y la realización de consultas apropiadas y con significado sobre estos temas.

### **Reclamo de que el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72 generó "un régimen indefinido de rezoificación regional"**

El Panel también examinó el fondo de los reclamos de los Primeros Solicitantes de que la Ley No. 72 y su artículo 17 tendrían como resultado un área menor de tierras y una menor autoridad administrativa para los Naso, lo que era distinto a lo que se había previsto en las leyes de 2004 y 2005 sobre la comarca Naso.

A raíz de la Solicitud de Inspección, la Administración encargó un análisis jurídico privado a un reconocido bufete de abogados de Panamá, sobre el tema de los efectos de la Ley N° 72. Esta opinión, que la Administración recibió en mayo de 2009, y las opiniones de varios expertos consultados por el Panel, coinciden en señalar que la Ley N° 72 no constituye un obstáculo legal *per se* para que el pueblo Naso pueda obtener la aprobación de una ley sobre comarcas si ésta logra suficiente apoyo de la Asamblea Nacional de Panamá. Las opiniones jurídicas apuntan, sin embargo, que la referencia a un corregimiento indígena comarcal Teribe, cuya carta orgánica debe aprobarla el Poder Ejecutivo, creó una situación de confusión jurídica y una gran ansiedad en los Naso, en parte porque tal corregimiento nunca fue establecido por una ley específica como lo requiere la Constitución de Panamá.

Sin embargo, hay diferencias importantes en los procedimientos y en la naturaleza de los derechos de propiedad establecidos por la Ley N° 72 y en una posible ley de comarca. Una de estas diferencias es que, si bien la Ley N° 72 permite a los pueblos indígenas obtener títulos de propiedad colectiva sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, una ley típica de comarca, además de establecer la concesión de derechos de propiedad, debe igualmente establecer una nueva división político-administrativa del país que esté bajo el control administrativo de los pueblos indígenas. También ha habido preocupación acerca de la extensión del territorio previsto en la nueva redacción del artículo 17 de la ley, en referencia a un "corregimiento comarcal".

Si bien no se puede responsabilizar a la Administración de las decisiones legislativas de un país soberano, la OD 4.20 y la OP/BP 13.05 dan orientación sobre la manera de hacer

el seguimiento de este tipo de situaciones. La respuesta de la Administración enumera una serie de medidas adoptadas por el Banco para cumplir con dichas políticas en el caso de un rechazo de la ley de comarca para los Naso. Sin embargo, han surgido pocos resultados reales.

La Administración no realizó el seguimiento de varias opiniones jurídicas no concluyentes, y en ocasiones hasta contradictorias, ni de los informes sobre hechos legales y reglamentarios que afectaban directamente a los derechos y las aspiraciones de los Solicitantes, en especial la situación creada por la disposición del artículo 17 de la Ley 72. La Administración decidió suspender los pagos de manera informal para determinadas actividades del Proyecto atinentes a los Naso. **El Panel considera esta suspensión coherente con los requisitos de la OP/BP 13.05, pero encuentra igualmente que esta situación contradictoria justifica la búsqueda de otras explicaciones del prestatario para lograr el pleno cumplimiento de la OP/BP 13.05 y el objetivo de la OD 4.20, con miras a atender las preocupaciones de los beneficiarios previstos en el Proyecto.** Lamentablemente, quedan muchas cuestiones no resueltas tras el cierre del préstamo, el 30 de junio de 2010.

**El Panel considera que la decisión de la Administración de apoyar el proceso de establecimiento de la Ley N° 72 fue una medida de buena fe que parecía razonable en la situación política imperante.** El Panel ha determinado que la decisión no puede ser vista como una ruptura deliberada del compromiso contraído mediante el PAD de apoyar las aspiraciones del pueblo Naso, en especial teniendo en cuenta los indicios del momento que señalaban que el entorno se había vuelto menos favorable a la adopción de una comarca. **Sin embargo, el Panel considera que esta decisión, congruente con la política de la Supervisión del Proyecto, debería haberse abordado con mayores esfuerzos para aclarar las ambigüedades legales de la Ley N° 72 con respecto a las aspiraciones territoriales del pueblo Naso.**

### **Reclamo de que el Proyecto no trató debidamente las invasiones a las tierras Naso**

Durante las reuniones con el Panel, los Solicitantes Naso también afirmaron que hubo otras acciones y omisiones en el marco del Proyecto que apoyaron o autorizaron actividades privadas de desarrollo contrarias a los derechos territoriales del pueblo Naso. Esta afirmación plantea importantes preguntas sobre la elegibilidad de la supervisión del Banco.

**Represa Bonyik.** La represa Bonyik es una central hidroeléctrica en desarrollo dentro de las tierras previstas para la comarca Naso. Durante la preparación del Proyecto, se hizo notar la superposición del territorio Naso con las instalaciones de la represa Bonyik como tema de preocupación, en especial porque este asunto era uno de los factores que había entorpecido algunos esfuerzos anteriores para garantizar los territorios Naso. El PAD destaca la necesidad de resolver la superposición de las jurisdicciones y de establecer una estrecha vigilancia de los esfuerzos por regularizar la tierra Naso, a la luz de los fracasos del pasado y de la urgencia de la situación del pueblo Naso.

En el transcurso de su visita, el Panel se reunió con miembros de las comunidades Naso que viven cerca del lugar. Dichas personas expresaron serias preocupaciones no sólo sobre los impactos potenciales de dicha represa, sino también porque se había aprobado indebidamente su construcción en las tierras Naso. El Panel se enteró de que este proyecto había contado con el apoyo de Tito Santana, quien en 2004 firmó un acuerdo con la empresa que financiaba la represa. Este acuerdo fue un factor clave en el cisma dentro del liderazgo Naso. Algunas personas opinaron que la represa, y la falta de apoyo a la misma por parte de algunos miembros del pueblo Naso, también puede haber sido un factor que contribuyó a que la Asamblea Nacional no aprobara el proyecto de ley de la comarca Naso.

La Administración le informó al Panel que el Banco no aportó ningún financiamiento para la represa Bonyik; además, el Panel observa que los esfuerzos de la Administración en los primeros años de ejecución del Proyecto para lograr la aprobación de la ley de creación de una comarca Naso fueron importantes, aunque infructuosos, para atender las necesidades territoriales de los Naso.

Sin embargo, con respecto a la supervisión del proyecto, la política del Banco requiere que la Administración *“identifique los problemas rápidamente”* a medida que surgen durante la ejecución, y *“que recomiende al prestatario modos de resolverlos”*, así como medidas para hacer frente a las circunstancias cambiantes. **A pesar de que la Administración no se hace responsable de las acciones que no fueron financiadas por el Banco, tiene la responsabilidad de identificar actividades o sucesos de importancia en el entorno del Proyecto que puedan poner en peligro los objetivos fundamentales del mismo.**

El Panel observa, sin embargo, que los registros de supervisión del Banco en el período 2004-07 no se pronuncian sobre el problema de la represa Bonyik ni sobre sus consecuencias políticas para los Naso, tanto a nivel interno (el cisma) como externo (denuncias de que el problema de la represa Bonyik influyó en el proyecto de ley para una comarca Naso que se encontraba en la Asamblea Nacional). (Véanse, a continuación, las conclusiones del Panel sobre las cuestiones de supervisión.)

**Demarcación de tierras y conflicto con la Ganadera Bocas.** En los primeros años del Proyecto, un estudio halló 57 conflictos específicos con los límites propuestos para la comarca Naso. En 2006, la mayoría de los 57 conflictos se resolvieron a excepción del conflicto con una empresa ganadera, la Ganadera Bocas.

En agosto de 2006, una comisión organizada a nivel local trató de resolver el conflicto con la Ganadera Bocas por medio del diálogo en el terreno. La comisión llegó a algunas conclusiones sobre cierto número de asuntos. Si bien todos los agentes presentes estaban dispuestos a discutir las soluciones, un informe del PRONAT sobre dichas actividades reconoce que sólo Tito Santana tenía la autoridad necesaria para negociar una solución concreta. Para poder avanzar, se decidió someter el proceso a niveles más altos dentro del gobierno.

En una segunda visita al terreno, el 23 de octubre de 2006, sólo Tito Santana y sus asesores participaron. En dos visitas siguientes, el 13 y el 14 de noviembre, los partidarios de Valentín Santana declararon que no apoyarían la labor de verificación de los límites de la comarca a menos que el gobierno reconociera a Valentín Santana como rey.

El conflicto de tierras con la Ganadera Bocas se agravó en 2009 cuando, después de repetidas advertencias, los miembros de la comunidad Naso de San San Druy y de San San fueron desalojados violentamente de sus casas por orden judicial a petición de la Ganadera Bocas. **Según opina el Panel, la falta de resolución de la propuesta de los límites de la comarca puede haber contribuido al agravamiento progresivo de este conflicto por la tierra, que finalmente llevó a los desalojos en 2009 de algunas familias Naso que tal vez se encontraban en tierras de la Ganadera.**

**Sin embargo, el Panel también señala que el conflicto interno de los Naso parece haber incidido en que esos asuntos no se resolvieran. El Panel considera que, si bien la verificación de los límites propuestos para el territorio Naso entre 2004 y 2006 quizás hubiera evitado el empeoramiento progresivo de los acontecimientos, no es posible hacer responsable al Banco del desalojo de los miembros de la comunidad Naso en 2009.**

**Medidas recientes.** Como se señaló anteriormente, en su Respuesta a la Solicitud de Inspección la Administración declara que decidió preparar un IPDP para el Proyecto. En el transcurso de las entrevistas, el personal expresó también su esperanza de que el IPDP, preparado en esta etapa, aportara una base importante para el diálogo futuro. Ahora el Panel dispone de una copia del IPDP, pero ha determinado que no contiene los elementos de un IPDP como lo exige la OD 4.20. El Panel reconoce la intención que sustentaba la medida de la Administración y el esfuerzo de buena fe para que el Proyecto cumpliera con las pautas. **Sin embargo, en opinión del Panel, el nuevo documento solamente puede servir como un buen modelo para los futuros IPDP de Panamá si comprende todos los elementos de un IPDP que requiere la política del Banco.**

El Panel constata igualmente que la supervisión se intensificó en gran medida poco antes y poco después de la presentación de la Solicitud de Inspección y que la Administración ha trabajado activamente para abordar las cuestiones planteadas en la solicitud, entre otras las relacionadas con la Ley 72 y la resolución de los actuales conflictos de límites. **El Panel toma nota y elogia a la Administración del Banco por estas medidas de supervisión recientes y ampliadas, que según el Panel concuerdan con la OP/BP 13.05 y con la OD 4.20. Los Solicitantes le indicaron igualmente al Panel su satisfacción por los esfuerzos realizados por la Administración del Banco.**

Los Solicitantes y la Administración han informado al Panel de algunos acontecimientos recientes e importantes a este respecto, que incluyen una posible reintroducción del proyecto de ley sobre una Comarca Naso en la Asamblea Nacional.



## Capítulo 4: Conclusiones del Panel sobre los reclamos del pueblo Ngäbe

En el Capítulo 4 se abordan las cuestiones planteadas por los Solicitantes Ngäbe (los Segundos Solicitantes) en su Solicitud de Inspección al Panel, organizadas de conformidad con los reclamos principales de los Solicitantes.

### **Reclamo de que los asuntos concernientes a las áreas anexas no se han tratado como debe ser**

Una preocupación primordial de los Solicitantes es que el Proyecto, desde sus primeras etapas de diseño y evaluación, no ha prestado la debida atención a los derechos e intereses de las comunidades Ngäbe en las Áreas Anexas en Bocas del Toro, según se especifican en la Ley N° 10 de 1997.

La cronología de acontecimientos en los años inmediatamente anteriores a la aprobación del Proyecto muestra esta situación. Se informó al Panel que entre 1998 y 1999, justo después de la aprobación de la Ley N° 10, hubo un intento fallido por delimitar las Áreas Anexas. En dicha oportunidad, se les ofreció a las comunidades la legalización de la tierra donde estaban ubicadas sus casas pero se excluían sus trabajaderos (áreas de trabajo). Considerando que esto era inaceptable, las 15 comunidades rechazaron la oferta de ser anexadas a la comarca Ngäbe-Buglé.

Mediante su investigación, el Panel determinó que, tanto en la etapa de diseño del Proyecto como en sus primeros años de ejecución, hubo una falta de atención a los problemas y las necesidades de los Ngäbe que viven en las Áreas Anexas. El Panel no encontró registros que demostraran el interés del Banco por los problemas de las Áreas Anexas en la provincia de Bocas del Toro hasta 2007. Pese a la investigación en el terreno, que supuestamente se hizo para la preparación de la Evaluación Social y de la Estrategia de los Pueblos Indígenas, el Panel constató que en los documentos y estudios pertinentes que se elaboraron mientras se preparaba el Proyecto no hay mención alguna de la controversia inicial relacionada con las Áreas Anexas.

Aparentemente, no se hizo ningún estudio en el terreno que tuviera la profundidad suficiente para detectar los posibles problemas en las Áreas Anexas. **El Panel considera que se trata de una falla en los estudios que sustentan el Proyecto, en lo que se refiere a la comunidad Ngäbe. Esto no es congruente con la OD 4.20.** Esto es motivo de preocupación especial ya que en esas áreas podían surgir problemas graves, dada la sucesión de intentos fallidos para delimitarlas.

Tal vez como consecuencia de este error, la Administración no se aseguró de que las actividades de consulta relacionadas con la consolidación de la comarca Ngäbe-Buglé incluyeran a los residentes y a los líderes locales de las Áreas Anexas. La respuesta de la Administración reconoce que no se llevó a cabo un proceso de consulta adecuado para ninguna de las Áreas Anexas.

El Panel reconoce la dificultad de identificar y abordar un problema que los dirigentes tradicionales y oficiales que representan a un grupo de indígenas no han presentado a los funcionarios del Proyecto. **Sin embargo, el Panel considera que han debido efectuarse consultas más participativas, que tal vez hubieran mostrado la problemática de las Áreas Anexas.** Teniendo en cuenta los antecedentes controvertidos, las advertencias tempranas por parte del gobierno, y las experiencias pasadas del Banco en la región con otros proyectos de administración de tierras de pueblos indígenas en zonas de desarrollo turístico e industrial acelerado, el Panel señala que una atención previa a las Áreas Anexas en Bocas del Toro hubiese demostrado la necesidad urgente de tomar medidas para abordar las cuestiones planteadas más tarde en la Solicitud de Inspección.

Por otra parte, el Proyecto no preparó un IPDP adecuado para ayudar a abordar y combatir los problemas que afectan a los pueblos indígenas. **El Panel considera que la falta de un documento separado de IPDP genera consecuencias negativas para el pueblo Ngäbe de las Áreas Anexas. A juicio del Panel, un IPDP preparado con las consultas y los estudios adecuados podría haber determinado que las Áreas Anexas de Bocas del Toro constituían problema grave que requería atención oportuna,** y se habrían analizado a fondo los conflictos y otros riesgos, en especial los proyectos hidroeléctricos y turísticos, relativos a los derechos a la tierra de los Ngäbe y de otros grupos indígenas. Dicha labor de análisis podría haber ayudado a mitigar estos riesgos de manera oportuna.

El trabajo en las Áreas Anexas comenzó a mediados de 2007. Para entonces, ya habían ocurrido conflictos graves como consecuencia de la falta de seguridad en la tenencia de la tierra. Sin embargo, aunque la cuestión de los conflictos graves por la tenencia de la tierra en las islas de Bocas del Toro se menciona por primera vez en una ayuda memoria de 2003, el Panel no encontró ningún registro que indicara que la Administración había insistido con los funcionarios del Proyecto para que se hicieran cargo del asunto. **A juicio del Panel, esta omisión no concuerda con la OP 13.05, que establece que, si cambian las circunstancias en torno a un proyecto, quizás sea necesario hacer los cambios correspondientes en el proyecto o en sus arreglos de ejecución.**

### **Reclamo de que las consultas para delimitar las Áreas Anexas fueron insuficientes**

Los Solicitantes Ngäbe sostienen además que la delimitación de las áreas anexas propuesta por los funcionarios del Proyecto durante su ejecución no reflejaba las aspiraciones de los Ngäbe. Ellos afirman que los límites propuestos (los llamados polígonos) incluyen sólo áreas donde se ubican las casas y excluyen los trabajaderos. Los Solicitantes consideran que las consultas inadecuadas con las comunidades interesadas de las Áreas Anexas han llevado a una situación en la que, en el momento en que presentaron su solicitud, después de más de ocho años de ejecución del Proyecto, todavía no se había legalizado ni reconocido ninguna Área Anexas como parte de la comarca Ngäbe-Buglé.

El trabajo en las Áreas Anexas de Bocas del Toro comenzó a mediados de 2007. **El Panel observa que los polígonos propuestos a las comunidades Ngäbe en las Áreas**

**Anexas no cumplían con sus expectativas.** De acuerdo con personas entrevistadas por el Panel, no hubo ofertas concretas por parte del PRONAT ni de la Comisión Nacional de Límites que tomasen en cuenta los trabajadores ni las comunidades hijas, es decir, asentamientos vinculados con las Áreas Anexas (las comunidades madre), mencionadas expresamente en la Ley 10 de 1997 (véase el informe). Aparentemente, ni durante la preparación del Proyecto ni en los primeros años de ejecución se informó a las personas del lugar de sus derechos en relación con las Áreas Anexas.

**El Panel considera que la metodología utilizada para determinar los límites de las Áreas Anexas incluía la consulta sólo con los principales dirigentes, que quizás no eran "locales", pero no contemplaba la participación de las comunidades interesadas. El Panel considera que esta metodología no fue lo suficientemente participativa como lo exige la OD 4.20.**

El Panel también examinó la información incluida en la respuesta de la Administración, según la cual 8 de las 15 comunidades "*no desean*" ser Áreas Anexas de la comarca. **Las entrevistas en el terreno hacen pensar en que, en caso de que se hubiesen propuesto polígonos adecuados, muchas de las áreas que hoy figuran que se han opuesto a formar parte de la comarca, hubiesen preferido estar en ella, porque les hubiera dado mayor seguridad de tenencia de la tierra en comparación con la que tienen actualmente.**

**Reclamo de que los límites de la comarca se restringieron en forma inadecuada: el caso de Norteño**

En el transcurso de su investigación, el Panel se reunió con los miembros de la comunidad de Norteño, quienes le dijeron al Panel que originalmente ellos estaban dentro de los límites de la comarca según lo establecido en la Ley No. 10. Pero cuando los funcionarios del PRONAT hicieron la demarcación los dejaron fuera de la comarca.

No se pudo establecer con exactitud la secuencia de los hechos. **Parece posible que el límite se haya modificado durante el proceso de demarcación y que no se haya consultado con la comunidad. Si éste fuera el caso, el cambio pudo haber perjudicado la seguridad de la tenencia de la tierra al dejar a esta comunidad sin protección.** Sin embargo, sin la aclaración del PRONAT en cuanto a la secuencia exacta de los hechos y las decisiones tomadas en el terreno, resulta imposible emitir una opinión en este momento. El Panel señaló la gran importancia que tiene este asunto para la comunidad de Norteño. **El panel observa y agradece los esfuerzos recientes de la Administración del Banco para recabar más información sobre este particular y enfatiza la importancia que tienen la aclaración y el seguimiento en concordancia con las políticas del Banco y los objetivos pertinentes del Proyecto.**

**Reclamo de que el Proyecto no atendió las usurpaciones en las Áreas Anexas**

Es indiscutible que se perdieron tierras en las Áreas Anexas, en especial por causa de la industria turística y otras actividades de desarrollo. Un aspecto importante del problema

de la usurpación tiene que ver con las concesiones que el gobierno otorgó para los proyectos hidroeléctricos en tierras indígenas, incluida la represa Chan 75 que, según afirman los Solicitantes, están afectando a dos Áreas Anexas. La Administración ha dicho que el Banco Mundial no está financiando el proyecto Chan 75, y el Panel no encontró pruebas que confirmaran la afirmación de los Solicitantes sobre la participación de funcionarios del PRONAT en las actividades del proyecto Chan 75.

El asunto fundamental que plantea la Solicitud es lo que podía haber sucedido en las negociaciones del proyecto Chan 75 si se hubieran efectuado consultas con las dos Áreas Anexas al inicio del Proyecto del PRONAT, de conformidad con la OD 4.20 y, como resultado de ello, se hubiera otorgado la seguridad de la tenencia en forma oportuna. **Parece claro que si las cuestiones de cogestión se hubieran abordado adecuadamente y la delimitación de las Áreas Anexas hubiera ocurrido en forma oportuna, los Ngäbe estarían en mejor situación para negociar los términos y las condiciones de una concesión dentro de sus tierras.**

El Panel ha examinado los informes de supervisión de la Administración y hace notar que, a principios de 2008 cuando los Segundos Solicitantes enviaron cartas al Banco para plantear asuntos relacionados con la violación de los derechos humanos, en el contexto de la reubicación de asentamientos humanos realizada por el proyecto Chan 75, la Administración reaccionó proponiendo medidas urgentes para determinar si existía un vínculo entre el Proyecto del PRONAT y el proyecto Chan 75, y si las políticas de salvaguardia del Banco eran aplicables. **El Panel halla que las acciones de la Administración, tras las inquietudes planteadas por los Solicitantes, son coherentes con los requisitos de supervisión de proyectos.**

**No obstante, como asunto de supervisión, el Panel observa la ausencia en los informes de supervisión de toda referencia previa a los riesgos potenciales para los objetivos del Proyecto, causados por la concesión de la represa Chan 75. Este error de supervisión es similar al que el Panel identificó con respecto a los acontecimientos emergentes y los problemas que afectaron a los Naso durante la ejecución del Proyecto.** (Véase más adelante lo relativo a la supervisión)

## **Capítulo 5: Supervisión y asuntos sistémicos**

El Proyecto del PRONAT, que se prolongó por casi una década y afrontó asuntos complejos relacionados con los pueblos indígenas y la administración de la tierra en un entorno muy difícil, reveló puntos débiles en la supervisión que el Banco realizó del Proyecto, y otras dificultades de índole más sistémica relacionadas con el objetivo más amplio de asegurar los derechos de los pueblos indígenas sobre el territorio. En este capítulo se tratan estos dos conjuntos de cuestiones.

### **Conclusiones sobre lo adecuado de la supervisión del Proyecto**

Como se señaló en el capítulo 2, la OP 13.05 sobre Supervisión de Proyectos requiere que la Administración *“identifique problemas con prontitud a medida que surgen*

*durante la ejecución y recomiende al prestatario las maneras de resolverlos....” y que “recomiende cambios en el concepto o diseño del proyecto, según convenga, en tanto el proyecto evolucione o las circunstancias cambien”. La OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas destaca la necesidad de incluir “aptitudes antropológicas, jurídicas y técnicas adecuadas en las misiones de supervisión del Banco durante la ejecución de proyectos”.*

El Panel encomia al Banco por financiar un proyecto dirigido a obtener derechos territoriales para los Naso y los Ngäbe y reconoce que la búsqueda de este objetivo se realizó en un ámbito problemático. **Sin embargo, el Panel piensa que en algunas etapas críticas del Proyecto, la Administración no supervisó de manera commensurable con la magnitud de esos desafíos.** A continuación se presentan las conclusiones específicas del Panel sobre este particular.

**Atención inadecuada a los problemas emergentes en el terreno.** El Panel hace notar que entre los años 2002 y 2007 las visitas de supervisión determinaron que el subcomponente 3.2 del Proyecto (sobre tierras indígenas) avanzaba satisfactoriamente. Esta conclusión se basaba en los informes del PRONAT sobre el progreso en la demarcación de la Comarca Naso y la demarcación de la Comarca Ngäbe-Buglé, así como en el trabajo que se realizaba en las otras tierras indígenas.

Sin embargo, durante los años intermedios de la ejecución del Proyecto, ocurrieron una serie de acontecimientos que pusieron en peligro inminente el logro de los objetivos del Proyecto, relacionados con los pueblos indígenas, lo que requirió una estrecha supervisión en el marco de la política del Banco. Como se describió en este informe, entre estos sucesos están el cisma de los líderes Naso en 2004, el rechazo de los proyectos de ley para la creación de una comarca Naso, en 2004 y 2005, los riesgos que planteaban a los objetivos del Proyecto los acontecimientos controvertidos que se estaban desarrollando en relación con el proyecto hidroeléctrico Chan 75 y el enfoque adoptado por el Proyecto a la demarcación de las tierras Ngäbe y Naso.

Como se trata en más detalle en los capítulos 3 y 4, **el Panel estableció que estos acontecimientos cruciales y los factores de riesgo que afectaban a la población local no fueron notificados en forma precisa en los años intermedios de la supervisión del Proyecto.** Una misión del Banco que tuvo lugar en diciembre de 2007 no detectó problemas graves en el componente del proyecto sobre los pueblos indígenas. El informe de regreso de misión (BTO, un memorando interno del Banco), presentado después de esa visita, expone los problemas de los Naso y Ngäbe en un marco común de diferencias entre dirigentes tradicionales más viejos y dirigentes más jóvenes. El BTO señala que el Banco no ha cometido errores sino que más bien *“se vio envuelto en medio de conflictos internos”*.

El Panel también observó, al respecto, el hecho importante de que **no se logró analizar las circunstancias cambiantes.** Con respecto a los Naso, el Panel observa que puede ser comprensible que no se haya previsto que la comarca Naso no lograría su propósito en la Asamblea Nacional Panameña. Cuando fracasó, la reacción del Proyecto fue recurrir a otra postura, apoyando una alternativa (la Ley No. 72) que la Administración creía que

ayudaría a seguir promoviendo la causa de la seguridad colectiva de la tenencia de la tierra para los indígenas.

Sin embargo, el Panel no pudo hallar un análisis formal de las repercusiones que surgieron del rechazo del proyecto de ley de la Comarca Naso y de la necesidad potencial de tomar medidas concretas de mitigación para proteger el territorio Naso durante el vacío legislativo. En realidad, el análisis de las repercusiones de la Ley No. 72 para los Naso que el Panel encontró se preparó bastante tiempo después de la Solicitud de Inspección, cuando la Administración solicitó un análisis jurídico.

**En vista de la gravedad de la amenaza a los Naso como pueblo debido a las usurpaciones de sus tierras aún carentes de protección, el Panel opina que, para ser consecuente con las políticas aplicables, la Supervisión debió haber respondido a un estándar más elevado.** El Panel ha determinado que los problemas emergentes clave debían haberse detectado mucho antes y debían haberse acompañado de medidas y recomendaciones adecuadas para abordar las circunstancias cambiantes.

Con respecto a los Ngäbe, el Panel halla, en forma análoga, que la supervisión no reaccionó con prontitud a las advertencias tempranas y las cuestiones emergentes relacionadas con las Áreas Anexas hasta 2007, cuando los futuros Segundos Solicitantes comenzaron a plantear sus inquietudes a la Administración del Banco. Como se describió en el Informe, el Panel determinó que los derechos de las tierras de los Ngäbe se veían comprometidos por la demora en el inicio de las medidas en Bocas del Toro, y que las consultas resultantes que llevaron a la acción en 2007 fueron inadecuadas.

El Panel observa que una vez que el Proyecto comenzó a trabajar en las Áreas Anexas en Bocas del Toro en 2007, la Administración en esa oportunidad aceptó la información del PRONAT con respecto a si las Áreas Anexas estaban a favor de la incorporación a la comarca. Durante la misión de supervisión de julio de 2008, el PRONAT informó al Banco que se habían delimitado 14 de los 15 polígonos de Áreas Anexas, supuestamente con todo éxito. Los funcionarios del Banco no hicieron el seguimiento con una verificación empírica de estos datos y admiten que *“se perdió una oportunidad”*. **En opinión del Panel, la Administración, como asunto de supervisión, ha debido ser más activa y más dedicada a guiar y verificar las actividades del Proyecto, según la política del Banco, con respecto a las consultas y la demarcación de tierras con las comunidades de las Áreas Anexas Ngäbe.**

**El Panel halla que la supervisión del Proyecto no reaccionó con prontitud y en forma adecuada a las advertencias y las cuestiones emergentes durante ciertas fases clave del Proyecto. Esto no es compatible con la OP 13.05 sobre Supervisión de Proyectos y disposiciones afines de la OD 4.20.**

**Participación de los Especialistas en Ciencias Sociales (Antropología).** Pese a la índole sensible de las cuestiones de tierras indígenas, la amplia experiencia adquirida por el Banco Mundial en Nicaragua y Honduras, las advertencias expuestas en la Evaluación Social y las disposiciones explícitas de la política del Banco sobre pueblos indígenas en

cuanto a la contratación de especialistas sociales (antropología), el análisis del Panel de los informes de supervisión de la Administración revela que **las visitas de supervisión no incluyeron a un especialista social hasta marzo de 2007. Esto no cumple con la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.**

Según la política del Banco, un especialista social habría desempeñado una función clave en ayudar al Proyecto a evaluar la situación que estaba evolucionando y pudo haber recomendado las medidas adecuadas de respuesta, en particular a la luz de las cuestiones que estaban surgiendo durante la ejecución del Proyecto. El Panel ha determinado que la falta de participación adecuada de especialistas sociales en los equipos de supervisión puede haber sido un factor significativo en los defectos de la Supervisión que se describieron anteriormente.

**Fortalecimiento Reciente de la Supervisión.** El Panel observa que la supervisión se intensificó en gran medida más recientemente, en particular después de que la Administración recibió una carta en 2007 en la que se señalaban las inquietudes de los solicitantes Naso. Una misión de supervisión que tuvo lugar en diciembre de 2007 recomendó una revisión del proceso de formulación para la Ley No. 72 de 2008, una interpretación jurídica de la Ley No. 72 con respecto a sus efectos en la comarca Naso-Teribe, y un estudio de lo adecuado de los mecanismos de resolución de conflictos. La Administración solicitó un informe completo del proceso de consulta sobre Áreas Anexas. Estas iniciativas señalaron un nuevo impulso en la supervisión del Banco.

Un estudio de los informes de supervisión desde 2008 muestra que la reacción de la Administración fue inicialmente pronta y detallada. Una misión de supervisión de febrero de 2008 recomendó intensificar la supervisión de los aspectos sociales y ambientales del Proyecto, en especial en relación con el componente de tierras indígenas. Como se describe en este informe, **la Administración ha tomado muchas medidas importantes desde esa época para examinar y abordar las inquietudes planteadas en estas Solicitudes. El Panel observa que la intensidad de la supervisión ha aumentado desde 2008, y halla que esto responde a las normas estipuladas en la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.**

### **Observaciones sobre problemas sistémicos**

Esta investigación ha revelado problemas sistémicos relacionados con el cumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operativos con respecto a este Proyecto. Algunos de estos problemas se señalan y se tratan brevemente a continuación con la esperanza de que aporten algunas enseñanzas que pudieran ayudar a fortalecer el cumplimiento futuro de las políticas y la eficacia del desarrollo en general.

**Aplicación de la política del Banco sobre los Pueblos Indígenas (IP).** La planificación y la ejecución de del Proyecto del PRONAT han revelado por lo menos tres problemas clave con respecto a la aplicación de la política del Banco.

El primer problema tiene relación con el requisito de preparar un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP) y llevar a cabo el correspondiente proceso participativo de consulta con las comunidades afectadas. Según se ha dicho en los capítulos 3 y 4, durante la preparación del Proyecto no se formuló un documento separado de IPDP, sobre la base de que el subcomponente del Proyecto que se ocupa de los territorios indígenas haría las veces de un IPDP. Si bien el Panel entiende por qué los funcionarios del Banco pueden haber adoptado este enfoque, nuestra investigación ha demostrado que esta falta de un documento separado de IPDP preparado por medio de un proceso participativo condujo a consecuencias adversas, especialmente para el pueblo Ngäbe de las Áreas Anexas. Tal como lo indica este caso, las políticas de salvaguardia, en especial en proyectos de tierras relacionados con pueblos indígenas, desempeñan un papel fundamental para prever y evitar el daño y, por consiguiente, prevenir posibles quejas futuras. Esto refuerza la necesidad de asegurar que el personal entienda bien no sólo el *contenido*, sino el *propósito* de las políticas de salvaguardia y las *consecuencias posibles* del incumplimiento de las políticas.

Un segundo problema es que la aplicación adecuada de la política del Banco sobre los Pueblos Indígenas depende no sólo de bases sólidas y claras durante la preparación del Proyecto, sino también de la asignación adecuada de recursos para la supervisión, en particular para poder contar con los servicios de personal y consultores con capacitación especializada en los temas de las poblaciones indígenas y el desarrollo participativo. La experiencia del Panel en esta investigación, y en otras, indica que aunque el Banco está realizando progresos para asegurar que un mayor número de proyectos aplique la política sobre Pueblos Indígenas, especialmente en África, todavía tiene que afrontar graves retos en la aplicación de estas políticas, como resultado, en parte, de la atención insuficiente a la supervisión y de la falta de especialistas sociales bien capacitados.

Un tercer tema que surgió en esta investigación y en otras se refiere a la preocupación de los pueblos indígenas sobre el papel del Banco en el contexto de lo que a menudo puede ser un conflicto entre los pueblos indígenas y su gobierno. En el Proyecto que nos ocupa, por ejemplo, hubo una disputa en cuanto al liderazgo del pueblo Naso. Aunque el Banco considera que el gobierno es su cliente y socio principal, la política del Banco sobre pueblos indígenas también exige que el Banco desempeñe una función proactiva para velar por la aplicación de las disposiciones de esa política, entre otras, las disposiciones sobre la participación fundamentada y la representación de las comunidades indígenas. La aplicación adecuada de estas políticas tiene como finalidad proporcionar salvaguardias cruciales para los pueblos indígenas afectados, y es de especial importancia a la luz de los riesgos y las vulnerabilidades que tal vez afronten. Esta es una consecuencia importante para los proyectos financiados por el Banco, incluso los relacionados con financiamiento para el uso sostenible de los recursos forestales y la conservación de la biodiversidad en el marco de las actividades de reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD, por sus siglas en inglés).

**Las dificultades de los proyectos de gestión y administración de tierras.** Un análisis reciente efectuado por la Administración ha puesto de relieve los riesgos asociados con los proyectos de gestión y administración de tierras, así como “*los grandes beneficios que*



*aportan los proyectos relacionados con la tierra por su naturaleza misma y la creciente demanda en todas las regiones”*. La investigación que hizo el Panel sobre este Proyecto, así como su investigación en curso del Proyecto de Gestión y Administración de Tierras de Camboya, ilustran claramente estos riesgos y muestran que los proyectos de tierras suelen ser sumamente complejos y difíciles de ejecutar eficazmente. El Panel señala que la Administración ha recalcado que el personal puede ser un posible obstáculo a la participación eficaz del Banco en los proyectos de gestión y administración de tierras, y está examinando las medidas para *“fortalecer... el apoyo técnico en esta esfera, incluso la capacitación complementaria especializada dirigida al personal existente”*.

Aunque pueden constituir una contribución importante al desarrollo socioeconómico, los proyectos relacionados con la tierra en los países en desarrollo no sólo entrañan considerables riesgos operativos sino que también suelen ser políticamente controvertidos. Es importante que el Banco evalúe sistemáticamente, tanto en la fase del diseño como durante su ejecución, los riesgos operativos y los riesgos de naturaleza político-económica, y dedique personal debidamente capacitado y recursos al proyecto. **Esta investigación indica que el Banco es digno de encomio por participar en este Proyecto sumamente importante en Panamá, aunque tal vez no haya invertido suficientes recursos para abordar los riesgos del mismo, en especial con respecto a la supervisión.**

**Discontinuidad y rotación del personal del proyecto.** La investigación del Panel ha mostrado que el Proyecto del PRONAT experimentó discontinuidad y rotación del personal del Banco, incluso de los directores de grupos de estudio, durante su vigencia de casi una década. Esta discontinuidad, aunque no es infrecuente en proyectos de esta duración, es pertinente en el caso del Proyecto del PRONAT porque las actividades fundamentales del Proyecto relacionadas con tierras indígenas tuvieron lugar en un período en el que las inversiones privadas y los desacuerdos sobre la tierra aumentaron rápidamente. Esto afectó a la supervisión del Proyecto y la aplicación eficaz de políticas de salvaguardia.

**Componentes del Proyecto potencialmente en conflicto.** Otra dificultad es el conflicto potencial entre diferentes componentes del Proyecto. Como se dijo en el capítulo 4, el diseño de este Proyecto parece haber llevado a conflictos potenciales entre la “mano izquierda” del Proyecto (actividades de titulación) y la “mano derecha” del Proyecto (protección de zonas de tierras indígenas), que se exacerbó debido a la escala y el ritmo de las actividades de titulación, de conformidad con el Proyecto. **El Panel observa y aprecia que una vez que la Administración del Banco descubrió este problema durante la ejecución, tomó medidas inmediatas para responder a él.** Sobre la base de su experiencia con esta investigación y otras y, de acuerdo a las sugerencias formuladas durante las entrevistas con el personal, el Panel señala que la inclusión de cláusulas pertinentes en los documentos del Proyecto puede evitar la posibilidad de que las actividades de un componente del Proyecto entren en conflicto con los objetivos del mismo y con los requisitos afines de política estipulados en otros componentes. Esto es particularmente importante para los proyectos en los que un componente se ocupa de la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Una inquietud relacionada que surgió en el caso de Panamá es que los arreglos de financiamiento conjunto para el Proyecto aportaban financiamiento adicional para los componentes del Proyecto relacionados con titulación, pero no para el componente que se relacionaba con la protección de los territorios indígenas. Aunque los arreglos de financiamiento conjunto sin duda desempeñaron un importante papel en el aumento del impacto general del Proyecto, en especial en relación con sus importantes objetivos de titulación de la tierra, esta característica del Proyecto pudiera haber elevado la posibilidad de que las actividades de titulación se hicieran dentro de áreas de tierras indígenas destinadas a la protección, de conformidad con el Componente 3 del Proyecto. Las entrevistas con personal responsable del Proyecto en sus días iniciales sugieren además que se dedicaron tiempo y esfuerzos considerables para obtener el financiamiento conjunto del Proyecto, lo que puede haber contribuido al retraso en la ejecución de aspectos cruciales del Componente 3 del mismo.

**Importancia del papel del Banco Mundial en los problemas de los pueblos indígenas.** Tal como se ha indicado en otra parte de este informe, **la Administración del Banco ha desempeñado un papel de liderazgo en tratar de apoyar los derechos a la tierra de los pueblos indígenas de Panamá por medio de este Proyecto.** El Proyecto incluyó un componente principal que responde a las aspiraciones fundamentales de las comunidades indígenas, y (a diferencia de otros donantes) el Banco estaba dispuesto a correr los riesgos inherentes a este tipo de trabajo. Más aún, una vez que se presentaron las Solicitudes de Inspección, el personal del Banco trabajó de manera constructiva con las comunidades afectadas para ayudar a resolver los problemas. **Por todas estas razones, los Solicitantes y las personas afectadas han expresado su esperanza de que en el futuro el Banco siga participando en estas cuestiones en Panamá, de acuerdo con las salvaguardias de política pertinentes. De igual manera, el Panel opina que la participación continua del Banco en las cuestiones indígenas en Panamá, de conformidad con su política, es crucial.**

Es probable que se intensifique la importancia de los temas de los pueblos indígenas en la labor del Banco dado el aumento del interés por parte de Panamá y otros gobiernos de obtener financiamiento para el uso sostenible de los recursos forestales y la conservación de la biodiversidad, de conformidad con el programa REDD. El financiamiento futuro del Banco para prácticamente todo proyecto de infraestructura en Panamá, y muchos otros países, también exigirá una participación proactiva en estos asuntos. El Panel espera que esta investigación genere enseñanzas útiles para el trabajo que queda por hacer.

## Capítulo 1: Las Solicitudes de Inspección

1. El Panel de Inspección ha preparado este Informe de Investigación como respuesta a dos Solicitudes de Inspección relacionadas con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (el "Proyecto")<sup>5</sup> financiado parcialmente por el Banco Mundial. La primera solicitud (la "Primera Solicitud") fue presentada el 25 de febrero de 2009 por varios miembros individuales del grupo indígena Naso<sup>6</sup> y representantes de organizaciones de la comunidad (los "Primeros Solicitantes"). La segunda solicitud (la "Segunda Solicitud") fue presentada el 17 de marzo de 2009 por dirigentes del Congreso de Área Anexa de la Provincia de Bocas del Toro, en nombre de las comunidades indígenas Ngäbe que viven en las llamadas áreas anexas a la Comarca<sup>7</sup> Ngäbe-Buglé<sup>8</sup> en la provincia de Bocas del Toro, en Panamá (los "Segundos Solicitantes").
2. El Panel registró las Solicitudes los días 11 y 20 de marzo de 2009. La Administración presentó su Respuesta a ambas Solicitudes el 20 de abril de 2009. El Panel presentó su informe de habilitación el 19 de junio de 2009, en el cual recomendó hacer una investigación sobre los asuntos planteados en la Solicitud. El grupo también recomendó que el comienzo de la investigación se pospusiera por aproximadamente cuatro meses para fomentar oportunidades adicionales de dar soluciones tempranas a los problemas, y tomando en cuenta que un nuevo gobierno iba a tomar posesión en Panamá. El Directorio aprobó la recomendación del grupo basándose en la ausencia de objeciones, el 7 de julio de 2009.
3. Las peticiones incluidas en las Solicitudes, así como el Proyecto mismo, se refieren a temas fundamentales del derecho a las tierras y la seguridad de su tenencia de los pueblos indígenas afectados. El Proyecto comprende objetivos y un componente dirigidos a apoyar, promover y consolidar los derechos de los indígenas a la tierra en algunas comarcas de Panamá, además de un componente destinado a apoyar y promover las actividades de titulación privada y de regularización de la tierra en varias zonas del país.
4. Las solicitudes alegan, sin embargo, que ciertas actividades que forman parte del Proyecto han contribuido a debilitar los derechos sobre tierras ocupadas tradicionalmente por dos pueblos indígenas —los Naso y los Ngäbe— en la provincia de Bocas del Toro en la costa atlántica oriental. Cada Solicitud contiene varios reclamos de daños que, según los Solicitantes, han ocurrido.

---

<sup>5</sup> En inglés, Panama: Land Administration Project.

<sup>6</sup> Los Naso, también conocidos como Naso Tjërdi o Teribe, forman uno de los más pequeños de los ocho grupos indígenas panameños. En este informe se utiliza el término Naso.

<sup>7</sup> Una comarca es un territorio donde los grupos indígenas poseen derechos exclusivos a la tierra y una autoridad administrativa amplia.

<sup>8</sup> Los Ngäbe (a veces escrito Ngö be) y los Buglé son dos grupos étnicos diferentes, cada uno con su propia lengua. Viven en la misma área, aunque los Ngäbe son ampliamente mayoritarios. Comparten la misma comarca y frecuentemente se les identifica como un solo grupo. Los Solicitantes pertenecen a los Ngäbe y en este informe se utiliza el término Ngäbe al referirse al grupo indígena, y Ngäbe-Buglé al referirse a la comarca.

5. En este Informe se presentan las conclusiones del Panel de Inspección como respuesta a esos reclamos. El Informe se concentra en determinar si la Administración del Banco ha cumplido con las políticas y los procedimientos pertinentes relacionados con este Proyecto, y si no lo hubiera hecho, si este incumplimiento ha contribuido al daño, o daño potencial, que se afirma en las Solicitudes. Las normas pertinentes para esta investigación se refieren a la evaluación de proyectos, la política sobre los pueblos indígenas y la supervisión de proyectos. Entre los temas presentados al Panel se encuentra la determinación de si se tomaron las medidas adecuadas estipuladas por la política del Banco para apoyar los derechos de los pueblos indígenas afectados y evitar perjudicarlos.
6. **Organización del Informe.** El informe del Panel se presenta en cinco capítulos. En este capítulo se examinan los antecedentes de procedimiento que llevaron a la investigación, se resumen tanto los reclamos de los Solicitantes como la Respuesta de la Administración del Banco a esos reclamos; además, se resume el proceso de investigación del Panel y las cuestiones fundamentales que se consideraron. En el capítulo 2 se expone una discusión más profunda del Proyecto y del contexto de derechos a la tierra y otros problemas que afrontan los pueblos indígenas de Panamá que son la base tanto del compromiso del Banco con este proyecto como de los reclamos de las personas afectadas, y se presentan las políticas del Banco pertinentes al caso. Sobre estas bases, en el capítulo 3 se presenta el análisis y las conclusiones del Panel acerca de los reclamos de los Solicitantes Naso, y en el capítulo 4 se presenta el análisis y las conclusiones del Panel acerca de los reclamos de los Solicitantes Ngäbe. El capítulo 5 concluye con algunas observaciones sistémicas y finales pertinentes a los temas de cumplimiento y daño considerados en el presente Informe.

#### **A. Las dos Solicitudes de Inspección**

7. Las dos Solicitudes de Inspección relativas al Proyecto del PRONAT efectuadas por los pueblos indígenas Naso y Ngäbe, respectivamente, se resumen a continuación.

##### **1. La Primera Solicitud**

8. Los Primeros Solicitantes afirman que, durante la ejecución del Proyecto, el Banco no tomó en cuenta los derechos e intereses del pueblo Naso. Se refieren específicamente a los dos temas principales siguientes:
9. El primer tema se refiere a no haber establecido una comarca para el pueblo Naso. Los Primeros Solicitantes reconocen que en los años iniciales del Proyecto, el financiamiento del Banco ayudó a lograr el acuerdo sobre un proyecto de ley, apoyado por el pueblo Naso, que creaba una Comarca Naso Tjërđi. El proyecto de ley fue sometido a la consideración de la Asamblea Nacional de Panamá.

Sin embargo, ese proyecto de ley fue rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá en dos ocasiones. Los Solicitantes creen que esto ocurrió porque el Proyecto financiado por el Banco estaba apoyando un nuevo proyecto de ley que establecía derechos colectivos a la tierra en los territorios indígenas, que fue aprobado por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2008, como la Ley No. 72. Según los Primeros Solicitantes, la Ley No. 72 creó *“un régimen incierto de corregimiento comarcal”* y *“viola de manera flagrante y muy seriamente la única y verdadera solicitud y aspiración del pueblo Naso como lo es la creación de un marco jurídico en donde se respete la cultura y todas las formas de vida”*

*político-tradicional de nuestro pueblo originario Naso así como también los recursos naturales, arqueológico y genético en general con los que contamos y que hemos heredado de nuestros antepasados y que por derecho nos corresponde, es este la Comarca Naso Tjër di.*” Los Primeros Solicitantes hacen notar que esta ley hace referencia a la creación de una *Carta Orgánica*<sup>9</sup> en su territorio. Consideran que esta carta orgánica va en detrimento de sus derechos, no fue constituida en consulta con los pueblos indígenas, y carece de base legal.

11. El segundo tema concierne a las consultas y a la forma en que el Proyecto se relacionó con las diferentes facciones del liderazgo de los Naso. Según la Primera Solicitud, se esperaba que el PRONAT demarcara el territorio los “*pueblos originarios*” de la provincia de Bocas del Toro y que, desde su ejecución inicial, “*este Programa ha estado ejecutando acciones en nuestro territorio Naso Tjër Di en un principio con el apoyo de la Fundación Dobbo Yala y la dirigencia del entonces Rey [del pueblo Naso] Tito Santana*”. Los Primeros Solicitantes sostienen, sin embargo, que la situación de la ejecución del Proyecto luego cambió porque el pueblo Naso decidió destituir a Tito Santana y designar a un nuevo Rey, Valentín Santana. Por lo tanto, según los Solicitantes, los funcionarios del PRONAT que seguían haciendo consultas con Tito Santana sobre temas relacionados con el Proyecto, de hecho ya no estaban consultando con los representantes legítimos del pueblo Naso.
12. Los Primeros Solicitantes afirman que están “*decepcionados de que el Banco Mundial no haya hecho valer sus directrices operacionales sobre pueblos indígenas*”, agregando que por esta razón “*solicitamos una investigación profunda y detallada del Panel de Inspección sobre todo lo que ha sucedido en nuestro territorio desde la llegada de PRONAT*” .

## **2. La Segunda Solicitud**

13. Los Segundos Solicitantes objetan específicamente la metodología de demarcación aplicada por el Proyecto en los territorios Ngäbe en la provincia de Bocas del Toro, el Parque Internacional La Amistad (que es un sitio que pertenece al Patrimonio Mundial de la Humanidad y está incluido dentro de la Reserva de Biosfera de La Amistad), el Bosque Protector de Palo Seco (bosque tropical de montaña) y el Parque Nacional Marino de Bastimentos. Según los Segundos Solicitantes, las acciones del Proyecto no sólo infringen sus derechos humanos y su derecho a la ocupación de la tierra, sino también contravienen convenciones y tratados internacionales sobre los pueblos indígenas así como “*las estrategias y políticas operativas sobre pueblos indígenas del Banco, que fueron aprobadas por el directorio el 22 de febrero de 2006*”.
14. Según la Solicitud, el PRONAT “*ha estado violando derecho sobre tierra y territorio indígena, ya que el objetivo del PRONAT es titular tierra, no territorios*” . Alegan que el Proyecto está restringiendo las áreas reconocidas como Ngäbe a las tierras usadas para la vivienda, mientras excluye las áreas que las comunidades usan “*para materiales, medicinas, artesanías, trabajadores y otras actividades de producción*”. Los Solicitantes sostienen que  
  
*La falta de protección de nuestros territorios ha permitido que empresas turísticas, mineras e hidroeléctricas especulen con nuestras tierras que son entregadas sin vergüenza por las*

---

<sup>9</sup> Una carta orgánica establece las leyes y formas de organización según lo acordado con el Gobierno de Panamá.

*autoridades nacionales como con la Ley 2 de 2006 sobre concesión y titulación de islas y costas...*<sup>10</sup>

15. Los Segundos Solicitantes afirman que el gobierno rechazó sus proposiciones sobre la forma de delimitar las Áreas Anexas (definidas como tales en la Ley No. 10 de 1997) y, en consecuencia, esas áreas o territorios "*quedaron fuera*" de la Comarca Ngäbe-Buglé. Alegan que en reuniones con funcionarios del Banco, éste prometió ocuparse de sus preocupaciones, pero el Banco no lo hizo. También afirman que miembros del personal del Banco les pidieron que no presentaran una queja ante el Banco y prometieron asistir a un Congreso de Áreas Anexas el 2 de marzo de 2008, pero no lo hicieron.
16. La Segunda Solicitud también alega que el Proyecto financiado por el Banco apoyó un nuevo proyecto de ley, aprobado por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2008 como Ley No. 72, que estableció la propiedad colectiva en los territorios indígenas y prohibió específicamente la creación de nuevas "*áreas anexas*". En opinión de los Solicitantes, la Ley No. 72

*viola de manera flagrante y muy seriamente la única y verdadera aspiración de las comunidades de las áreas anexas que es la creación de un marco jurídico en donde se respete la cultura y todas las formas de vida política del pueblo Ngabe-Bugle .*

17. Los Segundos Solicitantes afirman que consideran al gobierno y a las instituciones gubernamentales como "*directamente responsables*" de sus problemas pero, al mismo tiempo, que "*también estamos decepcionados de que el Banco Mundial no haya hecho valer sus directrices operacionales sobre pueblos indígenas*", añadiendo que por esta razón "*que se inspeccione e investigue con detalle y profunda por el panel de inspección, sobre todo lo que ha sucedido en nuestros territorios desde la llegada de PRONAT*".

## **B. Respuesta de la Administración**

### **1. Observaciones Generales**

18. La Respuesta de la Administración<sup>11</sup> argumenta que en proyectos como el que se considera, "*los insumos técnicos son necesarios pero no suficientes para alcanzar los objetivos planteados, dadas las complejas condiciones políticas y socioeconómicas que rodean a este problema en el país.*"<sup>12</sup>
19. *El nivel de participación del Banco ha cambiado con el tiempo. La Respuesta hace notar que entre 2000 y 2004, el crecimiento económico y la reforma política en Panamá se*

---

<sup>10</sup> La Solicitud se refiere específicamente a "*la concesión de 6.215 hectáreas en el área rural del Valle de Riscó, un territorio indígena Ngäbe-Buglé, otorgada por la ANAM [Autoridad Nacional del Ambiente] para la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75*", y señala que se introdujeron demandas ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas.

<sup>11</sup> Respuesta de la Administración a una Solicitud del Panel de Inspección del Proyecto Panamá: Administración de Tierras (Préstamo No. 7045-PAN), presentada el 20 de abril de 2009.

<sup>12</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 16

hicieron más lentos a causa de un cambio de gobierno y *"el gobierno se dirigió cada vez más a los mercados de capitales para obtener financiamiento, dejando sin ejecutar buena parte de la estrategia de asistencia al país. La participación del Banco en Panamá decayó drásticamente y el desempeño de la cartera se redujo en forma considerable"*.<sup>13</sup> La cartera de préstamos del Banco, el diálogo sobre políticas y la asociación con el país *"se rejuvenecieron"* después de 2004, con una nueva estrategia de alianza con el país y otras actividades, incluido este Proyecto, que se había iniciado originalmente en 2001.

20. La Respuesta hace notar además que ciertos conflictos de largo plazo y guerras en América Latina se han originado básicamente debido a problemas de tenencia de la tierra, y que los campesinos pobres así como los pueblos indígenas han perdido cada vez más tierras en este proceso. La Respuesta indica que desde mediados de los años noventa la seguridad de la tenencia de la tierra y los servicios eficientes de administración de tierras fueron identificados como aspectos importantes de la Estrategia Gubernamental de Reducción de la Pobreza, con un enfoque holístico que abarcaría todos los tipos de tierras y todos los regímenes de tenencia, incluidos los derechos a la tierra de los indígenas. La Administración afirma que siempre ha estado consciente de que este contexto plantearía desafíos para la implementación del Proyecto pero concluyó *"que apoyar a los Pueblos Indígenas en la consolidación de sus territorios es una valiosa tarea de desarrollo"*.<sup>14</sup>
21. La Administración afirma que los problemas de tierra en los territorios Naso y Ngäbe se originan en el considerable potencial turístico, económico, científico e hidroeléctrico de estas tierras, que ha atraído el interés nacional e internacional. En este sentido, el gobierno ha reconocido algunas reivindicaciones de los pueblos indígenas sobre sus territorios, pero también ha transferido parte de esas regiones al sistema de áreas protegidas y ha otorgado concesiones para el uso de recursos naturales, incluyendo algunas para la minería y la generación de energía hidroeléctrica. En el territorio Ngäbe, una concesión gubernamental permite la construcción de la represa Chan 75, para lo cual se está reubicando a los habitantes, y hay denuncias de desalojos forzados y el ejercicio de violencia contra las comunidades afectadas.
22. La Administración afirma que no sólo las presiones externas sino los conflictos internos entre grupos indígenas exacerbaban la magnitud de los problemas relacionados con el uso y la tenencia de la tierra, y los procesos de toma de decisiones, como atestigua el caso específico de la comunidad Naso. En 2004 se produjo un *"cisma"* en la comunidad Naso cuando Tito Santana *"aceptó permitir"* al gobierno y a una empresa colombiana que construyeran la represa de Bonyik en el río Bonyik en el territorio Naso. Algunos miembros de la comunidad no estuvieron de acuerdo con esta decisión y en consecuencia destituyeron a Tito Santana e instalaron a un nuevo Rey, Valentín Santana.

## **2. Respuesta a la Primera Solicitud**

23. Respondiendo a los Primeros Solicitantes, la Administración afirma que apoya la creación de una comarca para el territorio Naso. Uno de los objetivos del Proyecto contemplaba precisamente la preparación, en consulta con los Naso, de un proyecto de ley y una carta

---

<sup>13</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 11

<sup>14</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 7

orgánica que establecieran la Comarca Naso, la máxima aspiración del pueblo Naso para su territorio. No obstante, el proyecto de ley apoyado por el Proyecto para la creación de la Comarca Naso fue propuesto dos veces a la Asamblea Nacional y En ambas ocasiones fue rechazado.

24. En vista de esto, la Administración decidió considerar un proyecto de ley que iba a ser discutido por la Asamblea Legislativa, el de Tierras Colectivas, como *"una medida viable aunque no ideal para continuar el impulso para el mejoramiento de la seguridad de la tenencia"* para los Naso y los pueblos indígenas de Panamá, en general. Además, *"la Administración tenía entendido que la adopción de la Ley de Tierras Colectivas no impediría un nuevo intento en el futuro de crear una Comarca para el pueblo Naso."*<sup>15</sup> Los Primeros Solicitantes han venido objetando esta posición y la Ley de Tierras Colectivas desde principios de 2008 porque creen que sólo una comarca completa es una solución aceptable para el pueblo Naso. La administración afirma que otros miembros de la comunidad, encabezados por Tito Santana, por su parte creen que, aunque una comarca sería la mejor solución, esta ley es un paso adelante para los pueblos indígenas de Panamá.
25. La ley de Tierras Colectivas fue aprobada el 3 de diciembre de 2008, como Ley No. 72 de 2008. Según la Administración, incluía una *"sorpresa"*, el artículo 17, que contempla la adopción de una carta orgánica para un corregimiento comarcal<sup>16</sup> Teribe. El artículo 17 no estaba contemplado en el proyecto de ley introducido ante la Asamblea Nacional. La Administración afirma que *"tuvo conocimiento"* del artículo 17 sólo cinco días después de la aprobación de la ley y que no tenía ninguna información acerca del mismo antes de que fuera incluido en la ley. Sin embargo, la Administración también afirma que tan pronto supo del artículo 17, llevó rápidamente el tema ante el gobierno para expresar sus preocupaciones acerca de las consecuencias de la ley para el pueblo Naso, en especial acerca de la carta orgánica por emitirse y aplicarse bajo la Ley No. 72 en el territorio Naso. La Respuesta añade que *"ahora la intención del gobierno es poner el territorio Naso bajo la jurisdicción político-administrativa de la provincia de Bocas del Toro"*.<sup>17</sup>
26. Respecto al conflicto interno del pueblo Naso, la Respuesta de la Administración hace notar que ambas partes pretenden ser los representantes legítimos del pueblo Naso, mientras que el gobierno de Panamá sólo reconoce a Tito Santana como el rey legítimo. La Administración apunta que *"a pesar"* del reconocimiento oficial de Tito Santana por el gobierno, *"la opinión de la Administración es que la participación informada, coherente con la Directriz Operativa 4.20, significa que el Proyecto debería consultar con ambos grupos en vez de asignar la legitimidad o representatividad exclusiva a alguno de ellos"*.<sup>18</sup> En consecuencia, la Administración ha enfatizado al personal del Proyecto la importancia de tomar medidas para resolver el conflicto y ha fomentado la mediación entre ambas facciones, reconociendo que la división en la comunidad va en detrimento de las aspiraciones del pueblo Naso de consolidar su territorio.

---

<sup>15</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 54.

<sup>16</sup> Un corregimiento comarcal es una comarca más afín a una municipalidad que a una provincia.

<sup>17</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 57.

<sup>18</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 59.



27. La Administración afirma que cree ha sido receptiva frente a las preocupaciones de los Primeros Solicitantes. Se ha reunido con ellos, así como con la otra facción, ha promovido la solución del conflicto y ha comunicado al gobierno la importancia de una solución. En junio de 2008, la misión del Banco acordó un plan de acción con el gobierno para llamar a una mediación entre los grupos opuestos de los Naso. El Proyecto también ofreció financiar la mediación. El grupo de Tito Santana aceptó, mientras el grupo de Valentín rechazó al mediador propuesto y sugirió a otro. Estos esfuerzos se desvanecieron por un tiempo pero el personal del Banco persiste en recomendar que el gobierno continúe sus esfuerzos para resolver el conflicto.
28. La administración concluye afirmando que se estaban tomando medidas para responder a las preocupaciones de los Primeros Solicitantes. Entre ellas está la solicitud de la Administración al gobierno para que se aclaren los esfuerzos de consulta hechos durante la preparación de la carta orgánica (a la que los Solicitantes se oponen) y

*pidió al gobierno que no usara recursos procedentes del préstamo para financiar actividades relacionadas con los Naso, excepto aquellas relacionadas con el proceso de mediación entre las facciones que compiten; y iii) recomendó al gobierno no aprobar el borrador de Carta hasta que la Administración tuviera la oportunidad de revisar la documentación solicitada e intercambiar opiniones con el gobierno sobre el asunto.<sup>19</sup>*

La situación de las acciones para responder a las preocupaciones de los Primeros Solicitantes y los acontecimientos recientes relacionados con ellas se describen en el capítulo 3.

### **3. Respuesta a la Segunda Solicitud**

29. La Administración afirma que está de acuerdo con los Segundos Solicitantes en que las Áreas Anexas, que son territorios de la Comarca Ngäbe-Buglé (creada en 1997) fuera del área central de la comarca, no fueron delimitadas, y comparte su preocupación acerca de este problema. La Administración también concuerda en que el Proyecto “*no ha demostrado plenamente el principio*” de la participación informada y la consulta respecto a la delimitación de esas Áreas Anexas.
30. La Respuesta de la Administración continúa afirmando que después de que los Segundos Solicitantes plantearon sus preocupaciones acerca de la consulta y la delimitación de tierras, en marzo de 2008 una misión del Banco visitó 9 de las 15 Áreas Anexas para evaluar el trabajo que se venía haciendo en el marco del Proyecto y fue acompañada por el Cacique General (jefe) Ngäbe y dos caciques por las Áreas Anexas. La misión reconoció los aspectos débiles del proceso de consulta y la falta de conocimiento, incluso entre miembros del personal del Proyecto, de la Estrategia para los Pueblos Indígenas.<sup>20</sup> La misión formuló varias recomendaciones al personal del Proyecto para corregir estos problemas y, al respecto, les pidió preparar un Plan de Consulta. Las misiones posteriores solicitaron un plan de acción para otras actividades, incluidos estudios de tenencia de la tierra.

---

<sup>19</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 70.

<sup>20</sup> . Se resumieron fragmentos del Diagnóstico Social del Proyecto y se anexaron al Documento de Evaluación del Proyecto como una Estrategia para los Pueblos Indígenas. Véase *infra*, sección siguiente.

31. En julio de 2008, el personal del Proyecto presentó los planes de acción solicitados, con presupuestos y cronogramas. El personal también informó a la misión del Banco que 14 de las 15 Áreas Anexas habían sido delimitadas. La Administración afirma que “[b]asándose en la información suministrada por el personal del Proyecto en aquel momento, no había motivos para creer que las delimitaciones de las Áreas Anexas no respondían a las expectativas de los beneficiarios”<sup>21</sup> y no se discutió más este tema. La Administración reconoció retrospectivamente que ésta fue una oportunidad perdida para informarse acerca de las consultas y, en consecuencia, solicitó al gobierno un informe sobre las consultas y el trabajo de delimitación llevados a cabo de conformidad con el Proyecto en las Áreas Anexas.
32. En su Respuesta, la Administración aclara que el objetivo del Proyecto es delimitar (trazar mapas) y demarcar (marcar físicamente) los territorios de los pueblos indígenas, y no tierras, dado que las actividades de administración de tierras del Proyecto incluidas en el subcomponente que se ocupa de los territorios indígenas se basan en el concepto de “territorio”. Ya se ha demarcado un total de 1.000 kilómetros lineales de fronteras territoriales del área principal de la Comarca Ngäbe-Buglé, así como seis Áreas Anexas en las provincias de Chiriquí y Veraguas.
33. Respecto a las Áreas Anexas en Bocas del Toro, la Respuesta de la Administración mantiene que en febrero de 2007 se logró un acuerdo con los dirigentes Ngäbe para comenzar la delimitación de 15 Áreas Anexas y para incluir en esta delimitación los llamados trabajaderos –áreas usadas para actividades productivas y trabajo– además de las áreas de vivienda. La Administración también indica que las comunidades Ngäbe pueden escoger si quieren ser delimitadas como Áreas Anexas. En consecuencia, después de consultas al respecto llevadas a cabo en 2007-08, la Administración tiene entendido que siete de las 15 comunidades Ngäbe que participan en el proceso han escogido convertirse en Áreas Anexas. La Administración también ha solicitado al gobierno que informe sobre las consultas con miembros de los pueblos indígenas antes de que concluya el proceso de legalización de las Áreas Anexas.
34. Además, la Administración afirma que reconoce las preocupaciones de los Segundos Solicitantes acerca de la presión que ejercen sobre su territorio ciertas actividades de desarrollo como el turismo y los proyectos hidroeléctricos. Añade que el Proyecto no participó en el otorgamiento de la concesión para la represa Chan 75, ni en el proceso que llevó a la aprobación de las leyes que regulan el turismo y otras concesiones. Respecto a la mencionada Ley No. 72, según la Respuesta, la Administración tiene entendido que esta ley no deroga la ley de 1977 que creó la Comarca Ngäbe-Buglé y no se aplica a las Áreas Anexas, pero solicitará al gobierno que se aclare este tema, así como el del impacto potencial de otra ley, la Ley No. 18 de 2009, sobre la situación legal de ciertas Áreas Anexas.
35. La Administración afirma que cree haber sido receptiva también hacia los Segundos Solicitantes, y especialmente sostiene que “ninguno de los cuatro miembros del personal del Banco presentes en la reunión con los Segundos Solicitantes el 31 de enero de 2008

---

<sup>21</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 76.

*recuerda haberles pedido que se abstuvieran de enviar una queja al Directorio Ejecutivo del Banco, ni a nadie más en Washington”. La Administración reconoce que se transmitió información acerca de las actividades del Proyecto a los caciques, con la expectativa de que ellos informarían a sus representados, pero se compromete a “relacionarse más regularmente con los Segundos Solicitantes para informarles y consultarles acerca de las acciones subsiguientes”.*<sup>22</sup>

#### **4. Temas específicos y Plan de Acción**

36. La Administración afirma que durante la preparación del Proyecto se realizó una Evaluación Social, en consulta con los pueblos indígenas y que trataba de sus problemas, pero no fue difundida. Se resumieron fragmentos de la Evaluación Social del Proyecto y se anexaron al Documento de Evaluación del Proyecto como una Estrategia para los Pueblos Indígenas. Esta estrategia, según la Administración, contiene “*elementos clave*” de un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI) pero “*no se elaboró un PDPI independiente de acuerdo con la OD 4.20.*”<sup>23</sup>
37. Durante la preparación para el Financiamiento Adicional para el Proyecto, se elaboraron y difundieron una Evaluación Social y un PDPI en diciembre de 2008. Sin embargo, en opinión de la Administración, estos “*no cumplen plenamente con los requisitos de la OD 4.20*” porque no “*toman en cuenta a todos los Pueblos Indígenas que forman parte del Proyecto, incluidos los Solicitantes.*” Se esperaba finalizar un nuevo PDPI que cumpliera con los requisitos de política del Banco para agosto de 2009. La Administración afirmó que también decidió “*hacer una pausa*” en la preparación de la operación de financiamiento adicional solicitada por el gobierno para apoyar una ampliación geográfica de las actividades del proyecto.
38. La Respuesta de la Administración presenta un plan de acción que incluye un cronograma para realizar el seguimiento de los problemas planteados por los Solicitantes. El Plan de Acción comprende:
- Finalizar el PDPI mencionado anteriormente, y difundirlo por medio de consultas;
  - Solicitar aclaraciones del gobierno sobre las repercusiones de la Ley No. 72 de 2008 para el territorio Naso, y hacerle seguimiento a la posibilidad de volver a presentar el proyecto de ley de creación de la Comarca Naso ante la Asamblea Nacional;
  - Verificar que la delimitación de las Áreas Anexas incluya a los trabajaderos además de las áreas de vivienda;
  - Supervisar la actividad de consultas llevada a cabo hasta ahora y continuar el apoyo a los esfuerzos de mediación para resolver los conflictos internos en el pueblo Naso; y
  - Reunirse con los Solicitantes para discutir los temas planteados y las actividades propuestas por la Administración.

---

<sup>22</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 89.

<sup>23</sup> . Respuesta de la Administración, p. vii.

### C. Idoneidad de las Solicitudes y Decisión del Directorio

39. Tal como se estableció en la Resolución que lo creó, el Panel decidió si ambas Solicitudes de Inspección cumplían con los criterios de idoneidad en la Resolución y en sus Aclaraciones posteriores de 1999. Para ello, el Panel examinó las Solicitudes y la Respuesta de la Administración y visitó el Área del Proyecto. El Miembro del Panel, Roberto Lenton, junto al Secretario Ejecutivo, Peter Lallas, y el consultor experto del Panel, Eduardo Abbot, visitaron Panamá entre el 8 y el 12 de junio de 2009.
40. Durante su visita, el equipo del Panel se reunió con funcionarios del gobierno y representantes de la Unidad Coordinadora del Proyecto, representantes del gobierno recién electo próximo a tomar posesión, y miembros del personal de la Oficina del Banco Mundial en el país, en la ciudad de Panamá. El Panel también visitó la provincia de Bocas del Toro, donde viven ambos grupos de Solicitantes, y se reunió con los signatarios de ambas Solicitudes de Inspección y con las personas y comunidades afectadas tanto de la comunidad Naso como de la Ngäbe. El Panel también se reunió con grupos de indígenas que no son signatarios de las Solicitudes pero pertenecen a las mismas comunidades.
41. En su informe de idoneidad, el Panel decidió que ambas Solicitudes de Inspección cumplían con los requisitos de idoneidad elegibilidad para una investigación e hizo notar que las Solicitudes plantearon asuntos importantes de cumplimiento y daños, que sólo podían ser evaluados como parte de una investigación.
42. En vista de ello, este Panel recomendó que se llevara a cabo una investigación, pero también que el comienzo de la misma se pospusiera por aproximadamente cuatro meses, ya que un nuevo gobierno estaba próximo a asumir funciones en Panamá, y con el fin de dejar cierto tiempo para la ejecución de las actividades propuestas por la Administración en su Respuesta. El Panel hizo notar que adoptaba este enfoque

*... en el espíritu de promover oportunidades adicionales para que los problemas puedan ser afrontados, en vista del interés de los Solicitantes por adoptar este enfoque y las manifestaciones de la Administración de que van a aprovechar esas oportunidades.*

El Panel además deseaba

*Destacar que su informe de investigación se enfocaría principalmente en cualquier preocupación no resuelta de las planteadas por las Solicitudes” y “en las medidas y actividades emprendidas por la Administración antes y durante el curso de la investigación para responder a los problemas de cumplimiento y las preocupaciones planteadas por los Solicitantes.*

43. El 7 de julio de 2009, el Directorio Ejecutivo aprobó la recomendación del Panel sobre la base de la ausencia de objeciones.

#### **D. El proceso de investigación y su metodología**

44. De acuerdo con sus recomendaciones, el Panel comenzó las actividades preparatorias de su investigación en noviembre de 2009, aproximadamente cuatro meses después de que el Directorio aprobara que se justificaba abrir una investigación.
45. El Panel llevó a cabo una investigación en dos partes, dirigida por el Miembro del Panel e investigador principal, Alf Jerve. La primera parte consistió en una investigación detallada en los archivos del Banco relacionados con el Proyecto y un estudio amplio de los documentos del Proyecto. La segunda parte comprendió una visita de comprobación al área del Proyecto y entrevistas con el personal del Banco participante en el Proyecto. El Panel contrató al profesor Anthony Stocks, antropólogo con amplia experiencia y conocimiento de los derechos y reivindicaciones de tierras de los pueblos indígenas y del trazado de mapas de sus tierras, para apoyar la investigación.
46. Un equipo del Panel integrado por el Presidente del Panel, Roberto Lenton, el integrante del Panel, Alf Jerve, el Secretario Ejecutivo, Peter Lallas, la Funcionaria Superior de Operaciones, Tatiana Tassoni, el consultor experto legal, Eduardo Abbott, y el consultor experto, Anthony Stocks visitó Panamá del 27 de enero al 4 de febrero de 2010. El profesor Stocks prolongó su estadía hasta el 10 de febrero para visitar comunidades Naso y Ngäbe adicionales y para reunirse con otros representantes de esos dos grupos de los pueblos indígenas panameños. Durante su visita, el equipo del Panel se reunió con funcionarios del gobierno, representantes de la Unidad Coordinadora del Proyecto, y personal de la Oficina del Banco Mundial en el país, en la ciudad de Panamá. El Panel se reunió también en la ciudad de Panamá con miembros de la sociedad civil interesados en los asuntos que se investigaban.
47. Posteriormente el Panel visitó la provincia de Bocas del Toro, donde viven ambos grupos de Solicitantes, y se reunió con los signatarios de ambas Solicitudes de Inspección y con personas y comunidades afectadas tanto de la comunidad Naso como la de la Ngäbe que no firmaron las Solicitudes. El Panel visitó las comunidades Naso de Sieykín y Solón y las comunidades Ngäbe de Quebrada Pastor y Norteño en territorio continental, y las comunidades Ngäbe de Salt Creek y Buena Esperanza en las islas de Bocas del Toro. El Panel viajó tanto por el territorio Naso como por el Ngäbe y se reunió con miembros y comunidades de ambos grupos que no firmaron las Solicitudes de Inspección. Además, el profesor Stocks visitó Cayo de Agua y la isla Popa en el área Ngäbe, y las comunidades de San San y San San Druy en el territorio Naso.
48. Antes de comenzar la investigación, el Panel se reunió con miembros del equipo del Proyecto y la Administración Superior para recibir un informe sobre la situación del proyecto y los avances en la ejecución de las actividades propuestas en la Respuesta de la Administración a las Solicitudes de Inspección. Poco antes de visitar la zona del Proyecto, el Panel también se reunió con el personal del Banco participante en el Proyecto para recibir una actualización complementaria acerca de la situación en el terreno. A su retorno de la visita, el equipo de investigación se entrevistó con miembros del personal del Banco que participan actualmente en el proyecto o participaron en etapas anteriores del ciclo del proyecto.

49. Durante su investigación, el equipo del Panel identificó y examinó cuidadosamente todos los documentos pertinentes del caso que los Solicitantes, el personal del Banco, y otras fuentes suministraron al Panel. El Panel también analizó otros datos recopilados durante las visitas al terreno o de otras maneras durante su investigación.
50. Este informe presenta las conclusiones de la investigación del Panel acerca de los diferentes temas que los Solicitantes plantearon en las Solicitudes de Inspección.
51. **Temas clave para la investigación.** En esta investigación, el Panel ha tenido en cuenta distinciones entre los temas de cumplimiento de las políticas, por una parte, y la cuestión de si un Proyecto está cumpliendo con los productos y objetivos planteados, por la otra. Esto es pertinente en el presente caso porque al menos uno de los reclamos de la Primera solicitud puede ser visto, al menos en parte, como una queja de que el Proyecto no logró uno de sus objetivos principales, como es la consolidación del territorio indígena Naso.
52. El Panel hace notar, a este respecto, que un avance insuficiente en el logro de los objetivos del proyecto o de resultados específicos de desarrollo no es, por sí mismo, un problema de cumplimiento con las políticas. Sin embargo, el no cumplimiento de políticas puede ser un factor integral tanto para el logro de los objetivos centrales del proyecto como, por supuesto, para que el proyecto conduzca a daños sociales, económicos o ambientales.
53. Tomando esto en cuenta y, como se dijo antes, el centro de interés de la investigación del Panel ha sido establecer si el Banco aplicó sus propias políticas y procedimientos en el diseño, evaluación y ejecución del Proyecto, y si, en el caso de encontrarse casos de incumplimiento, causaron, o hubieran podido causar, el daño o daño potencial alegado por los Solicitantes y los pueblos que representan. Los temas clave de cumplimiento de políticas, considerados en detalle en los capítulos 3 y 4, incluyen los siguientes:
- ¿La decisión de no producir un PDPI *independiente* durante el diseño del Proyecto infringió estipulaciones de la OD 4.20? ¿Debilitó esto, a su vez, la calidad y alcance del trabajo analítico requerido por la OD 4.20 para sustentar el diseño del proyecto? ¿Tuvo esto un impacto negativo en los pueblos Naso y Ngäbe?
  - ¿El enfoque de las *consultas* durante la preparación y ejecución del Proyecto concordó con las directivas OD 4.20 y OP 13.05? ¿Las debilidades, si las hubo, en el proceso de consultas contribuyeron a intensificar el conflicto interno de los Naso o tuvieron efectos negativos en los derechos a la tierra de los Ngäbe en las Áreas Anexas? ¿Incumplió el Banco las políticas pertinentes al apoyar la Ley No. 72, y respecto al proceso de consulta con los pueblos afectados por el proyecto?
  - ¿El progreso en la formalización de los territorios indígenas se retrasó como consecuencia de fallas de *supervisión* del Banco? ¿Contribuyó esto, a su vez, a que hubiera más conflictos de tierras en esos territorios, tomando en cuenta el ritmo acelerado de la inversión y del desarrollo de las tierras en el país? ¿Las actividades del Proyecto para apoyar la titulación privada obstaculizaron o debilitaron la capacidad de los Naso y los Ngäbe para promover y consolidar sus derechos a la tenencia de la tierra como pueblos indígenas?

## Capítulo 2: El Proyecto, su contexto y políticas pertinentes del Banco

### A. Información general

54. Como se describe más adelante, el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá fue aprobado a principios de 2001 con dos objetivos operativos relacionados entre sí: el primero, la consolidación de las áreas protegidas (parques nacionales) y de los territorios indígenas; el segundo, mejorar la seguridad de la tierra a través de actividades de titulación y un sistema modernizado de administración de las tierras. Se establecieron los objetivos generales, como por ejemplo, lograr el acceso equitativo a la tierra y mejorar la conservación de los recursos naturales.
55. El contexto en el que se está ejecutando el proyecto, en particular con respecto a los factores que afectan a los pueblos indígenas, constituye un punto de partida importante para el análisis del Panel. En Panamá viven ocho grupos etnolingüísticos indígenas, entre ellos los Naso y los Ngäbe, que tienen una larga historia de lucha por la tierra, la autonomía política y cultural, y por un desarrollo que sea coherente con sus valores culturales y esté bajo su control. En las últimas décadas, Panamá ha establecido territorios autónomos para varios de estos grupos. También está trabajando para promover su desarrollo continuo y ha logrado una expansión acelerada de la inversión privada en empresas de turismo y de generación de energía hidroeléctrica. Una de las principales preocupaciones en las que se fundamentan las Solicitudes de Inspección es que algunas de estas actividades relacionadas con la tierra, que forman parte del "contexto de desarrollo" del país, están entrando en conflicto directo con la reivindicación de tierras, los derechos y las aspiraciones de las comunidades indígenas.
56. En este capítulo se describen los objetivos y elementos básicos del Proyecto pertinentes para la presente investigación, y los vínculos entre el Proyecto PRONAT y otros. Luego, se presenta una breve reseña de la historia y de la situación actual de la búsqueda de la seguridad de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas en Panamá, con especial atención a los pueblos Naso y Ngäbe y el contexto en el que se han formulado las quejas. El capítulo concluye con una descripción de las principales políticas del Banco que son pertinentes tanto para el proyecto como para los reclamos expuestos en las Solicitudes de Inspección. Todas esas discusiones constituyen en su conjunto los antecedentes y el contexto para el análisis que hará el Panel con respecto al cumplimiento de la política del Banco y daños, en los capítulos 3 y 4.

#### 1. El Proyecto de Administración de Tierras (PRONAT)

57. El Proyecto PRONAT está financiado en parte por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, el "Banco") por un monto de US\$47.900.000, que fue aprobado por el Directorio Ejecutivo el 16 de enero de 2001. Después de experimentar algunas dificultades para su puesta en práctica, el Proyecto fue reestructurado el 23 de junio de 2006, para limitar su alcance y sus resultados, además de mejorar "*las modalidades de ejecución y financiamiento*".<sup>24</sup> La fecha de cierre fue el 30 de junio de 2010.

---

<sup>24</sup>. Memorando y Recomendación del Presidente sobre una Propuesta para reestructurar el Proyecto de Administración de Tierras – Préstamo No. 7045- PAN para la República de Panamá, de fecha 27 de marzo de 2006. SEC. R2006-0047, con fecha 30 de marzo de 2006.

58. **Objetivos.** De acuerdo con el Convenio de Préstamo original, los objetivos del proyecto eran “a) promover el acceso equitativo a la tierra y mejorar la seguridad de tenencia de la tierra, mediante la prestación de servicios de administración de tierras en el área del Proyecto, y b) mejorar la conservación de los recursos naturales a través de la consolidación del SINAP” y de los territorios de los pueblos indígenas”.<sup>25</sup> La modificación del Convenio de Préstamo establece que “el objetivo del proyecto es modernizar el sistema de administración de tierras, incluso las áreas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas”.<sup>26</sup>

59. **Componentes.** Los componentes originales del Proyecto era tres: Política Territorial, Marco Jurídico e Institucional y Seguimiento del Proyectos (Parte A); Actividades de Regularización de Tierras (Parte B), y Consolidación de Áreas Protegidas y Territorios Indígenas (Parte C). Después de su reestructuración en marzo de 2006, el Proyecto tenía cuatro componentes:<sup>27</sup>

- 1) Política Territorial, Marco Jurídico e Institucional, que incluye actividades destinadas a mejorar la política y el marco jurídico e institucional existentes y el fortalecimiento de las instituciones que prestan servicios de administración de tierras;
- 2) Servicios de Regularización de Tierras, que apoyan la modernización de la red geodésica del Prestatario y la recopilación y el análisis de datos relacionados con la tenencia de la tierra, incluso el desarrollo y la puesta en práctica de un Sistema Integrado de Información Catastro-Registro (SIICAR) así como “la realización de levantamientos catastrales legales y actividades de medición y de demarcación de tierra por áreas”;
- 3) Consolidación de Áreas Protegidas y de los territorios indígenas, que apoya la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), el establecimiento y la consolidación de áreas protegidas dentro del SINAP, y el establecimiento y la consolidación de territorios indígenas en el área del Proyecto; y
- 4) Administración, Seguimiento y Evaluación de Proyectos, que presta servicios de asistencia técnica y apoyo a las entidades de administración de tierras a los niveles nacional y local.

El componente 3 del Proyecto, y específicamente el subcomponente 3.2, que constituye el tema de las Solicitudes de Inspección, se mantuvo prácticamente sin cambios después de la reestructuración.

60. **Regularización de tierras y titulación.** De acuerdo con el Documento de Evaluación del Proyecto (PAD), las actividades de administración de tierras apoyadas por el Proyecto

---

<sup>25</sup> Convenio de Préstamo (Proyecto de Administración de Tierras) entre el Gobierno de Panamá y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2 de abril de 2001, Anexo 2.

<sup>26</sup> Préstamo a Panamá- No. 7045 – Proyecto de Administración de Tierras, Modificación al Convenio de Préstamo, de fecha 23 de junio de 2006.

<sup>27</sup> 2006 Documento de Información del Proyecto.



abarcaban una gama de medidas de regularización de la tierra, incluso el reconocimiento de los derechos legales, la titulación, la resolución de conflictos, el establecimiento del catastro legal y del registro. La consolidación del SINAP y de los territorios indígenas incluye la cartografía, la demarcación sobre el terreno, el establecimiento de los límites de la zona de amortiguación, la determinación de la condición jurídica de los territorios, y planes de ordenamiento territorial en áreas seleccionadas establecidas mediante procesos de consulta locales y participativos.<sup>28</sup>

**61. Consolidación de las áreas protegidas y de los territorios indígenas.** El PAD establece que el componente relacionado con la consolidación de las áreas protegidas y de los territorios indígenas permite el “*reconocimiento legal y la demarcación de tierras indígenas*”<sup>29</sup> y tiene como objetivo abordar los problemas de los territorios indígenas establecidos y no establecidos.<sup>30</sup> Este componente incluye, entre otras cosas, los estudios técnicos y de referencia “*destinados a sentar las bases para la regularización y legalización de las comarcas seleccionadas;*”<sup>31</sup> la preparación del proyecto de ley y de la Carta Orgánica para el establecimiento y el reconocimiento legal de la Comarca Naso, y la demarcación física de las comarcas seleccionadas.<sup>32</sup> El PAD establece que la “*la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas no sólo incluye medidas de tipo técnico relacionadas con la demarcación*”, sino que conlleva también una serie de actividades complementarias, entre ellas la resolución de conflictos y “*el apoyo a la elaboración o finalización de las Cartas Orgánicas y otros reglamentos y normas referentes a la administración de los territorios indígenas*”.<sup>33</sup>

62. En el PAD quedan establecidos los objetivos del proyecto. Entre ellos cabe resaltar el establecimiento de la Comarca Ngäbe-Buglé y la creación de una comarca adicional, “*la Comarca Teribe-Naso que se propuso*”.<sup>34</sup> El PAD especifica igualmente que las reivindicaciones sobre la tierra de los Naso y Ngäbe serán legalizadas como comarcas, de estar aún pendientes, y que sus tierras serán delimitadas. El PAD también establece que el “*Componente 3 [del Proyecto] servirá como Plan de Desarrollo Indígena según lo requiere la OD 4.20*”.<sup>35</sup> El Anexo 2 del PAD resume las principales actividades de regularización y de consolidación de tierras con respecto a los territorios de los Naso y Ngäbe, junto con las actividades relacionadas con otros grupos indígenas de Panamá.<sup>36</sup>

**63. La responsabilidad de la ejecución.** La ejecución del Proyecto es responsabilidad del Ministerio de Hacienda en colaboración con el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de

---

<sup>28</sup>. Documento de Evaluación del Proyecto (PAD) sobre una propuesta de préstamo por la cantidad de US\$ 47.9 millones a la República de Panamá para un Proyecto de Administración de Tierras, de fecha 14 de diciembre de 2000, pág. 3.

<sup>29</sup>. PAD, pág. 48.

<sup>30</sup>. PAD, pág. 49.

<sup>31</sup>. De conformidad con el Convenio de Préstamo, “*Comarca seleccionada*” se refiere a los territorios indígenas de Ngäbe-Bugle y Kuna Yala, creados según la Ley 10 de marzo de 1997 y la Ley 2 de septiembre de 1938, respectivamente, y otras, según acuerden el Banco y el Prestatario de vez en cuando”. Convenio de Préstamo, Artículo I (Condiciones generales; definiciones).

<sup>32</sup>. PAD, pág. 49.

<sup>33</sup>. PAD págs. 6–7.

<sup>34</sup>. PAD, pág. 29.

<sup>35</sup>. PAD, pág. 91.

<sup>36</sup>. PAD, pág. 94.

Gobernación y Justicia, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda, cada cual actuando a través de diversos organismos de su competencia-y de la Unidad de Coordinación del Proyecto. Para este proyecto se crearon dos nuevas entidades, el Consejo Superior de Administración de Tierras y el Comité Técnico Operativo, que son responsables de los marcos normativos técnicos y de política necesarios para la ejecución del Proyecto. Las unidades temporales de descentralización que se encuentran en cada provincia representan a los organismos nacionales.

64. **Vínculos con otros proyectos.** El Proyecto PRONAT está estrechamente relacionado con el proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño, que era un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) de 1998 a 2004, financiado por el BIRF, el Estado de Panamá y donaciones privadas.

65. Como uno de sus objetivos, el proyecto del FMAM buscaba “*apoyar los objetivos indígenas para proteger la biodiversidad*” e incluía un componente para “*ayudar a las comunidades indígenas en áreas críticas del corredor en la gestión de sus tierras para asegurar su acceso a ellas y a los recursos biológicos que éstas contienen de acuerdo a las necesidades de la comunidad y los principios del uso sostenible*”. Una de las “áreas críticas” del corredor eran las tierras habitadas por los Naso. El proyecto del FMAM financió el primer estudio de diagnóstico para determinar un límite apropiado para la Comarca Naso, se efectuaron consultas con el pueblo Naso y, auspiciado por este proyecto, se preparó un Plan de Desarrollo Indígena (PDPI) independiente.

66. El Proyecto PRONAT también se estableció sobre la base de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, que tenía un componente destinado a la titulación de tierras. Sin embargo, este componente parece no haberse ocupado directamente de las cuestiones indígenas sino que influyó en la formación del PRONAT. La necesidad que tiene el PRONAT de informar y coordinar las actividades por separado con el Banco Mundial y con el BID tiende a retrasar la ejecución del proyecto.<sup>37</sup>

## **2. La búsqueda de la seguridad en la tenencia de la tierra para los pueblos indígenas de Panamá**

67. La historia de los pueblos indígenas en las Américas después de la conquista es una historia de lucha por la tierra, la autonomía política y cultural, y el desarrollo que sea compatible con los valores culturales indígenas y que pueda estar bajo su control. Además, los pueblos indígenas por lo general procuran tener acceso a servicios de salud y educación que estén al alcance de todos los ciudadanos pero que tengan en cuenta sus propias lenguas y valores culturales. Algunos grupos, como ciertos clanes del pueblo Waorani del Ecuador, han tomado la decisión de permanecer en aislamiento voluntario y pretenden poco pero sí la seguridad de la tierra y la autonomía de los Estados-naciones que los contienen.

---

<sup>37</sup>. Ayuda memoria, PRONAT, Misión de Coordinación, 18 al 26 de junio, 2001, Washington, DC.

68. Que los indígenas tienen un “derecho” a las tierras que han ocupado históricamente en virtud de ser indígenas se afirmó en la Corte Internacional de la Organización de los Estados Americanos el 2001:

*“Los derechos de los pueblos indígenas fueron reafirmados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia del 31 de agosto de 2001. La Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni de la Costa Atlántica, en Nicaragua, obtuvo el reconocimiento de sus derechos a sus tierras ancestrales en el caso presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana, creando así un precedente histórico, a nivel internacional, en la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos comunales. “Esta decisión representa un avance sumamente importante en la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en las Américas”.*

*“La Sentencia de la Corte implica un avance histórico en el reconocimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas al señalar que: “los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.*<sup>38</sup>

### **3. Etnografía e historia de los Naso y los Ngäbe**

69. Panamá alberga a ocho grupos etnolingüísticos indígenas sobrevivientes. Seis de ellos, los Kuna, Ngäbe, Naso, Buglé, Bokotá (Bogotá)<sup>39</sup>, y Bribri están relacionados con una familia macrolingüística, los Chibcha. Este patrimonio los relaciona con varios grupos de las tierras altas colombianas y con casi todos los grupos centroamericanos sobrevivientes hasta llegar a Honduras.
70. Los Ngäbe son el grupo indígena más grande en Panamá con más de 270.000 personas, mientras que los Naso son uno de los más pequeños con tan sólo 4.000 personas<sup>40</sup>. Actualmente ambos grupos habitan las tierras en la provincia de Bocas del Toro, en la cuenca del río Changuinola: la tierra interior Naso a lo largo del río Teribe, los Ngäbe a lo largo de la costa del Caribe, incluidas las islas de Bocas del Toro. Más de 80% del territorio Naso se encuentra en dos áreas protegidas, el Parque Internacional La Amistad y el Bosque Protector Palo Seco.
71. Tanto los pueblos Naso como los Ngäbe son agricultores de subsistencia que venden sus pequeños excedentes al mercado y siguen dando énfasis a la caza y la recolección como

---

<sup>38</sup> Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser.C) No. 79 (31 de agosto de 2001), en <http://www.oas.org/OASpage/press2002/en/press2001/sept01/IACHR.htm>. Otras sentencias importantes recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos comprenden la Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay (Sentencia del 16 de junio de 2005) y la Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay (Sentencia del 29 de marzo de 2006) y el pueblo Saramaka contra Suriname (Sentencia del 28 de noviembre de 2007).

<sup>39</sup> Algunos lingüistas consideran que Bogotá y Buglé son dialectos del mismo idioma.

<sup>40</sup> Véase el anexo 1 que contiene una descripción más extensa del método de calcular la población actual.

parte de sus economías. Sin embargo, el pueblo Ngäbe ha estado mucho más vinculado que el Naso con los mercados en desarrollo de Panamá. Los Naso, que se han visto mucho más influenciados por los misioneros cristianos evangélicos, también han estado algo aislados del impacto directo de las tendencias de desarrollo en el pasado porque están situados esencialmente en áreas sin caminos. Sin embargo, recientemente se ha escogido a Bocas del Toro para el desarrollo del turismo y de la energía hidroeléctrica y ambos grupos están afectados por estos acontecimientos. Esto se trata a continuación.

72. Los marcadores genéticos del ADN de los Ngäbe son los mejor conocidos de este grupo y las indicaciones son que han surgido como grupo separado aproximadamente hace 7.000 años; es probable que los Naso compartan esta profundidad de tiempo con los Ngäbe y es probable también que hayan estado en Panamá durante ese tiempo. Antes eran mucho más numerosos y se encontraban dispersos a lo largo de las fronteras de Panamá y Costa Rica, pero la población Naso históricamente ha sufrido los ataques de los cazadores de esclavos y las enfermedades. Hoy en día es uno de los pueblos indígenas en mayor peligro de extinción en Panamá.<sup>41</sup>

Imagen 1. Pueblo Ngäbe

Imagen 2. Niños Naso

73. Los Ngäbe son el grupo indígena más grande de Panamá y habitan las zonas costeras e interiores de la costa del Caribe hacia el Pacífico en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro. A diferencia del pueblo Kuna, cuya jerarquía política está bien desarrollada y probablemente provenga de su organización precolombina como un cacicazgo complejo,<sup>42</sup> los Ngäbe no están ni tan organizados ni bien ubicados políticamente. Pese a que son numerosos, sus tierras permanecieron desprotegidas por la ley hasta que se les otorgó una comarca que incluía un grupo relacionado más pequeño, los Buglé, en 1997. Aun entonces, los límites permanecieron sin marcarse hasta que el proyecto financiado por el Banco hizo que la demarcación fuera la segunda prioridad del subcomponente 3.2 (consolidación de los territorios indígenas) del PRONAT.

#### **4. La Comarca: territorio autónomo para los indígenas en Panamá**

74. El Estado nación de Panamá se creó en 1903. Durante la construcción del Canal de Panamá a comienzos del Siglo XX, muchos norteamericanos se hicieron amigos de los Kuna o por lo menos conocieron la existencia de este pueblo, que en este punto de su larga historia vivía en las islas San Blas a lo largo de la costa caribeña al noroeste de Panamá. Entonces, después de que se terminó el Canal, cuando los Kuna —alegando maltrato y supresión cultural— se rebelaron contra el Estado en 1925.<sup>43</sup> Como parte de la conciliación de estas quejas Panamá creó un régimen jurídico singular para los Kuna que fue la comarca. El geógrafo Peter Herlihy describe la comarca como sigue:

---

<sup>41</sup> Una descripción etnográfica más detallada de los pueblos Naso y Ngäbe incluida una descripción de sus modos de vida y los esfuerzos de larga data para obtener la tenencia y la seguridad de sus tierras, se presenta en el Anexo 2 a este informe.

<sup>42</sup> Véase el Anexo 2 que contiene más sobre este tema.

<sup>43</sup> James Howe, *A People Who Would not Kneel: Panama, the United States, and the San Blas Kuna* (Washington, D.C.: Smithsonian Institution Press, 1998).

*Las comarcas son las tierras indígenas en las cuales existe una administración interna de leyes y políticas sociales bajo la jurisdicción del gobierno federal. El concepto [como se entiende actualmente] surgió durante los años sesenta con el apoyo político del ex-dictador militar, General Omar Torrijos. Kuna Yala, como se llama la comarca San Blas, es ahora una fuerza política institucionalizada con sus propios legisladores federales, representantes y grupos de presión. Como resultado, las políticas sobre los indígenas se toman más en serio en Panamá que en cualquier otro país centroamericano.*<sup>44</sup>

75. Mientras que el Estado no cede su jurisdicción, la autoridad dentro de la comarca sobre los asuntos culturales y políticos internos es indígena. Cada comarca es creada por ley y su reglamentación (cartas orgánicas) son adoptadas por decreto ejecutivo. Las cartas orgánicas tienen que ver con asuntos como la administración de la justicia y la resolución de conflictos, el uso y disfrute de la tierra y la educación. Se considera que la comarca es uno de solamente dos modelos en Centroamérica en el cual se combinan las inquietudes ambientales y la residencia indígena, siendo el otro (por lo menos en teoría) las reservas de la biósfera internacional. En el contexto de Panamá, la comarca ejerce una gran cantidad de autonomía y tiende a satisfacer la mayor parte de los requisitos (seguridad de la tierra, autonomía, y otras) de los indígenas en general. Con frecuencia se habla de “territorio autónomo”, lo que implica que se cumplen en cierta manera los requisitos del Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales, si bien Panamá no ha firmado este tratado. Como se observa en el Anexo 1, la organización interna de cada una de las comarcas es diferente.
76. La comarca Kuna fue lenta para desarrollarse. Los derechos a la autonomía fueron otorgados a los Kuna en 1930, tras la creación de la Comarca de San Blas en 1938. Las cartas orgánicas (estatutos internos) se aprobaron en 1953 cuando se le dio a la comarca el nombre de Kuna Yala. Desde que se otorgó la autonomía en 1930, los Kuna han tenido 80 años para desarrollar un gobierno eficaz sobre la base de una jerarquía inclusiva de autoridades tradicionales. Es un modelo que todas las comarcas de Panamá tratan de emular, con diversos grados de éxito.
77. La construcción de la represa Bayano en 1976, que desplazó a 2.500 indígenas, hizo que los derechos de la tierra de las personas de las tierras interiores de los Kuna y Emberá se convirtieran en una cuestión de importancia<sup>45</sup>. En forma análoga, la carretera a la región de Darién provocó un enorme surgimiento en especulación y deforestación de tierras a fines de la década de los setenta hasta la de los noventa y acentuó las cuestiones de seguridad de la tierra de otros pueblos interiores de Kuna, Emberá y Wounan.
78. Con el tiempo más de 40 años después del reconocimiento de la autonomía de los Kuna, el gobierno actuó para crear nuevas comarcas. En el cuadro 1 se muestran las comarcas existentes y las fechas de su fundación.

#### Cuadro 1 Comarcas, Leyes, Gaceta

---

<sup>44</sup> Peter Herlihy, “Central American Indian Peoples and Lands Today”, pág. 228 en *Central America: A Natural and Cultural History*, editorial Anthony G. Coates, 215-40 (New Haven: Yale University Press, 1997).

<sup>45</sup> Alaka Wali, *Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama* (Boulder, CO: Westview Press, 1989). También véase <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/panama/bayano.htm> y [http://en.wikipedia.org/wiki/Bayano\\_Dam](http://en.wikipedia.org/wiki/Bayano_Dam).

<b>Comarca</b>	<b>Leyes</b>	<b>Gaceta</b>
Kuna Yala	Ley No. 2 del 16 de febrero de 1938	Segunda Ley del 16 de septiembre de 1938
Emberá-Wounan	Ley No. 22 del 8 de No. 19976 del 17 de noviembre de 1983	No. 19976 del 17 de enero de 1984
Madugandi Kuna	Ley No. 24 del 12 de enero de 1996	No. 22951 del 15 de enero de 1996
Ngäbe-Buglé	Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997	No. 23242 del 11 de marzo de 1997
Wargandi Kuna	Ley No. 24 del 25 de julio de 2000,	No. 24106 del 28 de julio de 2000

Fuente: Varios años de la Gaceta Oficial de la República de Panamá.

79. La comarca Ngäbe-Buglé es la comarca más grande de Panamá. Dos de las comarcas Kuna (Kuna Ayala y Madugandi Kuna) y la comarca Ngabe-Buglé se consideran a nivel de provincias, pero comarcas como las de Emberá-Wounan, también pueden encontrarse a nivel de corregimiento.<sup>46</sup> Quedan tres grupos que ocupan exclusivamente tierras históricas específicas pero carecen de comarcas: los Naso, los Bribri y los Kuna de Dagargun Yala. Los Naso dijeron al panel que habían venido luchando para obtener su propia comarca desde 1973.
80. La comarca Ngäbe-Buglé se creó por Ley No.10 de 1997, que también nombró a 15 comunidades de Ngäbe —cada una con poblaciones de más de 300 personas— en la provincia de Bocas del Toro que estaban físicamente fuera de la comarca, pero que seguían incluidas dentro del régimen de comarcas como *Áreas Anexas* una vez realizada la medición (delimitación), el marcado físico (la demarcación) y la titulación de las mismas. Entonces se constituirían en “islas” no contiguas de tierra de comarca, lo que significa que pertenecerían a la comarca Ngäbe-Buglé política y administrativamente, pero que no serían contiguas a la comarca.
81. Según la Ley No. 10, estas áreas anexas iban a ser delimitadas, demarcadas y legalizadas anexándolas a la comarca en el término de dos años después de la promulgación de la Ley, es decir, en 1999. Este programa no se realizó y cuando el PRONAT comenzó en

<sup>46</sup> Las divisiones políticas de Panamá son, en orden de inclusividad, provincias, distritos y corregimientos.

2001, la labor todavía no se había realizado, para gran consternación de los residentes de la comarca y los residentes de las que serían áreas anexas.<sup>47</sup>

## 5. Tierras indígenas y el marco de desarrollo de las quejas de los solicitantes

82. En la época en que se promulgó la Ley No. 10 de 1997 que creaba la comarca Ngäbe-Buglé, las islas de Bocas del Toro contenían en su mayor parte comunidades de pueblos Ngäbe y tenían poco que ver con concesiones turísticas. La antigua plantación United Fruit en la Isla de Colón había sido abandonada debido a las enfermedades que afectaron a las bananas y, tras un hiato durante el cual la industria se mudó a la costa del Pacífico, la compañía Chiquita Banana comenzó a poner en funcionamiento plantaciones extensas en el distrito de Changuinola en el territorio continental del país, realizando el envío de bananas a través del puerto en Almirante Bay.<sup>48</sup> La mayor parte de los trabajadores de la plantación eran personas Kuna y Ngäbe mientras que los afropanameños eran trabajadores del muelle.
83. Como lo observa la Respuesta de la Administración, las tierras ancestrales de los Naso, Ngäbe y otros pueblos indígenas de Panamá poseen considerable potencial para el turismo, la generación hidroeléctrica y, en general, un rendimiento económico que ha atraído el interés nacional e internacional. En este marco, la Administración señala que desde los años ochenta, el gobierno transfirió grandes secciones de estas regiones al sistema de áreas protegidas del gobierno (Bosque Protector Palo Seco y Parque Internacional La Amistad). Dentro de estas zonas protegidas, el gobierno ha otorgado concesiones para la explotación comercial de recursos naturales, incluida la minería y la energía hidroeléctrica.<sup>49</sup>

### Imagen 3. Construcción de carretera a lo largo del río Teribe

84. También se encuentra en marcha un movimiento para aumentar el turismo, siguiendo lo que se conoce como la Ley de Apoyo al Turismo (Ley No. 8 de 1994). La Ley ofrece exenciones sobre los impuestos a la propiedad, incluida la tierra; exenciones sobre los impuestos a la renta por un periodo de 15 años; exenciones de 20 años de los impuestos a la importación y exenciones de 20 años de los impuestos a la renta sobre el interés que cobran los acreedores en la inversión de actividades de turismo.<sup>50</sup>
85. La promulgación, en 2002, de legislación sobre la zona especial de turismo permitió que la tierra fuera adquirida por inversionistas y concesiones. Sin embargo, estas áreas estaban principalmente en posesión de familias indígenas (Ngäbe) que podían mostrar que ellos habían tenido residencia ininterrumpida por lo menos durante los dos años previos a la ley, como se verifica en la oficina de catastro del gobierno. La legislación de

---

<sup>47</sup> Notas en el terreno, 5 de febrero de 2010. Entrevistas con los Segundos Solicitantes y residentes y dirigentes de las Islas Cayo de Agua y Popa.

<sup>48</sup> Richard P. Tucker, *The United States and the Ecological Destruction of the Tropical World* (Berkeley, CA: The University of California Press, 2000).

<sup>49</sup> Respuesta de la Administración, Párrafo 17.

<sup>50</sup> Ley de Apoyo al Turismo, Ley 8 del 14 de junio de 1994, artículo 17.

2002 provocó una multitud de inversiones en Bocas del Toro y, a partir de 2006, el desarrollo del turismo se propagó por todas las islas.<sup>51</sup>

86. La Ley No. 80 de 2009, Titulación Derechos Posesorios, comenzó el proceso mediante la reglamentación de cómo las posesiones (ya sean originales o adquiridas del dueño original) podían convertirse en tierras con títulos. La siguiente cita de una agencia inmobiliaria de Panamá ilustra las ambigüedades restantes en la determinación de los derechos posesorios de tierras:

*El último día de 2009, la Asamblea Nacional Panameña y el Presidente panameño, Ricardo Martinelli, promulgaron la Ley 80, una ley destinada a ayudar a definir la manera en que las tierras costeras y las islas frente a las costas que eran adquiridas como derechos de posesión pueden convertirse legalmente en tierras con título. Durante años las personas compraban tierras con derechos de posesión con la esperanza de algún día obtener el título legal que convertiría la tierra en su posesión permanente. Cuando el Gobierno anunció que querían crear una nueva ley sobre la titulación de la tierra, hubo gran controversia sobre si el Gobierno reconocería o no los derechos de posesión de la tierra en la nueva ley. Esta inquietud se resolvió cuando el Gobierno insertó en la nueva ley una lista de precios de titulación para diferentes cantidades de tierras con derechos de posesión. Esto permite implícitamente que las personas obtengan título de sus tierras con derechos de posesión. También se insertó en la nueva ley la zonificación de las propiedades costeras en la región de Bocas del Toro y las Islas Pearl —lugares populares para comprar tierras con derechos de posesión— como “zonas de desarrollo especial”, lo que significa que las tierras con derecho de posesión serán reconocidas por el Gobierno panameño en esas zonas. La inserción de precios de títulos y zonas especiales de desarrollo ha aquietado la mayor parte de la indignación con la que se enfrentó el Gobierno cuando anunció que quería otorgar títulos a las propiedades costeras y de las islas frente a las costas.*

*La ley estipula que las primeras cinco hectáreas de tierras con derechos de posesión pueden recibir títulos en forma gratuita, después de eso costaría \$1.000 por hectárea. La cuestión real ahora para el Gobierno es determinar cuáles tierras son realmente tierras con derecho de posesión. Una gran cantidad de tierras en Panamá es tierra del Gobierno pero es reclamada por agricultores de subsistencia o grandes terratenientes como suya propia. ¿Es esta tierra con derecho de posesión o tierra del Gobierno? ¿Puede una persona conseguir título para su tierra a su nombre y luego venderla? Al final el Gobierno será el que decida estas cuestiones muy complejas de propiedad de la tierra.*<sup>52</sup>

87. Este grupo de leyes —Apoyo al Turismo en 1994, Zonas Especiales de Turismo el 2002, la Ley de Concesiones el 2006 y la Ley No. 80 el 2009 que aclara la conversión de posesiones a tierras con título en islas y costas— exonera a las tierras indígenas en sus comarcas de sus disposiciones, pero no las áreas anexas Ngäbe, que aún aguardaban delimitación y legalización dentro del régimen de comarca cuando estas leyes se aprobaron. Las tenencias de los Ngäbe en las áreas anexas siguen siendo clasificadas

---

<sup>51</sup> En 1998, el Instituto de Investigación Tropical Smithsonian compró tierras en la Isla de Colón, que se convirtió en una estación de investigación en 2003. En ese entonces, la zona estaba todavía en estado relativamente impoluto. Con el crecimiento de 2006 y 2008, se convirtió prácticamente en un suburbio de la ciudad turística de Bocas del Toro.

<sup>52</sup> <http://www.offshorewave.com/offshorenews/2010-in-panama-law-80-and-other-news-by-matthew-atlee.html>.



legalmente como posesiones y, como tales, pueden venderse y se están vendiendo. La tasa de titulación de \$1.000 por hectárea para las propiedades de más de cinco hectáreas se aplicaría a estas tierras y es un fuerte incentivo para venderlas debido a que la mayoría de las personas no están en condiciones de pagar impuestos.

88. Una situación similar ocurre en las tierras Naso. Como se observó, los Naso todavía no tienen su propia comarca, lo que les proporcionaría ciertos derechos políticos y administrativos con respecto a su territorio. Estos derechos serían de importancia particular considerando que el 80% de las tierras Naso se superpone con el Parque Internacional La Amistad y el Bosque Protector Palo Seco, que son áreas protegidas en las cuales se pueden otorgar concesiones.
89. Otro acontecimiento que afecta de manera considerable a los derechos sobre la tierra, en especial a los Ngäbe, es la carretera que se construyó en 2002 para conectar la ciudad portuaria de Almirante y el pueblo bananero de Changuinola con la ciudad de Chiriquí Grande. No solamente esta carretera proporciona acceso a las islas, sino que también conecta con el camino más antiguo de Guabito a Costa Rica, con lo que se proporciona un corredor turístico a través del corazón de las áreas anexas de los Ngäbe al río Teribe interior. El pueblo Ngäbe de las islas y a lo largo de la nueva carretera al distrito de Changuinola se vio confrontado con el hiperdesarrollo. Circularon rumores de que sus tierras serían expropiadas o gravadas con impuestos excesivos si no las vendían.<sup>53</sup> Al mismo tiempo, estaban apareciendo entre ellos especuladores, tanto indígenas como no indígenas, ofreciendo comprar posesiones de tierras.
90. No obstante, el turismo en la tierra ancestral de los Naso parece no haberse desarrollado con la rapidez que sucedió en las Islas de Bocas del Toro. El Parque Internacional La Amistad sigue siendo una floresta precisamente debido a que se encuentra en una zona remota y en manos de indígenas que llevan a cabo economías tradicionales. El acceso sigue siendo difícil, si bien el camino permitió realizar varios proyectos en las tierras históricas de los Naso y en las Áreas Anexas propuestas de los Ngäbe sobre el río Changuinola, entre las que se destacan la represa Chan 75 en tierra de los Ngäbe y la represa Bonyik en tierra de los Naso, ambas áreas indígenas que siguen estando formalmente desprotegidas por la ley.

## **B. Políticas del Banco pertinentes a las cuestiones suscitadas por las Solicitudes**

91. En esta sección se presentan las políticas del Banco pertinentes a los reclamos de las dos Solicitudes de Inspección presentadas al Panel. El análisis de si el Banco ha cumplido con estas políticas se expone en el capítulo 3 en relación con los Naso, y en el capítulo 4 en relación con los Ngäbe.

### **1. Política del Banco sobre los Pueblos Indígenas (OD 4.20)**

92. **Objetivos básicos.** El objetivo amplio del Banco con respecto a los pueblos indígenas, así como para todos los pueblos de sus países miembros, es *“asegurar que el proceso de desarrollo fomente el respeto pleno de su dignidad, sus derechos humanos y su*

---

<sup>53</sup> Notas en el terreno, 8 de febrero de 2010, Isla Popa.

*singularidad cultural*”. Más específicamente, el objetivo que forma la base de la OD 4.20 es asegurar que los pueblos indígenas “*no sufran consecuencias adversas durante el proceso de desarrollo, en particular de los proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios sociales y económicos que sean compatibles culturalmente*”.<sup>54</sup>

93. **Consultas y participación fundamentada.** Si se confirma la presencia de pueblos indígenas, la OD 4.20 requiere cierto número de medidas para asegurar su participación fundamentada. La OD 4.20 estipula que “[l]a política del Banco es que la estrategia para abordar asuntos relacionados con los pueblos indígenas debe basarse en la participación fundamentada de los pueblos indígenas mismos”. La política agrega que “*la identificación de las preferencias locales por medio de la consulta directa, la incorporación del conocimiento indígena en los enfoques del proyecto, así como el uso temprano de especialistas con experiencia son actividades fundamentales para todo proyecto que afecte a los pueblos indígenas y sus derechos a los recursos naturales y económicos*”.
94. La OD 4.20 también aborda el tema particularmente importante de la representación de los pueblos indígenas. Este tema figura en las disposiciones del Banco relacionadas con el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP), indicadas más adelante.<sup>55</sup>
95. **Preparación de un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.** La política también incluye disposiciones para la formulación de un IPDP como medida clave para los proyectos que afecten a los pueblos indígenas, y especifica los requisitos que deben cumplirse con respecto a ese plan y su contenido. Se prevé que todo proyecto que afecte a los pueblos indígenas incluya componentes o disposiciones que incorporen ese plan. En especial, la política también estipula que si “*la mayor parte de los beneficiarios directos del proyecto son pueblos indígenas, las preocupaciones del Banco serán abordadas por el proyecto mismo y, por ende, las disposiciones de esta OD se aplicarían a la totalidad del proyecto*”.
96. Un IPDP debe ser apropiado culturalmente, “*basado en la consideración plena de las opciones preferidas por los pueblos indígenas afectados por el proyecto*”. La OD 4.20 especifica cuáles son los requisitos y el contenido de un IPDP. Según se desprende de lo anterior, un requisito clave es contar con la participación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto mientras éste se está formulando. Los estudios “*deben hacer todos los esfuerzos posibles para prever cualquier tendencia negativa que pudiera resultar del proyecto y desarrollar los medios para evitar o mitigar el daño*”.<sup>56</sup> (el énfasis está en el original). Durante la identificación del proyecto, deberá calcularse el número aproximado de personas potencialmente afectadas y su ubicación y esta

---

<sup>54</sup>. OD 4.20, ¶6.

<sup>55</sup>. La OP 4.01 sobre la Evaluación Ambiental también incluye los requisitos, más generales, para las consultas con las comunidades afectadas por los proyectos y especifica que se debe consultar a los pueblos afectados y las organizaciones no gubernamentales locales durante el proceso de Evaluación Ambiental acerca de los impactos ambientales del proyecto y se debe tomar en consideración sus opiniones. La política establece que se debe realizar consultas que tengan significado, que solamente serán posibles si la gente recibe material pertinente sobre el proyecto en forma oportuna antes de que se efectúen las consultas y que el material se presente en un idioma y forma que sean comprensibles y accesibles para las personas consultadas.

<sup>56</sup>. OD 4.20, ¶14(b).

información debe figurar en los mapas de la zona del proyecto, y deberá discutirse su situación legal. Los directores de los grupos de estudio deben iniciar los estudios antropológicos necesarios para determinar las necesidades y las preferencias locales.<sup>57</sup>

97. **Contenido de un IPDP.** El contenido de un IPDP incluye, entre otros puntos, lo siguiente:
- (a) **una evaluación del marco jurídico** del país que sea pertinente a los grupos que abarca la política, prestando particular atención a los derechos de los pueblos indígenas “*a usar y desarrollar las tierras que ocupan, a estar protegidos de intrusos ilegales y a tener acceso a los recursos naturales (como bosques, vida silvestre y agua) que son vitales para su subsistencia y reproducción*”;
  - (b) **datos de referencia** sobre el área de influencia del proyecto y las zonas habitadas por pueblos indígenas, con inclusión de mapas exactos y actualizados y fotografías aéreas de dichas zonas, así como un análisis de las estructuras sociales y las fuentes de ingresos;
  - (c) **tenencia de la tierra;** cuando sea necesario fortalecer la legislación local, el Banco deberá ofrecer su asesoramiento y ayudar al prestatario a establecer el reconocimiento legal de los sistemas consuetudinarios o tradicionales de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas;
  - (d) **estrategia para la participación local;** es necesario diseñar y mantener mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en la planificación, ejecución y evaluación del proyecto, guiados por asesoramiento sociológico y técnico. Las organizaciones que representan a los pueblos indígenas ofrecen canales eficaces para comunicar las preferencias y los líderes tradicionales deben tomar parte en el proceso de planificación, “*con el debido interés para asegurar la representación legítima de la población indígena*”.<sup>58</sup>
98. **Divulgación del IPDP.** La Política del Banco sobre divulgación de información (2002), aplicable al presente Proyecto, estipula que siempre que el Banco necesite un IPDP para una operación, deberá ser preparado por el prestatario propuesto como un “*documento separado*”. Como condición de la evaluación inicial, el prestatario “*presenta el borrador del... IPDP, que debe estar conforme con la política pertinente, y lo pone a la disposición en un lugar accesible y en forma, manera y lenguaje que esté al alcance de las personas desplazadas o afectadas y de las ONG locales*”. Una vez que el Banco acepta el borrador de IPDP como una base adecuada para la evaluación inicial, y antes de que el Banco inicie la evaluación inicial formal, el Banco lo pone a disposición del público. Además, después de que el Banco ha aprobado el IPDP definitivo, el prestatario lo vuelve a poner a *disposición en un lugar accesible y en forma, manera y lenguaje que esté al alcance de las personas desplazadas o afectadas y las ONG*

---

<sup>57</sup>. OD 4.20, ¶16.

<sup>58</sup>. OD 4.20, ¶15(d). La disposición agrega que “*sin embargo, [n]o hay métodos totalmente infalibles, para garantizar la participación plena a nivel local. Suele ser necesario contar con asesoramiento sociológico y técnico.... para crear mecanismos adecuados para el área del proyecto*”.

*locales*”.<sup>59</sup>

99. **OP 13.05 sobre la supervisión.** La OP 13.05, párrafo 2, establece que la supervisión del proyecto comprende seguimiento, análisis evaluativo, presentación de informes y actividades de asistencia técnica con la finalidad de:
- evaluar si el prestatario está llevando a cabo el proyecto con la diligencia debida para alcanzar sus objetivos de desarrollo de conformidad con los convenios legales*
  - identificar problemas con prontitud a medida que surgen durante la ejecución y recomendar al prestatario formas para resolverlos;*
  - recomendar cambios en el concepto o el diseño del proyecto, según sea el caso, a medida que el proyecto evoluciona o cambian las circunstancias;*
  - identificar los riesgos fundamentales a la sostenibilidad del proyecto y recomendar al prestatario las estrategias y medidas apropiadas para la gestión del riesgo (...).*

## **2. Política del Banco relacionada con la supervisión**

100. La Política del Banco 13.05 sobre supervisión. La política del Banco 13.05 establece las disposiciones de la OP 13.05 con mayor detalle a nivel operativo para el personal del Banco. Establece que durante la ejecución del proyecto, el personal del Banco, entre otras actividades, realiza regularmente el seguimiento del avance en todos los aspectos sustantivos del proyecto y las metas, los objetivos de desarrollo y la vigilancia de los indicadores de desempeño, evalúa hasta qué punto se han cumplido las cláusulas del préstamo, incluidas las relacionadas con las salvaguardias ambientales y sociales, además de evaluar los riesgos que se plantean para la ejecución fructífera del proyecto.
101. **OD 4.20 sobre los Pueblos Indígenas (en relación con la supervisión).** La OD 4.20 sobre los Pueblos Indígenas también incluye disposiciones sobre las responsabilidades de supervisión del Banco para el proyecto, como en la investigación actual, donde se aplica la OD 4.20. Específicamente el párrafo 19 (Ejecución y Supervisión) estipula que la planificación de la supervisión “*debe contemplar medidas para incluir las aptitudes antropológicas, legales y técnicas apropiadas en las misiones de supervisión del Banco durante la ejecución del proyecto. . .*” Agrega que “[l]as visitas al sitio de los directores de los grupos de estudio [Task Managers] y los especialistas son esenciales. Las evaluaciones de plazo medio y las finales deben evaluar el progreso y recomendar medidas correctivas cuando sea necesario”. La OD 4.20 también establece que un IPDP debe incluir, si es necesario, un elemento sobre “Seguimiento y Evaluación”.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup>. Política del Banco Mundial sobre divulgación de información, 2002, ¶34.

<sup>60</sup>. Específicamente las notas del ¶15(h) establecen que “*Por lo general, se necesitan capacidades de seguimiento independientes cuando las instituciones responsables de las poblaciones indígenas tienen antecedentes de una administración débil. El seguimiento por las propias organizaciones de los pueblos indígenas puede ser una manera eficiente de que la gerencia del proyecto asimile las perspectivas de los beneficiarios indígenas y el Banco alienta esta práctica. Las unidades de seguimiento deben contar con profesionales experimentados en ciencias sociales; además, se establecerán formatos de presentación de informes y cronogramas apropiados a las necesidades del proyecto. Los informes de seguimiento y evaluación deben ser examinados conjuntamente por el gerente superior del organismo ejecutor y por el Banco. Los informes de evaluación deben ponerse a la disposición del público*”.

## Capítulo 3: Asuntos relacionados con el pueblo Naso

### A. Generalidades

103. En este capítulo se presentan los reclamos de los Primeros Solicitantes, relativos al pueblo Naso, y los análisis y las conclusiones con respecto a esos reclamos sobre el cumplimiento de las políticas del Banco por el Proyecto. La discusión se organiza de acuerdo con los cinco reclamos principales de los Solicitantes, que se resumen como sigue.
104. El reclamo principal y más general es que el Proyecto no ha apoyado la verdadera aspiración del pueblo Naso, que es tener una comarca para las tierras que ocupan. Esta es una cuestión de importancia fundamental para los Naso, para quienes sus tierras ancestrales son sinónimo de su supervivencia como grupo y, además, porque desde 1973 han venido luchando por tener su propia comarca.
105. Una segunda denuncia, más específica, es que el Proyecto, desde 2005, no efectuó consultas con los dirigentes legítimos del pueblo Naso, sino que lo hizo con un rey que ya no era su dirigente reconocido. Este problema contribuyó a crear fuertes divisiones en la comunidad y, también, llevó a que el Proyecto apoyara medidas que han debilitado los intereses del pueblo Naso.
106. En tercer lugar, a los Solicitantes les preocupa especialmente la Ley No. 72 de 2008 (Ley de Tierras Colectivas), que el Proyecto apoyó después de que la ley de comarcas no fuera aprobada en la Asamblea Nacional en 2004 y 2005. Sostienen que el proceso de consulta relativo a la redacción del proyecto de Ley No. 72 fue inadecuado; y, por eso, el proyecto de ley fue "impuesto" a los Naso.
107. En cuarto lugar, y relacionado con lo anterior, los Solicitantes alegan que la Ley No. 72 introduce una gran incertidumbre en cuanto a los derechos territoriales de los Naso, tanto con respecto a las áreas como a la jurisdicción, ya que se trata de *"un régimen impreciso de rezonificación regional"*.
108. Finalmente, los Solicitantes, especialmente durante las reuniones con el Panel, alegaron que han ocurrido otras acciones y omisiones, bajo la responsabilidad del Proyecto, que han apoyado o posibilitado actividades de desarrollo privadas que son contrarias y dañinas para los derechos territoriales del pueblo Naso, incluso invasiones de tierras que les pertenecen en forma legítima. Este reclamo, tal como el anterior, plantea dudas importantes acerca de cuán adecuada fue la supervisión del Banco, especialmente durante el período crítico, posterior a 2005, de la ejecución del Proyecto.
109. La discusión que sigue describe esos reclamos en más detalle junto con las correspondientes respuestas de la Administración del Banco. Para cada reclamo, el capítulo presenta el análisis y las conclusiones del Panel acerca de los temas de no cumplimiento y daño planteados por la Solicitud.
110. Para ayudar a la lectura de esta discusión, en el recuadro 3.1. se presenta una cronología de los principales acontecimientos pertinentes a las preocupaciones de los Solicitantes Naso.

## Recuadro 1 Cronología de los acontecimientos

- 1980 *Solicitud al Gobierno de Panamá para que sea reconocida una Comarca Naso*, incluida en una carta de Lázaro Santana (entonces Rey de los Naso) y otros, de fecha 30 de enero de 1980.
- 2001 *Aprobación de préstamo para el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá*. El Banco Mundial aprueba el Convenio de Préstamo para el Proyecto de Administración de Tierras (PRONAT) el 16 de enero de 2001.
- 2002 *Se presenta un proyecto de Ley para crear una Comarca Naso* ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional en octubre de 2002.
- 2004 *Aprobación de la represa hidroeléctrica de Bonyik*. Tito Santana apoya el acuerdo para que Empresas Medellín de Colombia (sucesora de Hidroeléctrica del Teribe) comience la construcción de la polémica represa hidroeléctrica de Bonyik.  
*Cisma en el liderazgo Naso*. El desacuerdo, supuestamente sobre el uso de la tierra y la represa de Bonyik, deja a los Naso divididos. Surgen dos "facciones", cada una de las cuales insiste en que es la única con la cual el gobierno y el Banco Mundial deben relacionarse. Un grupo es dirigido por Valentín Santana y el otro por Tito Santana, y ambos alegan ser el rey y representante legítimo de los Naso.  
*El gobierno reconoce a Tito Santana como la máxima autoridad de los Naso*. Una nota del Directorio Nacional para la Política Indígena, del 4 de junio de 2004, afirma que la controversia alrededor de la represa hidroeléctrica Bonyik y la verdadera representación de los Naso hacen necesario que el gobierno reconozca oficialmente a un líder de los Naso.  
*La Asamblea Nacional rechaza el proyecto de ley de una Comarca Naso*. El proyecto de ley que crea la comarca no es aprobado en la segunda discusión de la Asamblea Nacional. El proyecto es rechazado por tres votos en la plenaria.  
*Nuevo gobierno del Presidente Martín Torrijos*. Septiembre de 2004.  
*Se presenta de nuevo el proyecto de ley de una Comarca Naso*. Septiembre de 2004.
- 2005 *El gobierno ratifica el reconocimiento de Tito Santana como la máxima autoridad de los Naso*. En una nota del 17 de abril de 2005, la Dirección Nacional para la Política Indígena confirma su reconocimiento de Tito Santana como jefe de los Naso, afirmando que las discusiones de políticas se deberán efectuar sólo con esta facción.  
*La Asamblea Nacional rechaza el proyecto de ley de una Comarca Naso*. Fines de 2005.
- 2006 *Se reestructura el Proyecto de Administración de Tierras*. El proyecto se reestructura (el 23 de junio de 2006) para restringir su alcance. El componente que se refiere a los Naso y a los grupos indígenas no sufre cambios.  
*Carta [al Banco] de los Naso dirigidos por Valentín Santana contra la Ley de Tierras Colectivas (Ley No. 72)*. 26 de noviembre de 2006.
- 2007 *Carta [al Banco] de los Naso dirigidos por Valentín Santana, que destaca problemas del proceso de demarcación y de consultas, solicitando una visita urgente del Banco*. 6 de diciembre de 2007.  
*Análisis de la situación por la Administración*, diciembre de 2007. El documento de ayuda memoria de diciembre de 2007 hace notar que en aquel momento no existía un entorno favorable para la creación de nuevas comarcas indígenas; por lo tanto, se analizaría la nueva ley de tierras colectivas y, sobre la base del diálogo con las autoridades tradicionales, se definiría una estrategia para hacer el seguimiento de este indicador.

2008 *Se reafirma la oposición de los Naso a la Ley No. 72.* Los Naso, dirigidos por Valentín Santana, informan al Banco y al Proyecto (el 5 de octubre de 2008) que una asamblea del pueblo Naso decidió oponerse a la Ley de Tierras Colectivas, y proponen una mediación facilitada por un experto de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

*Posible suspensión del Proyecto.* Funcionarios del Banco se reúne con las autoridades del Proyecto para a) informarles de la suspensión del financiamiento adicional respecto a las actividades relacionadas con la demarcación de tierras indígenas, y b) solicitarles que continúe la mediación. 18 de diciembre de 2008.

*Se publica la Ley No. 72* el 30 de diciembre de 2008. La ley otorga la oportunidad a los grupos indígenas que no pertenecen a comarcas de solicitar títulos colectivos de tierras. El artículo 17, referente a un "corregimiento comarcal", se convierte en un punto fundamental de cuestionamiento y controversia acerca de sus consecuencias para la aspiración de los Naso de obtener una comarca.

2009 *Desalojo violento de pobladores Naso de la comunidad de San San Druy.* En enero de 2009, se informa al Panel que algunos miembros de la comunidad Naso de San San Druy fueron desalojados por la fuerza, y que fueron destruidos algunos cultivos, seis casas y otras propiedades. El terreno es reivindicado por una empresa.

*Se recibe la Solicitud de Inspección.* El 25 de febrero de 2009, el Panel de Inspección recibe una Solicitud de los miembros de los Naso pertenecientes a la "facción" de Valentín Santana.

*Se publica la Ley No. 18 de 2009* el 4 de marzo de 2009. La Ley No. 18 enumera los corregimientos [áreas de jurisdicción de los gobiernos locales] que forman el distrito de Changuinola.

*La Administración declara no aceptables los gastos relacionados con la redacción de la carta orgánica Naso según el artículo 17 de la Ley No. 72.* El Banco notifica al gobierno el 18 de marzo de 2009 que no financiará gastos relacionados con la carta orgánica, y solicita que se posponga el proceso.

*Desalojos forzados de pobladores Naso en San San Druy,* el 30 de marzo de 2009. El Panel informa que se usaron maquinarias para entrar en San San Druy y obligar al desalojo de numerosos pobladores Naso más allá de una frontera en litigio.

*Opinión jurídica acerca de las consecuencias de la Ley No. 72 de 2008 para el pueblo Naso.* A solicitud del Banco Mundial, un bufete panameño emitió su opinión el 4 de mayo de 2009.

*Nuevo gobierno presidido por Ricardo Martinelli* el 1o. de julio de 2009. El Directorio acepta la recomendación del Panel de posponer el comienzo de la investigación del Panel dado que la transición presidencial podría generar respuestas importantes.

2010 *Las facciones de los Naso firman un Acuerdo para la Consolidación de las Tierras de los Naso* el 2 de marzo de 2010. Con el apoyo de una supervisión más intensa del Banco, los dos líderes de las facciones de los Naso acuerdan participar en una nueva comisión para consolidar la Comarca Naso, tomando el proyecto de ley de Comarcas No. 19 de 2005 (no aprobada en aquel momento) como referencia para definir las fronteras de la comarca. La comisión prevé incorporar a la comunidad y supervisar los acuerdos sobre las fronteras, entre el 1.º de marzo y el 30 de junio de 2010. La tarea de la comisión debe incluir un esfuerzo para resolver aproximadamente 57 áreas específicas de tierra objeto de controversia entre los Naso y terceros, incluyendo a la Ganadera Bocas. La Administración del Banco informa al Panel a principios de 2010 que la gran mayoría de esas diferencias podría resolverse pronto.

## **B. Reclamo de que el Proyecto ha debilitado la aspiración del pueblo Naso a una Comarca**

### **1. Reclamo de los Solicitantes y Respuesta de la Administración**

111. El primer reclamo, y el más general, de los Solicitantes Naso es que el Proyecto no ha apoyado la verdadera aspiración del pueblo Naso, es decir, tener una comarca, y que, especialmente desde 2005, ha tomado medidas que debilitan esta aspiración, lo cual es contrario a las políticas del Banco. Este es un tema de importancia fundamental para los Naso, para quienes sus tierras ancestrales son sinónimo de su supervivencia como grupo y, además, porque desde 1973 han venido luchando por tener su propia comarca.
112. Los Primeros Solicitantes reconocen que en sus años iniciales, el financiamiento del Banco ayudó a hacer posible el acuerdo sobre un proyecto de ley para crear una Comarca Naso. Sin embargo, creen que el mismo no fue aprobado, al menos en parte, porque el Proyecto estaba apoyando un proyecto de ley sobre tierras colectivas, que más tarde se convirtió en la Ley No. 72 de 2008, sin una consulta correcta y adecuada con los representantes legítimos de los Naso.
113. En forma más específica, los Solicitantes creen que la Ley No. 72 se les está "imponiendo" y, en contraste con una ley de comarca, ha causado una "zonificación imprecisa" de las tierras de los Naso. Además, consideran que el artículo 17 de la Ley No. 72 contempla una *Carta Orgánica* que otorgaría un nivel de autoridad administrativa y política mucho más bajo del que tendrían bajo una ley de comarca, y les impedirá obtener su propia comarca. Como se indicó durante la visita de investigación, los Solicitantes se preocupan además porque este mismo artículo 17 implica derechos territoriales para los Naso sobre un área mucho menor que la anteriormente reconocida como perteneciente a la comarca que proponen.
114. La Administración responde a este reclamo afirmando que ha apoyado y sigue apoyando a la Comarca Naso como "*la solución para las aspiraciones territoriales y administrativas de los Naso*".<sup>61</sup> Precisamente con este fin, añade la Administración, uno de los objetivos del Proyecto era apoyar la preparación de un proyecto de ley y de carta orgánica para establecer y reconocer legalmente la Comarca Naso, por medio del financiamiento de consultas, campañas de sensibilización, y varias actividades relacionadas con la redacción del proyecto de ley.
115. La Administración hace notar además que después de 2005, cuando la Asamblea Nacional suspendió la discusión sobre el proyecto de ley de creación de una Comarca Naso, la Administración dio su apoyo a la Ley No. 72 de 2008, a la que consideraba como una "*medida viable aunque no ideal para mejorar el impulso hacia una mayor seguridad de la tenencia*"<sup>62</sup> para los Naso y otros pueblos indígenas de Panamá.
116. A la luz de esta investigación, el Panel divide su análisis de los temas de cumplimiento y daño relacionados con este reclamo en tres partes:

---

<sup>61</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 53.

<sup>62</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 54.



- diseño y diagnóstico del Proyecto respecto a la cuestión de la Comarca Naso, haciendo hincapié en los temas de cumplimiento con la OD 4.20 sobre los pueblos indígenas;
- los años iniciales de la ejecución del Proyecto, entre 2001 y 2005, cuando se generaron medidas para apoyar la presentación ante la Asamblea Nacional de un proyecto de ley que crearía una comarca, concentrándose en los temas de cumplimiento con la OP 13.05 sobre supervisión; y
- la segunda fase de la ejecución del Proyecto, posterior a 2005, que incluía en especial la decisión tomada por la Administración del Banco de apoyar la Ley No. 72 de 2008, de nuevo asignaba particular importancia a la OP 13.05 sobre supervisión.

## 2. Diseño y evaluación inicial del Proyecto: la cuestión de una comarca Naso

117. **El Proyecto incluyó un componente sobre el territorio indígena Naso.** Como se indicó anteriormente, en la etapa de evaluación inicial el Proyecto incluyó un elemento de territorios indígenas que apoyaba específicamente la delimitación de territorio para una Comarca Naso que se proponía, y la redacción de un proyecto de ley para la comarca. El Subcomponente 3(b) del Convenio de Préstamo inicial contempla *“la preparación del proyecto de ley y la carta necesarios para establecer y dar reconocimiento legal a la Región Naso Teribe...”*.
118. El problema de seguridad de tenencia de la tierra para los Naso fue también uno de los puntos centrales de interés del Proyecto del Fondo para el Medio Ambiente, apoyado por el Banco, denominado Corredor Biológico Meso-Americano (1988-2004), en cuyo marco se realizó el primer diagnóstico de las fronteras posibles para una Comarca Naso, en asociación con el PRONAT.
119. **El análisis social enfatizó la necesidad urgente de establecer una Comarca Naso.** El Panel observa que la inclusión de un objetivo específico del Proyecto que apoyaba la delimitación y redacción de un proyecto de ley para una Comarca Naso se deriva directamente de los análisis comprendidos en la Evaluación Social (ES), efectuada para el Proyecto.
120. La ES incluida en el Documento de Evaluación Inicial del Proyecto (PAD)<sup>63</sup> analiza cinco escenarios en diferentes áreas sociales y geográficas en las que funcionaría el Proyecto. Según el resumen ejecutivo de la ES, el equipo usó métodos que incluyeron la recopilación de datos principales sobre el terreno y consultas directas con los actores interesados, para recomendar aspectos del diseño del posible Proyecto PRONAT. Entre las categorías analíticas, se encontraba un análisis del conflicto en las áreas indígenas que identificaba las siguientes categorías<sup>64</sup>:
- pretensiones superpuestas entre familias indígenas y no indígenas;
  - ausencia de demarcación física;

<sup>63</sup> . PAD, Anexo 15, resumen ejecutivo de la Evaluación Social

<sup>64</sup> . PAD, p. 114

- invasión de colonos, la industria extractiva e intereses comerciales, como el turismo;
  - leyes incompletas (cartas orgánicas); y
  - superposición de áreas indígenas y áreas protegidas.
121. Respecto al "Territorio Indígena Teribe Naso", la ES afirma que es *“el territorio tradicional más crítico por demarcar y consolidar”*, porque el Proyecto Corredor Biológico Meso-Americano de Biodiversidad había incluido, desde 1998, una promesa de demarcación, todavía incumplida, a los Naso. *“La Evaluación Social ha señalado esta actividad como una de las que debería recibir una **alta prioridad** y ha advertido al Banco Mundial acerca de las consecuencias negativas que acarreará una nueva postergación de esta actividad para la protección y desarrollo de uno de los pueblos indígenas más vulnerables de Panamá”*.<sup>65</sup> (el destacado es nuestro). La ES identificó la importancia de trabajar con las organizaciones indígenas tradicionales, como los Congresos, y previó algún grado de conflicto entre los líderes "tradicionales" y los "nuevos", así como posibles conflictos entre las organizaciones no gubernamentales indígenas (ONG) y los líderes tradicionales.<sup>66</sup>
122. Más aún, el PAD, que incluye una Estrategia para los Pueblos Indígenas (EPI),<sup>67</sup> refleja esta conclusión de la ES. Hace notar que el establecimiento del territorio "Teribe-Naso" fue colocado como máxima prioridad —un *“imperativo”*— de la IPS, reconociendo que la supervivencia del pueblo Naso dependía de ello.<sup>68</sup>

**Figura 1. Equipo del Panel con los Solicitantes Naso, en camino a la comunidad de Siey Kin en el río Teribe**

123. **Ausencia de un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI) independiente.** A pesar de lo dicho, y como se hizo notar en la Respuesta de la Administración, el Proyecto no preparó un documento separado de IPDP en el momento de la evaluación inicial del Proyecto, y la ES no fue difundida al público. El Panel deliberó acerca de si esto constituía una falta de cumplimiento de lo contemplado en la OD 4.20 sobre los Pueblos Indígenas (abordada en el capítulo 2), y si lo fuera, si debilitó la calidad y alcance del trabajo analítico que sustentó el diseño del Proyecto, y debilitó la aspiración del pueblo Naso a una comarca.
124. En su Respuesta a la Solicitud, *“la Administración reconoce que no se elaboró un documento separado de IPDP como establece la OD 4.20”*. Afirma que se llevó a cabo una ES amplia, que incluyó *“consultas con diversos grupos, incluso con representantes de los Pueblos Indígenas”*, y que el PAD también incluye una Estrategia para los Pueblos Indígenas (IPS). En el PAD se indica que el subcomponente dedicado a los territorios indígenas *“debía servir como un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas”*

<sup>65</sup> . PAD, p. 128.

<sup>66</sup> . PAD, p. 118.

<sup>67</sup> . PAD, Anexo 12.

<sup>68</sup> . PAD, p. 96: "Es imperativo otorgar una alta prioridad a este territorio porque todavía no ha sido reconocido y está en juego la supervivencia del pueblo Teribe-Naso".

*contemplado en la OD 4.20*".<sup>69</sup> Al menos uno de los representantes de la Administración confirmó al Panel que no se consideraba necesario formular un IPDP al comienzo del Proyecto porque el subcomponente 3.2. era en sí mismo un plan de desarrollo indígena.

125. Sin embargo, como también admitió la Administración en su respuesta, la versión final de la IPS y la ES no fueron difundidas en español en Panamá ni en inglés en la *Infoshop*. La Administración *“reconoce la importancia de esto, ya que la ausencia de un documento independiente hace más difícil para los grupos interesados clave, en especial para las comunidades indígenas de Panamá, conocer los derechos que los asisten en el marco del Proyecto”*.<sup>70</sup>
126. Tomando en cuenta los documentos del Proyecto que evaluaron los riesgos críticos que amenazaban a los Naso y otros grupos indígenas afectados por el Proyecto, señalados anteriormente, el hecho de que el Componente 3 del Proyecto fuese diseñado específicamente para promover y consolidar los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, y el párrafo 13 de la OD 4.20,<sup>71</sup> **el Panel considera que es comprensible que el personal pudiera haber llegado a la conclusión de que había cumplido con los requisitos establecidos en la OD 4.20 respecto a la preparación de un IPDP.** El Panel hace notar además al respecto que ha recibido explicaciones de la Administración acerca de que la interpretación de estos requisitos se ha aclarado y ha evolucionado en los años recientes, lo que favorecerá la preparación de un documento separado de IPDP en situaciones análogas.
127. El Panel concluyó, sin embargo, que la formulación y la difusión adecuada de un documento separado de IPDP quizás habría situado al Banco en una posición más defendible, al encarar las dificultades que se plantearon posteriormente. Más aún, tal como se describe en el capítulo 4, la omisión de preparar un documento separado de IPDP, y de efectuar el correspondiente proceso de consulta participativa con las comunidades afectadas, tuvo consecuencias negativas graves para las comunidades Ngäbe, porque algunos problemas y preocupaciones fundamentales relacionados con las Áreas Anexas no se tomaron en cuenta durante la preparación y los primeros años de la ejecución del Proyecto. **El Panel concuerda con la opinión de la Administración de que la ausencia de un documento separado de IPDP, y la falta de difusión pública de la Evaluación Social antes de la evaluación inicial del Proyecto, no cumplió con lo establecido en la OD 4.20.**
128. **Consecuencias para los Naso de no haber tenido un documento separado de IPDP.** El Panel observa que una de las consecuencias más importantes de no haber preparado un IPDP es la falta de difusión de información clave del Proyecto (como la contenida en la Evaluación Social, la Estrategia de los Pueblos Indígenas y el documento de evaluación inicial) de una forma que era esencial para que se cumplieran, por una parte, lo contemplado en la OP 4.20 como *“participación informada”*, y por la otra, la Política

---

<sup>69</sup> . PAD, p. 91.

<sup>70</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 90.

<sup>71</sup> . El Párrafo 13 contempla, entre otras cosas, que si “la mayoría de los beneficiarios directos del proyecto son pueblos indígenas, las preocupaciones del Banco serían abordadas por el Proyecto mismo y lo estipulado en esta OD se aplicaría entonces al Proyecto en su totalidad”.

del Banco sobre la Divulgación de Información, que requiere la divulgación tanto del borrador como del IPDP final como documentos independientes. El proceso de desarrollo de un IPDP lleva a una situación en la cual una gama más amplia de beneficiarios del Proyecto puede comprender sus fines y el cronograma con el que se enfocan los temas. Miembros del personal del Proyecto entrevistados por el Panel hicieron notar que un IPDP proporciona un marco indispensable y establece una base sólida para encarar los problemas de los pueblos indígenas, aun cuando el Banco ya no esté participando directamente. Los miembros del personal hicieron notar que el IPDP puede convertirse en un documento que otorgue poder a los pueblos indígenas en sus luchas por sus derechos e intereses.

129. Reconociendo estas preocupaciones, **el Panel concluye que la ausencia de un IPDP en la etapa de evaluación inicial no impidió al Banco llevar a cabo acciones importantes para apoyar las aspiraciones de los Naso a tener su propia comarca. El Panel también considera que la Evaluación Social y el PAD preparados para el Proyecto resaltaron en forma adecuada la necesidad primordial de asignar una elevada prioridad al trabajo dirigido a desarrollar una comarca, a la luz de los riesgos que se planteaban al pueblo Naso. El Panel concluye que esto es congruente con los objetivos de la OD 4.20.**

### **3. Medidas a favor de la creación de una Comarca Naso: años iniciales de la ejecución del Proyecto**

130. La investigación del Panel reveló que en los primeros años de la ejecución del Proyecto, de 2001 a 2005, se tomaron medidas importantes para buscar la aprobación de un nuevo proyecto de ley destinado a crear una Comarca Naso. Tal como se describe en la sección anterior, la elaboración de un proyecto de ley de comarca y las consultas inherentes a esta actividad se consideraban de alta prioridad para el Proyecto en el momento de su evaluación inicial. La investigación del Panel estableció además que el trabajo sobre este tema comenzó en una etapa temprana de la ejecución del Proyecto. La revisión de datos por el Panel indicó que durante el período que va desde 2001 hasta la suspensión de las discusiones del proyecto de ley por la Asamblea Nacional en 2005, el componente de territorios indígenas del Proyecto apoyó la delimitación de un territorio para la Comarca Naso que se proponía y la redacción de un proyecto de ley para la comarca.
131. Las pruebas también indican que los Naso fueron informados adecuadamente y participaron con sumo interés en el proceso de establecimiento de las fronteras de la comarca, manejaron conflictos relacionados con las fronteras, y elaboraron el proyecto de ley de la comarca. El contratista encargado de emprender un estudio diagnóstico del territorio Naso (*Estudio Tenencial de la Tierra*), la Fundación Dobbo Yala (una ONG Kuna), logró comunicarse con relativa facilidad con los Naso; el nivel de participación al identificar un polígono adecuado, o un área de terreno, fue alto, y el trabajo marchó bien.<sup>72</sup> El proyecto de ley de comarca presentado a la Asamblea Nacional en 2004 fue “*aprobado masivamente*” por los Naso, según todas las conversaciones que el Panel sostuvo con los Naso en la zona del Proyecto.

---

<sup>72</sup> . Entrevistas sobre el terreno durante la visita de investigación del Panel en enero de 2010.

132. Una prueba adicional de los esfuerzos del Proyecto en esta fase temprana es el hecho de que el proyecto de ley ya se había introducido ante una subcomisión legislativa en noviembre de 2002.<sup>73</sup> Esto indica un trabajo ejecutado realmente muy rápido, considerando el estado relativamente desorganizado del Proyecto en ese momento. En visitas de supervisión del Banco entre 2002 y 2005, el subcomponente 3.2, dedicado a los territorios indígenas, se consideraba prácticamente la única parte del Proyecto cuyo desempeño se consideraba satisfactorio, y la actividad acerca de la Comarca Naso era la parte más importante del subcomponente en aquel momento.<sup>74</sup> También vale la pena mencionar que el Proyecto había comenzado a ayudar a definir los términos de la administración compartida entre la comarca y las zonas protegidas con las que se superponía.
133. Los esfuerzos del Banco y del Proyecto en esta área crucial parecían a punto de dar frutos en septiembre de 2004, cuando se introdujo formalmente ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley para crear una Comarca Naso. Sin embargo, las esperanzas de los Naso de lograr al fin obtener una comarca en aquel momento duraron poco, porque el proyecto fue rechazado. Un segundo esfuerzo en 2005 no dio mejores resultados; la discusión del proyecto fue suspendida por la Asamblea en diciembre de ese año. Aunque no fue un rechazo abierto, ese acto puede haber mostrado la tendencia de la opinión política panameña de que la aprobación de más comarcas no era políticamente viable.
134. **El Panel considera que el apoyo del Proyecto a la preparación de un proyecto de ley de comarca en los años iniciales de la ejecución del Proyecto constituyó un respaldo directo a las aspiraciones territoriales y administrativas de los Naso, y fue coherente con la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas y la OP 13.05 sobre la supervisión. El no aprobar el proyecto en la Asamblea Nacional en 2004 y nuevamente en 2005 no cambia esta evaluación.**

#### **4. Ejecución y supervisión del Proyecto: años posteriores**

135. El período que comienza en 2005 constituye una visible segunda etapa de la ejecución del Proyecto, cuando el proyecto de ley para crear una Comarca Naso volvió a fracasar en su intento de aprobación por la Asamblea Nacional. Los acontecimientos de este período llevaron a la Solicitud de Inspección y al reclamo de que el Banco (y el Proyecto) no lograron dar apoyo a las aspiraciones territoriales de los Naso ni cumplir con los compromisos estipulados en el diseño del Proyecto. Según los solicitantes, esto se demuestra en los temas analizados en las secciones C, D, E y F, a continuación.

#### **B. Reclamo de que el Proyecto no consultó adecuadamente con los líderes legítimos**

##### **1. Reclamo de los Solicitantes y Respuesta de la Administración**

136. Como se mencionó más arriba, un segundo reclamo importante de los Solicitantes Naso es que el Proyecto omitió consultar adecuadamente con los líderes legítimos del pueblo Naso, especialmente desde 2005 y el fracaso del proyecto de ley para establecer la Comarca Naso.

---

<sup>73</sup> . Ayuda memoria, visita de supervisión de mayo de 2003, ¶ 46.

<sup>74</sup> . Ayuda memoria, visita de supervisión de junio de 2004, ¶¶ 27, 36, 37, 38.

137. Según los solicitantes, la ejecución del Proyecto se inició en el territorio Naso con el apoyo del entonces Rey, Tito Santana. Los Solicitantes sostienen, sin embargo, que la situación del Proyecto cambió en medio de la ejecución, porque el pueblo Naso decidió en 2004 destituir a Tito Santana y designar a un nuevo rey, Valentín Santana. Los Solicitantes afirman que el PRONAT y la Administración del Banco, a pesar de lo sucedido, siguieron efectuando consultas con Tito Santana en asuntos relacionados con el Proyecto, aunque éste ya no era el representante legítimo del pueblo Naso.

**Figura 2. Reunión con los representantes de los Solicitantes Naso en Siey Kin**

**Figura 3. Reunión con Valentín Santana**

138. La Administración responde a esos reclamos indicando que no ha favorecido a una facción más que a la otra, ya que la opinión de la Administración es que ambos grupos deberían ser consultados para garantizar la participación informada de las personas afectadas por el Proyecto, en forma congruente con la OD 4.20. Desde este punto de vista, la Administración afirma que apenas supo acerca de las preocupaciones acerca de esta división, en una carta de los Solicitantes de diciembre de 2007, ha *“tratado de convencer a las autoridades del gobierno y al personal del Proyecto de la necesidad de tomar en cuenta las opiniones y preocupaciones de ambos grupos”*.<sup>75</sup>
139. La Respuesta de la Administración hace notar, además, que participar en diálogos con ambos grupos, y presionar al Gobierno para hacerlo, *“ha sido delicado”* y ha creado tensión en las relaciones con el gobierno, que reconoce a Tito Santana como el único rey Naso (véase la cronología de acontecimientos en el recuadro 3.1.). En este contexto, la Administración también hizo hincapié en la necesidad de actuar y promover la mediación entre ambos grupos.<sup>76</sup> La Administración afirmó además que *“pidió al gobierno no usar recursos procedentes del Préstamo para financiar ninguna actividad relacionada con los Naso, excepto las del proceso de mediación entre ambas facciones rivales”*.<sup>77</sup>
140. Al considerar el reclamo de los Solicitantes, es importante tomar nota de algunos acontecimientos y problemas clave que surgieron durante la ejecución del Proyecto, y que tuvieron graves consecuencias tanto para la división en el liderazgo Naso como para los reclamos relacionados con consultas incorrectas. A continuación se consideran esos acontecimientos y problemas.

---

<sup>75</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 59.

<sup>76</sup> . Aunque los Naso rechazaron la mediación externa, el Panel fue informado por la Administración de que los Naso constituyeron recientemente una comisión que representa a ambas facciones para efectos de la verificación de las fronteras territoriales. Véase la sección F, infra.

<sup>77</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 70.

## 2. Observaciones y Conclusiones del Panel

141. **La división en la comunidad política interna de los Naso y la represa de Bonyik.** Entre 2003 y 2004, mientras se estaban identificando las fronteras adecuadas de la Comarca Naso y se estaba redactando un proyecto de ley, la comunidad política interna de los Naso se dividió. La división parece haberse basado principalmente en el apoyo del entonces Rey Tito Santana a un proyecto hidroeléctrico, que sería después conocido como la represa de Bonyik.
142. La represa de Bonyik es un complejo hidroeléctrico que se está llevando a cabo en tierras previstas para la Comarca Naso. El proyecto de la represa de Bonyik se había estado discutiendo desde 1997 con el anterior Rey Naso, César Santana, y el presidente del Consejo Naso, Timoteo Bonilla. Sin embargo, el apoyo de Tito Santana al proyecto fue cuestionado por el entonces Presidente del Consejo Naso, Adolfo Villagra, y una asamblea convocada por la facción disidente designó rey al tío de Tito Santana, Valentín Santana. La asamblea fue objetada por los seguidores de Tito Santana por considerarla ilegal. Posteriormente, en 2005, se convocó a una elección supervisada por la Comisión Nacional Electoral, pero Valentín Santana se retiró, dejando a Tito Santana como único candidato y ganador de la elección.
143. Desde entonces, Tito Santana ha sido reconocido oficialmente como Rey Naso por el Directorio Nacional de Política Indígena, una dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia. El PRONAT también reconoció a Tito Santana como Rey legítimo.<sup>78</sup> El Gobierno de Panamá sigue reconociendo a Tito Santana como el único representante legítimo de los Naso.
144. El Panel también fue informado durante la investigación de que esta diferencia interna, y la falta de apoyo a la represa de Bonyik por parte de algunos Naso, es considerada por algunos como una de las razones de la suspensión, en 2005, del debate de la ley de comarcas en la Asamblea Nacional.<sup>79</sup> Además, se informó al Panel que este conflicto sobre la represa entre los Naso es una de las razones por las que el Banco Interamericano de Desarrollo retiró su oferta de financiamiento para la represa de Bonyik en 2005.
145. **Análisis de cumplimiento.** Como se dijo previamente, la OD 4.20 sobre los Pueblos Indígenas requiere un conjunto de acciones para garantizar la participación informada de los pueblos indígenas en actividades de los proyectos que puedan afectarlos. En forma importante para este análisis, afirma que “[l]a política del Banco es que la estrategia para tratar los asuntos referidos a pueblos indígenas debe basarse en la participación fundamentada de los propios pueblos indígenas.” La política añade que “la identificación de las preferencias locales a través de la consulta directa, la incorporación del conocimiento indígena en los enfoques de los proyectos y la utilización de especialistas desde una etapa inicial son actividades primordiales para cualquier

---

<sup>78</sup>. PRONAT, 2008, Cronología de las Acciones Realizadas en el Territorio Naso.

<sup>79</sup>. Algunos funcionarios del Banco creen que el rechazo a la ley de comarcas también tuvo que ver con los planes de desarrollo para el territorio Naso que incluían la construcción de la represa de Bonyik.

*proyecto que comprenda a los pueblos indígenas y sus derechos sobre recursos naturales y económicos”.*

146. La OD 4.20 también se refiere al tema de la representación de los pueblos indígenas, que se ha convertido en un tema de especial preocupación en el presente caso. En el contexto de la preparación de un IPDP, la OD 4.20 afirma que se deben diseñar y mantener mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a lo largo de la planificación, ejecución y evaluación del proyecto, orientados por asesoramiento sociológico y técnico. Las organizaciones representativas de los pueblos indígenas aportan canales eficaces para comunicar sus preferencias, y se debería incorporar a los líderes tradicionales al proceso de planificación, *“con el cuidado debido para asegurar la representación genuina de la población indígena”.*
147. En el curso de su investigación, el Panel observó los efectos de la división que surgió en la comunidad política de los Naso en 2004 entre quienes apoyaban a Valentín Santana y los que apoyaban a Tito Santana. Como se mencionó antes, la Respuesta de la Administración manifiesta que una vez que se enteró de las preocupaciones relacionadas con este cisma, por medio de la Carta de los Solicitantes de diciembre de 2007, trató de convencer a las autoridades del gobierno y al personal del Proyecto de la necesidad de considerar las preocupaciones y opiniones de ambos grupos.
148. **El Panel estableció que la Administración del Banco, desde que supo de estas preocupaciones a fines de 2007, trató de relacionarse con ambas facciones del pueblo Naso, e interactuó directamente numerosas veces con el Proyecto para realizar intentos por solucionar el conflicto.**<sup>80</sup> Los informes de las misiones de supervisión, a partir de principios de 2008, examinados por el Panel, dan cuenta de varios intentos de reunión y reuniones para tratar con ambas partes los problemas de la fracasada ley de comarca y el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72 sobre Tierras Colectivas.
149. **El Panel considera que estos esfuerzos recientes indican un intento de buena fe de parte de la Administración por garantizar que el proceso de consulta fuera significativo, y que los auténticos representantes de los pueblos indígenas Naso participaran en el proceso, de acuerdo con lo estipulado en la OD 4.20.** El Panel también toma en cuenta propuestas y esfuerzos más recientes de la Administración del Banco para promover la resolución del conflicto interno de los Naso (véase la sección F).<sup>81</sup>
150. **Sin embargo, en materia de supervisión, el Panel nota con preocupación el considerable lapso transcurrido hasta que la Administración pareció haber informado, y recomendado ciertas medidas en respuesta, sobre los riesgos planteados para los objetivos del Proyecto como consecuencia del cisma de los Naso.**

---

<sup>80</sup>. Respuesta de la Administración, Anexo 4, Cronología de la relación del Banco y del Proyecto con el pueblo Naso.

<sup>81</sup>. La Administración indicó al Panel, y los Solicitantes lo confirmaron durante la visita al terreno, que ambas facciones de los Naso, aunque todavía permanecían en desacuerdo en ciertos asuntos, coincidían en que su división no debía ser mediada por actores externos.



Este tema se trata en la sección de Asuntos de Supervisión y Sistémicos en el capítulo 5 de este Informe.

#### **D. Reclamo sobre consultas inadecuadas en relación con el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72**

##### **1. Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración**

151. La segunda preocupación de los Naso, y relacionada con la anterior, sobre el proceso de consultas del Proyecto se enfoca en la decisión del Proyecto de apoyar la Ley No. 72, promulgada en diciembre de 2008. Los Solicitantes consideran que no se hicieron consultas adecuadas con los representantes legítimos del pueblo Naso respecto al apoyo del Banco y del Proyecto a la Ley No. 72, y que esta ley se les está "imponiendo".
152. Según la Administración, su apoyo a la Ley No. 72 fue un "*esfuerzo de buena fe para enfrentar la situación de la desigualdad de los Pueblos Indígenas*" dado que algunos grupos indígenas, incluso los Naso, sin ella no habrían tenido un marco jurídico específico para lograr el reconocimiento de sus reclamos por tierras.<sup>82</sup> En cuanto a las consultas, la Administración afirma que "*ellas coincidieron con el apoyo del Proyecto al proceso de consulta relacionado con la ley de Tierras Colectivas, que gozó de amplio apoyo de otros grupos indígenas*".<sup>83</sup>
153. La Administración también observa que las controversias acerca de estas consultas ocurrieron en el marco del conflicto interno por el liderazgo de los Naso. La Administración afirma que la Ley No. 72 se discutió con todos los grupos indígenas interesados, incluso el grupo de Valentín Santana, quien reclamó que este proyecto era "*inaceptable*", y el grupo de Tito Santana, quien lo apoyó como un "*paso adelante*".<sup>84</sup> La Administración también manifestó su interpretación, según la cual la Ley No. 72 no impedía a los Naso obtener el régimen de comarca. Respecto al artículo 17 de la Ley No. 72, la Administración afirma en su Respuesta que "[a]unque el Proyecto ha apoyado el proceso de consulta para el proyecto de ley de Tierras Colectivas," ella "*no tenía información acerca de la inclusión del artículo 17 en ella*".<sup>85</sup>
154. La Administración afirma que tuvo conocimiento del artículo 17 de la ley el 8 de diciembre de 2008, cinco días después de su promulgación. Asegura además que tan pronto como la Administración conoció el artículo, se reunió internamente para

---

<sup>82</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 54.

<sup>83</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 54.

<sup>84</sup> . La Administración indica que conocía la oposición de los Primeros Solicitantes a la iniciativa del proyecto de ley de Tierras Colectivas desde principios de 2008, y en misiones de supervisión en enero y febrero de 2008 afirma que "... *Valentín Santana y otros indicaron que el proyecto de ley de Tierras Colectivas era inaceptable para los Naso, y que sólo aceptarían la comarca completa. Tito Santana dijo que, aunque aspiraba a una comarca, apoyaba el proyecto de ley de Tierras Colectivas como un paso adelante para el pueblo indígena panameño*". Respuesta de la Administración, ¶ 55.

<sup>85</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 57.

considerar sus consecuencias para todos los interesados Naso, “*así como la posición del gobierno con respecto al marco de consultas adecuado aplicable al Proyecto*”.<sup>86</sup>

155. Específicamente respecto a la controvertida "carta orgánica" a la que se refiere el artículo 17 (que se trata en más detalle en la sección E), la Administración reconoce que hubo miembros del personal del Proyecto que participaron en su preparación, afirmando que

*La Administración reconoce que el personal del Proyecto participó desde fines de diciembre de 2008 hasta mediados de febrero de 2009 en la elaboración de esta Carta, pero ni el gobierno ni el Proyecto informaron al Banco de esta participación hasta después de que la Ley fue sancionada, en respuesta a una solicitud específica de aclaración por parte del Banco.*<sup>87</sup>

156. La Administración plantea además que cuando tuvo conocimiento de las objeciones de los Primeros Solicitantes a la redacción de la carta contemplada en el artículo 17, en marzo de 2009, solicitó y recibió del Proyecto una copia del borrador de la carta y tomó varias medidas, a saber:

*(i) solicitó aclaraciones al gobierno sobre el proceso de consulta que llevó a la preparación del borrador de la Carta; (ii) pidió al gobierno que no usara recursos procedentes del Préstamo para financiar ninguna actividad relacionada con los Naso, excepto las del proceso de mediación entre las dos facciones rivales; y (iii) recomendó al gobierno que no aprobara el borrador de Carta hasta que la Administración tuviera la oportunidad de revisar los documentos solicitados e intercambiar ideas con el gobierno sobre el tema.*<sup>88</sup>

157. El Panel observa que, después de que la discusión del proyecto de ley para una Comarca Naso fue suspendida por la Asamblea Nacional en 2005, el clima en los círculos políticos del Panamá parecía no ser favorable a la aprobación de nuevas comarcas.<sup>89</sup> Más aún, el Panel observa que la Administración, en un esfuerzo por mantener el impulso a la protección de las tierras indígenas, decidió apoyar el proceso de consultas relativas a una nueva ley que se estaba proponiendo para reglamentar las tierras administradas colectivamente fuera de las comarcas establecidas. El proyecto de ley fue aprobado como Ley No. 72 de 2008 (Tierras Colectivas).

---

<sup>86</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 69. La Administración explica además que el resultado de un proceso legislativo “*está más allá de su control y responsabilidad*”.

<sup>87</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 31.

<sup>88</sup> . Respuesta de la Administración, ¶ 70.

<sup>89</sup> . En numerosas entrevistas con personal del gobierno, surge la cifra de un 10% de la población de Panamá (el supuesto componente indígena) que controla el 22% del territorio de Panamá (la superficie incluida en las comarcas). Se recurre a estos datos estadísticos para sustentar la opinión de que Panamá ha sido excesivamente generosa con sus pueblos indígenas. La Administración también informa (BTO, febrero de 2008), que circulaba alguna opinión en los círculos políticos según la cual los afropanameños comenzarían a pedir comarcas si se les seguía otorgando a los pueblos indígenas.

158. Respecto a la necesidad de consultas, la Administración enfatizó ante el PRONAT la *“importancia de una documentación completa y sistemática de los procesos de consulta y solución alternativa de los conflictos.”*<sup>90</sup> En entrevistas con la Administración, se indica que la decisión interna de apoyar la Ley No. 72 fue adoptada por consenso general, sin mucha discusión. Sin embargo, en febrero de 2008, los informes de supervisión observan la labor realizada en cuanto a la Ley No. 72 y la Administración asegura que hubo consultas *“con todos los grupos interesados.”*<sup>91</sup> La Administración afirma que el proyecto de ley de tierras colectivas fue discutido con todos los grupos indígenas interesados, incluso el de Valentín Santana, que consideraba a la ley como *“inacceptable”* y el de Tito Santana, que la apoyaba como un *“paso adelante.”*<sup>92</sup>
159. En entrevistas del Panel con Tito Santana, éste afirma libremente que fue consultado acerca de la Ley No. 72 y declara que tiene amplio apoyo en la comunidad.<sup>93</sup> Sin embargo, el grupo que apoya a Valentín Santana no ha ocultado su decidida oposición a esa ley,<sup>94</sup> mientras que Tito Santana no ha ocultado su aprobación de la misma, mientras insiste en que actuó con el pleno apoyo de los líderes de las aldeas del territorio Naso.<sup>95</sup> Si la mayoría de los Naso se opone a la ley o la apoya es difícil de dilucidar para el Panel, pero ciertamente ha habido una fuerte oposición, como se refleja en la Solicitud de Inspección.

**Figura 4. El equipo del Panel se reúne con Tito Santana**

**Recuadro 2. En sus propias palabras: el Rey Valentín Tito**

“Los reyes anteriores lucharon por una Comarca. Cuando fui electo esa fue mi lucha también. Ahora estoy viejo, pero todavía es la Comarca, no las Tierras Colectivas, lo que llegó como una sorpresa. Sin embargo, a pesar de los últimos 40 años [de diferentes gobiernos] el problema sigue. No hay una política adecuada de protección para nosotros. Aunque estamos divididos, el problema es el mismo. Todos luchamos por la tierra y nuestros derechos. Después de mi reino, los siguientes continuarán. Queremos la Comarca”.

--Rey Valentín Santana

**Recuadro 3. En sus propias palabras: el Rey Tito**

“El fracaso en aprobar la Ley de Comarcas me afectó mucho. La segunda vez, en 2005, también trabajamos duro para eso. ¿Quién estaba en contra? [Nombra a algunos de los Solicitantes]. El padre de [nombre] también estaba en contra de todo lo que hacíamos. Sigue y sigue así. Ahora se quejaron al Banco. Cinco años tienen ellos denunciándome y acusándome de toda clase de cosas. ¿Cómo le podemos creer a alguien que no es una autoridad, no está autorizado, no es representativo? Nosotros tenemos excusas porque no sabemos nada de esta situación. Los muchachos no descansan, no

<sup>90</sup>. Ayuda memoria, marzo de 2007.

<sup>91</sup>. BTO, febrero de 2008, ¶ 7.

<sup>92</sup>. BTO, febrero de 2008, ¶ 7.

<sup>93</sup>. Notas del terreno, 3 de febrero de 2010, Bocas del Toro, entrevista con Tito Santana y asesores.

<sup>94</sup>. Numerosas conversaciones con los Naso que apoyan a Valentín Santana, entre el 30 de enero y el 10 de febrero de 2010.

<sup>95</sup>. Notas de terreno, 3 de febrero de 2010, Bocas del Toro, entrevista con Tito Santana y asesores.

160. En su Informe sobre la marcha del Proyecto de diciembre de 2009, la Administración reconoce que la inclusión del artículo 17 de la Ley No. 72 y la preparación del borrador de la Carta Orgánica “*no fueron consultados adecuadamente con los Naso*”. El Informe además señala que a la luz de esto, la Administración actuó en consecuencia, con su notificación al gobierno del 18 de marzo de 2009, de que los recursos procedentes del Préstamo no debían ser usados para actividades relacionadas con el borrador de la Carta. En forma coherente con este enfoque, el 26 de mayo de 2009 la Administración envió una carta al gobierno en la que declaraba que esos gastos no eran aceptables para el financiamiento en el marco del Préstamo 7045-PA.
161. **Análisis de conformidad.** El Panel reconoce que las pruebas presentadas sobre el proceso de consulta son contradictorias. Durante su visita, el Panel oyó varios reclamos sobre la Ley No. 72 que parecían demostrar que entre los Naso existía tanto desacuerdo como incomprensión de la ley, así como información defectuosa acerca de su contenido. Muchos de los Naso con los que se reunió el Panel, sin embargo, tenían conocimiento de la ley y, como se dijo, tenían graves inquietudes acerca de sus consecuencias.
162. La Administración afirma que, haciendo un esfuerzo para mantener el impulso a la protección de las tierras indígenas, decidió apoyar el proceso de consulta sobre el nuevo proyecto de ley (posteriormente Ley No. 72) que se estaba proponiendo para regular las tierras bajo administración colectiva fuera de las comarcas establecidas. **La Administración reconoce, sin embargo, que las consultas con los Naso sobre la inclusión del Artículo 17 de la Ley No. 72 y la preparación del borrador de la Carta Orgánica fueron inadecuadas. El Panel coincide con esta evaluación.**
163. Durante su investigación, el Panel observó desacuerdo e incomprensión en cuanto al significado de la Ley No. 72 para el pueblo Naso. No es fácil comprobar si esto se debía a lo inadecuado de las consultas, pero la gran cantidad de dudas sin respuesta acerca del efecto de la ley en la aspiración Naso de tener una comarca, y del significado del artículo 17, generaron tanto ansiedad como tensiones dentro de la comunidad.<sup>96</sup>
164. El Panel observa la importancia de garantizar una amplia difusión de información entre los Naso de los temas que tengan consecuencias directas para sus derechos y reivindicaciones de tierras, tales como la Ley 72 y la carta orgánica, y además realizar consultas apropiadas y significativas. La investigación del Panel confirmó que la comprensión de la ley por parte de las comunidades indígenas Naso puede ser crucial para sus decisiones acerca de las formas adecuadas de proteger su territorio, a falta de una ley que establezca una Comarca Naso.
165. Es importante observar, además, que el conflicto interno entre los Naso ha creado una dinámica compleja y difícil de manejar para los funcionarios del Proyecto y la Administración del Banco, que puede haber contribuido a malos entendidos e

---

<sup>96</sup>. La Administración ha informado recientemente haber recibido un *Plan de Participación Indígena* (PPI) que se supone debería responder a una solicitud anterior al PRONAT de documentos con detalles sobre la secuencia exacta de consultas en el proyecto. El Panel examinó este documento pero no encontró esa lista de detalles. Ayuda memoria, noviembre de 2009, párrafo 11).

información defectuosa, o incluso desinformación, sobre los objetivos y consecuencias de la Ley No. 72. El Panel también toma en cuenta que, cuando la Administración tuvo conocimiento del borrador de Carta Orgánica y las insuficiencias de la consulta, reaccionó con rapidez para buscar más información y después para solicitar al gobierno que no usara recursos procedentes del Préstamo para actividades relacionadas con la carta orgánica o la demarcación de tierras. Esas acciones, y las consecuencias de la Ley No. 72 para las aspiraciones territoriales de los Naso, se abordan en más detalle en la sección siguiente.

## **E. Reclamo de que el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72 ha producido "un régimen indefinido de rezonificación regional" del territorio Naso**

### **1. Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración**

166. Además de las preocupaciones relativas al proceso de consulta, los Primeros Solicitantes sostienen que la decisión del Proyecto y el Banco de apoyar la Ley No. 72 es contraria a los intereses del pueblo Naso, y especialmente a su aspiración de una Comarca Naso. Las preocupaciones de los Solicitantes acerca del efecto negativo de la ley No. 72 parecen apoyarse en varias consideraciones:
167. Primero, la Ley No. 72 en general es de menor alcance que otras leyes preexistentes de comarca (por ejemplo, la Ley No. 10 que crea la Comarca Ngäbe-Buglé), especialmente en lo que corresponde a las estipulaciones que regulan la gobernanza del territorio. Los Solicitantes temen que un territorio legalizado en virtud de la Ley No. 72 tenga menos protección de los derechos territoriales de la población indígena que en virtud de una ley de comarca.
168. En segundo lugar, legalizar la tierra Naso bajo la Ley No. 72 puede impedir a los Naso obtener una comarca. Esta preocupación se refiere en especial al Artículo 17 de la ley, según el cual *“El Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante decreto ejecutivo, adoptará la Carta Orgánica del Corregimiento Indígena Comarcal Teribe del Distrito de Changuinola en la provincia de Bocas del Toro”*. Se cree que este artículo impone la adopción de una carta orgánica, lo que impediría a los Naso obtener su propia comarca, o al menos inhibiría ese proceso.
169. En tercer lugar, el *“Corregimiento Indígena Comarcal Teribe”* al que se refiere el artículo 17 representa un área geográfica considerablemente menor que el territorio originalmente delineado en el proyecto de ley de la Comarca Naso. Permitir que se adopte una carta orgánica para esta área es visto por los Solicitantes como una forma indirecta de reducir lo que será reconocido como territorio Naso.
170. Como se describió anteriormente, la Administración indica que su apoyo a la Ley No. 72 fue un *“esfuerzo de buena fe”* para afrontar los problemas de desigualdad entre los pueblos indígenas, dado que algunos grupos (incluidos los Naso) sin ella no habrían tenido un marco jurídico específico para lograr el reconocimiento de sus reclamos por

tierras.<sup>97</sup> La Administración también indica que tiene entendido que la ley no impediría a los Naso volver a intentar en el futuro obtener una comarca.

## 2. Observaciones y Conclusiones del Panel

171. El Panel halló que la Ley No. 72 se usaría principalmente para favorecer a las comunidades Embará y Wounaan que poseen la tierra en forma colectiva, pero están fuera de las comarcas designadas para ellos. La Ley No. 72 permite que estas constelaciones de comunidades reciban títulos colectivos. La Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) se refiere a 26 "territorios" que han sido legalizados.<sup>98</sup>
172. El hecho de que lo contemplado en la Ley No. 72 limite las posibilidades de lograr una futura Comarca Naso, tal como fue prevista en la ley original de la comarca, parece depender en parte de la interpretación legal del controvertido artículo 17, que se introdujo en el proyecto de ley sin consulta previa con los interesados clave, incluso al Proyecto y a la Administración. No corresponde al Panel interpretar la ley nacional; más bien, el Panel debe dilucidar si las políticas del Banco, que obligan a analizar el marco jurídico en el cual se ejecuta un proyecto, fueron seguidas por la Administración del Banco.
173. Como parte de sus actividades de preparación, evaluación inicial, y posteriormente, supervisión, el Banco analiza las leyes nacionales para garantizar que el marco jurídico nacional sea adecuado para el proyecto o programa que se va a financiar, y para hacer posible el logro de sus objetivos. El mismo análisis interno se hace respecto a la legislación y las reglamentaciones emitidas en relación con ciertas condiciones de liberación de tramos, eficacia o desembolsos, para garantizar que esa legislación sea coherente con los objetivos del proyecto o programa en cuestión. El logro de los objetivos de las políticas operativas del Banco relacionadas con los pueblos indígenas requiere una comprensión completa y exhaustiva del marco jurídico nacional, cuando la ejecución de un proyecto específico pueda afectar los derechos y aspiraciones legítimas de esos pueblos. En este sentido, la OD 4.20 contiene un cierto número de directivas adicionales que se refieren a la situación legal de los pueblos indígenas, algunas de las cuales son muy importantes para el análisis del Panel sobre el cumplimiento de las políticas.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup>. Respuesta de la Administración, ¶ 54

<sup>98</sup>. Ley No. 72 del 23 de diciembre de 2008. Cuadro de COONAPIP, 2009. El Panel subraya que el uso del término "territorios" en este caso puede no corresponder a los criterios internacionales para este término.

<sup>99</sup>. Por ejemplo, la OD 4.20 exige que "para un proyecto que afecte a los pueblos indígenas, el prestatario debe preparar un plan de desarrollo de los pueblos indígenas que sea coherente con las políticas del Banco" mientras que el ¶ 15 de la OD 4.20 establece que entre los elementos clave de los IPDP se incluya un estudio exhaustivo y acciones relacionadas con el "marco legal" y la situación de la "tenencia de la tierra" de los Pueblos Indígenas. Además, el ¶ 18 establece que la evaluación inicial del proyecto "debería evaluar... lo adecuado de las políticas y los marcos legales, las capacidades de los organismos responsables de la ejecución del plan, y la suficiencia de los recursos técnicos, financieros y sociales asignados".

174. La Respuesta de la Administración, por ejemplo, se refiere a su "interpretación" de varias estipulaciones de la Ley No. 72 y otras leyes que los Solicitantes consideran perjudiciales para sus derechos (véanse los párrafos 52 a 58 de la Respuesta de la Administración). Para efectos de su análisis legal, que no es vinculante para los prestatarios pero que contribuye a las acciones y percepciones del Banco sobre algún proyecto, el Banco frecuentemente se basa no sólo en las opiniones de las autoridades nacionales sino también en un asesoramiento jurídico nacional. En este caso, la Administración solicitó una opinión jurídica a un importante bufete nacional<sup>100</sup> (la opinión jurídica privada) para entender mejor una situación legal más bien confusa, y a veces contradictoria, relacionada con el Proyecto, que se halla en el núcleo de la preocupación de los Solicitantes. Además, la Administración obtuvo una opinión jurídica del Ministerio de Gobierno y Justicia,<sup>101</sup> y una opinión jurídica aparentemente informal del personal del PRONAT<sup>102</sup> acerca de la aplicación de ciertas estipulaciones de la Ley No. 18 del 26 de febrero de 2009, en cuanto a la demarcación y los regímenes administrativo y de propiedad de ciertas Áreas Anexas en la Comarca Ngäbe-Buglé (que se mencionan también en el capítulo 4). Como lo afirma la Administración, esos esfuerzos iniciales fueron congruentes con lo establecido en la OD 4.20 y la OP/BP 13.05.
175. **Resumen de lo establecido legalmente y acciones de la Administración.** A continuación se presenta un examen resumido de las estipulaciones legales que los Solicitantes perciben que son perjudiciales para sus derechos, su interpretación y las acciones de la Administración al respecto.
176. Como se afirma en la opinión jurídica privada, el propósito aparente de la Ley No.72 de 2008 es establecer procedimientos para solicitar y otorgar propiedad colectiva a los pueblos indígenas de Panamá que no pertenecen a las comarcas existentes. En este sentido, la Ley No. 72 parece congruente con el artículo 123 de la Constitución de Panamá, que afirma:
- El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras.*
177. La opinión jurídica privada, así como las opiniones de varios expertos consultados por el Panel, coinciden en no considerar que la Ley No. 72, por sí misma, sea un obstáculo legal para que el pueblo Naso pueda lograr la aprobación de una ley de comarcas si consiguen suficiente apoyo en la Asamblea Nacional de Panamá.
178. Sin embargo, hay diferencias importantes en los procedimientos y en la naturaleza de los derechos de propiedad establecidos por la Ley No. 72 y una posible ley de comarcas. La primera y principal es el hecho de que, mientras la Ley No. 72 permite a los grupos de los pueblos indígenas obtener títulos de propiedad colectiva sobre las tierras que han

---

<sup>100</sup>. Opinión jurídica del 4 de marzo de 2009.

<sup>101</sup>. De fecha diciembre de 2009.

<sup>102</sup>. El ejemplar recibido por el Panel no contenía fecha ni firma.

ocupado tradicionalmente, y estos títulos están protegidos por la ley y la Constitución del país,<sup>103</sup> una ley típica de comarcas, además de otorgar derechos de propiedad, establece una nueva entidad del territorio que está bajo el control de los pueblos indígenas.

179. Otras diferencias importantes tienen que ver con los procedimientos. Una ley típica de comarcas normalmente establecería las fronteras de la comarca, definiendo así las áreas que abarca el título colectivo sin recurrir a terceros. Por el contrario, la Ley No. 72 establece procedimientos más bien largos que permiten la presentación de objeciones y cuestionamientos por otros habitantes del área que puedan alegar derechos de propiedad o posesión sobre parcelas individuales de terreno. Se les otorga los mismos derechos que a los pueblos indígenas, quienes ni siquiera tienen el "derecho de preferencia" cuando los no indígenas venden sus tierras, que es un derecho común bajo las leyes de comarca.<sup>104</sup>
180. Otra fuente de preocupación para los Solicitantes Naso es lo establecido en el artículo 17 de la Ley No. 72, que indica:

*El Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante decreto ejecutivo, adoptará la Carta Orgánica del Corregimiento Indígena Comarcal Teribe del Distrito de Changuinola en la provincia de Bocas del Toro.*

181. Como se planteó anteriormente, los Solicitantes Naso se preocupan por las secuencias de lo establecido en este artículo para la creación correcta de una Comarca Naso, su principal aspiración. Las preocupaciones son de dos tipos. La primera es si la creación aparentemente implícita de un Corregimiento Comarcal Teribe Indígena impediría el establecimiento de una Comarca Naso;<sup>105</sup> la segunda es el hecho de que el territorio de un Corregimiento Teribe que ya existe, al cual en efecto es posible que se refiera la Ley No. 72, es mucho más pequeño que las aspiraciones territoriales de los Naso.
182. La Respuesta de la Administración afirma que “una vez que este artículo fue conocido por la Administración, el Banco expresó su preocupación sobre su inclusión en la Ley 72 de 2008 y sus consecuencias para la creación de un territorio Naso” y agrega que el 10 de diciembre de 2008, el Proyecto informó a la Administración que “...ahora la intención del Gobierno es poner al territorio Naso bajo la jurisdicción político-administrativa de la Provincia de Bocas del Toro”. En otras palabras, la Respuesta de la Administración confirma la legitimidad de las preocupaciones de los Solicitantes.

---

<sup>103</sup>. Los títulos colectivos otorgados por estos procedimientos son perpetuos, intransferibles, no embargables e inalienables.

<sup>104</sup>. En otras palabras, la opinión de la Administración de que la Ley No. 72 es una “medida viable aunque no ideal para mejorar el impulso hacia una mayor seguridad de la tenencia” es, hasta cierto punto, discutible, dado que los Naso son pobres y carecen de recursos y, en términos de la opinión jurídica privada, “podría haber oposición de terceros al otorgamiento de las tierras y se retrasaría el proceso de otorgamiento”.

<sup>105</sup>. Según el artículo 5 de la Constitución de Panamá, el territorio nacional está dividido políticamente en el siguiente orden jerárquico: provincias, distritos y corregimientos. La Asamblea Nacional puede crear, por medio de leyes, otras divisiones políticas del territorio, como las comarcas. En general, las comarcas son consideradas provincias, pero a la Comarca Wargandi, creada en 2000, se le otorgó el estatus de corregimiento.



183. La Administración solicitó explicaciones adicionales al gobierno “*sobre el proceso de consulta que llevó a la preparación del borrador de Carta*”, pidió “*al gobierno que no usara recursos procedentes del Préstamo para financiar ninguna actividad relacionada con los Naso*” excepto para un proceso de mediación “*entre las facciones rivales*” y pidió al gobierno que no aprobara la carta orgánica hasta no haber intercambiado opiniones con el Banco sobre este tema.
184. Después de la presentación de la Solicitud, la Administración recibió la opinión jurídica privada mencionada arriba, que llegó a ciertas conclusiones sorprendentes sobre la base de los preceptos Constitucionales, la legislación y las prácticas existentes, y la aprobación de la Ley No. 18 de 2009 que, entre otras cosas, estableció nuevos corregimientos e hizo una lista de todos los existentes en el distrito de Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro.
185. Después de apuntar que “*La autoridad para establecer y reformar la división política del país, de acuerdo al mandato constitucional, reside exclusivamente en la Asamblea Nacional, como establece el artículo 159, párrafo 7 de la Constitución Política de Panamá*” y que la “*Asamblea, por medio de la Ley 18 de 2009, modificó las fronteras del Distrito Changuinola, sin tomar en cuenta la creación de un nuevo 'Distrito Comarcal',*” la opinión jurídica privada concluye que “*Es nuestra opinión jurídica que el Artículo 17 de la Ley No. 72 no crea un 'Corregimiento Comarcal' a favor del grupo indígena Teribe*”.
186. Hasta donde el Panel puede aseverar, no se ha emitido la carta orgánica para el Corregimiento Indígena Comarcal Teribe a la cual se refiere el artículo 17 de la Ley No. 72, pero su posible emisión continúa siendo un tema de gran preocupación para los Solicitantes, especialmente a la luz de las opiniones jurídicas que se citan en la Respuesta de la Administración. En este contexto, el Panel solicitó a la Administración que lo mantuviera al día sobre cualquier evolución de este asunto, especialmente después de la emisión de la opinión jurídica privada del 4 de mayo de 2009.
187. Según la Administración, el “*gobierno ha manifestado dos intenciones contradictorias sobre cómo podrían ser reconocidos los reclamos territoriales de los Naso. Una postura... ha expresado la voluntad del gobierno de reconsiderar la creación de una Comarca Naso*”. Una segunda postura ha sido “*que el gobierno espera reconocer los reclamos territoriales de los Naso como Tierras Colectivas (en el marco de la Ley 72 de 2008).*”<sup>106</sup>
188. La Administración respondió como sigue a una solicitud del Panel de aclarar más esta situación legal y política bastante excepcional: “*No se han producido novedades legislativas ni regulatorias de las que tengamos conocimiento, que en nuestra opinión puedan necesitar una nueva opinión jurídica. Tenemos entendido que el Panel ha sostenido discusiones en Panamá con el bufete que preparó la opinión jurídica.... La*

---

<sup>106</sup>. Nota de la Administración en respuesta a preguntas del Panel de Inspección, del 27 de mayo de 2010 [de aquí en adelante: Nota de la Administración del 27 de mayo de 2010].

*Administración no tiene objeciones a que el panel busque más aclaraciones de la firma o de cualquier otra fuente jurídica en Panamá si lo considera necesario”.*<sup>107</sup>

189. El Panel reconoce las buenas intenciones de la Administración pero señala que supervisar proyectos no es el papel del Panel. La situación legal y regulatoria sigue siendo confusa y puede llevar a una situación perjudicial para los derechos y aspiraciones de los Solicitantes.
190. **Análisis de cumplimiento.** Aunque la Administración no puede ser considerada responsable de los actos legislativos de un país soberano, tal como se reconoce en la Respuesta de la Administración, las directivas OD 4.20 y OP/BP 13.05 aportan orientaciones sobre cómo dar seguimiento a este tipo de situación. La Respuesta de la Administración enumera algunas medidas tomadas por el Banco para cumplir con esas políticas frente al rechazo de la ley de comarca para los Naso y la aprobación de nuevas leyes consideradas perjudiciales para los derechos y aspiraciones de ambos grupos de Solicitantes, y que tienen un impacto directo sobre las actividades de demarcación y delimitación del Proyecto. Debería tomarse en cuenta, sin embargo, que algunos informes del avance del proyecto mencionan un cierto número de esfuerzos por parte del Banco.
191. En verdad, la Administración no hizo seguimiento a varias opiniones jurídicas e informaciones sobre novedades legales y regulatorias que eran inconcluyentes y algunas veces contradictorias, y perjudicaban directamente los derechos y aspiraciones de los Solicitantes; el no hacer el seguimiento tuvo un impacto negativo sobre la ejecución del Proyecto y el logro de sus objetivos respecto a los pueblos indígenas. La Administración decidió suspender informalmente los desembolsos para ciertas actividades del Proyecto que afectan a los Naso. **El Panel considera que la suspensión es coherente con lo establecido en la OP/BP 13.05, pero también considera que una situación tan contradictoria como esta justifica que se soliciten más explicaciones al prestatario para que se logre una completa conformidad con la OP/BP 13.05 y el objetivo de la OD 4.20, con el fin de responder a las preocupaciones de los beneficiarios a quienes está dirigido el Proyecto.** Lamentablemente, muchos de los problemas sin resolver van a permanecer después del cierre del Préstamo y muchos agentes podrán incluso culpar al Proyecto de ellos.
192. A la luz de las observaciones mencionadas anteriormente y los hechos observados, **el Panel opina que la decisión de la Administración de apoyar el proceso de aprobación de la Ley No. 72 fue una medida de buena fe que parecía razonable ante la situación política existente.** El Panel ha encontrado que la decisión no puede considerarse un retroceso deliberado respecto al compromiso establecido en el DEP de apoyar las aspiraciones del pueblo Naso. **Sin embargo, el Panel concluye que esta decisión, coherente con la política de Supervisión de Proyectos, debió haber sido seguida de esfuerzos más intensos para aclarar las ambigüedades de la Ley No. 72 respecto a las aspiraciones territoriales de los Naso.**

---

<sup>107</sup>. Nota de la Administración del 27 de mayo de 2010.

## F. Reclamo de que las acciones del Proyecto están asociadas a invasiones de tierras Naso

193. Un último y básico reclamo de los Solicitantes es que, después de que se suspendió la discusión de la ley de comarca en 2005, el Proyecto y la Administración no hicieron el seguimiento de ciertas actividades del Proyecto, como la verificación y demarcación de sus fronteras territoriales. Esta omisión, afirman, los dejó sin protección.
194. En relación con esto, el Panel resalta la afirmación del DEP, según la cual "*la delimitación y la demarcación son necesarias*" para garantizar derechos a la tierra a los pueblos indígenas, aunque "*no son suficientes*". El proyecto adoptó un enfoque más amplio, al incluir actividades como "*la evaluación de conflictos potenciales en torno al uso de la tierra y los recursos o superposiciones con pueblos no indígenas*", y "*la resolución satisfactoria de esos conflictos*". En el PAD se especifica la necesidad de tomar varias medidas destinadas a identificar y resolver conflictos potenciales sobre tierras y recursos,<sup>108</sup> expresa la preocupación de que los territorios de algunos pueblos indígenas se superponen tanto con áreas protegidas como con áreas potenciales de regulación de la tierra,<sup>109</sup> y formula el objetivo de "*apoyar la creación y consolidación de las áreas indígenas, tanto establecidas como por establecer*", dentro del área del Proyecto.<sup>110</sup>

Figura 5. Reunión con la comunidad Naso de Solon

195. Por lo tanto, un elemento clave que subyace a la alegada omisión en cuanto a proteger a las tierras de los Naso se relaciona con el manejo y la resolución de los conflictos de tierras, incluso acciones de verificación de las fronteras territoriales propuestas originalmente para la comarca. Más concretamente, los Solicitantes alegan que la falta de

---

<sup>108</sup>. PAD, pp. 7-8, 14. En el PAD se afirma que "El Proyecto apoyará medidas dirigidas a mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la tierra y otros recursos naturales, y promoverá su participación en el proceso de reconocimiento de los derechos y demarcación de tierras. La creación de los territorios indígenas todavía pendientes, así como la consolidación de las Comarcas ya creadas, se incluirán como un subcomponente específico del proyecto. La consolidación de los territorios de los pueblos indígenas incluye, no sólo actividades técnicas relacionadas con la demarcación, sino también actividades complementarias tales como: i) evaluaciones socioeconómicas y ecológicas; ii) evaluaciones rápidas de la naturaleza, magnitud y alcance de los conflictos potenciales; iii) resolución de los conflictos de tenencia de la tierra y otros relacionados con ellos; iv) fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas (Congresos, Consejos, etc.) para administrar su territorio; y v) apoyo al diseño o la finalización de las Cartas Orgánicas y otras reglamentaciones y normas relativas a la administración de los territorios de tierra firme".

<sup>109</sup>. PAD, p. 14. A este respecto, en el PAD se afirma que la opción de emprender actividades de regularización de la tierra sin el componente sobre áreas protegidas y tierras indígenas fue rechazada porque, entre otras razones, esto "*excluiría, en forma inaceptable, a los más pobres de los pobres, los pueblos indígenas de Panamá (algunos de cuyos territorios se superponen con áreas protegidas y con áreas potenciales de regulación de tierras)*" de la posibilidad de recibir servicios relacionados con la tierra y los beneficios concomitantes a la tenencia segura y equitativa de la tierra.

<sup>110</sup>. PAD, p. 50.

protección por el Proyecto de los derechos de los indígenas a la tierra frente a reclamos e intereses rivales, y la omisión de la Administración de dar seguimiento a las obligaciones del prestatario respecto a los Naso, llevaron a lo siguiente:

- la aprobación del proyecto hidroeléctrico de Bonyik<sup>111</sup> en tierras reclamadas por los Naso, y
- el desalojo forzado, proveniente del conflicto sobre la tierra con la empresa de ganadería Ganadera Bocas.

196. A continuación se consideran estos dos problemas, que han sido la fuente de conflictos y divisiones profundas.

### **1. Aprobación del proyecto hidroeléctrico de Bonyik**

197. La Estrategia de Pueblos Indígenas (IPS) del Proyecto planteó el establecimiento de la Comarca Naso como máxima prioridad *"porque la situación se consideraba urgente"*. Uno de los problemas identificados en la IPS fue la superposición del territorio Naso con el Parque Internacional La Amistad y el hecho de que este territorio es *"parte de la cuenca del complejo hidroeléctrico de Bonyik"*. El IPS señala que la *"solución de estas jurisdicciones superpuestas... es probablemente la mejor garantía de protección de la cuenca y de importantes sectores del parque"*.

198. Alrededor de la época en que se estaba discutiendo el proyecto de ley para una Comarca Naso en la Asamblea Nacional hubo discusiones sobre la represa de Bonyik, se firmó un acuerdo y esto tuvo ramificaciones políticas subsiguientes para los Naso. La represa está incluida en el área definida como parte de la Comarca Naso, según el borrador de proyecto de ley discutido en 2005, que nunca fue aprobado. Sin embargo, dado que la ley de comarca fracasó en la Asamblea Nacional, los Naso quedaron en una posición mucho más débil en las conversaciones relativas a la represa que si hubieran tenido su propia comarca.<sup>112</sup>

199. El Panel observó durante su proceso de investigación que la represa de Bonyik ha sido una de las raíces de las graves divisiones dentro del pueblo Naso. Durante su visita, el Panel se reunió con miembros de comunidades Naso que habitan cerca del sitio, quienes expresaron serias preocupaciones, no sólo acerca de los impactos potenciales de esta represa, sino también porque había sido aprobada incorrectamente en tierras Naso. El

---

<sup>111</sup>. El tema de la "zonificación indefinida" se refiere al hecho de que, sin la comarca, no habría impedimento de tipo zonal para la entrada de las Empresas Públicas de Medellín en la zona reclamada para la Comarca Naso, aparte de las restricciones de Palo Seco. La "inversión privada" también se refiere primordialmente a la cuestión de la represa de Bonyik, pero también incluye una concesión turística.

<sup>112</sup>. Como se ha dicho en otra parte de este Informe, el establecimiento de una comarca no es una "cesión" de la jurisdicción del Estado, pero sí crea una entidad autónoma en la cual la autoridad del pueblo indígena está integrada en lo político y administrativo. Aunque el Panel no desea opinar acerca de temas o resultados legales específicos, el establecimiento de una comarca habría proporcionado a los Naso una base legal más sólida en las negociaciones relacionadas con actividades como la propuesta represa de Bonyik.

Panel también conoció que esta actividad era apoyada por Tito Santana, quien firmó un acuerdo en 2004 con la empresa promotora del proyecto de represa para que éste pudiera avanzar, y fue un factor clave en la división del liderazgo Naso. Algunas personas, incluso personal del Banco, han expresado la opinión de que la represa de Bonyik, y la falta de apoyo hacia ella por algunos de los Naso, pueden haber sido también un factor que contribuyó a que la Asamblea Nacional no aprobara el proyecto de ley de Comarca Naso.

200. El Panel constata la tensión y conflictos que se derivaron de las actividades y decisiones asociadas con la represa de Bonyik durante esos años intermedios de la ejecución del Proyecto. La Administración ha informado al Panel que el Banco no ha aportado ningún financiamiento para la represa de Bonyik, y el Panel observa que los esfuerzos de la Administración en los primeros años de la ejecución del Proyecto para apoyar el proyecto de ley de Comarca Naso representan un intento significativo, aunque no logrado, de responder a las necesidades territoriales de los Naso en este contexto más amplio.
201. En términos de la supervisión del Proyecto, sin embargo, la Política del Banco requiere que la Administración identifique problemas rápidamente, a medida que surjan durante la ejecución, y recomiende al prestatario algunas formas de solucionarlos. Aunque no es posible responsabilizar a la Administración por acciones no financiadas por el Banco, tiene una responsabilidad de identificar prontamente, y recomendar maneras para hacer frente a acciones o acontecimientos en el contexto del Proyecto que puedan debilitar los objetivos fundamentales del Proyecto.
202. Según varias versiones, los acontecimientos que iban ocurriendo con relación a la represa de Bonyik en los años intermedios de la ejecución del Proyecto se entrelazaron con esos problemas. Esto no era de sorprender, ya que la Administración misma había advertido de esta cuestión y la necesidad de vigilarla de cerca durante la Preparación del Proyecto, y una de las prioridades específicas para los Naso incluidas en el PAD era "*establecer mecanismos de negociación entre las partes: la comunidad de los Teribe y sus autoridades, la estación hidroeléctrica de Bonjic...*".<sup>113</sup> El Panel observa, sin embargo, que los archivos de supervisión del Banco del período 2004-2007 ignoran la cuestión de Bonyik y sus consecuencias desastrosas, en relación con sus repercusiones políticas para los Naso, tanto en lo interno (el cisma entre los Naso) como en lo externo (la posibilidad de que los proponentes de Bonyik hayan logrado socavar el proyecto de ley de Comarca Naso en la Asamblea Nacional). Se debe concluir que, o bien la Administración del Banco no conocía la situación, o bien decidió pasarla por alto durante esos años (véase el capítulo 5 sobre supervisión y asuntos sistémicos).

## **2. La delimitación de tierras y el conflicto con la Ganadera Bocas**

203. Como se señaló antes, durante los años iniciales de la ejecución del Proyecto, este contrató a una ONG Kuna, la Fundación Dobbo Yala, para que preparara un diagnóstico del territorio Naso, con el fin de identificar las fronteras de la Comarca Naso propuesta.

---

<sup>113</sup>. PAD, p. 94.

204. Según el estudio de Dobbo Yala (*Estudio Socio-Económico y Tenencial del Territorio Naso Tjer Di*), existían 57 puntos de conflicto en 13 áreas comprendidas en las fronteras propuestas para la comarca. En el mismo año 2002, sin embargo, la mayor parte de esos conflictos se había resuelto y la mayoría de los ocupantes de esas tierras habían aceptado las fronteras propuestas para la comarca. El conflicto remanente más importante se refería al Predio 42, un área en discusión entre los Naso y una finca de ganadería, Ganadera Bocas, S.A.
205. En 2006, el PRONAT inició un proceso de verificación de los conflictos alrededor de la frontera propuesta para la Comarca Naso que fueron identificados en el primer diagnóstico<sup>114</sup>, y encontró que la mayoría de los 57 conflictos se habían resuelto, con la visible excepción del conflicto con la finca ganadera.
206. El PRONAT determinó que este conflicto era suficientemente grave como para que se hiciera una visita conjunta, en agosto de 2006, de una comisión formada por representantes del Directorio Nacional de Política Indígena, la Comisión Nacional de Fronteras y la Unidad de Territorios Indígenas del PRONAT, que intentó resolver el conflicto por medio del diálogo sobre el terreno. La comisión también incluyó a la alcaldía de Changuinola, a representantes de la Ganadera Bocas, y a ambos reyes Naso,<sup>115</sup> aunque el gobierno sólo reconocía a uno de ellos, Tito Santana, como legítimo.
207. En la aldea de San San Druy, esta comisión encontró 28 casas dentro de la posesión de la Ganadera Bocas (Predio 42), 16 de ellas con aproximadamente dos años de residencia y 12 todavía en construcción. De estos 12 propietarios, 10 estaban dispuestos a salir del predio. Además, se encontraban dos cementerios familiares más antiguos en el Predio 42. En la aldea de San San la comisión encontró 18 casas en el Predio 42, 10 de ellas habitadas por aproximadamente un año y el resto en construcción.<sup>116</sup> Un funcionario del PRONAT que había participado en la proposición inicial de fronteras de la Comarca Naso y en el intento de reconciliación de 2006, informó al Panel que, aunque no había violación de la propiedad de la Ganadera Bocas en 2003 por familias Naso, para 2006 ya existía claramente esta violación.<sup>117</sup>
208. Sin embargo, la comisión también constató que las cercas construidas en los últimos años por la Ganadera Bocas no correspondían a las indicadas en un mapa anterior del terreno de la Ganadera Bocas presentado por un supervisor. Y tampoco correspondían a las cercas que aparecían en un mapa del terreno, de 1911, vendido por la United Fruit a la Ganadera Bocas. Más aún, parte de las tierras de la Ganadera Bocas, las que están

---

<sup>114</sup>. PRONAT. Reunión de Concertación y Jornada de Campo. Propuesta Técnica para Facilitar el Diálogo y Resolución del Conflicto entre el Pueblo Naso Tjër Di y la Empresa Ganadera Bocas, en el área de San San y San San Druy. Del 9 al 17 de agosto de 2006 (la fecha real de la visita fue del 13 al 21 de agosto de 2006). (De aquí en adelante: PRONAT. Reunión de Concertación y Jornada de Campo).

<sup>115</sup>. PRONAT. Del 9 al 17 de agosto de 2006 (la fecha real de la visita fue del 13 al 21 de agosto de 2006).

<sup>116</sup>. PRONAT. Del 9 al 17 de agosto de 2006 (la fecha real de la visita fue del 13 al 21 de agosto de 2006).

<sup>117</sup>. PRONAT. Reunión de Concertación y Jornada de Campo.

cercanas a las pendientes situadas al borde del valle donde se encuentra la comunidad de La Tigra, habían sido cedidas a la Reina Naso Rufina Santana, porque sin ello la comunidad no habría tenido terreno plano alguno donde ubicarse. La cerca construida recientemente también atravesaba tierras pertenecientes al Estado. Según el informe de PRONAT sobre la reunión, aunque todos los actores presentes estaban dispuestos a discutir soluciones, la comisión del gobierno sostuvo que sólo Tito Santana tenía la autoridad para negociar cualquier solución concreta, mientras que los organismos del gobierno que investigaban el caso no estaban representados por personas que pudieran comprometerse con una solución concreta en esa visita. Por lo tanto, se decidió enviar el proceso a niveles superiores del gobierno para que continuara.<sup>118</sup>

209. En una segunda visita de la comisión, el 23 de octubre de 2006, solamente participaron por los Naso, Tito Santana y sus asesores. En una visita posterior, el 13 y 14 de noviembre, los seguidores de Valentín Santana (los Solicitantes) afirmaron que no apoyarían el proceso de verificación de las fronteras de la comarca a menos que el gobierno reconociera a Valentín Santana como rey.
210. El 2 de noviembre de 2007, la ONG Alianza para la Conservación y Desarrollo (ACD) expresó sus preocupaciones acerca del fracaso del proyecto de ley para la Comarca Naso y del rechazo del gobierno a reconocer la condición de rey que reclamaba Valentín Santana.<sup>119</sup> El 6 de diciembre, los Solicitantes se quejaron ante la Administración de los mismos problemas y solicitaron una visita al terreno, y pidieron que toda la actividad sobre las fronteras fuera suspendida. El PRONAT respondió identificando a los Solicitantes como "*sectores opuestos al avance de los proyectos de inversión*", pero la Administración suspendió el apoyo a la actividad sobre las fronteras Naso.<sup>120</sup>
211. El conflicto por tierras con la Ganadera Bocas se agravó en 2009, cuando, después de varias advertencias, fueron desalojados violentamente de sus casas varios miembros de las comunidades Naso de San San Druy y San San en dos oportunidades entre marzo y noviembre, por orden de un tribunal y a petición de la Ganadera Bocas. Se informó al Panel que este desalojo había comprendido la destrucción de un centro comunitario, de cultivos y de árboles varias veces durante el año. El Panel también fue informado de que los funcionarios del PRONAT recibieron instrucciones de no intervenir en el asunto para verificar los auténticos linderos legales de las propiedades de la compañía, aunque el PRONAT había realizado un estudio, tres años antes, que descubría algunas fallas en la delimitación original de las fronteras de la Comarca Naso.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup>. PRONAT. Reunión de Concertación y Jornada de Campo.

<sup>119</sup>. Cronología de las relaciones del Banco y del Proyecto con el pueblo Naso, Anexo 4 del Informe de Habilitación y Recomendaciones del Panel de Inspección, p. 43.

<sup>120</sup>. Archivo "Informes sobre los Naso", diciembre de 2008.

<sup>121</sup>. PRONAT. Reunión de Concertación y Jornada de Campo. Propuesta Técnica para Facilitar el Diálogo y Resolución del Conflicto entre el Pueblo Naso Tjër Di y la Empresa Ganadera Bocas, en el área de San San y San San Druy. Del 9 al 17 de agosto de 2006 (la fecha real de la visita fue del 13 al 21 de agosto de 2006). La debilidad consistía en el hecho de que el estudio original de las fronteras de Dobbo Yala, de 2003, contenía algunas fronteras arbitrarias que no coincidían con la pretensión de la Ganadera Bocas sobre las tierras.

212. **La opinión del Panel es que la falta de determinación de las fronteras de la comarca propuesta puede haber contribuido al agravamiento gradual de los conflictos de tierras, que posteriormente llevaron a los desalojos, en 2009, de algunas familias Naso, de las que se juzgó que estaban invadiendo tierras de la Ganadera. Sin embargo, el Panel también destaca que el conflicto interno de los Naso parece haber tenido también un papel importante en impedir una solución para estos problemas.** Tito Santana alega que ciertas familias que se oponen a él han creado el problema deliberadamente.<sup>122</sup> Mostró al Panel un documento firmado por unas sesenta familias del área, que protestaban por la "invasión" del predio 42 por otras familias, porque los problemas que estaban causando habían impedido que las familias que protestaban recibieran ciertas ayudas del Estado.<sup>123</sup> Las conclusiones de la Comisión Nacional de Fronteras y del PRONAT indican que los Naso invadieron una propiedad privada. Por el contrario, Valentín Santana y algunos Naso de San San Druy dicen que siempre han estado allí.<sup>124</sup>
213. En entrevistas efectuadas con el personal del Banco y en archivos examinados por el Panel, se observa que en los seis meses siguientes al fracaso del proyecto de ley de la Comarca Naso en la Asamblea Nacional, el Proyecto emprendió actividades para verificar las fronteras propuestas (delimitadas), especialmente en lo que respecta al conflicto entre la Ganadera Bocas y las comunidades de San San y San San Druy.
214. Los hechos verificados por el Panel no indican que el Proyecto haya hecho caso omiso de la delimitación y protección de las tierras de los Naso en su última etapa. Aunque los memorandos de las misiones de supervisión realizadas en 2005 y 2006 no mencionan los conflictos en el territorio Naso, el PRONAT estaba sin duda emprendiendo acciones. En la proposición de un Proyecto reestructurado, el PRONAT también propuso un presupuesto para "consolidar" el territorio Naso y para asesorar a los Naso en "el establecimiento de sus propias normas."<sup>125</sup> El Panel concluye que, aunque la verificación de las fronteras propuestas para el territorio Naso entre 2004 y 2006 pudiera haber impedido el empeoramiento gradual de los acontecimientos, no puede hacerse responsable al Banco del desalojo violento de miembros de los Naso en 2009.
215. **Al mismo tiempo, el Panel identificó preocupaciones importantes acerca de las actividades de supervisión respecto a estos problemas.** El Panel constata que el Proyecto, por sus mismos términos, implica una responsabilidad de llevar a cabo acciones que manejen y resuelvan los conflictos, con el fin de promover y consolidar los derechos

---

<sup>122</sup> . PRONAT. Reunión de Concertación y Jornada de Campo. Propuesta Técnica para Facilitar el Diálogo y Resolución del Conflicto entre el Pueblo Naso Tjër Di y la Empresa Ganadera Bocas, en el área de San San y San San Druy. Del 9 al 17 de agosto de 2006 (la fecha real de la visita fue del 13 al 21 de agosto de 2006).

<sup>123</sup> . Notas de visita al terreno, 3 de febrero de 2010, Bocas del Toro, entrevista con Tito Santana y sus asesores.

<sup>124</sup> . Notas de visita al terreno, 3 de febrero de 2010, Bocas del Toro, y Notas de visita al terreno, 8 de febrero de 2010, San San Druy.

<sup>125</sup> . Misión de Supervisión, noviembre de 2005.



a la tierra de los pueblos indígenas afectados. Los temas de supervisión se abordan en la última parte del Informe (véase el capítulo 5, cuestiones de supervisión y sistémicas).

216. Como se plantea en la siguiente sección, hay señales de mejoría. La Administración ha informado al Panel que ahora existe una comisión Naso para la cuestión de las fronteras que comprende a ambas facciones. Además, el antiguo acuerdo entre la Reina Rufina Santana y el propietario de la empresa, que contemplaba la cesión de algunas tierras a los Naso, ahora puede ser formalizado, beneficiando a la comunidad de La Tigra. Dada la gravedad de este conflicto específico, el Panel constata la importancia, como una cuestión de supervisión, del compromiso activo del Banco con los esfuerzos para manejar y resolver el conflicto con la Ganadera Bocas, en correspondencia con las políticas pertinentes del Banco.

### **G. Acciones recientes del Banco y acontecimientos posteriores a la Solicitud**

217. Como se observó antes, la Administración del Banco previó ciertos pasos para manejar las preocupaciones del pueblo Naso planteadas en su Solicitud de Inspección. Esas acciones se indican a continuación.

#### **1. Preparación de un IPDP**

218. Tomando en cuenta las preocupaciones señaladas anteriormente, la Administración afirma en su Respuesta a la Solicitud de Inspección que decidió preparar un IPDP para el proyecto.<sup>126</sup> Se concluyó un borrador del mismo en diciembre de 2008. Sin embargo, puesto que la Administración encontró que este borrador de IPDP de 2008 no cumplía con los requisitos de la OD 4.20, apoyó algunas medidas más para finalizar el IPDP, que, según la Respuesta, debería estar terminado en agosto de 2009.
219. El informe de avance sobre la ejecución de estos pasos propuestos indica que, aunque el IPDP estaba listo, el gobierno todavía no lo había enviado al Banco y que "*el gobierno ha acordado finalizar las consultas al respecto con los grupos interesados clave para el 15 de diciembre de 2009*".<sup>127</sup> En reuniones con personal del Banco en marzo de 2020, la Administración informó que había recibido un IPDP y que este era satisfactorio.
220. Aunque este documento llega sumamente tarde en la ejecución del Proyecto, la Administración informó al Panel que lo considera importante, como un modelo de la forma en la que otros proyectos similares deberían enfocar la regularización de las tierras indígenas. La Administración también opina que la omisión de la difusión de las intenciones y planes del Proyecto para el subcomponente indígena será rectificada con la difusión de este documento.

---

<sup>126</sup>. Respuesta de la Administración, ¶ 106.

<sup>127</sup>. Plan de Acción de la Administración, incluido en la Respuesta de la Administración (de fecha 20 de abril de 2009) A Las Solicitudes de Inspección del Proyecto Panamá: Administración de Tierras (Préstamo No. 7045-Pan).

221. El Panel dispone ahora de este IPDP, pero ha concluido en que el mismo no contiene los elementos de un IPDP tal como los requiere la OD 4.20, a la que se aludió arriba.<sup>128</sup> El Panel toma en cuenta y valora el esfuerzo y la intención que subyacen a la acción de la Administración en este asunto. **Sin embargo, la opinión del Panel es que el nuevo documento sólo podría servir como un modelo positivo para subsiguientes IPDP en Panamá si incluyera los elementos de un IPDP exigidos por la política del Banco, lo que, en opinión del Panel, no hace.** El Panel también observa que el propósito de este llamado IPDP no parece haber sido expresado con claridad y no es entendido adecuadamente ni compartido por la autoridad del Proyecto.

## **2. Nuevos acontecimientos y acciones para responder a las preocupaciones acerca de la Comarca, la Ley No. 72 y los conflictos de tierras.**

222. Como se expresó en el resumen de la Respuesta de la Administración incluido en el capítulo 1, como respuesta a la Solicitud de Inspección, la Administración propuso una serie de medidas para hacer seguimiento a las preocupaciones de los Solicitantes y tratar de responder a ellas. Algunas de esas medidas, incluso la solicitud de aclaración de las consecuencias legales de la Ley No. 72 y otras leyes promulgadas recientemente en Panamá para los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, son tratadas en secciones específicas de este informe.
223. La Administración preparó un informe de avance sobre la situación de la adopción de esas medidas en diciembre de 2009. El informe de avance se adjunta a este Informe en el Anexo 3. En el informe de avance, de las 15 medidas identificadas para responder a las preocupaciones de los Solicitantes Naso y Ngäbe, la Administración afirma que seis de ellas concluyeron, cuatro estaban en proceso, y cinco estaban incompletas.
224. En general, el Panel quisiera resaltar la importancia de una serie de otras medidas recientes de la Administración del Banco, incluso medidas tomadas sobre el terreno, para responder a preocupaciones acerca de la Comarca Naso, la Ley No. 72 y los conflictos en curso acerca de las fronteras terrestres. Se han efectuado misiones frecuentes de supervisión en el área del Proyecto desde noviembre de 2009, casi una visita por mes, puesto que la fecha de cierre del Proyecto fue pospuesta hasta junio de 2010.
225. Respecto al conflicto entre los Naso, la Administración informó al Panel que han ocurrido avances en 2010 en cuanto a lograr que las dos facciones Naso trabajen juntas. En noviembre de 2009, en el contexto de una misión del Banco Mundial, ambos grupos acordaron trabajar juntos con el PRONAT para tratar el problema relacionado con la Ganadera Bocas. Más recientemente, el 3 de marzo de 2010, bajo los auspicios del PRONAT, Valentín Santana y Tito Santana formaron una comisión (compuesta por 10

---

<sup>128</sup>. Específicamente, el IPDP no está en concordancia con el ¶ 14 (a), un plan de desarrollo basado en las opciones preferidas por los Ngäbe, y (b) la previsión de tendencias negativas; ni con el ¶¶ 15 (d) Estrategia para la Participación Local, (e) Identificación Técnica de Actividades de Desarrollo o Mitigación, (f) Evaluar las Capacidades y Necesidades de los Organismos Gubernamentales encargados de los Pueblos Indígenas, (g) Cronograma de Ejecución, y (h) Seguimiento y Evaluación Independientes.

miembros, entre ellos Valentín Santana y Tito Santana) para trabajar juntos en la tarea de completar la delimitación del territorio Naso.

226. El 14 de abril de 2010 una misión del Banco Mundial se reunió con la comisión de los Naso (reunión a la que asistieron Valentín Santana y Tito Santana). Según la Administración, la comisión expresó su satisfacción con la receptividad del Banco a sus preocupaciones, pero temían que no fuera entregado el apoyo financiero del PRONAT para las actividades de la comisión. Aunque el personal del Banco ha solicitado al PRONAT que sea más receptivo hacia esas preocupaciones, el liderazgo del PRONAT duda en otorgar más apoyo, dada la posición tomada por el Directorio de Pueblos Indígenas a favor de un título colectivo sobre la tierra, en lugar de una comarca, y el personal del Banco sigue insistiendo ante el PRONAT en cuanto a la necesidad de apoyar a la comisión de los Naso.
227. Quedan sin resolver asuntos críticos tanto para los Naso como para los Ngäbe. Al mismo tiempo, el Panel ha recibido información de los Solicitantes y la Administración sobre algunas novedades al respecto, entre otras, indicios de que puede haber una nueva presentación del proyecto de ley de una Comarca Naso a la Asamblea Nacional.
228. **El Panel resalta y elogia a la Administración del Banco por estas acciones de supervisión ampliada más recientes, que el Panel considera están en concordancia con la OP/BP 13.05 y la OD 4.20. Los solicitantes también han manifestado al Panel su reconocimiento de estos esfuerzos de la Administración del Banco.** La Administración también señaló al Panel que sigue transmitiendo al gobierno la importancia de realizar "consultas adecuadas"<sup>129</sup> con los pueblos indígenas y la importancia de incluir las recomendaciones del personal del Banco en la ejecución del Proyecto.

---

<sup>129</sup>. Respuesta de la Administración, págs. 20-21, ¶ 80.

## Capítulo 4: Cuestiones relacionadas con el pueblo Ngäbe

### A. Generalidades

229. En este capítulo se abordan las cuestiones planteadas por los solicitantes Ngäbe (los Segundos Solicitantes) en su Solicitud de Inspección al Panel. Está organizado en torno a los cinco reclamos principales de su solicitud, incluidas cuestiones e inquietudes afines que los Solicitantes elevaron a la atención del Panel durante las investigaciones realizadas por éste a fines de enero de 2010. Estos reclamos tienen que ver con acciones y omisiones en el marco del proyecto que, según los solicitantes, han afectado en forma adversa la tierra y los derechos territoriales de los pueblos indígenas Ngäbe en la provincia de Bocas del Toro en la zona occidental de Panamá.
230. El primer reclamo de los Segundos Solicitantes es que el proyecto no logró identificar ni dar prioridad a la necesidad de verificar y demarcar las llamadas Áreas Anexas<sup>130</sup> a la comarca de Ngäbe-Buglé. Creen que este error contribuyó a una situación en la cual las tierras Ngäbe se han dejado sin protección ante las presiones de urbanización y usurpaciones durante el curso de muchos años de ejecución del proyecto, en forma contraria tanto a los objetivos generales del Proyecto como a la política del Banco.
231. Segundo, los Solicitantes sostienen que las consultas realizadas con las comunidades indígenas rurales que viven las Áreas Anexas fueron inadecuadas, tanto al inicio del Proyecto como durante la ejecución del mismo. Los solicitantes opinan que las consultas que se llevaron a cabo en el marco del proyecto debieron haber contado con un enfoque más participativo y oportuno, como lo requiere la OD 4.20 de la política del Banco sobre pueblos indígenas, a fin de asegurar la participación fundamentada de las comunidades afectadas. Sostienen que dicho enfoque hubiera producido ofertas de tierra más aceptables a las personas de estas áreas. Más específicamente, afirman que los defectos del proceso de consulta llevaron a que se incluyeran ofertas de “polígonos” (áreas de tierra) en la delimitación de las áreas anexas que no fueron aceptables para las comunidades Ngäbe afectadas.
232. Tercero, los Solicitantes afirman que el marco legislativo cambiante, en especial en lo referente a la Ley No. 18 de 2009 que establece nuevas unidades de gobierno local en su zona, afecta la integridad de la comarca Ngäbe-Buglé.
233. Cuarto, los Solicitantes elevaron un reclamo adicional a la atención del Panel durante el curso de su investigación: posibles cambios en los límites de la comarca misma que dejaron inapropiadamente a una gran comunidad Ngäbe, Norteño, fuera de la comarca Ngäbe-Buglé pero contigua a ella. Los Solicitantes y miembros de la comunidad expresaron gran inquietud de que algo estuvo mal en este proceso de demarcación.

---

<sup>130</sup> Como se describe en otra parte en este informe, las “Áreas Anexas” son, según la Ley No. 10 de 1997, áreas de tierra que son el hogar de los pueblos indígenas Ngäbe y que, en un sentido legal están “anexas” a la principal comarca Ngäbe-Buglé creada en esa Ley. La Ley No. 10 se había aprobado antes del proyecto y estipulaba, entre otras cosas, la delimitación y demarcación de esas áreas anexas, como se describe en mayor detalle en este capítulo.

234. Por último, y relacionado con lo anterior, los Solicitantes creen que algunas consultas deficientes y métodos inadecuados de determinar los límites del área anexa han facilitado invasiones y usurpaciones de sus tierras ancestrales. Una de las usurpaciones sobre las cuales se quejan es la relacionada con el proyecto hidroeléctrico Chan 75, que se está llevando a cabo en tierra que reclama el pueblo Ngäbe.
235. En este capítulo se analizan estas gestiones y reclamos, con concentración en si la Administración del Banco cumplió con las políticas pertinentes del Banco y, en caso negativo, si dicho incumplimiento llevó a daño o daño potencial a los Solicitantes y las comunidades afectadas. Conforme al mandato del Panel, se consideran estas cuestiones en las etapas de diseño, evaluación inicial y ejecución del proyecto.
236. Se comienza analizando (en la sección B) la manera en que el tema de las Áreas Anexas se identificó (o no se identificó) en la etapa de diseño, qué actividades de consulta se llevaron a cabo con respecto a este tema y cómo el tema se enmarcó dentro del plazo y el orden de prelación de las actividades del Proyecto. También se consideran las repercusiones para las comunidades Ngäbe de la decisión tomada en el marco del Proyecto de no preparar un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP) separado al inicio del Proyecto (como se describe en el capítulo 3).
237. Posteriormente el capítulo pasa a la cuestión de la consulta en relación con los polígonos de tierra ofrecidos a los pueblos de las Áreas Anexas durante la ejecución del Proyecto (sección C). El análisis continúa con el examen de la repercusión de un marco jurídico cambiante (sección D) y la afirmación de que la comunidad Norteño ha sido excluida inapropiadamente de la comarca (sección E). Por último, el capítulo examina las cuestiones de la usurpación en las tierras Ngäbe, que incluye el reclamo relacionado con el daño causado a los derechos de la tierra de los Ngäbe como resultado del proyecto Chan 75 (sección F).

## **B. El reclamo de que la cuestión de las Áreas Anexas no se trató adecuadamente durante la preparación del Proyecto**

### **1. Reclamos de los Solicitantes y respuesta de la Administración**

238. Una inquietud fundamental de los Segundos Solicitantes es que el Proyecto, desde sus primeras etapas de diseño y evaluación inicial, no logró dar la atención apropiada a los derechos e intereses de las comunidades Ngäbe en las Áreas Anexas de la provincia de Bocas del Toro. Como se señaló anteriormente, la Ley No. 10 de 1997 que creó la principal comarca Ngäbe-Buglé identificaba las Áreas Anexas a esta comarca y establecía un proceso para su demarcación y titulación como Áreas Anexas. Sin embargo, este proceso no se finalizó antes de que comenzaran las actividades del Proyecto en 2001.
239. En su respuesta, la Administración sostiene que tanto la aclaración de la comarca como el intento fracasado de abordar las cuestiones de las Áreas Anexas precedieron al Proyecto. La respuesta de la Administración agrega que comparte las inquietudes de los Ngäbe sobre la falta de delimitación de estas áreas. Agrega que *“ese es el motivo por el*

*cual desde su inicio uno de los objetivos del Proyecto en el marco del Subcomponente 3.2 ha sido finalizar la demarcación de las fronteras de la comarca Ngäbe-Buglé ya creada así como algunos de los territorios fuera del área central, conocidos como Áreas Anexas, según la definición de la Ley 10 de 1997.”*<sup>131</sup> La respuesta también indicó que en la preparación del Proyecto se llevo a cabo una “*evaluación social integral*”, que comprendió consultas con representantes de grupos de indígenas.<sup>132</sup>

240. En su investigación, el Panel consideró estas cuestiones tanto durante la etapa de diseño como la de ejecución del Proyecto. Como antecedentes, la exposición siguiente también señala brevemente los acontecimientos pertinentes que tuvieron lugar antes del inicio del Proyecto.

## **2. Acontecimientos anteriores al Proyecto: Ley No. 10 de 1997**

241. Pocos años antes de que se iniciara el Proyecto, Panamá aprobó la Ley No. 10 de 1997, que estableció la comarca Ngäbe-Buglé y estipuló que 15 comunidades Ngäbe no continuas que quedaron fuera de la comarca principal habrían de ser demarcadas y tituladas con Áreas Anexas en el término de dos años.

242. Una cuestión polémica de esta Ley tiene que ver con la definición de las Áreas Anexas en Bocas del Toro. La Ley No. 10 menciona las Áreas Anexas en Bocas del Toro pero no define sus límites. Además, la Ley no es clara con respecto al número de Áreas Anexas que pueden delimitarse y demarcarse como tales. Algunos han interpretado la Ley No. 10 en forma restrictiva que significa que solamente las 15 Áreas Anexas mencionadas en la Ley pueden ser legalizadas; otros creen que la lista no es exhaustiva y se podrían crear más Áreas Anexas, siempre que sean habitadas por más de 800 personas.

### **Figura 1. Equipo del Panel en reunión con comunidades Ngäbe en la Quebrada Pastor**

243. Antes de que se iniciara el Proyecto, hubo un intento infructuoso en 1998-99 de delimitar las Áreas Anexas.<sup>133</sup> Según lo relataron varias personas con las que el Panel se reunió durante su visita al terreno,<sup>134</sup> este intento fracasó porque tras haber cedido una parte considerable de las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro a la Comarca Ngäbe-Buglé, los legisladores se mostraron reticentes a desprenderse de más territorio en una zona que se había señalado tanto para el desarrollo hidroeléctrico como para el turismo.

244. Según la información que recibió el Panel en el terreno, en las negociaciones iniciales entre el gobierno y los Ngäbe, las comunidades de las Áreas Anexas en Bocas del Toro recibieron la oferta de legalizar la tierra que contenía sus casas pero excluía las tierras utilizadas para subsistencia y fines culturales. Los Ngäbe rechazaron la oferta del gobierno por ser muy limitada y los residentes de las Áreas Anexas presentaron su propia

---

<sup>131</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 73.

<sup>132</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 90.

<sup>133</sup> Segunda Solicitud, 17 de marzo de 2009. También Respuesta de la Administración, ¶ 72.

<sup>134</sup> Notas en el terreno, 4 de febrero de 2010. Entrevista con el dirigente Ngäbe y miembro por mucho tiempo de la comisión que negoció los límites de la comarca Ngäbe-Buglé.

propuesta a la Asamblea Nacional en 1999. Según declaraciones hechas al Panel, la propuesta fue, a su vez, rechazada por el gobierno.

### 3. Diseño y evaluación inicial del Proyecto

- 245.El Panel observa que el Proyecto fue diseñado sin prestar ninguna atención a las Áreas Anexas en Bocas del Toro. Pese a la investigación en el terreno, que se afirma se realizó en preparación de la Evaluación Social (SA) y la Estrategia sobre los Pueblos Indígenas (IPS), el Panel halló que no existe mención de la controversia inicial relacionada con las Áreas Anexas en Bocas del Toro en documentos y estudios pertinentes a la preparación del Proyecto (por ejemplo, el documento de Evaluación Inicial del Proyecto [PAD], la SA, la IPS). Al parecer no se ha realizado ningún estudio en el terreno de suficiente profundidad como para detectar posibles problemas en estos campos.
- 246.El Panel considera que es algo sorprendente que, dado el historial precedente, el análisis realizado en la preparación del Proyecto no haya mencionado esta cuestión. **El Panel halla que esta falla en los estudios que respaldan el Proyecto, en lo que se relaciona con el pueblo Ngäbe, no cumple con la OD 4.20. Esto reviste inquietud especial puesto que estas fueron áreas en las que podría surgir problemas considerables, dado el historial de intentos fallidos de delimitarlas.**
- 247.En forma análoga, el Panel observa que ninguno de estos documentos menciona actividades de consulta con los pueblos que viven en las Áreas Anexas y, aparentemente, no se procuró la participación de los pueblos de estas áreas para proporcionar aportes en el diseño del Proyecto. La Respuesta de la Administración reconoce que un proceso adecuado de consulta no se llevó a cabo en las Áreas Anexas de Boca del Toro.<sup>135</sup> Como se puede observar en la SA, las consultas se realizaron principalmente con los dirigentes oficiales de los Ngäbe, quienes al parecer no plantearon inquietudes sobre la delimitación de las Áreas Anexas, mientras que en esta etapa inicial del Proyecto no hubo participación de las personas que viven en las Áreas Anexas.
- 248.El Panel reconoce la dificultad de identificar y abordar una cuestión que los dirigentes oficiales que representan a un grupo de indígenas no elevaron a la atención de las autoridades del Proyecto. **Sin embargo, en opinión del Panel, se debió haber realizado consultas más incluyentes, las cuales muy probablemente habrían sacado a la luz la cuestión de las Áreas Anexas.**<sup>136</sup> Esto, a su vez, pudo hacer que se prestara mayor atención a estas cuestiones cruciales en las primeras etapas del ciclo del Proyecto. En opinión del Panel el no haber identificado las Áreas Anexas como una cuestión importante durante el diseño del Proyecto tuvo consecuencias adversas para la población

---

<sup>135</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 11.

<sup>136</sup> OD 4.20 ¶ 8. Como se describió en capítulos anteriores, un requisito fundamental de la política OD 4.20 sobre pueblos indígenas es que las actividades financiadas por el Banco pertenecientes a pueblos indígenas “*deben basarse en la participación informada de los pueblos indígenas mismos*” y que “*las actividades básicas*” de todo proyecto que afecte a los indígenas y sus derechos a los recursos naturales y económicos deben identificar “*las preferencias locales por medio de consultas directas, la incorporación del conocimiento de los indígenas a los enfoques de proyecto y el uso adecuado en etapas tempranas de especialistas con experiencia*”.

indígena a medida que las actividades de turismo y otras actividades de desarrollo comenzaron a tener lugar en la provincia de Bocas del Toro.

249. La decisión de no preparar un IPDP separado para el Proyecto puede explicar en parte por qué las actividades de consulta relacionadas con la consolidación de la comarca en Ngäbe-Buglé no incluyeron a los residentes y dirigentes locales de las Áreas Anexas. Como se observa en el capítulo 3, la Respuesta de la Administración reconoce que no se preparó un IPDP durante la preparación del Proyecto, pero que sí se llevaron a cabo una evaluación social y una estrategia de pueblos indígenas.<sup>137</sup> Se informó al Panel que durante la preparación del Proyecto, el personal determinó que no era necesario un IPDP separado porque el componente que trataba de pueblos indígenas serviría como el IPDP que requiere la OD 4.20.

250. **En opinión del Panel, un IPDP con consultas adecuadas y estudios que sirvieran de fundamento a un IPDP podrían haber identificado las Áreas Anexas en Bocas del Toro como una cuestión crucial que requería atención oportuna. El Panel halló que, con respecto al pueblo Ngäbe, los estudios que respaldan el subcomponente 3.2 (el SA y el IPS) y la consulta que los apoyan no reunieron los requisitos de la OD 4.20 para un IPDP.** El Panel observa que esto parece haber sido reconocido implícitamente por el personal del Banco en 2008 cuando se acordó con el prestatario la necesidad de un IPDP y una SA nuevos según lo indicado en la Respuesta de la Administración.<sup>138</sup>

251. Como se observa en el capítulo 3, el Panel entiende el razonamiento mediante el cual el personal del Banco puede haber adoptado este enfoque en ese momento. No obstante, en opinión del Panel la decisión de no preparar un IPDP separado afectó la calidad de la preparación del Proyecto en cuanto al alcance de la consulta (mencionada anteriormente), la difusión de información sobre el Proyecto y el análisis de riesgos.

252. **El Panel halla que la difusión de información sobre el proyecto de particular pertinencia a los pueblos indígenas en las zonas del Proyecto no cumplió con requisitos de la OD 4.20.** Ni la SA ni el IPS se difundieron en español en Panamá ni en inglés en el Infoshop [centro de documentos del Banco Mundial]. El contenido del IPS no se difundió en idioma Ngäbe. Un resumen de los documentos se hizo público solamente con la publicación del PAD tras la aprobación del Proyecto por parte del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial.

**Figura 2. Miembros de la comunidad Ngäbe de Buena Esperanza**

253. **En opinión del Panel el proceso de preparación de un IPDP que fuera congruente con la política y separado también habría preparado mejor el Proyecto para los desafíos y los riesgos relacionados con el desarrollo del uso de la tierra en Bocas del Toro.** Según la OD 4.20, un IPDP comenzaría con abordar las opciones disponibles a los pueblos indígenas y representar sus preferencias. Claramente este no fue el caso en la SA ni el IPS. En forma análoga, un IPDP coherente con la política hubiera predicho las

<sup>137</sup> Respuesta de la Administración, pág. vi, vii, ¶ 9(ii).

<sup>138</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 91.



tendencias adversas y hubiera tomado medidas para tenerlas en cuenta. Habría analizado en profundidad los conflictos y otros riesgos relacionados con los derechos a la tierra de los Ngäbe y otros grupos indígenas, incluidas las obras hidroeléctricas y de turismo en las tierras indígenas. En opinión del Panel esta labor analítica pudo haber ayudado a mitigar estos riesgos de manera oportuna.

254. Siguiendo la OD 4.20, el IPDP también habría proporcionado, sobre la base de su proceso participativo, datos básicos sobre las zonas habitadas por los Ngäbe, incluidos mapas adecuados y actualizados y una evaluación del marco jurídico pertinente del país, dando particular atención a los derechos de los pueblos indígenas “*de usar y desarrollar las tierras que ocupan, de ser protegidos contra invasores ilícitos y de tener acceso a los recursos naturales (como bosques, fauna silvestre y agua) vitales para su subsistencia y reproducción*”.<sup>139</sup> Entre otras cosas, esta evaluación hubiera analizado los instrumentos internacionales pertinentes y hubiera determinado si el Proyecto apoyaría las obligaciones internacionales del prestatario con respecto a los pueblos indígenas.<sup>140</sup>

255. Con respecto a este último, el Panel considera que una revisión cuidadosa por parte de la Administración de las obligaciones internacionales del prestatario habría resaltado la necesidad de contar con un IPDP. Al mismo tiempo, el Panel observa nuevamente (como se describe en el capítulo 3) que el objetivo básico del Proyecto era respaldar medidas para establecer y consolidar los territorios de los pueblos indígenas. **En ese sentido, el Panel halla que ese objetivo básico del Proyecto es compatible con los requisitos de la OMS 2.20, párrafo 24.**

256. Como se señala en el capítulo 3, cuando la Administración reconoció en 2008 que se necesitaba un IPDP realizó esfuerzos para que el Proyecto cumpliera con las disposiciones de esta política del Banco. No obstante, según la Administración, este esfuerzo en 2008 no tuvo éxito y se apoyó la realización de un nuevo IPDP en 2009, tras la presentación de solicitudes de inspección.

257. El Panel observa y aprecia este esfuerzo de buena fe de la Administración de rectificar una falla anterior en el cumplimiento de la política. El personal entrevistado en el curso de la investigación reconoció que el IPDP de 2009 puede no haber tenido efectos prácticos en el curso de este proyecto, pero consideró que sería una buena base para un diálogo futuro con el gobierno sobre cuestiones de pueblos indígenas.

258. Sin embargo, como se describe en el capítulo 3, el Panel ha determinado que el IPDP preparado recientemente no contiene los elementos de un IPDP como lo requiere la política del Banco, lo cual debilita su capacidad de servir como modelo positivo para un diálogo futuro.

---

<sup>139</sup> OD 4.20, ¶15(a)

<sup>140</sup> Según el párrafo 24 de la OMS 2.20, “*Los posibles efectos del proyecto en el medio ambiente del país y en la salud y el bienestar de su pueblo deben considerarse en una etapa preliminar. El proyecto debe adaptar las normas de protección a las circunstancias del proyecto y el país e incorporar las medidas ambientales que se consideren esenciales y adecuadas. Si existieran acuerdos internacionales aplicables al proyecto y a la zona... el Banco debería conocer a satisfacción que el plan del proyecto es compatible con los términos de los acuerdos.*”

#### 4. Ejecución del proyecto

259. **Inicio tardío de las actividades de demarcación de límites en las Áreas Anexas.** Si bien la cuestión de las Áreas Anexas, en especial en la provincia de Bocas del Toro, no se había identificado explícitamente en el diseño del proyecto se consideró durante la ejecución del proyecto en 2007. En consecuencia, el Panel ha analizado las épocas de estas actividades en relación con la queja de los Segundos Solicitantes.
260. Según el IPS incluido en el PAD, la consolidación de la comarca Ngäbe-Buglé se considera una “*Segunda Prioridad*” del subcomponente 3.2 del Proyecto, siendo la primera prioridad el establecimiento de la comarca Naso. Al respecto, el IPS estipula que el PRONAT “*debería comenzar con los distritos de Chiriquí en el primer año de ejecución y seguir con los límites de Veraguas y Bocas del Toro en los años siguientes*”.<sup>141</sup>
261. La Administración reconoce el lento desarrollo de las actividades en las provincias de Bocas del Toro que “*se debió a un hiato de las relaciones entre el Banco y el Gobierno de Panamá*” y que fue la llegada de una nueva administración en 2004 lo que permitió oportunidades de “*restablecimiento de relaciones*”.<sup>142</sup> Sin embargo, esto parece no estar documentado en las ayuda-memoria de las misiones de supervisión con respecto al componente 3, que recibió grandes elogios uniformemente hasta 2007.
262. El Panel halló que la primera conversación sobre el inicio de la labor en las Áreas Anexas tuvo lugar en octubre de 2006, una decisión para comenzar dicha labor se tomó en febrero de 2007,<sup>143</sup> y una visita del Banco tuvo lugar en marzo de 2007. El párrafo 21 de un informe de la visita de marzo de 2007 contiene la siguiente nota [Traducción del Panel]:
- Las actividades preparatorias han comenzado para la tercera fase de la demarcación en la provincia de Boca de Toro [sic]. Éstas consisten en la definición de límites para las 15 comunidades indígenas que se mencionaron singularmente en la Ley de la Comarca. El PRONAT está trabajando con la Comisión Nacional de Límites y las autoridades tradicionales de la comarca sobre una propuesta de límites que será presentada a la Asamblea Nacional una vez que las comunidades hayan sido consultadas.*<sup>144</sup>
263. **El Panel halla que esta atención tardía a las cuestiones de las Áreas Anexas en Bocas del Toro es difícil de entender, dado el hecho de que hubo advertencias ya en 2003 del Gobierno de Panamá,** que declaró la necesidad de “...[dar] prioridad a las áreas insulares y zonas costeras de Bocas del Toro, donde se observa un proceso creciente de especulación sobre la tierra y el aumento de conflictos.”<sup>145</sup> El Panel observa que, como resultado de ello, la Administración recomendó la formación de un grupo compuesto por la Unidad de Coordinación del Proyecto y el Proyecto de Desarrollo Sostenible de Bocas

<sup>141</sup> PAD, Anexo 12: Estrategia de pueblos indígenas, pág. 95.

<sup>142</sup> Respuesta de la Administración, Resumen ejecutivo, pág. vii, ¶11 (iii).

<sup>143</sup> Respuesta de la Administración, pág. 45, Anexo 5: Cronología de la interacción del Banco y el Proyecto con el pueblo Ngäbe-Buglé.

<sup>144</sup> Ayuda memoria, marzo de 2007 en disco, ¶21.

<sup>145</sup> Ayuda memoria, marzo de 2003.

del Toro financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para analizar la situación en términos de si se necesitaba realizar un estudio sobre tenencia de la tierra o tomar “medidas adecuadas” para desacelerar la especulación sobre la tierra e “*iniciar un proceso previsible de regularización en la zona*”.<sup>146</sup>

264. El personal del Banco no pudo proporcionar información más precisa que el hecho de que se suponía que el estudio sería realizado por el BID. En todo caso, la cuestión parece haber sido dejada de lado a juzgar por los informes de supervisión. Cuando aparece de nuevo cuatro años después, en 2007, es en términos del proceso de delimitación que se encuentra en marcha y se citó anteriormente de la visita de marzo de 2007.

265. Si bien la cuestión de conflictos graves de tierras en las islas de Bocas del Toro se observó por primera vez en una ayuda memoria de la misión de supervisión de 2003, el Panel no halló ningún registro que indicara que la Administración había hecho hincapié con los funcionarios del Proyecto en cuanto a la necesidad de abordarlo. **En opinión del Panel esto no está en cumplimiento con la OP 13.05, que estipula que si cambian las circunstancias que rodean a un proyecto, puede ser necesario realizar los cambios correspondientes en el proyecto o en los arreglos de su ejecución.**<sup>147</sup>

266. Las labores en las Áreas Anexas comenzaron a mediados de 2007. Para entonces, había graves conflictos relacionados con la pérdida de la seguridad de tenencia de la tierra provenientes del desarrollo de las islas de Bocas del Toro como destino turístico, los cambios relacionados con la carretera que conecta Gran Chiriquí con Guabito y el otorgamiento de concesiones hidroeléctricas en zonas habitadas por pueblos indígenas, principalmente los Ngäbe y los Naso.<sup>148</sup>

267. **El Panel observa que esta demora puede haber tenido efectos importantes en los derechos sobre la tierra de las comunidades Ngäbe de las Áreas Anexas.** Desde la creación de la comarca en 1997, las Áreas Anexas estuvieron sujetas gradual pero sostenidamente a presiones de especuladores e inversionistas, que se afirma que causaron erosión en la percepción de la viabilidad de que las áreas se anexaran a la comarca como sistema apropiado de tenencia de la tierra, así como la pérdida real de las tierras por medio de venta, expropiación o concesión. Los problemas en las Áreas Anexas de las islas tuvieron que ver con la especulación, el turismo y las inversiones relacionadas con jubilación. En el país surgieron cuestiones importantes con respecto a la construcción de la represa Chan 75, donde la falta de delimitación y demarcación temprana de dos comunidades de las Áreas Anexas, Nance de Riscó y Valle de Riscó, parecen haber tenido repercusiones sobre los derechos de cuatro comunidades llamadas hijas<sup>149</sup>, gravemente afectadas por el proyecto hidroeléctrico.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> Misión Conjunta Banco Mundial–BID, 27 de abril a 2 de mayo de 2003.

<sup>147</sup> OP13.05 Supervisión, ¶16, “*Durante la ejecución del proyecto, si cambian las circunstancias que rodean al proyecto, puede ser deseable introducir los cambios correspondientes al proyecto, a su diseño o a los arreglos de su ejecución...*”

<sup>148</sup> Véase el capítulo 1 para más contexto.

<sup>149</sup> Una comunidad “madre” es la que está mencionada en la Ley No. 10 de 1997 como Área Anexa potencial. Las comunidades hijas son las que se han formado de la comunidad madre

268. Es difícil juzgar, en retrospectiva, qué grado de responsabilidad puede tener la falta de identificación de la cuestión de Áreas Anexas durante la preparación del Proyecto y la consiguiente demora en comenzar su delimitación, con respecto al daño causado a los derechos de la tierra de los Ngäbe. **No obstante, el Panel cree que un análisis social coherente con la política a los comienzos del Proyecto, que incluyera participación significativa y consultas con las comunidades afectadas, pudo haber llevado a abordar la cuestión de la delimitación y demarcación de manera oportuna en las Áreas Anexas en Bocas del Toro. Esto podría haber mitigado el daño a los derechos de la tierra de las comunidades indígenas y haberles proporcionado una base jurídica firme para proteger sus derechos.**

### **C. El reclamo de que las consultas relacionadas con la delimitación de las Áreas Anexas fueron inadecuadas**

#### **1. Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración**

269. Otra queja fundamental de los Solicitantes es que el tamaño de las Áreas Anexas propuesto por los funcionarios del Proyecto no refleja las aspiraciones del pueblo Ngäbe, porque el polígono (área de tierra) que se habría demarcado y legalizado comprendía solamente áreas donde están situadas las casas y excluía los llamados trabajaderos (áreas de trabajo), es decir, áreas que el pueblo Ngäbe utiliza para materiales, medicamentos, artículos de artesanía, talleres y otras actividades productivas que ellos creen que son parte integrante de sus tierras ancestrales. En opinión de los Solicitantes, las consultas inadecuadas con las comunidades afectadas en las Áreas Anexas llevó a la situación en la cual en el momento en que presentaron las Solicitudes de Inspección todavía no se había legalizado ni reconocido ninguna Área Anexa como parte de la comarca Ngäbe-Buglé.

270. La Administración sostiene que *“concuera con los Segundos Solicitantes de que el Proyecto no ha demostrado plenamente el principio de participación informada en relación con la delimitación de las Áreas Anexas de la comarca Ngäbe-Buglé en la provincia Bocas del Toro.”* La Administración agrega que después de que los Solicitantes elevaron la cuestión de los polígonos a la atención del Banco por primera vez en 2007, se realizaron reuniones con los solicitantes y, en marzo de 2008, una misión del Banco, acompañada por el cacique general Ngäbe y dos caciques de las Áreas Anexas, visitó 9 de las 15 Áreas Anexas identificadas en la Ley No. 10. Según la respuesta, la misión halló que, si bien se llevaron a cabo consultas, el proceso de consulta tenía *“varios puntos débiles”* y muchas personas no conocían el SA ni el IPS.

271. Se formularon recomendaciones para mejorar este proceso, incluida la preparación de un Plan de Consulta, que fue presentado al Banco en junio de 2008. Un mes después, otra misión del Banco fue informada de que 14 Áreas Anexas habían sido delimitadas y

---

como comunidades contiguas desde 1997, incluidas las comunidades hijas llamadas trabajaderos (zonas de trabajo y de bosques utilizadas para fines culturales como la caza, la recolección y la conservación).

<sup>150</sup> No obstante, las entrevistas con la Administración señalaron que las personas del Valle de Riscó estaban más preocupadas en 2008 por los inconvenientes administrativos de convertirse en miembros de una comarca que por el alcance del polígono que se les ofrecía.

“sobre la base de la información proporcionada al personal del Proyecto en el momento” la Administración declara que “no hubo motivos para creer que las delimitaciones de las Áreas Anexas no satisficían las expectativas de los beneficiarios”.<sup>151</sup> Durante una misión realizada en julio de 2008, la Administración sostuvo que los funcionarios del Proyecto informaban al equipo del Banco que la delimitación de 14 de 15 Áreas Anexas había concluido.<sup>152</sup>

272. En su respuesta, la Administración también observa que “las comunidades pueden elegir si desean ser delimitadas y demarcadas como Áreas Anexas”.<sup>153</sup> Al respecto, la Respuesta de la Administración indica que en consulta organizada por el Proyecto en 2007 y 2008 en las 15 Áreas Anexas, solamente siete escogieron ser delimitadas como tales.<sup>154</sup> Con respecto a la actual composición de las Áreas Anexas que deben delimitarse, la Administración señala que en febrero de 2007, como resultado de la visita con el Cacique General, el proyecto llegó a un acuerdo con los dirigentes Ngäbe de iniciar la delimitación de las 15 Áreas Anexas, lo que incluiría los trabajaderos además de las áreas de vivienda.<sup>155</sup>

## **2. Conclusiones del Panel con respecto a las consultas y delimitación de las Áreas Anexas**

273. Lo inclusivo del proceso de delimitar las Áreas Anexas ha sido una cuestión controvertida desde el inicio de las interacciones del Gobierno de Panamá con estas áreas. Según un dirigente Ngäbe sumamente respetado con quien el Panel se reunió durante su visita de investigación, y que participó en los primeros días de la creación de la comarca Ngäbe-Buglé, en la época de la creación de la comarca el gobierno concibió las Áreas Anexas como áreas que consistían en las casas y de un “par de cientos de metros” alrededor de ellas, mientras que los Ngäbe pensaban que también deberían incluirse el total de sus trabajaderos.<sup>156</sup> En 1998, ante las ofertas inadecuadas del gobierno, las 15 comunidades rechazaron la oferta de ser anexadas a la comarca, si bien en 1997 todas habían acogido la idea de una comarca Ngäbe-Buglé.<sup>157</sup>

274. En 2004, según el mismo dirigente Ngäbe que participó en las cuestiones de las Áreas Anexas desde el inicio de la planificación de las comarcas, hubo contacto con por lo menos algunos dirigentes de las Áreas Anexas por parte de funcionarios del Proyecto para tratar una propuesta de proceso privado de titulación para Bocas del Toro. Según esta información, las comunidades se negaron a participar hasta que se definieran las

---

<sup>151</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 76.

<sup>152</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 76.

<sup>153</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 79.

<sup>154</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 79.

<sup>155</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 79.

<sup>156</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 76.

<sup>157</sup> Véase el mapa No. IBRD 36871 adjunto a la Respuesta de la Administración y a este informe, en el cual las Áreas Anexas que escogieron ser parte de la comarca Ngäbe-Buglé o permanecer fuera de ésta se indican en verde y rojo, respectivamente.

Áreas Anexas. En esa época, altos niveles del gobierno suspendieron la operación y la cuestión no volvió a tratarse hasta 2007.

275. En junio de 2007 se abrió una oficina del PRONAT en las islas. Se habían realizado dos reuniones anteriores, una en octubre de 2006 para comenzar las labores en las Áreas Anexas y la otra en febrero de 2007 con el Cacique General para tratar cuestiones concretas de cuáles tierras se incluirían en las Áreas Anexas. La segunda reunión concluyó con un acuerdo de abordar los trabajaderos, así como las áreas de vivienda.<sup>158</sup>

276. **Diferentes respuestas entre las comunidades Ngäbe.** El Panel consideró la información contenida en la respuesta de la Administración de que siete Áreas Anexas se habían negado voluntariamente a ser parte de la comarca.<sup>159</sup> En varias ocasiones se informó al Panel de que estas comunidades de Áreas Anexas se habían negado a ser demarcadas como Áreas Anexas y estar en la comarca principalmente porque no estaban de acuerdo con el polígono que se les había ofrecido.

277. Sin embargo, cuando se abordó específicamente la cuestión de las Áreas Anexas en el terreno en 2007/2008, junto con la Comisión Nacional de Límites, autoridades del PRONAT encontraron una situación de conflictos internos y desacuerdos entre las personas. La Respuesta de la Administración señala que el 8 de abril de 2008, el PRONAT recibió una carta de dirigentes de Nance de Riscó en la que rechazaban la idea de ser anexados a la comarca en favor de ser parte de un corregimiento (división administrativa de un territorio en Panamá) porque el área de la tierra del corregimiento aparentemente sería mayor que la del Área Anexa. También rechazaron ser miembros de la comarca, sosteniendo que ello conllevaría problemas administrativos. Otras comunidades, como las islas de Cayo de Agua y La Tigra, habían vendido tanta tierra que a muchos residentes les parecía que no tenía sentido tratar de crear un polígono de Área Anexa.<sup>160</sup> Otras comunidades mencionadas en la Ley No. 10 de 1997 querían que se incluyeran sus comunidades hijas, así como sus trabajaderos. Por último, había comunidades pequeñas, como la de Salt Creek en la isla Bastimentos (zona protegida), que aceptaron un polígono negociado.

278. El creciente movimiento indígena<sup>161</sup> (el grupo de Solicitantes) pareció volver a la posición inicial de los negociadores de la comarca Ngäbe-Buglé en los años noventa, de que toda la provincia de Bocas del Toro fuera básicamente tierra Ngäbe, excepto por Changuinola y Almirante. Ellos visualizaban las Áreas Anexas contiguas que habrían de hacer realidad esta esperanza.

**Figura 3. Reunión con el Cacique del Área Anexa Ngäbe de Salt Creek.**

---

<sup>158</sup> Acuerdos emanados de la reunión de homologación de criterios técnicos y legales para definir la metodología de atención a la problemática de la tenencia de tierra en la provincia de Bocas del Toro y la región No Kribo de la comarca Ngäbe Buglé, 8 de febrero de 2007.

<sup>159</sup> Véase respuesta de la Administración, Mapa, Áreas Anexas con puntos “verdes” en comparación con puntos “rojos”.

<sup>160</sup> Reunión de 2010 con dirigentes en Cayo de Agua e Isla Popa 2.

<sup>161</sup> ---.

279. En las dos cartas a funcionarios del Proyecto y la Administración en 2009, el Cacique General Ngäbe confirmó una lista de Áreas Anexas que aún deseaban sumarse a la comarca. Según el Cacique General, la creación de nuevos corregimientos en 2009 se encontraba en la base del deseo de algunas Áreas Anexas de no ser legalizadas como tales. Según el Cacique, esta lista de comunidades se preparó en una visita realizada en marzo de 2008 a las Áreas Anexas acompañado por funcionarios del proyecto y personal del Banco.<sup>162,163</sup>

280. El Panel observa que otros factores, además del tamaño de los polígonos propuestos, también parecen haber contribuido al debilitamiento del apoyo de la comunidad a las Áreas Anexas que son parte de la comarca Ngäbe-Buglé.<sup>164</sup>

- Las personas de las Áreas Anexas habían visto el ofrecimiento del Gobierno en 1998 y lo habían rechazado. Lo registrado por el PRONAT en 2004 fue breve y poco ingenioso con respecto a nuevos ofrecimientos. Los mismos ofrecimientos se plantearon nuevamente a comienzos de la labor en 2007 con las Áreas Anexas.
- Las personas de las Áreas Anexas no estaban lo suficientemente organizadas ni capitalizadas como para mantener organizaciones representativas con acceso político.<sup>165</sup>
- Los dirigentes tradicionales Ngäbe estaban muy dedicados a la demarcación de la comarca principal (y tal vez a la política a nivel nacional) para dedicar suficiente tiempo a mantener la solidaridad en las Áreas Anexas.<sup>166</sup>
- Los rumores de expropiación y ofertas de especuladores, promotores de turismo y propietarios extranjeros de centros de recreación y jubilación de comprar tierra contribuyeron informalmente a una erosión de las bases mismas de la tierra en las islas.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Notas en el terreno, 6 de febrero de 2010, Alto Caballero, entrevista con Máximo Saldaña, Cacique General de la comarca Ngäbe-Buglé.

<sup>163</sup> Esta lista se refleja en el mapa de las comunidades de Áreas Anexas que se adjunta a la respuesta de la Administración, donde aparecen en rojo las áreas que no querían ser un Área Anexa y en verde las que sí querían serlo.

<sup>164</sup> Esta cuestión fue planteada por James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas, que señala que el lento desarrollo del Proyecto es un factor contribuyente sólido a los desplazamientos. Véase James Anaya, 2009, “Observaciones sobre la situación de la comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)” (Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

<sup>165</sup> Notas en el terreno, 5 de febrero de 2010, entrevistas en las islas de Cayo de Agua y Popa 2. También con el dirigente del movimiento indígena.

<sup>166</sup> Notas en el terreno, 4 de febrero de 2010, Ciudad de Panamá, entrevista con el dirigente Ngäbe (el nombre se encuentra en los archivos) en la delimitación y demarcación de la comarca Ngäbe-Buglé.

<sup>167</sup> Notas en el terreno, 5 de febrero de 2010, entrevistas en las islas de Cayo de Agua y Popa 2. También con dirigentes del movimiento indígena. Además tampoco debería pensarse que la

- Las comunidades de la parte continental del país, como Nance de Riscó, se constituyeron en nuevos corregimientos en 2009. Este hecho político puede haber socavado el apoyo para seguir respaldando la categoría de Área Anexa.

281. Mientras se reconocen los factores que mencionamos anteriormente, **las entrevistas en el terreno hacen pensar en que, si se hubieran ofrecido polígonos adecuados, muchas de las Áreas Anexas que aparecen ahora que han rechazado ser miembros de la comarca habrían preferido estar en la comarca, porque les hubiera proporcionado una seguridad más firme de la tenencia de tierra que la que tienen actualmente.**

282. **Tierra en comparación con territorio.** El Panel observa que la mayoría de las respuestas diferentes entre las comunidades Ngäbe en cuanto a ser parte de la comarca pueden resumirse en el concepto de tenencia de la tierra tipificado en la solicitud de los Ngäbe al Panel de que *“el objetivo del PRONAT es titular tierra, no territorio”*. En numerosas entrevistas en el terreno, se planteó el concepto de “tierra” en comparación con “territorio”, y es importante comprender los significados que se quiere dar a los términos pertinentes. Lo que el Panel entiende es que el pueblo Ngäbe en la provincia de Bocas del Toro considera que en este contexto un territorio es el asentamiento de una comunidad madre (nombrada en la Ley No. 10 de 1997) más las comunidades que se han formado a partir de la comunidad madre como comunidades hijas contiguas desde 1997, incluidos sus trabajaderos y zonas boscosas utilizadas para fines culturales como la caza, actividades de recolección y conservación. Este concepto de territorio comprendería un polígono mucho más grande y más inclusivo que lo que se había ofrecido hasta la fecha.<sup>168</sup> Este polígono más grande todavía no ha sido aprobado por el Proyecto, sin bien el acuerdo con los dirigentes Ngäbe-Buglé en febrero de 2007 incluía la noción de que los “territorios” podrían incluir tanto casas como trabajaderos.<sup>169</sup>

283. Una carta del Cacique General al Proyecto, de fecha 24 de abril de 2010, tiene una expectativa levemente diferente pero, no obstante, expectativa que incluye algo más que la comunidad madre y sus trabajaderos relacionados: *“Para nosotros, las Áreas Anexas son la medida de un área suficientemente grande como para incluir casas, áreas de trabajo y otros lugares de interés para que los habitantes de un área se conviertan en un Área Anexa.”*

---

erosión en la solidaridad comunitaria con respecto a las cuestiones de las Áreas Anexas era estrictamente un caso de “nosotros”, los Ngäbe, contra “ellos”, la multitud de especuladores e inversionistas no indígenas. El pueblo Ngäbe con cierto capital también participó en el ofrecimiento de comprar de los vecinos toda su tierra o parte de ella.

<sup>168</sup> En la queja, la distinción entre “tierras” y “territorios” es menos una distinción técnica que una referencia al tamaño, el propósito y hasta la historia de un área dada; las “tierras” parecen ser áreas pequeñas de uso limitado, principalmente la ubicación de las casas, mientras que los “territorios” parecen ser áreas mucho más grandes que podrían incluir múltiples usos e historia, incluidas casas, granjas, áreas de interés cultural (espiritual), áreas de conservación de la biodiversidad y hasta nuevas comunidades derivadas de un Área Anexa históricamente identificada.

<sup>169</sup> Respuesta de la Administración a la Segunda Solicitud, Observaciones clave 10(ii).



284. Más aún, el Cacique General entrevistado por el Panel señaló que la Ley No. 10 identifica a “cualquier” comunidad Ngäbe de más de 300 personas como una posible Área Anexa. En su interpretación, no era el propósito que las 15 comunidades mencionadas en la Ley No. 10 de 1997 fueran un límite máximo del posible número de Áreas Anexas.

285. **El Panel observa que los polígonos ofrecidos a las comunidades Ngäbe en las Áreas Anexas no satisfacían las expectativas de las comunidades.**<sup>170</sup> Según las personas con las que se reunió el Panel, no ha habido todavía ninguna oferta concreta del PRONAT y de la Comisión Nacional de Límites que abarque una base de tierra “territorial” ampliada que tuviera en cuenta los conceptos de comunidades hijas junto con los trabajaderos.

286. **Deficiencias en el proceso de consulta.** El Panel observa que al parecer a las personas de la localidad no se les aconsejó en cuanto a sus derechos en relación con las Áreas Anexas durante la preparación del proyecto y en los primeros años de su ejecución. Aparentemente cuando las comunidades fueron consultadas en 2007, los problemas surgieron de inmediato. En general, las comunidades estaban descontentas con los polígonos que se les habría ofrecido y con las consultas que llevaron a la determinación de estos polígonos.

287. El Panel observa además que los defectos en el proceso de consulta pueden explicar la discrepancia entre el entendimiento por parte de la Administración de si el pueblo de las Áreas Anexas desea ser parte de la comarca, como se manifiesta en la respuesta de la Administración y en las declaraciones hechas al Panel durante su visita. En su respuesta, la Administración reconoce que en el 2008 se hallaron deficiencias en el proceso de consulta —el personal del Proyecto no había consultado adecuadamente a los segundos solicitantes en la delimitación de las Áreas Anexas— y expresa que se acordó luego con el gobierno un plan de consulta para mejorar la calidad de las consultas. La Respuesta señala que una misión subsiguiente en 2008 “perdió” la oportunidad de realizar el seguimiento con el gobierno sobre este punto<sup>171</sup> y en la respuesta a la Solicitud de

---

<sup>170</sup> El Panel observa al respecto que el párrafo 15(a) de la OD 4.20 estipula que: “*Se debería prestar especial atención a los derechos de los pueblos indígenas a usar y desarrollar las tierras que ocupan, a ser protegidos contra intrusos ilegales y a tener acceso a los recursos naturales (como bosques, fauna silvestre y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.*” El artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por Resolución 61/295 de la Asamblea General del 13 de septiembre de 2007, estipula lo siguiente:

*“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que provisionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.”*

*2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y conservar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.*

*3. Los estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.”*

<sup>171</sup> Respuesta de la Administración, ¶76.

Inspección, la Administración se compromete a “*verificar las consultas mejoradas*” y “*apoyar un mayor fortalecimiento según se necesite.*”<sup>172</sup>

**288. El Panel halla que la metodología utilizada para determinar los límites de las Áreas Anexas comprendió consultas solamente con los principales dirigentes del pueblo Ngäbe que pueden no haber sido residentes “locales” de las Áreas Anexas, pero no incluyó a las comunidades interesadas. Éstas, que en algunos casos tenían opiniones diferentes de las de los dirigentes principales, fueron las últimas en participar, como lo señalan los informes de supervisión. El Panel observa que esta metodología no fue adecuadamente participativa como lo requiere la OD 4.20.**

289. El análisis anterior también plantea importantes cuestiones relativas a la supervisión del proyecto con respecto a preguntas que surgieron de las personas y las comunidades Ngäbe durante la ejecución del Proyecto. Estas se consideran en el capítulo 5 de este informe.

#### **D. El reclamo de que un marco jurídico cambiante debilitó los derechos territoriales de los Ngäbe**

290. Como se plantea en el capítulo 3 con respecto al pueblo Naso, se debe analizar el cambiante marco jurídico correspondiente a la tenencia de la tierra y a los derechos sobre la tierra como parte de la supervisión del Proyecto para determinar qué repercusiones podrían tener las nuevas leyes, si las tuvieren, sobre el Proyecto, su ejecución y el logro de sus objetivos.

291. En este contexto, el Panel ha examinado los reclamos de los Solicitantes sobre los efectos de la Ley No. 18 de 2009 en las disposiciones de la Ley 10 de 1997, que estableció la comarca Ngäbe-Buglé. Los Solicitantes Ngäbe han planteado inquietudes sobre el impacto de esta ley en la integridad política y administrativa de su comarca y en sus derechos colectivos de propiedad sobre la tierra en la que viven.

292. La Ley No. 18 de 2009 reformó la distribución política y los límites geográficos de los distritos de Changuinola y Chiriquí Grande en la provincia de Bocas del Toro. Changuinola es adyacente a la comarca Ngäbe-Buglé y, si bien esta ley no incluye modificaciones expresas a la Ley No. 10 de 1997 ni a la Ley No. 72 de 2008 en el establecimiento de nuevos corregimientos y la modificación de los límites de otros, ha alterado los límites de algunas Áreas Anexas asociadas con la comarca.

293. Una opinión jurídica privada solicitada por el Banco explica la situación emergente de la siguiente manera:

*La Ley 18 de 2009 establece los límites políticos de los distritos de Chiriquí Grande y Changuinola y no establece ni modifica los derechos de propiedad sobre las tierras que se encuentran dentro de los límites de dichos distritos. Por lo tanto, esta ley no modifica*

---

<sup>172</sup> Respuesta de la Administración, Cuadro 2, pág. 27.

*la propiedad colectiva que el pueblo Ngäbe-Buglé tiene sobre las tierras que comprenden la “comarca”.*<sup>173</sup>

294. Esto es porque la Constitución protege el derecho de propiedad y los derechos previamente adquiridos por un grupo o individuo no pueden ser revocados ni modificados por ley, sino solo excepcionalmente por motivos de “orden público” o “interés social”.<sup>174</sup>

295. En cuanto a los límites políticos o administrativos de la comarca Ngäbe-Buglé, la opinión jurídica privada declara lo siguiente: *“somos de opinión de que este régimen político es independiente del régimen de propiedad y que la Asamblea Nacional tiene facultades que le otorga la Constitución de establecer y modificar la división política del territorio nacional.*<sup>175</sup> *...En caso de que los límites asignados a cualquiera de los corregimientos por la Ley 18 de 2009 cruce los límites políticos de la comarca, a nuestro entender dicha porción de la propiedad colectiva se volvería sujeta al nuevo régimen político.”*<sup>176</sup>

296. La Administración informó al Panel que, además de la opinión jurídica privada, había recibido dos opiniones jurídicas sobre cuestiones relacionadas con la repercusión de las Leyes No. 72 de 2008 y No. 18 de 2009 en la propiedad y los derechos políticos y administrativos de los Ngäbe. El primero, emitido por funcionarios del PRONAT, no ve conflicto alguno entre estas leyes porque la Ley No. 10 de 1997 es una “ley especial” que prevalece con respecto a otras leyes de índole más general. Además, la Ley No. 18 deroga o enmienda expresamente varias otras leyes<sup>177</sup> pero no incluye la Ley No. 10 entre ellas.

297. Sin embargo, una opinión emitida por el Ministerio de Gobierno y Justicia llega a la conclusión opuesta porque considera que la Ley No. 18 es una ley especial promulgada después de la Ley No. 10, agregando que la única manera de restablecer la aplicación de la Ley No. 10 sería por medio de nueva legislación.

298. En suma, la Administración ha obtenido tres opiniones jurídicas en conflicto sobre un tema de gran inquietud para los Solicitantes Ngäbe, y la Administración informa que *“estas dos interpretaciones opuestas fueron presentadas a funcionarios del PRONAT y dirigentes de las comunidades indígenas y se trataron con ellos, durante los talleres de consulta en marzo de 2010”.* La Administración agregó: *“según nuestro conocimiento, no han tenido lugar nuevos acontecimientos legislativos ni reguladores al respecto.”*<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> Opinión jurídica con respecto a los aspectos jurídicos de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas de Panamá, 4 de mayo de 2009.

<sup>174</sup> Constitución de Panamá, Artículo 46.

<sup>175</sup> Constitución de Panamá, Artículo 159, número 7.

<sup>176</sup> Opinión jurídica con respecto a los Aspectos Jurídicos de los Derechos de Propiedad de las Comunidades Indígenas de Panamá, 4 de mayo de 2009.

<sup>177</sup> Ley No. 18 de 2009, Artículo 22.

<sup>178</sup> Información adicional proporcionada por la Administración del Banco al Panel de Inspección, 27 de mayo de 2010.

299. **El Panel es de opinión de que la Administración, para satisfacer los requisitos de la OP/BP 13.05 sobre supervisión de proyectos, debió haber realizado el seguimiento de varias opiniones jurídicas e informes no concluyentes y a veces contradictorias sobre los acontecimientos jurídicos y reguladores que afectaban directamente a los solicitantes.** Es evidente que esas ambigüedades jurídicas pueden tener una repercusión negativa en la ejecución del Proyecto y en el logro de sus objetivos con respecto a los pueblos indígenas.

**E. El reclamo de que los límites de la comarca han sido restringidos inadecuadamente: el caso de Norteño**

300. Durante esta investigación, se elevó a la atención del Panel el caso de la comunidad de Norteño. Este caso tiene que ver con la demarcación de la comarca Ngäbe-Buglé en los primeros años del Proyecto. El Panel se reunió con la comunidad de Norteño (estuvieron presentes 42 personas, 17 de ellas mujeres), cuyos miembros dijeron al Panel que se encontraban originalmente dentro de los límites de la comarca según lo estipulado en la Ley No. 10. Sin embargo, cuando los funcionarios del PRONAT vinieron a demarcar, a ellos se les dejó fuera de la comarca.<sup>179</sup> Los límites de la comarca están ahora a 2 km al suroeste de Norteño en la Quebrada Simón.

301. Los Solicitantes expresaron la opinión de que se había cambiado los límites de la comunidad —sin consultar con la comunidad— de tal modo que una parte del río Norteño donde se había planeado construir una represa estaría fuera de los límites de la comarca. Los miembros de la comunidad sostuvieron además que no había propiedades privadas intervinientes que hubieran causado que ellos estuvieran aislados de la comarca como comunidad.

302. La oficina del PRONAT en Changuinola visitada por el Panel tiene un mapa de 2004 en que muestra que Norteño se encuentra dentro de la comarca, pero ninguno de los presentes en la oficina podía recordar por qué el mapa mostraba esta ubicación o cuándo se había preparado el mapa. Un dirigente Ngäbe que se reunió con el Panel y que trabajó en la demarcación de esta comunidad recuerda que cuando él participó en las actividades de delimitación con funcionarios del proyecto, la mayor parte de Norteño estaba dentro de la comarca, siendo el río Norteño el límite. Debido a que una parte más pequeña de la comunidad estaba en el lado más alejado del río (el lado noreste) hubo un acuerdo para cambiar los límites a fin de incluir esta parte.

303. Los miembros de la Comisión Nacional de Límites entrevistados por el Panel dijeron primero que la Quebrada Simón era el límite porque el río Norteño cambiaba su curso y el nuevo lecho del río dejaba afuera a Norteño.<sup>180</sup> Luego un miembro opinó que ellos “*siempre estuvieron afuera*”. Por último, al Panel le pareció evidente que ninguno de los

---

<sup>179</sup> Notas en el terreno, 30 de enero de 2010, comunidad de Norteño, provincia de Veraguas.

<sup>180</sup> El Panel no logró incluir a un geólogo, pero viendo las ubicaciones de la Quebrada Simón y del río Norteño en un mapa topográfico, a un antropólogo/topógrafo/cartógrafo ecológico presente le parece poco probable que la Quebrada Simón pudiera haber sido el curso del río Norteño en ninguna época geológicamente reciente.

presentes realmente conocía bien el caso, y los miembros de la Comisión Nacional de Límites trataron la posibilidad de que en el futuro podrían tener que cambiar la ley.<sup>181</sup>

**Figura 4. Comunidad de Norteño**

**Figura 5. Reunión con la comunidad de Norteño**

304. **Dada la confusión comprobada por todos menos la comunidad de Norteño, parece posible que los límites se cambiaron en algún momento después de 2004 durante el proceso de demarcación y que la comunidad no fue consultada sobre ello. De ser así, este cambio puede haber dañado su seguridad de tenencia de la tierra al dejarles desprotegidos. Sin embargo, sin una aclaración de parte del PRONAT en cuanto a la secuencia exacta de los hechos en el terreno y las decisiones, es imposible que el Panel establezca los hechos en este punto.** En dos entrevistas separadas con la Administración, se adujo otra posibilidad, la de que el PRONAT demarcó apropiadamente los límites que fueron identificados en los años ochenta y las incorporó a la Ley No. 10 de 1997. Sin embargo, mientras tanto, la comunidad había crecido y ya no se circunscribía a esos límites.

305. El Panel señala la gran importancia que tiene esta cuestión para la comunidad indígena de Norteño. No obstante, el Panel no ha podido obtener aclaraciones en cuanto a la secuencia exacta de los hechos en el terreno y las decisiones. **El Panel halla, no obstante, que la ansiedad y la confusión que rodean a esta cuestión constituyen prueba de las deficiencias con respecto a las consultas y la participación fundamentada, como se prescribe en la OD 4.30.**

306. La Administración del Banco ha informado al panel que se encuentra procurando aclarar y comprender mejor las cuestiones planteadas en Norteño. **El panel observa y agradece estos esfuerzos en curso y destaca la importancia de la aclaración y el seguimiento en concordancia con la política del Banco y los objetivos pertinentes del Proyecto.**

**F. El reclamo de que las acciones del Proyecto están vinculadas con usurpaciones en las Áreas Anexas**

**1. Reclamos de los Solicitantes y Respuesta de la Administración**

307. Los Solicitantes creen que la falta de consultas apropiadas con las comunidades de las Áreas Anexas y el no haber logrado concluir las actividades de delimitación y demarcación dejaron desprotegidas a sus tierras, facilitando de este modo invasiones y pérdidas de tierra. Los Solicitantes señalan en particular dos Áreas Anexas, Valle de Riscó y Nance de Riscó, donde el gobierno dio una concesión para la construcción del proyecto hidroeléctrico conocido como Chan 75.

308. La Administración reconoce las inquietudes de los Solicitantes en cuanto a las presiones sobre sus derechos sobre las tierras causadas por actividades de desarrollo en la zona, pero sostiene que justamente la intención del Proyecto era *“abordar la inquietud en*

---

<sup>181</sup> Notas en el terreno, 4 de febrero de 2010, Ciudad de Panamá

cuanto a estas presiones”. La Administración, sin embargo, observa que la ejecución fue lenta entre 2001 y 2004 debido a un “hiato” de las relaciones con el prestatario.

309. Con respecto a las dos Áreas Anexas donde se está llevando a cabo el proyecto Chan 75, la respuesta de la Administración señala que estas dos áreas escogieron no ser anexadas a las comarcas y expresaron estar dispuestas a ser parte de un corregimiento.

## 2. Usurpación y pérdida de tierras

310. No cabe duda de que ocurrió usurpación en las Áreas Anexas, tanto en las islas como en la parte continental. Es evidente que en la década pasada ocurrieron diferentes tipos de usurpación en las Áreas Anexas como resultado del turismo y otras actividades de desarrollo, tanto en la parte continental como en las islas de Bocas del Toro.<sup>182</sup> Toda persona que estuviera en contacto con las tendencias de desarrollo en Panamá o América Central conocía que las Islas de Bocas del Toro (y lugares en la parte continental con vistas al océano) eran un lugar magnífico para la inversión.<sup>183</sup>

## 3. Cuestiones de particular inquietud: Chan 75 y las actividades de titulación del Proyecto

311. Dos aspectos particulares de esta cuestión se señalan más abajo: la cuestión de las concesiones en tierras indígenas para proyectos hidroeléctricos, en particular la represa Chan 75, y la cuestión de si las actividades de titulación en el norte del Componente 2 del Proyecto podrían haber afectado ellas mismas las tierras de los indígenas Ngäbe.

312. **Efectos del proyecto Chan 75 en las comunidades Ngäbe.** El proyecto hidroeléctrico Chan 75 está siendo realizado por una subsidiaria de la corporación de energía AES Changuinola, con sede en Arlington, sobre el río Changuinola en la provincia de Bocas del Toro. AES recibió una concesión del gobierno en el Bosque Protector Palo Seco en

---

<sup>182</sup> Durante su investigación, el Panel recibió documentos de personas afectadas por continuas ventas de tierra en trechos que en los avisos de los periódicos aparecían como áreas baldías, pero que los miembros de los Ngäbe sostienen que eran tierras que les pertenecían a ellos como parte de las Áreas Anexas.

<sup>183</sup> Véase esta descripción de un sitio web de una búsqueda en Google “Inversión en Bocas de Toro” (sic): **Bocas del Toro: Archipiélago que consta de nueve islas, 52 cayos y unos 200 pequeños islotes. La isla más grande y más desarrollada es la isla Colón, donde está situada la capital de provincia, la ciudad de Bocas del Toro. Bocas del Toro: Un lugar donde la serenidad y la belleza natural abundan... un lugar donde el tiempo parece detenerse... pero donde las inversiones habrán de ganar substancialmente en los años venideros... Estas islas son conocidas por su tranquilidad generalizada, sus residentes fascinantes, su belleza natural y su plétora de oportunidades para explorar y descubrir. El agua es perfecta y las olas son espectaculares. La inversión en bienes raíces es una opción excelente ya que el turismo es elevado, los alquileres son muy buenos. Además, uno puede invertir en un terreno hoy para urbanizarlo más adelante y al hacer esto el inversionista tiene derecho a un beneficio tributario. Por lo tanto, la inversión está aumentando, lo cual hace que los precios de los bienes raíces aumenten.**

<http://www.insight-realestate-panama.com/bocasdetoro.html>.

2005 de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como uno de los 107 proyectos hidroeléctricos<sup>184</sup> que se están considerando actualmente en Panamá.

313. El Bosque Protector Palo Seco es parte de la Reserva Biosfera Internacional La Amistad. El proyecto es uno de varios planificados para la cuenca del río Changuinola (incluida la represa Bonyik en territorio Naso; véase el capítulo 3). Cuando se creó el Bosque Protector Palo Seco en 1983, varias comunidades Ngäbe fueron distribuidas a lo largo del río Changuinola y tierras altas aledañas dentro de la zona protegida. Dos de estas comunidades cerca del río principal, Nance de Riscó y Valle de Riscó, fueron identificadas por la Ley No. 10 de 1997 como Áreas Anexas.
314. La Segunda Solicitud se queja de la concesión hidroeléctrica en general y específicamente de la expropiación de 6.215 hectáreas de tierra del Valle de Riscó en conexión con la represa. El Valle de Riscó es una de las Áreas Anexas de 1997. Uno se supone que el área específica mencionada sería parte de su reclamo de un polígono anexo. Además, las cuatro comunidades actualmente desplazadas por la Chan 75 son parte de lo que Valle de Riscó y otra Área Anexa, Lancé de Riscó, habrían reclamado como “comunidades hijas” en las negociaciones con la Comisión Nacional de Límites.
315. Los Solicitantes creen que la ejecución del proyecto hidroeléctrico Chan 75 en estas dos Áreas Anexas Ngäbe es resultado de la falta de ejecución oportuna por parte del PRONAT de las actividades de delimitación y demarcación de las Áreas Anexas. La Administración observa en su respuesta a la Segunda Solicitud que “...*ni el Proyecto ni ningún otro proyecto financiado por el Banco participa en las concesiones para las represas hidroeléctricas en esta área ni en la construcción de las mismas*”.<sup>185</sup>
316. Las aseveraciones de que los funcionarios del PRONAT habían participado en el establecimiento del polígono para el proyecto de la represa hidroeléctrica y en la delimitación de las áreas propuestas para reasentamiento surgieron durante la visita del Panel a la zona del proyecto. El Panel no ha podido validar las aseveraciones de los Solicitantes sobre la participación de los funcionarios del PRONAT en las actividades de la represa Chan 75.
317. Tras un análisis de los informes de supervisión del Proyecto, el Panel observa que, cuando los Segundos Solicitantes enviaron cartas al Banco a comienzos de 2008 planteando cuestiones de abusos de derechos humanos en el contexto del reasentamiento que se estaba llevando a cabo en el marco del proyecto Chan 75, la Administración reaccionó proponiendo urgentes medidas para determinar si había algún vínculo entre el proyecto del PRONAT y el proyecto Chan 75, y si se aplicaban las políticas de salvaguardia del Banco. En la subsiguiente visita de supervisión en marzo de 2008, la

---

<sup>184</sup> “Observatorio de Multinacionales en América Latina, Burica Press, 8 de diciembre de 2007. Citado en Philip Young, “*Hydroelectric Power and Indigenous Rights in Panama: The Ngäbe Case* (Energía hidroeléctrica y derechos de los indígenas en Panamá: el caso de los Ngäbe).” Documento presentado en reuniones de la Sociedad de Antropología Aplicada, Santa Fe, Nuevo México, marzo de 2009.

<sup>185</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 22.

misión del Banco determinó que el PRONAT no estaba relacionado de manera alguna con el proyecto hidroeléctrico que se estaba llevando a cabo en la zona.

318. **El Panel halla que las acciones de la Administración tras las inquietudes planteadas por los solicitantes, a partir de comienzos de 2008, son coherentes con los requisitos de la OP/BP 13.05 sobre la supervisión de proyectos.**

319. **No obstante, como asunto de supervisión, el Panel observa la ausencia en los informes de supervisión de referencia previa alguna a los riesgos potenciales para los objetivos del Proyecto causados por la concesión de la represa Chan 75.** Este error de supervisión es similar al que fue identificado por el Panel con respecto a los acontecimientos emergentes y los problemas que afectaron a los Naso durante la ejecución del Proyecto (véase el capítulo 3).

320. Más aún, con respecto al proyecto Chan 75, el Panel observa que una cuestión clave subyacente planteada por la Solicitud es qué podría haber sucedido en las negociaciones en relación con los impactos del proyecto hidroeléctrico si las comunidades Nance de Riscó y Valle de Riscó hubieran sido consultadas en los comienzos del proyecto del PRONAT, de conformidad con la OD 4.20 y, como resultado de ello, se les hubiera otorgado la seguridad de la tenencia en forma oportuna.

321. Las dos comunidades mencionadas se encuentran en el Bosque Protector Palo Seco. El Panel no ha visto un polígono propuesto para estas Áreas Anexas, de modo que es imposible a estas alturas verificar hasta qué punto el proyecto Chan 75 afecta a esos reclamos, pero un intercambio de cartas, cada vez más amargo, entre la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD) y el PRONAT en 2008,<sup>186</sup> en una carta de la ACD a Rolando Armuelles del PRONAT (28 de mayo de 2008) se sostiene que las comunidades de Charco de la Pava, Valle Rey y Guayabal son comunidades hijas de Valle de Riscó y Nance de Riscó.

322. Aun antes del Proyecto, el Banco había solicitado al gobierno que investigara los derechos de propiedad en el marco de varias figuras jurídicas:

*La Misión recalcó la necesidad de prestar la debida atención y elaborar un análisis adecuado con respecto a las distintas figuras jurídicas del sistema jurídico panameño para proteger los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas.*<sup>187</sup>

323. En 2003, el Banco fue más específico:

*La Misión recomendó que se prepararan directrices y reglamentaciones para la **política de coadministración de zonas protegidas en las comarcas** y que la demarcación de estas zonas fuera acompañada por un técnico de la ANAM. En las zonas protegidas del*

---

<sup>186</sup> El Coordinador de Asuntos Internacionales de la ACD, Oswaldo Jordan, a Rolando Armuelles, Director del PRONAT, 11 de abril de 2008; Armuelles a Orlando [sic] Jordan, 23 de abril de 2008; el Presidente de la ACD, Ariel Rodríguez a Armuelles, 28 de mayo de 2008; la Ministra de Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente de la ANAM y Administrador General, Ligia C. de Doens, a Ariel Rodríguez, 10 de junio de 2008.

<sup>187</sup> Ayuda memoria, Misión de supervisión técnica, 12 al 16 de agosto de 2002.



*Parque Internacional La Amistad y el Bosque Protector Palo Seco, por ejemplo, hay un 80% de traslape con las comarcas.*<sup>188</sup> [Se agregó el énfasis]

324. En forma análoga, en 2004, la Administración del Banco reiteró la necesidad de reglas de coadministración: “*La misión recomienda que la ley del territorio Naso Teribe indique físicamente las responsabilidades compartidas de la cogestión de traslapes entre la comarca y las zonas protegidas Parque Internacional La Amistad y Bosque Protector Palo Seco. Asimismo, la delimitación de la comarca Ngäbe-Buglé se recomienda como algo de alta prioridad.*”<sup>189</sup>
325. **Parece claro que si las cuestiones de cogestión se hubieran abordado adecuadamente y la delimitación de las Áreas Anexas hubiera ocurrido en forma oportuna, los Ngäbe estarían en mejor situación de negociar los términos y las condiciones de una concesión dentro de sus tierras.**
326. **Actividades de titulación respaldadas por el Proyecto y protección de las tierras indígenas.** Un asunto separado presentado al Panel tiene que ver con la cuestión de si las actividades de titulación respaldadas en el marco del componente 2 del Proyecto estaban teniendo lugar potencialmente dentro de zonas de tierras indígenas, incluidas las Áreas Anexas, cuya protección se procuraba en el marco del componente 3. En efecto, durante su investigación y entrevistas se informó al Panel sobre un conflicto potencial entre estos dos componentes —la “mano izquierda” y la “mano derecha”— del Proyecto; la escala y el rápido ritmo de las actividades de titulación en el marco del Proyecto han ampliado esta inquietud.
327. **Recientemente la Administración ha reconocido que este problema no surgió durante la ejecución del Proyecto.** En un informe de supervisión de noviembre de 2009, la Administración observa que se enteró de que en 2008 se habían otorgado títulos individuales, en su mayoría a personas Ngäbe, de tierras en una propiedad del gobierno; más de 500 familias recibieron títulos. En forma análoga, se otorgaron 132 títulos de tierras junto con una línea de transmisión de energía. El informe señala que este proceso de titulación ocurrió rápidamente, sin consultas adecuadas, y en respuesta la Administración recomendó, entre otras medidas, una suspensión de la titulación en

---

<sup>188</sup> El texto en español es como sigue: *La Misión recomendó que se elaboren las pautas y reglamentos para la política de administración conjunta de áreas protegidas en Comarcas y que la demarcación de estas áreas sea acompañada por un técnico de ANAM. En las áreas protegidas del Parque Internacional La Amistad (PILA) y Bosque Protector y Palo Seco, por ejemplo, existe un 80 por ciento de traslape con comarcas. El Lic. Rivera de la ANAM aclaró que a nivel de Centroamérica se dictarían pautas y reglamentos para la administración conjunta (o cogestión) de estas áreas. La Directora de la Dirección de Políticas Indigenistas aclaró que mientras estas pautas y reglamento se aclaren, se trabajaría con un técnico de ANAM y las comunidades indígenas en el desarrollo de Planes de Manejo y a través de Mesas de Diálogo, el vínculo principal para la participación de actores locales, para la definición y sugerencias sobre el desempeño de las actividades del sub-componente [3.2 indigenous territories] (mapeo, titulación, etc.)* [Se agregó el énfasis.]

<sup>189</sup> Ayuda memoria, 14 de junio de 2004, Misión de supervisión.

Bocas del Toro con sujeción a un mayor análisis de la situación. Específicamente, la Administración recomendó lo siguiente:

- Que se lleve a cabo una auditoría detallada de los procesos de titulación en las áreas aledañas a la comarca Ngäbe-Buglé en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas, observando que si estos procesos no incluían consultas adecuadas con todas las partes interesadas el Banco podría declarar que los gastos no eran aceptables;
- Que se llevara a cabo una evaluación ex post detallada de los contratos de adquisiciones, en particular los relacionados con la demarcación en estas áreas, lo que nuevamente podría llevar a la declaración de gastos no aceptables;
- Que el PRONAT no emita más títulos en Bocas del Toro hasta que se hayan examinado estos procesos.<sup>190</sup>

328. En vista del conflicto potencial entre los dos componentes del Proyecto, el Panel examinó los documentos del Proyecto, inclusive el convenio de proyecto, para determinar si había cláusulas pertinentes para ayudar a proteger contra la posibilidad de que las actividades de titulación en el marco del Proyecto pudieran entrar en conflicto con los objetivos del Proyecto de promover y consolidar las tierras indígenas. El Panel se enteró de que mientras que el convenio de préstamo contiene una cláusula específica que estipula que la titulación no tendrá lugar en áreas que estén en consideración de ser designadas “áreas protegidas” no contiene una salvaguardia paralela para las tierras que reclaman las comunidades indígenas afectadas. Durante entrevistas realizadas con personal del Banco, el Panel escuchó opiniones de que la inclusión de una cláusula de esta índole en apoyo de los derechos de los pueblos indígenas afectados probablemente tendría una salvaguardia valiosa tanto para evitar falta de armonía interna en las actividades del Proyecto como para ayudar a lograr los objetivos esenciales del mismo relacionados con el componente sobre pueblos indígenas. El Panel está de acuerdo con esta opinión.

---

<sup>190</sup> Informe de regreso de misión, Misión de supervisión, PRONAT de Panamá, noviembre de 2009.

## Capítulo 5: Supervisión y cuestiones sistémicas

329. El proyecto del PRONAT que duró casi una década y tuvo que ver con cuestiones complejas de pueblos indígenas y administración de la tierra en un entorno muy difícil, reveló puntos débiles en la supervisión que realizó el Banco del Proyecto, así como otros desafíos de índole más sistémica relacionados con el objetivo más amplio de asegurar los derechos sobre los territorios de los indígenas. En este capítulo se tratan estos dos conjuntos de cuestiones.

### A. Conclusiones sobre lo adecuado de la supervisión del Proyecto

330. Como se señaló en el capítulo 2, la OP 13.05 sobre supervisión de proyectos requiere que la Administración *“identifique problemas con prontitud a medida que surgen durante la ejecución y recomiende al prestatario maneras de resolverlo...”* y que *“recomiende cambios en el concepto o diseño del proyecto, según convenga, en tanto el proyecto evolucione o las circunstancias cambien”*. La OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas destaca la necesidad de incluir *“aptitudes antropológicas, jurídicas y técnicas adecuadas en las misiones de supervisión del Banco durante la ejecución de proyectos”*.

331. El Panel encomia al Banco por financiar un proyecto dirigido a obtener derechos territoriales para los Naso y los Ngäbe, y reconoce el ámbito problemático en el cual el Banco se encontró en la búsqueda de este objetivo. **Sin embargo, el Panel halla que la Administración, en etapas críticas del proyecto, no supervisó de manera que fuera commensurable con estas dificultades.** Las conclusiones específicas del Panel a este respecto se presentan a continuación.

332. **Atención inadecuada a los problemas emergentes en el terreno.** El Panel observa que entre 2002 y 2007, las visitas de supervisión identificaron que el subcomponente 3.2 (sobre tierras indígenas) estaba progresando en forma satisfactoria. La satisfacción se basó en los informes del PRONAT sobre progreso realizado en la delimitación de la comarca Naso y la demarcación de la comarca Ngäbe-Buglé así como la labor en otras tierras indígenas.

333. Pero en los años intermedios de la ejecución del Proyecto, varios acontecimientos tuvieron lugar que plantearon riesgos considerables para el logro de los objetivos del proyecto en relación con los indígenas, lo que requirió una estrecha supervisión en el marco de la política del Banco. Como se describe en este informe, ellas incluyeron el cisma de 2004 entre los líderes Naso, el fracaso de los proyectos de ley sobre la comarca Naso en 2004 y 2005, los riesgos a los objetivos del Proyecto planteados por los acontecimientos controvertidos que se estaban desarrollando en relación con la represa Bonyik y el proyecto hidroeléctrico Chan 75, y el enfoque del Proyecto hacia la demarcación de la tierras Ngäbo y Naso.

334. Como se trata en más detalle en los capítulos 3 y 4, **el Panel halló que estos acontecimientos cruciales y factores de riesgo que afectaban a la población local no fueron notificados en forma precisa en los años intermedios de la supervisión del proyecto.** Una misión del Banco que tuvo lugar en diciembre de 2007 no detectó

problemas graves en el componente del proyecto sobre los pueblos indígenas. El informe de regreso de misión (BTO, memorando interno del Banco) después de esa visita coloca los problemas de los Naso y Ngäbe en un marco común de diferencias entre dirigentes tradicionales más viejos y dirigentes más jóvenes. El BTO señala que el Banco no se encuentra en falta sino que más bien “*se vio envuelto en medio de conflictos internos*”.

335. El Panel también observó, al respecto, el hecho importante de que **no se logró analizar las circunstancias cambiantes**. Con respecto a los Naso, el Panel observa que puede ser comprensible que no se haya anticipado que la comarca Naso no lograría éxito en la Asamblea Nacional Panameña. Cuando fracasó, la reacción del Proyecto fue recurrir a otra postura, apoyando una de alternativa (Ley No. 72) que la Administración creía que ayudaría a seguir promoviendo la causa de la seguridad colectiva de la tenencia de la tierra para los indígenas.
336. Sin embargo, el Panel no pudo hallar un análisis formal de las repercusiones que surgieron del rechazo del proyecto de ley de la comarca Naso y de la necesidad potencial de medidas concretas de mitigación para proteger el territorio Naso durante el vacío legislativo. En realidad, el análisis de las repercusiones de la Ley No. 72 para los Naso que el Panel halló se preparó bastante tiempo después de la Solicitud de Inspección, cuando la Administración solicitó un análisis jurídico.
337. En vista de la gravedad de la amenaza a los Naso como pueblo debido a las bifurcaciones de sus tierras aún desprotegidas, **el Panel es de opinión de que la supervisión debió haber respondido a un estándar más elevado**. El Panel ha determinado que se debió haber detectado mucho más temprano los problemas emergentes clave, y debieron haber sido acompañados por medidas y recomendaciones adecuadas para abordar las circunstancias cambiantes.
338. Con respecto a los Ngäbe, el Panel halla, en forma análoga, que la supervisión no reaccionó con prontitud a las advertencias tempranas y las cuestiones emergentes relacionadas con las Áreas Anexas hasta 2007 cuando los futuros Solicitantes comenzaron a plantear sus inquietudes a la Administración del Banco. Como se describe en el informe, el Panel halló que los derechos de las tierras de los Ngäbe se veían comprometidos por la demora en el inicio de las medidas en Bocas del Toro, y que las consultas resultantes que llevaron a la acción en 2007 fueron inadecuadas.
339. El Panel observa que una vez que el Proyecto comenzó a trabajar en las Áreas Anexas en Bocas del Toro en 2007, en ese entonces la Administración aceptó el relato del PRONAT con respecto a si las Áreas Anexas estaban a favor de la incorporación a la comarca. Durante la misión de supervisión de julio de 2008, el PRONAT informó al Banco que 14 de los 15 polígonos de Áreas Anexas habían sido delimitados, supuestamente con todo éxito. Los funcionarios del Banco no realizaron el seguimiento con una verificación empírica de estos datos y admiten que “*se perdió una oportunidad*”.<sup>191</sup> **En opinión del Panel, la Administración, como asunto de supervisión, debió haber sido más activa y más dedicada a guiar y verificar las**

---

<sup>191</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 76.

**acciones del proyecto, según la política del Banco, con respecto a las consultas y la demarcación de tierra con las comunidades de las Áreas Anexas Ngäbe.**

340. **El Panel halla que la supervisión del Proyecto no reaccionó con prontitud y en forma adecuada a las advertencias y las cuestiones emergentes durante ciertas fases clave del Proyecto. Esto no es coherente con la OP 13.05 sobre supervisión de proyectos.**
341. **Participación de especialistas sociales (antropología).** Pese a la índole sensible de las cuestiones de tierras indígenas, la amplia experiencia obtenida por el Banco Mundial en Nicaragua y Honduras, las advertencias colocadas en la Evaluación Social y las disposiciones explícitas de la política del Banco sobre pueblos indígenas en cuanto a la contratación de especialistas sociales (antropología), el análisis que realizó el Panel de los informes de supervisión de la Administración indica que **las visitas de supervisión no incluyeron a un especialista social hasta marzo de 2007. Esto no cumple con la OD 4.20 sobre pueblos indígenas.**
342. Según la política del Banco, un especialista social habría desempeñado una función clave en ayudar al proyecto a evaluar la situación que estaba evolucionando y pudo haber recomendado las medidas adecuadas de respuesta, en particular a la luz de las cuestiones que estaban surgiendo durante la ejecución del Proyecto. El Panel ha determinado que la falta de participación adecuada de especialistas sociales en los equipos de supervisión puede haber sido un factor significativo en los defectos de la supervisión que se describieron más arriba.
343. **Fortalecimiento reciente de la supervisión.** El Panel observa que la supervisión se intensificó en gran medida más recientemente, en particular después de que la Administración recibió una carta en 2007 en la que se señalaban las inquietudes de los solicitantes Naso. Una misión de supervisión que tuvo lugar en diciembre de 2007 recomendó una revisión del proceso de formulación para la Ley No. 72 de 2008, una interpretación jurídica de la Ley No. 72 con respecto a sus efectos en la comarca Naso-Teribe, y un estudio de lo adecuado de los mecanismos de resolución de conflictos. La Administración solicitó un informe completo del proceso de consulta sobre las Áreas Anexas.<sup>192</sup> Estas iniciativas señalaron un nuevo impulso en la supervisión del Banco.
344. Un estudio de los informes de supervisión desde 2008 muestra que la reacción de la Administración tuvo lugar con prontitud y fue minuciosa. Una misión de supervisión de febrero de 2008 recomendó intensificar la supervisión de los aspectos sociales y ambientales del proyecto, en especial en relación con el componente de tierras indígenas. Como se describe en este informe, **la Administración ha tomado muchas medidas importantes desde esta época para examinar y abordar las inquietudes planteadas en estas solicitudes. El Panel observa que la intensidad de la supervisión ha aumentado desde 2008, y halla que esto responde a las normas estipuladas en la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.**

---

<sup>192</sup> Respuesta de la Administración, pág. 19, ¶ 76

## B. Observaciones de cuestiones sistémicas

345. Esta investigación ha revelado cuestiones sistémicas pertinentes al cumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operativos en el contexto de este proyecto. Algunas de estas cuestiones se observan y se tratan brevemente más adelante con la esperanza de que puedan proporcionar algunas enseñanzas que pudieran ayudar a fortalecer el cumplimiento futuro de las políticas y la eficacia general del desarrollo.
346. **Aplicación de la Política del Banco sobre los Pueblos Indígenas.** La planificación y la ejecución del proyecto del PRONAT han revelado por lo menos tres cuestiones clave con respecto a la aplicación de la política del Banco sobre pueblos indígenas.
347. La primera tiene que ver con el requisito de preparar un plan de desarrollo de pueblos indígenas (IPDP) y llevar a cabo el proceso correspondiente de consulta participativa con las comunidades afectadas. Como se trata en los capítulos 3 y 4 durante la preparación del Proyecto no se preparó un documento separado de IPDP, con el argumento de que el subcomponente de proyecto que trataba con territorios indígenas serviría como IPDP. Si bien el Panel entiende por qué el personal del Banco puede haber abortado este enfoque, nuestra investigación ha demostrado que esta falta de un documento separado de IPDP preparado por medio de un proceso participativo llevó a consecuencias adversas, en especial para el pueblo Ngäbe de las Áreas Anexas. Como este caso señala, las políticas de salvaguardia, en particular en proyectos de tierras que tienen que ver con indígenas, desempeñan una función crucial en prever y prevenir un daño y, por lo tanto, evitar posibles quejas futuras. Esto refuerza la necesidad de asegurar que no solamente el *contenido* sino también el *propósito* de las políticas de salvaguardia y las *consecuencias potenciales* de la falta de cumplimiento de las políticas sean comprendidas adecuadamente por el personal.
348. Una segunda cuestión es que la aplicación apropiada de la política de IP del Banco depende no solamente de bases firmes y claras durante la preparación del proyecto sino también de la asignación adecuada de recursos para supervisión, en particular para contratar los servicios de personal y consultores con capacitación especializada en cuestiones de pueblos indígenas y desarrollo participativo. La experiencia del Panel en esta investigación y en otras señala que, si bien el Banco está realizando progresos para asegurar que más proyectos respondan a la política de IP, en especial en África, sigue enfrentando graves desafíos en la aplicación de estas políticas, en parte como resultado de la insuficiente atención que se presta a la supervisión y al emplazamiento de especialistas sociales capacitados en forma adecuada.
349. Una tercera cuestión que surgió en el marco de esta investigación y otras que se relacionan con los pueblos indígenas tiene que ver con la función del Banco en el contexto de lo que con frecuencia puede ser un conflicto entre pueblos indígenas y sus gobiernos. Por ejemplo, en el proyecto actual hubo una diferencia sobre la cuestión del liderazgo del pueblo Naso. Mientras que el Banco considera que el gobierno es su cliente y asociado principal, la política de IP del Banco también requiere que éste asuma una función dinámica para asegurar que se apliquen sus disposiciones, incluidas las relativas a la participación informada de las comunidades indígenas y la representación de ellas.

La aplicación adecuada de estas políticas tiene el propósito de proporcionar salvaguardias cruciales para los pueblos indígenas afectados, y reviste especial importancia en vista de los riesgos y las vulnerabilidades con que se puedan enfrentar. Esto tiene repercusiones importantes para otros proyectos respaldados por el Banco, incluidos los relacionados con el financiamiento para el uso sostenible de recursos forestales y conservación de la biodiversidad en el marco de las actividades de reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación forestal (REDD).

350. **Los desafíos de los proyectos de ordenamiento y administración de tierras.** Un análisis reciente realizado por la Administración ha destacado los riesgos relacionados con los proyectos de ordenamiento y administración de tierras, así como “*la índole altamente beneficiosa de los proyectos de tierras y la creciente demanda en todas las regiones*”.<sup>193</sup> La investigación que el Panel realizó de este Proyecto, así como la investigación en curso del proyecto de ordenamiento y administración de tierras en **Camboya, ilustran a las claras estos riesgos y muestra que los proyectos de tierras son por lo general sumamente complejos y difíciles de llevar a cabo con eficacia, en particular cuando comprenden apoyos indígenas.** El Panel observa que la Administración ha destacado que la cuestión de personal puede ser un obstáculo potencial para la participación eficaz del Banco en proyectos de ordenamiento y administración de tierras, y que está examinando medidas para “*fortalecer...el apoyo técnico en este campo, incluida la capacitación suplementaria dirigida del personal existente*”.<sup>194</sup>
351. Si bien pueden constituir una contribución importante al desarrollo socioeconómico, en los países en desarrollo los proyectos de tierras no solamente plantean riesgos operativos considerables sino con frecuencia son políticamente controvertidos. Es importante que el Banco evalúe en forma sistemática, tanto durante el diseño como la ejecución del Proyecto, los riesgos operativos y riesgos de índole política económica, y dediquen personal capacitado y recursos adecuados al Proyecto. **Esta investigación hace pensar en que el Banco debería recibir crédito por participar en este proyecto sumamente importante en Panamá, si bien tal vez no invirtió los recursos suficientes para abordar los riesgos que el mismo conlleva, en especial con respecto a la supervisión.**
352. **Terminación y cambio de personal del proyecto.** La investigación del Panel ha demostrado que el proyecto del PRONAT experimentó terminación y cambio de personal, en particular de jefes de equipo de tarea, durante su duración de casi una década. Si bien esto no es poco común en proyectos de esta duración, reviste importancia en el caso del proyecto de PRONAT debido a que las actividades centrales del proyecto relacionadas con tierras indígenas tuvieron lugar durante un período en el cual las inversiones y las controversias sobre tierras crecieron con rapidez. Esto afectó la supervisión del proyecto y la aplicación eficaz de las políticas de salvaguardia.

---

<sup>193</sup> Resumen, Segunda reunión del Comité de Operaciones en Apoyo a la Ejecución, Operaciones propensas a inspección: Cuestiones relacionadas con los proyectos de administración y ordenamiento de tierras, miércoles 5 de mayo de 2010.

<sup>194</sup> Resumen, Segunda reunión del Comité de Operaciones en Apoyo a la Ejecución, Operaciones propensas a inspección: Cuestiones relacionadas con los proyectos de administración y ordenamiento de tierras, miércoles 5 de mayo de 2010.

353. **Componentes conflictivos del Proyecto.** Otro desafío es el conflicto potencial entre diferentes componentes del proyecto. Como se trató en el párrafo 4, el diseño de este Proyecto parece haber llevado al potencial de conflictos entre la “mano izquierda” del Proyecto (actividades de titulación) y la “mano derecha” del Proyecto (protección de áreas de tierras indígenas), que se vieron exacerbadas por la escala y el ritmo de las actividades de titulación en el marco del Proyecto. **El Panel observa y reconoce que una vez que la Administración del Banco descubrió este problema durante la ejecución, tomó medidas de respuesta con prontitud.** Sobre la base de su experiencia con esta investigación y otras, y siguiendo las sugerencias formuladas durante entrevistas con el personal, el Panel observa que la inclusión de cláusulas pertinentes en los documentos de proyectos puede ayudar a proteger contra la posibilidad de que actividades en el marco de un componente de proyecto puedan entrar en conflicto con objetivos del proyecto y requisitos de políticas relacionados en el marco de otros componentes. Esto reviste importancia particular para proyectos en los cuales un componente tiene que ver con la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
354. Una inquietud relacionada que surgió en el caso de Panamá es que los acuerdos de cofinanciamiento para el proyecto proporcionaban financiamiento adicional para los componentes de proyectos que se relacionaban con titulación, pero no para el componente relacionado con la protección de territorios indígenas. Si bien estos acuerdos de cofinanciamiento, sin lugar a dudas, desempeñaron una importante función en el aumento de la repercusión general del proyecto, en particular en relación con sus importantes objetivos de titulación de tierras, esta característica del proyecto puede haber destacado la posibilidad de que las actividades de titulación podrían tener lugar en áreas de tierras indígenas a las que se intentaba proteger en el marco del componente 3 del proyecto. Las entrevistas realizadas con personal responsable del proyecto en sus días iniciales también hacen pensar en que se dedicó considerable tiempo y esfuerzo a asegurar el cofinanciamiento para el Proyecto, lo que puede haber contribuido a demoras en la ejecución de aspectos cruciales del componente 3 del Proyecto.
355. **La importancia de la función del Banco Mundial en cuestiones de pueblos indígenas.** Como se observa en otras partes del presente informe, **la Administración del Banco ha desempeñado una función de liderazgo en procurar apoyo para los derechos de la tierra de los pueblos indígenas en Panamá por medio de este proyecto.** El proyecto incluyó un componente básico en respuesta a aspiraciones fundamentales de las comunidades indígenas y, a diferencia de otros donantes, el Banco estaba dispuesto a asumir los riesgos inherentes a este tipo de trabajo. Además, una vez que se presentaron las solicitudes de inspección, el personal del Banco se dedicó en forma constructiva a trabajar con las comunidades afectadas para ayudar a resolver las cuestiones. **Por todos estos motivos, los solicitantes y las personas afectadas han expresado su esperanza de que el Banco siga participando en estas cuestiones en Panamá en el futuro, siguiendo las salvaguardias de políticas pertinentes. Asimismo, el Panel es de opinión de que es crucial la continua participación del Banco en cuestiones indígenas en Panamá, según esta política.**
356. Es probable que la importancia de las cuestiones de los pueblos indígenas en la labor del Banco se intensifique dado el aumento de interés por parte de Panamá y otros gobiernos



de financiar el uso sostenible de recursos forestales y la conservación de la biodiversidad en el marco del REDD. Los futuros financiamientos por parte del Banco y prácticamente todo proyecto de infraestructura en Panamá, y en muchos otros países, también requerirá participación dinámica en estas cuestiones. El Panel espera que su investigación produzca enseñanzas útiles para la labor futura.

## ANEXO 1: Cuadro de Conclusiones

TEMA	RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN	CONCLUSIONES DEL PANEL
Conclusiones del Panel sobre los reclamos del pueblo Naso		
<p><b>Reclamo de que el Proyecto ha socavado la aspiración de los Naso para una comarca. Diseño y evaluación inicial del Proyecto</b></p>	<p>La Administración declara que apoya la creación de una comarca para el territorio Naso. Uno de los objetivos del proyecto estipulaba precisamente la preparación, en consulta con los Naso, de un proyecto de ley y carta orgánica que establece la comarca Naso Tjer, la máxima aspiración del pueblo Naso de contar con su territorio.</p>	<p><b>El Panel está de acuerdo con la opinión de la Administración de que la ausencia de un documento separado de IPDP y el no haber difundido públicamente la evaluación social antes de la evaluación del Proyecto, no estuvo de acuerdo con la OD 4.20</b></p> <p>El Panel halla que la ausencia de un documento separado de IPDP durante la evaluación del Proyecto no impidió que el Banco tomara medidas importantes en apoyo de la aspiración de los Naso de tener su propia comarca. El Panel halla además que la evaluación social y el PAD preparados para el Proyecto destacaron adecuadamente la necesidad básica de dar alta prioridad al trabajo de desarrollar un comarca Naso, en vista de los riesgos con que se enfrenta el pueblo Naso. El Panel halla que esto es compatible con los objetivos de la OD 4.20.</p>
<p><b>Reclamo de que el Proyecto ha socavado la aspiración de los Naso para una comarca. Ejecución y supervisión del Proyecto</b></p>	<p>El proyecto de ley apoyado por el Proyecto para la comarca Naso fue presentado dos veces a la Asamblea Nacional y las dos veces fue rechazado. Como resultado de ello, la Administración consideró un proyecto de ley que se estaba por tratar en el Parlamento, el Proyecto de Ley de las Sierras Colectivas, una <i>“medida viable si bien menos ideal para continuar</i></p>	<p><b>El Panel halla que el apoyo del Proyecto para la preparación de un proyecto de ley sobre la comarca en los primeros años de la ejecución del Proyecto fue directamente en apoyo de las aspiraciones territoriales y administrativas de los Naso y compatible con la OD 4.20 sobre pueblos indígenas y las OP 13.05 sobre supervisión de proyectos. El hecho de que un</b></p>

	<p><i>con el impulso para mejorar la seguridad de la tenencia” para el pueblo Naso y los pueblos indígenas de Panamá en general. También fue “entendido por la Administración que la aprobación de la Ley de Tierras Colectivas no impediría un renovado intento en el futuro de crear una comarca para el pueblo Naso”.</i></p>	<p><b>proyecto de ley sobre la comarca no fuera aprobado en la Asamblea Nacional en 2004 y 2005 no altera esta evaluación.</b></p>
<p><b>Reclamo de que el Proyecto no consultó adecuadamente con los dirigentes legítimos</b></p>	<p>La Administración declara que ambos lados sostienen ser los representantes legítimos del pueblo Naso, mientras el Gobierno de Panamá reconoce solamente a Tito Santana como el Rey legítimo. La Administración señala que <i>“a pesar del”</i> reconocimiento oficial de Tito Santana por parte del gobierno, <i>“la opinión de la Administración es que la participación fundamentada, coherente con la OD 4.20, significa que el proyecto deberá consultar con ambos grupos en lugar de asignar legitimidad única o representatividad a uno de ellos”.</i><sup>195</sup> Por lo tanto, la Administración recalcó al personal del proyecto la importancia de tomar medidas para una resolución del conflicto y ha estimulado la mediación entre las dos facciones, en reconocimiento de que la división dentro de la comunidad es perjudicial para las aspiraciones del pueblo Naso de consolidar su territorio. La Administración sostiene su creencia de que tiene que ser sensible a las inquietudes de los primeros solicitantes. Se ha reunido con ellos, así como con la otra facción, estimulado una solución del conflicto y transmitido la importancia de esto al gobierno. En julio de 2008, la</p>	<p><b>El Panel determinó que la Administración, tras enterarse de las inquietudes a fines de 2007, trató de abordarlas con ambas facciones del pueblo Naso y repetidamente interactuó con el Proyecto directamente para tratar de resolver el conflicto. El Panel halla que los esfuerzos recientes denotan un intento de buena fe por parte de la Administración de que el proceso de consulta sea significativo, y que los representantes genuinos de los pueblos indígenas Naso participen en el proceso, de forma compatible con las disposiciones de la OD 4.20.</b></p> <p><b>Como cuestión de supervisión, el Panel observa con inquietud el paso de tiempo considerable antes de que la Administración parezca haber informado sobre los riesgos planteados para los objetivos del proyecto, resultantes del cisma Naso, y haber recomendado medidas en respuesta a ello.</b></p>

<sup>195</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 69.

	<p>misión del Banco acordó realizar un plan de acción con el gobierno para exhortar a la mediación entre los grupos opuestos de los Naso. El Proyecto también ofreció financiar la mediación. El grupo de Tito Santana lo aceptó, mientras el grupo Valentín Santana se negó a aceptar al mediador propuesto y sugirió otro. Estos esfuerzos se desvanecieron durante algún tiempo pero los funcionarios del Banco son persistentes en tratar de renovar los esfuerzos de mediación.</p>	
<p><b>Reclamo de consultas inadecuadas en relación con el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72</b></p>	<p>La Administración sostiene que, en un esfuerzo por mantener el impulso en la protección de las tierras indígenas, decidió apoyar el proceso de consulta relacionado con el nuevo proyecto de ley (que con el tiempo fue la Ley No. 72) propuesto para reglamentar la adquisición de derechos de propiedad colectiva sobre tierras indígenas fuera de las comarcas establecidas.</p> <p><b>Sin embargo, la Administración reconoce que hubo consultas inadecuadas con los Naso sobre la inclusión del Artículo 17 de la Ley 72 y la preparación del proyecto de carta orgánica.</b></p>	<p><b>El Panel concuerda con la evaluación</b> [de la Administración] [sobre las consultas].</p> <p>El Panel observa la importancia de asegurar la difusión amplia de información entre los Naso sobre asuntos que tienen repercusiones directas sobre los derechos y reclamos de tierra, tales como la Ley No. 72 y la carta orgánica que se menciona en el Artículo 17 de esta ley, y consultas adecuadas y significativas sobre estos asuntos.</p>
<p><b>Reclamo de que el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72 ha causado “un régimen incierto de corregimiento comarcal”</b></p>	<p>La Ley de Tierras Colectivas se aprobó el 3 de diciembre de 2008 como Ley No. 72 de 2008. Contenía el Artículo 17, mediante el cual se creaba un régimen especial para los Naso que no estaba estipulado en el proyecto de ley presentado a la Asamblea. La Administración sostiene que “tomó conocimiento” de este Artículo 17 solamente cinco días después de la aprobación de la Ley y que no tuvo ninguna información sobre ello antes de que se incluyera en la ley. No obstante, la Administración también declara que tan pronto se</p>	<p><b>El Panel halla que</b> [la suspensión informal de los desembolsos] <b>es compatible con los requisitos de la OP/BP 13.05 pero también halla que una situación así de contradictoria justifica procurar más explicaciones del prestatario para lograr el pleno cumplimiento de la OP/BP 13.05 y el objetivo de la OD 4.20 de abordar las inquietudes de los beneficiarios a los que el Proyecto quiere llegar.</b></p> <p><b>El Panel es de opinión de que la decisión de la Administración</b></p>

	<p>enteró del Artículo 17, con prontitud llevó el tema al gobierno para expresar inquietudes sobre las repercusiones de la ley para el pueblo Naso, en particular sobre la carta orgánica que se emitiría y se aplicaría, en virtud de la Ley No. 72, en el territorio Naso. La Respuesta agrega que <i>“ahora es intención del gobierno colocar el territorio Naso bajo la jurisdicción político-administrativa de la provincia de Bocas del Toro”</i>.<sup>196</sup></p> <p>La Administración espera finalizar un nuevo IPDP que responda a los requisitos de las políticas del Banco para agosto de 2009. La Administración señala que también decidió hacer una “pausa” en la preparación de la operación de financiamiento adicional solicitada por el gobierno para apoyar una extensión geográfica de las actividades del Proyecto.</p>	<p><b>de apoyar el proceso de establecer la Ley No. 72 fue una medida de buena fe que parecía razonable en el marco de la situación política imperante.</b></p> <p><b>Sin embargo, el Panel halla que esta decisión, coherente con la política sobre supervisión de proyectos, debía de haber sido seguida por esfuerzos más firmes de procurar claridad en cuanto a las ambigüedades jurídicas de la Ley No. 72 con respecto a las aspiraciones territoriales de los Naso.</b></p>
<p><b>Reclamo de que el Proyecto no ha abordado adecuadamente las invasiones de la tierras Naso</b></p>		<p><b>En opinión del Panel, la falta de resolución de los límites propuestos de la comarca puede haber contribuido al deterioro progresivo de los conflictos sobre tierras, lo que con el tiempo llevó a desalojos en 2009 de algunas familias Naso que se halló que habían usurpado las tierras de Ganadera.</b></p> <p><b>El Panel también observa que las diferencias internas de los Naso han desempeñado un papel importante en impedir la resolución de estas cuestiones. El Panel halla que si bien la verificación de los límites propuestos del territorio Naso entre 2004 y 2006 pudo haber impedido el empeoramiento progresivo de los hechos, no se</b></p>

<sup>196</sup> Respuesta de la Administración, ¶ 57.

		<b>puede responsabilizar al Banco de los desalojos violentos de miembros de los Naso en 2009.</b>
<b>Acciones recientes</b>	La Administración sostiene en su respuesta a la solicitud de inspección que decidió preparar un IPDP para el Proyecto.	<p>El Panel tiene ahora una copia del IPDP, pero ha determinado que no contiene los elementos de un IPDP que requiere la OD 4.20. El Panel aprecia la intención de la acción de la Administración y el esfuerzo de buena fe de hacer que el proyecto cumpla con los requisitos. <b>Sin embargo, en opinión del Panel, el nuevo documento solo serviría como modelo positivo para IPDP posteriores en Panamá si tuviera los elementos que requiere la política del Banco para un IPDP.</b></p> <p><b>El Panel observa y encomia a la Administración del Banco por las medidas más recientes de ampliación de la supervisión, que el Panel halla que cumplen con la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.</b></p> <p><b>Los solicitantes también han expresado al Panel el agradecimiento por los esfuerzos de la Administración del Banco.</b></p>
<b>Conclusiones del Panel sobre los reclamos del pueblo Ngäbe</b>		
<b>Reclamo de las cuestiones de las Áreas Anexas no se abordaron adecuadamente</b>	La Administración ha solicitado al gobierno un informe sobre las consultas antes de que finalice el proceso de legalización de las Áreas Anexas. La Administración sostiene que una Evaluación Social, que se consultó y trató los asuntos de los pueblos indígenas, se llevó a cabo durante la preparación del Proyecto pero no se divulgó. Algunos extractos de la evaluación se resumieron y se adjuntaron como anexo al PAD como Estrategia para los Pueblos Indígenas. Esta estrategia, sostiene la Administración, contiene “ <i>elementos clave</i> ” de un Plan de Desarrollo de los Pueblos	<p><b>El Panel halla deficiencias en los estudios que sustentan el Proyecto, en lo que se relacionan al pueblo Ngäbe. Esto no cumple con la OD 4.20.</b></p> <p><b>En opinión del Panel, se debió haber llevado a cabo consultas más inclusivas, las que muy probablemente hubieran sacado a la luz la cuestión de las Áreas Anexas.</b></p> <p><b>El Panel halla que la falta de un documento separado de IPDP generó consecuencias adversas para el pueblo Ngäbe de las Áreas Anexas. Es opinión del</b></p>

	<p>Indígenas (IPDP) pero “no se preparó ningún documento separado de IPDP de acuerdo con la OD 4.20”. Durante la preparación de financiamiento adicional para el Proyecto, se preparó una Evaluación Social y un IPDP que se difundieron en diciembre de 2008. Sin embargo, en opinión de la Administración, esta Evaluación y este IPDP de 2008 “no cumplen con todos los requisitos de la OD 4.20” porque no “abordan todos los pueblos indígenas del Proyecto, incluidos los Solicitantes”.</p>	<p><b>Panel que el IPDP, con consultas y estudios adecuados para ello, pudo haber identificado las Áreas Anexas en Bocas del Toro como cuestión crucial que requería atención oportuna.</b></p>
<p><b>Reclamo de que las consultas en la delimitación de las Áreas Anexas fueron inadecuadas</b></p>	<p>La Administración sostiene que concuerda con los Segundos Solicitantes de que las áreas del Anexo, que eran territorios de la comarca Ngäbe-Buglé (creada en 1997) fuera del área central de la comarca, no fueron delimitadas y comparte sus inquietudes sobre este problema. La Administración también concuerda en que el Proyecto “no ha demostrado plenamente el principio” de participación informada y consulta con respecto a la delimitación de estas Áreas Anexas. La respuesta de la Administración continúa diciendo que, después de que los Segundos Solicitantes plantearon sus inquietudes sobre la consulta y la delimitación de la tierra, en marzo de 2008 una misión del Banco visitó 9 de las 15 Áreas Anexas para evaluar la labor que se llevaba a cabo en el marco del Proyecto y fue acompañada por el cacique de los Ngäbe-Buglé y dos caciques de las Áreas Anexas. La misión reconoció los puntos débiles del proceso de consulta y la falta de conocimiento entre las personas de la estrategia sobre los pueblos indígenas. La misión formuló algunas recomendaciones a los funcionarios del Proyecto para corregir estos problemas y, al</p>	<p><b>El Panel observa que los polígonos ofrecidos a las comunidades Ngäbe en las Áreas Anexas no cumplieron con las expectativas de las comunidades.</b></p> <p><b>El Panel halla que la metodología utilizada para determinar los límites de las Áreas Anexas incluyeron consultas solamente con los dirigentes principales que puede ser que no hayan sido “locales”— pero no contó con la participación de las comunidades interesadas. El Panel halla que esta metodología no fue lo suficientemente participativa como lo requiere la OD 4.20.</b></p> <p><b>Las entrevistas en el terreno sugieren que, si se hubieran ofrecido polígonos adecuados, muchas de las Áreas Anexas que ahora figuran que rechazaron ser miembros de la comarca hubieran preferido estar en la comarca porque eso hubiera proporcionado una seguridad más firme de tenencia de las tierras que la que disfrutan en la actualidad.</b></p>

	<p>respecto, les pidió que prepararan un plan de consulta. Las misiones subsiguientes solicitaron un plan de acción para otras actividades, incluidos los estudios sobre tenencia de la tierra.</p>	
<p><b>Reclamo de que en una comarca los límites se han restringido en forma inapropiada: el caso de Norteño</b></p>		<p><b>Parece posible que durante el proceso de demarcación se cambiaron los límites y la comunidad no fue consultada. De ser así, el cambio puede haber dañando su seguridad de tenencia de la tierra al dejar desprotegida a la comunidad.</b></p> <p><b>El Panel toma nota de los esfuerzos recientes, y los agradece, de la Administración del Banco de recoger más información sobre la cuestión y recalca la importancia de realizar aclaraciones y seguimiento, de conformidad con la política del Banco y los objetivos pertinentes del Proyecto.</b></p>
<p><b>Reclamo de que el proyecto no logró abordar las usurpaciones en las Área Anexas</b></p>	<p>La Administración sostiene que reconoce las inquietudes de los Segundos Solicitantes en cuanto a la presión sobre su territorio causada por las actividades de desarrollo como el turismo y los proyectos hidroeléctricos. Agrega que el proyecto no participó en el otorgamiento de concesiones para la represa Chan 75 ni en el proceso que llevó la aprobación de las leyes que reglamentan el turismo y otras concesiones. Con respecto a la Ley 72, mencionada anteriormente, según la Respuesta, la Administración entiende que la ley no reemplaza la ley de 1997 que crea la comarca Ngöbe-Buglé y no se aplica a las Áreas Anexas, pero solicitará al gobierno aclaraciones sobre esta cuestión, así como sobre los impactos potenciales de otra ley, la Ley 18 de 2009, en la situación de ciertas Áreas Anexas.</p>	<p><b>Parece estar claro que si la cuestión de la cogestión se hubiera abordado de manera apropiada y la delimitación de las Áreas Anexas hubiera ocurrido en forma oportuna, los Ngäbe hubieran estado en mejor situación de negociar los términos y las condiciones de una concesión dentro de la tierra.</b></p> <p><b>El Panel halla que las acciones de la Administración luego de que los Solicitantes presentaran sus inquietudes son compatibles con lo que requiere la política de supervisión.</b></p> <p><b>Como asunto de supervisión, el Panel observa la ausencia de referencia anterior, en los informes de supervisión, a los riesgos potenciales para los objetivos del Proyecto que</b></p>



		<p>podría causar la concesión de la represa Chan 75. Esta falla de la supervisión es similar a la que el Panel halló con respecto a los acontecimientos que surgieron y los problemas que afectaron a los Naso durante la ejecución del Proyecto.</p>
<p><b>Supervisión y cuestiones sistémicas</b></p>		
<p><b>Lo adecuado de la supervisión del Proyecto</b></p>		<p>El Panel encomia al Banco por financiar un Proyecto destinado a asegurar los derechos territoriales para los Naso y los Ngäbe, y reconoce el entorno difícil en el cual el Banco procuró el logro de este objetivo. <b>No obstante, el Panel halla que la Administración, en etapas cruciales del Proyecto, no supervisó de manera conmensurable con las dificultades.</b></p> <p><b>El Panel halló que en los años intermedios de la supervisión del Proyecto, no se notificaron con precisión algunos hechos cruciales y factores de riesgo que afectaron a la población local.</b></p> <p><b>El Panel también observó el importante error al no analizar las circunstancias cambiantes.</b></p> <p><b>En vista de la gravedad de la amenaza a los Naso como pueblo que plantean las usurpaciones de tierras que siguen desprotegidas, el Panel halla que para ser coherente con las políticas pertinentes, la supervisión debió haber respondido a estándares más elevados.</b></p> <p><b>En opinión del Panel, la Administración, como cuestión de supervisión, debió haber sido más activa y participado</b></p>

		<p><b>de cerca para guiar y verificar las acciones del Proyecto, según la política del Banco, con respecto a las consultas y la demarcación de tierras con las comunidades de las Áreas Anexas de los Ngäbe.</b></p> <p><b>El Panel halla que la Administración del Proyecto no reaccionó con prontitud y en forma adecuada a las advertencias y cuestiones emergentes durante ciertas fases clave del Proyecto. Esto no es coherente con la OP 13.05 sobre Supervisión de Proyectos y disposiciones afines de la OD 4.20.</b></p> <p><b>Las visitas de supervisión no incluyeron especialistas sociales hasta marzo de 2007, lo cual no cumple con la OD 4.20 sobre pueblos indígenas.</b></p> <p><b>La Administración ha tomado muchas medidas importantes desde entonces [Misión de supervisión de febrero de 2008] para analizar y abordar las inquietudes planteadas en las Solicitudes. El Panel observa que la intensidad de la supervisión ha aumentado desde 2008. El Panel halla que esto satisface las normas estipuladas en la OP/BP y la OD 4.20.</b></p>
--	--	--

## ANEXO 2: Pueblos Indígenas de Panamá: los Ngäbe y los Naso<sup>197</sup>

Profesor Anthony Stocks

Este anexo proporciona un contexto cultural para la investigación del Panel acerca de los alegatos específicos de los Solicitantes Ngäbe<sup>198</sup> y Naso<sup>199</sup> Tjërdi. Los comentarios se derivan de la experiencia del autor con grupos indígenas de América Central y del Sur, de recursos en línea, y de la literatura antropológica.<sup>200</sup>

Las preguntas que la mayoría de la gente se hace cuando se encuentra con los pueblos indígenas de la región tienen que ver con cuánto tiempo han estado allí, su historia, la magnitud de su población, y cómo están organizados. En este anexo se contestan esas preguntas.

### Orígenes

Hay un consenso general acerca de que los pueblos indígenas llegaron de Asia luego de atravesar el puente de Bering, alrededor de unos 30.000 años atrás. Las pruebas irrefutables más antiguas sobre su presencia en Centroamérica señalan una antigüedad de 11.000 años.<sup>201</sup> Las puntas de lanza acanaladas encontradas en Panamá son muy similares a las puntas Clovis, fechadas en forma confiable en el norte en aproximadamente 11.000 años.<sup>202</sup> Esas puntas son características de un patrón de subsistencia basado en la caza y la recolección. Las interpretaciones más recientes de la arqueología panameña se refieren a un período “arcaico de selva tropical”<sup>203</sup> de agricultura combinada con cacería y recolección, que comenzó aproximadamente 7.000 años atrás. Una variación interesante de este estilo de vida ocurre en Cerro Brujo, en las tierras bajas y húmedas de la Provincia de Bocas del Toro, donde los agricultores dejaban en barbecho los terrenos por muchos años y las aldeas se desplazaban con frecuencia para estar cerca de los

---

<sup>197</sup>. Este anexo expone el punto de vista del autor, que no necesariamente coincide con el del Panel de Inspección.

<sup>198</sup>. El nombre de este grupo se escribe normalmente en Panamá como “Ngobe”, pero poco a poco lo está reemplazando la forma, lingüísticamente más precisa, “Ngäbe”. La vocal de la que se trata (ä) puede formarse diciendo “oh” y haciendo que la forma de los labios sea ligeramente menos circular. El “ng” es el último (de tres sonidos) en la palabra “s-i-ng”, una nasal palatalizada. Este grupo también es conocido en buena parte de la literatura de Panamá como Guaymi.

<sup>199</sup> Los Naso Tjërdiare, también conocidos en Panamá y otros sitios como los Teribe. La pronunciación de “Tjër” es “Tyer”, con la vocal ligeramente más relajada que en la “e” española.

<sup>200</sup> Para encontrar recursos más detallados, véase el Centro de Información sobre América Latina a cargo de la Universidad de Texas en: <http://lanic.utexas.edu/la/region/anthropology/#panama>.

<sup>201</sup>. Richard Cooke, “The Native Peoples of Central America During Precolumbian and Colonial Times,” en *Central America: A Natural and Cultural History*, Anthony G. Coates, ed., págs. 137–76 (New Haven: Yale University Press, 1997).

<sup>202</sup>. Ibid. pág. 138.

<sup>203</sup>. Véase, por ejemplo, el sitio arqueológico de Barriles que presenta una cronología ([http://en.wikipedia.org/wiki/Barriles\\_Panama](http://en.wikipedia.org/wiki/Barriles_Panama)).

nuevos sembradíos, ya que no era posible la quema y los rendimientos de los terrenos sin quemar tienden a ser bajos.<sup>204</sup>

En la actualidad viven en Panamá ocho grupos etnolingüísticos indígenas. Mientras que los grupos indígenas del Darién actual (Emberá y Wounaan) hablan idiomas de la familia Chocó-Paezán (más relacionados con las tierras bajas colombianas y ecuatorianas del Pacífico), el resto de los pueblos indígenas de Panamá habla idiomas de la familia Chibcha, lo que los relaciona tanto con los pueblos indígenas modernos de Costa Rica, Nicaragua, y la región caribeña de Honduras, como con muchos grupos actuales de las tierras altas de Colombia. Esos grupos incluyen a los Kuna, los Ngäbe, los Naso Tjërdi, los Bribri, los Buglé y los Bokotá. Estudios del ADN mitocondrial (MtDNA)<sup>205</sup> de los Ngäbe indican que su emergencia como grupo étnico con características genéticas específicas ocurrió hace unos 6.800 años, lo que coincide aproximadamente con el comienzo del período Arcaico de Selva Tropical. Se puede suponer una antigüedad similar para los Naso.

## Población

El cuadro A2.1 es un cálculo aproximado basado en el censo del año 2000, suponiendo un crecimiento de la población indígena de 2,5 % anual. Aunque se calcula que la población total de Panamá está creciendo a una tasa de 1,96 % anual,<sup>206</sup> las poblaciones indígenas crecen a una tasa mucho mayor.<sup>207</sup> La cifra de 2,5 % es un cálculo moderado, especialmente para los Ngäbe, cuya tasa de crecimiento demográfico puede superar el 3% anual. El censo del año 2000 divide a las poblaciones indígenas según su ubicación en el momento del censo. Panamá ha establecido cinco “comarcas” indígenas, que son áreas en las que los mecanismos políticos y administrativos están en manos de grupos indígenas etnolingüísticos específicos, generalmente supervisados por el Estado.<sup>208</sup> La forma de tenencia de la tierra de la comarca se trata más adelante.

### Cuadro A2.1 Poblaciones indígenas de Panamá

COMARCA	Kuna	Ngäbe	Buglé	Naso	Bokotá	Emberá	Wounaan	Bribri	No declarada	TOTALES
Kuna Yala	40.059	37	0	1	0	50	12	3	1	40.163
Madungandi	6.415	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	6.415
Wargandi	2.053	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	2.053
Ngäbe-Buglé	136	184.601	6.893	27	420	3	6	9	0	192.095
Emberá-Wounaan	18	28	0	0	19	8.065	1.657	3	0	9.790

#### PROVINCIA

<sup>204</sup> . Cooke, op. cit. pág. 142.

<sup>205</sup> . C. J. Kolman, E. Bermingham, R. Cooke, R. H. Ward, T. D. Arias, y F. Guionneau-Sinclair, “Reduced mtDNA Diversity in the Ngobe Amerinds of Panama,” *Genetics* 1995 (May) 140 (1): 275–83.

<sup>206</sup> . CIA Factbook. [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Panama#Total\\_fertility\\_rate](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Panama#Total_fertility_rate).

<sup>207</sup> . Kendra McSweeney y Shahna Arps, “Demographic Turnaround: The Rapid Growth of the Indigenous Populations in Lowland Latin America,” *Latin American Research Review* 2005, 40 (1): 3–29.

<sup>208</sup> Véase el capítulo 1 que da una descripción actual de la comarca.

<b>Bocas del Toro</b>	767	53.519	3.936	3.315	117	111	1125	353	0	<b>63.243</b>
<b>Chiriquí</b>	405	25.488	7.943	472	183	140	772	372	162	<b>35.937</b>
<b>Coclé</b>	119	372	103	5	4	40	32	126	19	<b>820</b>
<b>Colón</b>	4,151	225	127	15	37	772	201	268	28	<b>5.824</b>
<b>Darién</b>	115	309	94	31	49	9.395	2.445	41	7	<b>12.486</b>
<b>Herrera</b>	190	131	62	7	3	43	10	24	1	<b>471</b>
<b>Los Santos</b>	72	80	16	3	1	7	15	14	7	<b>215</b>
<b>Panamá</b>	24.547	3.433	1.569	323	248	10.169	2.502	1.885	384	<b>45.060</b>
<b>Veraguas</b>	132	3.953	2.004	38	192	53	53	137	4	<b>6.566</b>
<b>TOTALES</b>	<b>79.179</b>	<b>272.176</b>	<b>22.747</b>	<b>4.237</b>	<b>1.273</b>	<b>28.848</b>	<b>8.830</b>	<b>3.235</b>	<b>613</b>	<b>427.704</b>

*Fuente: Autor*

*Nota: s.d. = Sin datos. Calculado para 2010 a partir del censo de 2000 y una tasa de crecimiento de la población de 2.5 % anual.*

Considerando las tasas de crecimiento de la población calculadas, la población de Panamá (3.448.970 habitantes)<sup>209</sup> incluye actualmente un 12,4 % de indígenas, y no el 10% generalmente citado, que se basa en datos censales antiguos; la población indígena está creciendo a una tasa mucho mayor que el resto de la población. Otro dato ampliamente citado en los círculos gubernamentales es que el área total de las tierras abarcadas por las comarcas indígenas corresponde a un 22 % de la superficie del país, lo que es visto como excesivo por muchos funcionarios. Sin embargo, el valor del índice Gini de concentración de la tierra en Panamá<sup>210</sup> era 0,87 en 1990, el más alto de Centroamérica, lo que indica que la cuestión no es tan clara. Esta cifra señala un grado de concentración de la propiedad de la tierra (en un grupo de propietarios mucho más pequeño que la población indígena) mucho mayor que en los Estados Unidos (el valor del índice de Gini de concentración de tierras en Estados Unidos es 0,74).

## **Economía y ecología**

Los actuales pueblos Ngäbe y Naso Tjërdi son agricultores tradicionales de subsistencia que practican la agricultura itinerante basada en la tala y la quema<sup>211</sup>, que venden pequeñas cantidades de sus excedentes en los mercados locales. Las poblaciones costeras de los Ngäbe incluyen la pesca en sus actividades. Los que están más cerca de los mercados se ocupan de cosechar verduras y tubérculos para la venta en pequeña escala. En la práctica, la agricultura de tala y quema tiene muy poco impacto permanente en la tierra si se asignan lapsos suficientes de barbecho. Sin embargo, la ganadería de fincas está creciendo en diferente medida, especialmente entre los Ngäbe. La ganadería de fincas tiene impactos graves en la tierra y además tiene la tendencia a desarrollar una especie de propiedad privada en medio de las tierras colectivas. Las mujeres Ngäbe también participan cada vez más en la producción de artesanías, principalmente

<sup>209</sup>. Proyección a partir de las cifras de 1996 a una tasa de crecimiento anual de 1,96 %.

<sup>210</sup>. <http://www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/additional-international-comparison-tables-including-gini-coefficients/table-1-number-and-area-of-holdings-and-ginis-index-of-concentration-1990-round-of-agricultural-censuses/en/>

<sup>211</sup>. La agricultura itinerante (swidden) consiste en parcelas de cultivo rotatorio, basadas en la tala y la quema, utilizadas por períodos variables, dependiendo de las dificultades asociadas con las malezas, y que se dejan en barbecho, también por períodos variables, de acuerdo a la presión sobre la tierra y al tiempo que tarde en crecer el bosque secundario para eliminar la maleza con su sombra.

ropa tradicional, bolsos de malla y joyería. Los Naso apenas están empezando a entrar en estos mercados. Entre otras fuentes de ingreso, importantes para ambos grupos, se encuentra el trabajo estacional en las plantaciones de café, las fincas ganaderas, las granjas que cultivan para los mercados, o en cualquier momento del año, el trabajo para la compañía bananera de Changuinola. A pesar de estas fuentes de ingreso, los pueblos indígenas forman la población más pobre de Panamá en términos de ingreso.

### **Cuestiones de prehistoria**

¿Qué estructuras sociopolíticas tenían los Ngäbe y los Naso Tjërdi antes de la llegada de los europeos? Descubrimientos recientes hechos en la isla Colón han indicado una complejidad social y una jerarquía en la región mucho mayor que la que se creía en el pasado.<sup>212</sup> Entre las complejas civilizaciones de Mesoamérica y el Perú se extiende lo que era conocido en arqueología como el "área intermedia", que incluía algunas sociedades jerárquicas complejas como los cacicazgos colombianos.

Panamá ha sido bien conocida por sus artefactos de oro, pero "la riqueza asombrosa de los cacicazgos panameños y costarricenses" no estuvo acompañada por las pirámides de las culturas Maya o del centro de México.<sup>213</sup> Se ha interpretado que el área de la costa del Caribe estaba habitada por "sociedades segmentarias", sistemas tribales en los cuales los grupos de parentesco separados no están jerarquizados y se espera que cada quien emprenda básicamente las mismas actividades para subsistir. La solidaridad social se mantiene por medio del parentesco y las reciprocidades, especialmente en los intercambios maritales. Sin embargo, en Bocas del Toro, el sitio arqueológico de la isla Colón, el Sitio Drago,<sup>214</sup> ofrece indicios de un sistema mucho más complejo, con túmulos, bienes intercambiables y jerarquía. Dado que los dos grupos étnicos que permanecen en la región hoy en día son los Naso Tjërdi y los Ngäbe, la cuestión de su historia temprana queda abierta. Colón encontró poblaciones Teribe en las islas de Bocas del Toro en 1502 que fueron identificadas de nuevo por Coronado, 62 años después. En esa época estaban ampliamente dispersos, desde el río Sixaola hasta el río Teribe. Sin embargo, el único grupo indígena panameño que sin duda ha mantenido un sistema jerárquico es el de los Kuna, cuyas tradiciones organizativas los dejaron en buenas condiciones para enfrentarse tanto al gobierno panameño como a la industria bananera, que se apropió del área de Bocas del Toro a principios del siglo XX.<sup>215</sup> Los Kuna probablemente constituyeron un cacicazgo complejo antes de la invasión europea. Dilucidar si los Naso Tjërdi y los Ngäbe también estaban organizados de esa manera sería un intento de vincular una cultura arqueológica con una viviente, una suposición azarosa, como muchos arqueólogos podrán atestiguar.

---

<sup>212</sup> Thomas Wake, arqueólogo de la UCLA, describe el sitio arqueológico de la Isla Colón en: <http://www.sscnet.ucla.edu/ioa/backdirt/winter03-04/sitio.html>.

<sup>213</sup> . Cooke, op. cit., pág. 166.

<sup>214</sup> . Wake, op. cit.

<sup>215</sup> . Philippe Bourgeois, "Conjugated Oppression: Class and Ethnicity among Guaymi and Kuna Banana Workers" *American Ethnologist* 1998, 15 (2): 328–48.

El destino de los pueblos indígenas de Panamá refleja las circunstancias del resto de América. A los 80 años del contacto de 1492, el 89 % de los pueblos indígenas había muerto de varias enfermedades, principalmente la viruela.<sup>216</sup> La mayoría nunca llegó a ver a un europeo.

### **Historia colonial bajo los británicos**

El reino Mosquito, establecido por los británicos entre mediados del siglo XVII y mediados del XIX a lo largo de las costas de Centroamérica, incluía a las islas de Bocas del Toro. Los británicos instalaron a un rey Miskitu en Bluefields, Nicaragua, y aparentemente, según datos panameños, concedieron el título también a algunos grupos aliados. Así, es probable que los Naso Tjërdi fueran aliados de los británicos, porque son el único grupo de América que mantiene a un rey como gobernante. Además, su memoria sobre reyes se extiende a 11 generaciones atrás (y así, se superpone con la ocupación Miskitu) y el primero y cuarto reyes tienen nombres que podrían ser considerados ingleses. Es posible que su alianza se basara en la existencia de enemigos comunes como los Ngäbe. Debido a su ubicación, fueron probablemente los Ngäbe (o quizás los Kuna), quienes impidieron una mayor expansión del reino de los Mosquito al este de las islas de Bocas del Toro, y eran la amenaza más seria para los Naso que habitaban tanto en el territorio continental como, posiblemente, en las islas. Sin embargo, después de la retirada de los británicos, parecería que se renegó de todas las treguas y se atacó a los Naso desde todos los flancos. Se refugiaron en los cañones del río Teribe.<sup>217</sup>

### **Organización y tenencia de la tierra en la época moderna**

La mayor parte de los pueblos indígenas de Panamá vive dentro de entidades políticas llamadas comarcas. La figura de la comarca indígena como forma de tenencia de la tierra es única en América Latina porque permite a los grupos indígenas disfrutar de autonomía política y administrativa en un área específica, siempre que la gobernanza interna no contravenga la Constitución de Panamá. En algunos casos, como en la Comarca Kuna Yala, la comarca equivale a un territorio indígena. Gobernada por un "Congreso General" que elige a líderes tradicionales llamados "caciques", la comarca establece las reglas de gobernanza por medio de su "carta orgánica", y en general tiene representación política en todos los niveles de gobierno por encima de ella, incluida la Asamblea Nacional. Se podría argumentar que las leyes de comarca de Panamá proporcionan más protección a las tierras indígenas y a la autonomía cultural que cualquier otro sistema de América Latina.<sup>218</sup>

Las comarcas pueden diferir ampliamente en su organización y funciones, dependiendo del grupo etnolingüístico al que corresponden. De alguna manera, la organización interna de una comarca parece reflejar la organización externa. Por ejemplo, Panamá está dividido políticamente en provincias, distritos y corregimientos. La comarca más antigua, Kuna Yala,

---

<sup>216</sup>. William Denevan, ed., *The Native Population of the Americas in 1492*, 2nd edition (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1992).

<sup>217</sup>. Teobaldo Hernández, 2009, PRONAT, Plan de Participación Indígena.

<sup>218</sup>. Peter Herlihy, "Panama's Quiet Revolution: Comarca Homelands and Indian Rights," *Cultural Survival Quarterly* 1989, 13 (3): 17–24.

incluye tres entidades llamadas corregimientos,<sup>219</sup> lo que indicaría que la comarca es, de alguna manera, el equivalente de un distrito dentro de una provincia en el sistema general. Sin embargo, es común afirmar en Panamá que la comarca Kuna Yala es equivalente a una provincia y, en efecto, las cinco comarcas existentes figuran en cualquier enumeración de las entidades políticas de Panamá, junto con las provincias. En la Comarca Kuna Yala, cada corregimiento tiene un cacique y su propio congreso.<sup>220</sup> Sin embargo, la comarca funciona con mucha más independencia que un distrito externo. Por ejemplo, cada uno de los tres corregimientos Kuna Yala tiene derecho a un diputado en la Asamblea Nacional. Dentro de los Kuna Yala, la representación política tiende a pasar por encima del corregimiento. Cada corregimiento tiene un conjunto de comunidades y cada comunidad, independientemente de su tamaño, tiene su propio representante en el Congreso General de la Comarca Kuna Yala, que se reúne dos veces al año.

La Comarca Ngäbe-Buglé está organizada en forma diferente a la Kuna Yala. La Comarca Ngäbe-Buglé incluye tres "regiones", definidas por las tres provincias (Veraguas, Chiriquí y Bocas del Toro) que cedieron tierras a la comarca. Cada región tiene al menos dos "distritos" y cada distrito tiene una cierta cantidad de corregimientos, 58 en total. El Congreso General de los Ngäbe-Buglé sólo se reúne cada cinco años y tiene un miembro por cada 50 habitantes (incluidos los campesinos no indígenas). El Congreso General establece las condiciones para la elección de un Cacique General, pero la plenaria del Congreso no elige al Cacique General. Esto requiere un voto general de toda la comarca,<sup>221</sup> y la elección la organiza y administra el secretariado del Congreso, denominado "la Directiva". La Directiva actúa administrativamente durante los lapsos entre los Congresos Generales. La Directiva incluye cargos conocidos como el de Presidente, Vicepresidente y otros semejantes. La Directiva tiene la capacidad de convocar a una reunión de Dirigentes, que deben ser acreditados por la Directiva. La forma de obtener la cualidad de Dirigente es algo oscura para los observadores externos, pero el grupo es mayor de lo que podría esperarse teniendo en cuenta el número de corregimientos. La organización parece promover cierto grado de confusión, aunque todo el mundo parece coincidir en que el Cacique General es el líder máximo (hasta que una reunión de Dirigentes cuestione su liderazgo).

Cada región de la Comarca Ngäbe-Buglé tiene un congreso y un cacique regional. Cada distrito de una región tiene un congreso y un cacique local. A estos siete caciques se les conoce algunas veces como "las autoridades", y algunas veces se oye el término "jefe" al referirse a cualquier cacique. Las elecciones en todos los niveles deben ser democráticas, según personas que conocen el sistema. En la Ley No. 10 de 1997, el Estado reconoce a las siguientes autoridades "tradicionales":

1. El Cacique General
2. Los caciques regionales
3. Los caciques locales

---

<sup>219</sup> Un corregimiento situado dentro de una comarca generalmente se distingue de un corregimiento externo designándolo como corregimiento comarcal. El corregimiento comarcal se rige por los mecanismos internos de la comarca, y no por el sistema político externo, pero existe dentro de una provincia.

<sup>220</sup> Para hacer las cosas todavía más complejas, las comunidades insulares de los Kuna se reúnen en congreso todas las noches para discutir lo ocurrido en el día, resolver conflictos y generar políticas.

<sup>221</sup> Lic. Guillermo Jiménez Miranda, (s.f.), Un Aporte a la Solución de la Crisis Comarcal. (Documento en posesión del Panel).



4. El jefe inmediato
5. El vocero de la comunidad

Los temas de gobernanza se vuelven todavía más complejos porque en la comarca hay un cierto número de cargos "oficiales", entendidos como opuestos a los "tradicionales", que intentan establecer relaciones con el sistema político del Estado. Sin entrar en detalles, se puede decir que algunas ambigüedades de la gobernanza se relacionan con este hecho. Otra fuente de ambigüedades es la mención frecuente, en las cartas orgánicas de las comarcas, de consejos que incluyen a campesinos no indígenas. Los derechos específicos de los campesinos integrados a la comarca no se explican exhaustivamente en la ley que creó la comarca ni en su carta orgánica.

La Ley No. 10 de 1997, que creó la Comarca Ngäbe-Buglé, previó que las áreas separadas de la comarca donde vivieran poblaciones Ngäbe mayores de 300 personas, debían convertirse en "Áreas Anexas". La ley identificó y nombró 15 Áreas Anexas en los distritos de Bocas del Toro y Changuinola, pero no describió un polígono específico (linderos) que las abarcará. El polígono era importante porque cada Área Anexa, una vez legalizada, se convertiría en un corregimiento comarcal y por lo tanto se relacionaría política y administrativamente con la comarca y no con el distrito de la provincia en la que estaba situada. Las Áreas Anexas eran percibidas por las autoridades tradicionales que negociaban las fronteras de la comarca como una forma de proteger las tierras de los Ngäbe situadas fuera de la Comarca Ngäbe-Buglé, cuando el objetivo principal de los Ngäbe era completar el polígono de la comarca y encontraron resistencia del Estado a ceder las costas e islas de la provincia de Bocas del Toro a los Ngäbe.<sup>222</sup> Incluso en 1997, las concesiones otorgadas a algunos colonos y los rumores de expropiación amenazaban a las tierras habitadas por los Ngäbe. Se constituyó un Congreso de las Áreas Anexas para enfrentar el problema, pero aparentemente no duró mucho. En 2010, surgieron varios congresos locales informales, pero sin el apoyo formal del liderazgo tradicional de la comarca.

Los Naso Tjërdi todavía no tienen una comarca. En 2004, y de nuevo en 2005, se presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que habría creado una Comarca Naso, pero no fue aprobado. El grupo está organizado en forma tradicional bajo un rey, pero parece carecer de una carta orgánica exhaustiva que defina en qué forma se relaciona el rey con las diversas aldeas Naso dispersas a lo largo del río Teribe y alrededor de las antiguas plantaciones bananeras del distrito de Changuinola. El organismo que aparentemente abarca un ámbito más amplio de gobierno es el Consejo de Dirigentes, que tiene facultades tanto de consulta como de toma de decisiones. El rey también tiene un representante electo por cada comunidad. El Estado intervino por medio de la Ley No. 72 de 2008, referida a un corregimiento que incluía la mayor parte de las aldeas Naso pero no sus tierras boscosas históricas. El corregimiento tiene un regidor y las comunidades Naso tienen corregidores que trabajan con el regidor, pero la relación entre estos líderes "oficiales" y los diversos líderes tradicionales de las aldeas no es clara. En al menos una aldea, San San Druy, no hay acuerdo alguno entre el corregidor y el dirigente local.<sup>223</sup> El Consejo de Dirigentes incluye al rey, al presidente del consejo y al secretario, el representante del rey en cada aldea, más el representante de cada comunidad al corregimiento. Cada aldea tiene también una asamblea, que está abierta a todos, incluso a los representantes de cualquier institución del Estado.

---

<sup>222</sup> . Notas de entrevista del 4 de febrero de 2010 con (nombre archivado), líder Ngäbe participante en la demarcación.

<sup>223</sup> Notas de observación en el terreno, 9 de febrero de 2010, San San Druy.

## Los problemas de la tradición

Al menos una parte de los problemas con la Comarca Ngäbe-Buglé y el corregimiento Naso se debe a que hay estatutos poco claros y esferas de autoridad concurrentes. Otros problemas provienen de la organización subyacente a estos y otros pueblos indígenas por medio del parentesco —problemas que se relacionan con viejas rencillas familiares y grupos de parentesco que compiten entre sí. Para los observadores externos, resulta sumamente difícil conocer bien estos niveles de la política sin una larga residencia en el área y el conocimiento de su idioma. Aunque se dice que los Naso se han aculturado en extremo a los patrones culturales euroamericanos, por la influencia de los misioneros y por la ausencia general de prescripciones endogámicas,<sup>224</sup> el parentesco todavía desempeña una función importante en su sociedad, y la interacción entre lealtades de parentesco y celos dentro de los aspectos más formalizados de su política probablemente tiene un rol equivalente al que tiene en las comunidades Ngäbe. En 2005, al menos algunos Naso celebraron reuniones que, según el gobierno y el rey formalmente reconocido, carecían de "tradicionalismo", y eligieron a un rey alternativo, un acto que, independientemente del mérito que pueda haber tenido, ha planteado un desafío grave a la unidad de la voz Naso en tiempos difíciles. Asimismo, algunas medidas políticas tomadas en la Comarca Ngäbe-Buglé, al margen de su propia carta orgánica, han amenazado la posición del Cacique General. En ambos casos, el parentesco y las ambiciones personales han desestabilizado al liderazgo. En cierto sentido, las ambigüedades y rivalidades son parte de un sistema tradicional muy anterior a la comarca.

Los logros organizativos de largo plazo obtenidos gradualmente por los pueblos indígenas latinoamericanos nunca deberían ser socavados por agentes externos; esto, que se conoce como "divisionismo étnico", tiende a volverse contra toda buena intención que el grupo externo pueda tener.

## La cuestión de la propiedad colectiva de la tierra

Casi todos los grupos indígenas de las Américas prefieren la propiedad colectiva a la propiedad privada.<sup>225</sup> La mayoría de los grupos indígenas contemporáneos de América Latina (y algunos de Norteamérica, como los Shoshoni de Idaho y Nevada) tienen mecanismos de nivelación de la riqueza que tienden a mantener una igualdad aproximada en la sociedad. Muchos grupos permiten el intercambio de riqueza material por prestigio a través de sistemas rituales que, en la práctica, imponen contribuciones a los miembros más prósperos de la sociedad para apoyar actos públicos, lo que les da fama de generosos. La tacañería es un pecado que podría merecer la pena capital<sup>226</sup> en la filosofía de algunos grupos, porque es visto como antisocial.

---

<sup>224</sup>. La endogamia es la práctica de casarse sólo dentro de un grupo social definido. Mientras los Kuna, por ejemplo, se oponen con fuerza al matrimonio con los no Kuna, los Naso parecen estar relativamente poco atentos a esas prácticas hoy en día.

<sup>225</sup> Philip Wearne, *The Return of the Indian: Conquest and Revival in the Americas* (Philadelphia: Temple University Press, 1996).

<sup>226</sup>. Esto evoca creencias como la del "mal de ojo", que puede matar y con frecuencia proviene de la envidia. La idea de que uno no debería tener cosas que le faltan a otros promueve esta creencia. Los Cocamilla del Perú tienen un concepto de "mal de gente" que se usa para explicar la muerte de personas que, por ejemplo, son conocidas por su tacañería.

La propiedad privada debilita la solidaridad social y se basa en un sistema económico que estimula la acumulación individual diferenciada; de hecho, el sentido mismo de la vida para muchas personas en las sociedades desarrolladas es la acumulación privada, y esas sociedades toleran enormes diferencias de riqueza. Se ve a los pocos filántropos como una especie de excéntricos. La solidaridad social, si existe, se mantiene por medio de rituales político-religiosos y económicos más amplios, incluidos los rituales de alto consumo. El Estado suprime la violencia basada en los desequilibrios extremos de riqueza material por medio de sistemas complejos de leyes, regulaciones, tribunales, y especialmente por medio de la presencia policial y militar.

Por el contrario, los pueblos indígenas dependen, para su supervivencia como grupos específicos etnolingüísticos, de la solidaridad social alcanzada por medio de sistemas de parentesco extendido y de reciprocidad entre individuos y grupos. La propiedad colectiva apoya esta filosofía al evitar o minimizar la acumulación irrevocable de tierras, y es característico de las leyes indígenas de propiedad colectiva que la tierra no puede ser vendida ni hipotecada. Los individuos o las familias poseen la tierra en usufructo —pueden extraer ganancias o beneficiarse de la tierra de otras maneras, pero nunca pueden ser sus propietarios. Sin embargo, puesto que los grupos indígenas también forman parte de sistemas monetarios que estimulan cierto nivel de acumulación individual, los observadores externos señalan que existe un cierto grado de transferencia de propiedad entre los miembros, por medio de la venta de derechos de usufructo entre individuos, y no por medio de transferencias que fluyen hacia la colectividad y de allí al nuevo usufructuario. Los miembros de la comunidad no consideran a estas transferencias como enajenaciones de la propiedad colectiva, siempre que personas externas a la comunidad no obtengan derechos a la tierra por medio de ellas.

La forma de tenencia de la tierra conocida como "posesión" es un tanto diferente. La posesión es la ocupación *de facto* de tierras del Estado, tierras privadas abandonadas, o tierras que nunca han sido censadas ni añadidas al patrimonio del Estado. Estas últimas se llaman generalmente baldíos. En ausencia de un colectivo (como lo sería un "anexo") los individuos que "poseen" tierras pueden venderlas libremente, sea de manera informal (con un simple recibo de venta) o formal (convirtiendo la posesión en un título de propiedad y vendiéndola). Las Áreas Anexas de la Comarca Ngäbe-Buglé en Bocas del Toro todavía no son un colectivo formal. Así, la venta de posesiones a personas externas es destructiva para el grupo social que está tratando de lograr el estatus de Área Anexa, porque enajena tierra que habría formado parte del colectivo. La interacción de un sistema de propiedad privada con un sistema tradicional de tenencia de tierra que no está protegido por una titularidad, o por otros mecanismos formales —como el sistema de comarcas— puede ser en extremo peligrosa para la supervivencia cultural de un grupo indígena. Por ejemplo, cuando la Ley Dawes en los Estados Unidos convirtió la tierra de las reservas indígenas en títulos de propiedad privada individual en 1887, los pueblos indígenas perdieron el 75% de sus tierras en los siguientes 30 años, por medio de la venta a personas externas, lo que llegó a ser visto como un problema social, ya que muchos de los indígenas perdieron sus viviendas. Lo mismo ocurrió después de la independencia de América del Sur, cuando Simón Bolívar eliminó la propiedad comunal de las tierras de los indígenas andinos. Posteriormente, los sistemas comunales tuvieron que ser restaurados.

**ANEXO 3: Informe de Avance sobre el Plan de Acción de la Administración, de fecha 4 de noviembre de 2009**

**INFORME DE AVANCE SOBRE EL PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INCLUIDO EN LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN (DE FECHA 20 DE ABRIL DE 2009) A LAS SOLICITUDES DE INSPECCIÓN DEL PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE PANAMÁ (Préstamo No. 7045-PAN)**

El 20 de abril de 2009, la Administración presentó al Panel de Inspección la Respuesta de la Administración, que incluía un Plan de Acción detallado, a dos Solicitudes de Inspección del Programa de Administración de Tierras de Panamá (Préstamo No. 7045-PAN). La Administración ha preparado el siguiente Informe de Avance para el Panel de Inspección sobre ese Plan de Acción.

## RESUMEN EJECUTIVO

**El Plan de Acción de la Administración para responder a las preocupaciones de los Solicitantes Naso y Ngöbe incluye 15 medidas, de las cuales seis ya se ejecutaron, cuatro se ejecutaron parcialmente o están en curso, y cinco están por ejecutarse.** Se ejecutaron las medidas controladas directamente por la Administración, incluidas i) llevar a cabo un análisis legal independiente de las consecuencias del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008; ii) hacer el seguimiento, junto con el gobierno, sobre las posibilidades de reintroducir un nuevo proyecto de ley de Comarca Naso; iii) organizar sesiones de capacitación para el personal del Proyecto sobre los procesos de evaluación y consultas; iv) reunirse con ambos grupos de Solicitantes para resumir los puntos clave del Plan de Acción de la Administración; v) proporcionar información a ambos grupos de Solicitantes sobre las misiones futuras del Banco, y vi) crear capacidad nacional sobre temas de salvaguardia, especialmente aquellos relacionados con manejo del ambiente y derechos de los pueblos indígenas. **Además, la Administración ha insistido repetidamente ante las autoridades gubernamentales y el personal del Proyecto sobre la importancia de llevar a la práctica estas medidas bajo su control directo. La Administración está supervisando este proceso en curso.**

### I. SITUACIÓN DEL PROYECTO

**Con un nuevo equipo de gobierno en Panamá desde julio de 2009, el respaldo al trabajo del PRONAT y la continuación de las actividades del Proyecto fueron bastante fluidos. Sin embargo, a las nuevas autoridades y al personal del Proyecto les llevó varias semanas para actuar en relación con algunos temas pendientes del Proyecto.** El Proyecto agotó sus fondos operativos poco antes de que el nuevo gobierno tomara posesión el 1º de julio de 2009. La llegada de un nuevo equipo y otros problemas de la transición, que se tratan en más detalle a continuación, dificultaron al equipo del Proyecto realizar el seguimiento inmediato de muchas de las recomendaciones de los acuerdos alcanzados durante las misiones de supervisión anteriores, incluidas las que se contemplan en el Plan de Acción de la Administración.

**La Administración logró que el nuevo gobierno se ocupara rápidamente de cuestiones urgentes relacionadas con la ejecución del Proyecto, incluso del Plan de Acción de la Administración (expuesto en detalle en la Sección II, a continuación).** A nivel del Proyecto, el personal del Banco coordinó estrechamente sus esfuerzos con las contrapartes del Proyecto para considerar el Plan de Acción de la Administración, proporcionar apoyo técnico, y hacer el seguimiento sobre su ejecución (en el transcurso de las misiones de supervisión del 27 al 29 de abril, del 21 al 27 de junio, del 26 al 28 de agosto, del 21 al 25 de septiembre y del 6 al 8 de octubre, y por medio de videoconferencias, el 24 de junio, y el 7 y 30 de julio, según la cronología que sigue). Además, la Administración Superior del Banco enfatizó la importancia de ocuparse de varios asuntos pendientes del Proyecto en una reunión con el nuevo ministro de Economía y Finanzas, efectuada el 15 de julio de 2009; también por medio de una carta de seguimiento detallada, de fecha 28 de julio y, una vez más, por medio de una carta al ministro de Economía y Finanzas del 14 de septiembre.

**La falta de apoyo presupuestario suficiente para el Proyecto (que afectó a toda la cartera del Banco en Panamá) ha obstaculizado seriamente la capacidad del equipo del Proyecto de poner en práctica muchas de las actividades acordadas en el Plan de Acción de la**

**Administración.** Durante la reunión de supervisión del 21 al 27 de julio de 2009, por medio de una carta de la Administración al ministro de Economía y Finanzas el 28 de julio de 2009 y, de nuevo, por medio de una carta del 14 de septiembre de 2009, la Administración solicitó a las autoridades del nuevo gobierno que respondieran de inmediato a las dos preocupaciones fundamentales del Banco acerca del PRONAT, es decir, la falta de un apoyo presupuestario adecuado para el Proyecto y la regularización de las tierras de los pueblos indígenas, especialmente las de los Naso y los Ngäbe-Buglé. La carta del 14 de septiembre de 2009 alertaba al gobierno sobre la posibilidad de que la Administración suspendiera los desembolsos del préstamo a menos que se asignaran recursos suficientes al Proyecto. Finalmente, el 28 de septiembre de 2009 el gobierno informó a la Administración que se habían asignado al Proyecto otros US\$4,4 millones.

**Durante la misión de supervisión del 6 al 8 de octubre de 2009, las autoridades del gobierno le aseguraron al personal del Banco que esos fondos adicionales ya estaban disponibles para uso inmediato del Proyecto.** Además, se ha propuesto al Banco un plan de acción para el uso de esos recursos que está actualmente en revisión. Este plan comprende asignaciones presupuestarias para las actividades cruciales de consulta a los pueblos indígenas y las actividades de mediación acordadas en el Plan de Acción de la Administración.

**Por otra parte, la Administración ha realizado el seguimiento a otros acontecimientos importantes que, aunque no están directamente relacionados con el Proyecto, inciden en su ejecución.** Ellos se resumen en el Anexo 1. Para una cronología de los acontecimientos clave ocurridos desde el 20 de abril de 2009, véase el cuadro incluido en el Anexo 2.

### **Situación del Plan de Acción de la Administración**

**El Plan de Acción de la Administración para responder a las preocupaciones de los Solicitantes Naso y Ngäbe incluye 15 medidas, de las cuales se han ejecutado seis, cuatro están parcialmente ejecutadas o en curso, y cinco están por ejecutarse.** Las medidas específicas adoptadas en cada caso se exponen en detalle a continuación.

**Falta de un documento separado de Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP).** Aunque está listo un IPDP, el gobierno todavía no lo ha entregado al Banco. El gobierno ha acordado finalizar las consultas relativas al Plan con los grupos interesados clave para el 15 de diciembre de 2009. En una reunión de supervisión de junio de 2009, el personal del Banco formuló recomendaciones concretas para la preparación de un IPDP, que fueron reiteradas al nuevo equipo del Proyecto (que incluye un nuevo responsable del subcomponente de Pueblos Indígenas) a lo largo del mes de julio, y especialmente en dos videoconferencias del 7 y el 30 de julio de 2009. El 4 de agosto de 2009 se entregó al Banco un borrador de IPDP; el mismo día se enviaron comentarios detallados. Sin embargo, el equipo del Proyecto no entregó una versión revisada del IPDP como se había acordado. Además de los numerosos recordatorios del personal del Banco en el nivel técnico, la importancia de concluir este documento fue enfatizada por miembros de la Administración Superior del Banco en una reunión con el nuevo ministro de Economía y Finanzas celebrada el 15 de julio de 2009 y por medio de la carta del 28 de julio al ministro. Este asunto también fue subrayado durante la misión de supervisión de septiembre, cuando se acordó una serie de medidas (detalladas en una matriz que resume las

recomendaciones de la misión). Finalmente, durante la visita de supervisión del Banco, del 6 al 8 de octubre de 2009, el personal del Proyecto dio a conocer una versión revisada del IPDP al personal del Banco. Ella reflejaba la mayor parte de los comentarios formulados en agosto. El gobierno todavía no ha entregado la versión final al Banco para su estudio.

**El gobierno ha acordado asignar recursos suficientes para llevar a cabo las consultas acerca del IPDP con grupos interesados clave a lo largo de noviembre y principios de diciembre de 2009.** Durante la misión de supervisión del Banco, del 6 al 8 de octubre de 2009, se acordó que las actividades de consulta del IPDP serían financiadas con cargo al presupuesto adicional de US\$4,4 millones recientemente asignado al Proyecto. El personal del Banco seguirá supervisando esas actividades hasta terminar el año.

**Las aspiraciones del Pueblo Naso acerca de una comarca Naso siguen sin lograrse El 18 de marzo de 2009, la Administración pidió al gobierno que no aprobara el borrador de Carta Orgánica contemplado en el Artículo 17 de la Ley 72 de 2008. El gobierno respondió el 2 de abril de 2009 manifestando su acuerdo con abstenerse de aprobar la Carta hasta que tuviera la oportunidad de discutir su contenido con el Banco.** La Administración espera que esta discusión ocurra en el momento en que el nuevo gobierno considere la posibilidad de continuar redactando el borrador de la Carta. Como respuesta a una sugerencia del personal del Banco durante la última misión de supervisión, el 7 de octubre de 2009, se acordó que en el futuro próximo la Unidad de Coordinación del Proyecto (PCU) convocaría a una reunión del Comité Técnico Operativo del Proyecto (CTO) para discutir las preocupaciones de los Naso acerca de sus reclamos territoriales, así como la necesidad de que el nuevo gobierno defina una política de pueblos indígenas más amplia.

**La Administración ha declarado que no son elegibles para ser financiados por el Préstamo 7045-PA los gastos relacionados con la redacción de la Carta contemplada en el Artículo 17 de la Ley 72 de 2008.** Después de comprobar que la inclusión del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008 y la preparación del borrador de Carta Orgánica no fueron debidamente consultadas con los Naso, la Administración efectuó el seguimiento con su notificación al gobierno del 18 de marzo de 2009 de que no debían usarse recursos procedentes del Préstamo para actividades relacionadas con el borrador de la Carta. En forma coherente con este enfoque, el 26 de mayo de 2009 la Administración envió al gobierno una carta en la que declaró que esos gastos no eran elegibles para ser financiados por el Préstamo 7045-PA.

**La Administración encargó un análisis legal independiente relativo a las consecuencias del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008, que concluyó que este Artículo no excluye la creación, en el futuro, de una Comarca Naso por una ley específica, como había previsto originalmente el Proyecto.** Más aún, tomando en cuenta otras disposiciones legales vigentes en el país, en el análisis se observó que la aplicación de este Artículo podría ser problemática. De hecho, en mayo de 2009 los Solicitantes Naso informaron al personal del Banco que habían introducido una demanda ante la Corte Suprema del país, en la que se cuestionaba la legalidad de este Artículo. La Corte todavía no se ha pronunciado sobre este caso.

**La Administración ha seguido insistiendo ante el gobierno y el personal del Proyecto sobre la necesidad de promover la mediación entre las dos facciones de los Naso, encabezadas por**

**Tito Santana y Valentín Santana, respectivamente.** Además de los numerosos recordatorios efectuados por el personal del Banco de nivel técnico (tanto con el anterior como con el presente gobierno), la importancia de mantener la participación del Proyecto en los esfuerzos de mediación entre los Naso fue enfatizada por miembros de la Administración Superior del Banco durante una reunión con el nuevo ministro de Economía y Finanzas, efectuada el 15 de julio de 2009, por medio de una carta al ministro de fecha 28 de julio, y una vez más por medio de una carta del 14 de septiembre de 2009.

**A pesar de la intervención tanto del personal del Banco como del personal del PRONAT, los esfuerzos de mediación no han resuelto las diferencias entre ambas facciones Naso.** Durante la misión de supervisión del 27 al 29 de abril de 2009, el personal del Banco se reunió por separado tanto con Tito Santana como con Valentín Santana y los Solicitantes. Durante la misión de supervisión del 21 al 27 de junio, el personal del Banco fue informado por el del PRONAT que la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá, COONAPIP, quería organizar una reunión en San San el 31 de julio de 2009 para tratar el conflicto de los Naso. El personal del Banco subrayó que era importante para el Proyecto apoyar esta reunión, teniendo en cuenta la importancia de los esfuerzos de mediación para la consolidación del territorio de los Naso. El 9 de julio de 2009, el personal del Banco se reunió con representantes de la COONAPIP en respuesta a su oferta de mediación en el conflicto de los Naso, y recomendó que se presentara una proposición de mediación al PRONAT. Lamentablemente, la iniciativa no avanzó. El 26 de agosto, el nuevo equipo del Proyecto (en presencia del personal del Banco) se reunió por separado con ambas facciones de los Naso. El PRONAT ha sugerido también la posibilidad de celebrar nuevas elecciones entre los pueblos Naso a fin de superar el impasse actual. Aunque el Tribunal Electoral de Panamá ha aceptado que se realicen las elecciones de los pueblos Naso, de acuerdo con las costumbres tradicionales que incluyen el derecho al voto para los mayores de 15 años, las dos facciones no se han puesto de acuerdo en organizar una nueva elección. **La Administración sigue alentando al gobierno y al personal del Proyecto a usar recursos del Proyecto para promover la mediación y encontrar una solución a las preocupaciones de los Naso.** En el transcurso de la misión de supervisión del 6 al 8 de octubre, se acordó que el Proyecto se comunicaría con la COONAPIP para evaluar la posibilidad de un esfuerzo de mediación financiado por el PRONAT, dado que ahora se dispone de financiamiento.

**La Administración ha subrayado ante el nuevo gobierno el apoyo del Banco a una reconsideración del proyecto de ley de una Comarca Naso.** En el nivel técnico, este tema lo ha planteado en repetidas ocasiones el personal del Banco durante las últimas cinco misiones de supervisión. Fue planteado explícitamente por miembros de la Administración Superior del Banco en una reunión con el nuevo ministro de Economía y Finanzas el 15 de julio de 2009, y reforzada por la carta al ministro del 14 de septiembre de 2009. Más aún, en una reunión entre el personal del Banco y el del PRONAT se acordó que el Proyecto promovería una reunión con los nuevos ministros de Justicia y de Economía y Finanzas para tratar el papel del Proyecto en el tratamiento del problema de una Comarca Naso. Finalmente, como se observó anteriormente, durante la última misión de supervisión de octubre de 2009 se acordó que el PRONAT convocaría una reunión del CTO (que incluye a la Dirección de Política Indígena) para discutir el tema de los Naso, incluso las perspectivas de introducir un nuevo proyecto de ley de Comarca Naso, así como la necesidad de definir una política de pueblos indígenas más amplia para el país.



## **Preocupaciones de los Ngöbe-Buglé acerca de la delimitación inadecuada de las Áreas Anexas**

**Durante la misión de supervisión del 27 al 29 de abril de 2009, el personal del Banco se reunió con los solicitantes Ngöbe y les informó sobre el Plan de Acción de la Administración.** El personal del Banco también se reunió con Máximo Saldaña, la máxima autoridad tradicional de los Ngöbe (el Cacique General), como respuesta a su solicitud directa al Banco del 24 de abril de 2009 de que el PRONAT concluyera lo antes posible la demarcación del área principal, incluyendo las Áreas Anexas tal como fueron definidas en la Ley 10 de 1997, de la Comarca Ngöbe-Buglé.

**El 7 de abril de 2009, la Administración pidió al gobierno que aclarara las consecuencias de la Ley 72 de 2008 y la Ley 18 de 2009 sobre la ejecución del Proyecto en las Áreas Anexas de la Comarca Ngöbe-Buglé. El gobierno llevó a cabo una evaluación jurídica al respecto y, en junio de 2009, el gobierno respondió a la Administración que esas leyes no afectaban a la definición de las Áreas Anexas, que seguían siendo reguladas por la Ley 10 de 1997 que creó la Comarca Ngöbe-Buglé.** La Administración ha intentado dos veces reunirse con los Solicitantes Ngöbe para responderles directamente acerca de las consecuencias de esas leyes para las Áreas Anexas. Tanto el personal del Banco como el del Proyecto intentaron sin éxito reunirse con los Solicitantes Ngöbe durante la reunión de supervisión del 26 al 28 de agosto de 2009. El personal del Banco pidió por escrito una nueva reunión a los Solicitantes Ngöbe, el 2 de octubre de 2009, pero hasta la fecha no han respondido. **La Administración seguirá dirigiéndose a los Solicitantes Ngöbe y tratando de responder a sus preocupaciones sobre la ejecución del Proyecto en las Áreas Anexas.**

**El personal del Proyecto ha asegurado a la Administración que la delimitación de las Áreas Anexas ha incluido el territorio más amplio, incluidos los trabajaderos, pero el gobierno no ha presentado aún a la Administración un informe detallado sobre las actividades y consultas efectuadas en las Áreas Anexas de la Comarca Ngöbe-Buglé.** A pesar de las numerosas solicitudes de la Administración de ser informada sobre las consultas y actividades en el terreno en las Áreas Anexas (carta del 7 de abril de 2009 al ministro de Economía y Finanzas, misiones de supervisión del Banco de mayo y junio, reunión de la Administración Superior del Banco con el nuevo ministro de Economía y Finanzas del 15 de julio de 2009, videoconferencias de julio y agosto, misiones de supervisión de septiembre y octubre), la Administración no ha recibido un informe completo del gobierno sobre estos temas. Sin embargo, en una carta del 28 de julio de 2009 al nuevo ministro de Economía y Finanzas, la Administración recomendó que el Proyecto: a) intensifique sus esfuerzos para responder a las preocupaciones territoriales de los residentes de las Áreas Anexas de los Ngöbe-Buglé, y b) detenga las actividades de regulación de tierras que están efectuando algunos contratistas privados en regiones cercanas a las Áreas Anexas de los Ngöbe-Buglé hasta que los residentes de esas áreas hayan sido debidamente consultados y sus preocupaciones se hayan incorporados al proceso de regularización de tierras. El 27 de agosto de 2009, a solicitud de su Cacique (Alfredo Jiménez), el personal del Banco visitó la comunidad de Salt Creek, que forma parte de las 15 Áreas Anexas de la Comarca Ngöbe-Buglé. El Cacique y otros miembros de la comunidad expresaron su satisfacción con la delimitación de su Área Anexa por el PRONAT y exhortaron a que se concluyera lo más pronto

posible la demarcación y regularización de su área. Debido a precauciones de seguridad, el personal del Banco no ha podido visitar más Áreas Anexas. Durante la misión de supervisión del 6 al 8 de octubre, el personal del Banco fue informado de que todas las empresas contratistas habían interrumpido sus actividades en el terreno y se les había dado plazo hasta el 30 de octubre de 2009 para presentar los productos de su trabajo. **La Administración se propone examinar estos productos en detalle y declarar como no idónea para ser financiada por el Préstamo 7045-PA cualquier actividad que provenga de consultas insuficientes con todos los grupos interesados. Además, si lo permiten las condiciones de seguridad, la Administración se propone visitar los sitios de actividad del Proyecto en las Áreas Anexas durante su próxima misión de supervisión de noviembre de 2009.**

### **Preocupaciones sobre consultas incompletas en el Proyecto**

**La Administración continúa insistiendo ante el gobierno y el personal del Proyecto sobre la importancia de efectuar consultas adecuadas con los Pueblos Indígenas durante la ejecución del Proyecto, y de incorporar las recomendaciones hechas por el personal del Banco a partir de las visitas al terreno de marzo de 2008 (repetidas durante las videoconferencias del 7 y 30 de julio de 2009).** Asimismo, durante la misión de supervisión del 21 al 25 de septiembre de 2009 se acordó que el PRONAT prepararía un informe sobre el proceso de consulta y mediación efectuado en el territorio Naso. El PRONAT presentó recientemente al Banco algunas informaciones sobre las consultas en las Áreas Anexas Ngöbe, que actualmente se están analizando.

**La opinión de la Administración es que el personal del Proyecto sigue comprometido en usar los recursos del Proyecto para promover los esfuerzos de mediación entre las dos facciones Naso.** La Administración seguirá supervisando estos esfuerzos en las semanas subsiguientes.

### **Fortalecimiento de la capacidad del Proyecto para responder a asuntos de salvaguardia**

**Entre el 21 y el 23 de septiembre de 2009 se llevó a cabo en Panamá un taller de capacitación integral sobre las políticas de salvaguardia del Banco, con la participación de miembros importantes del personal del PRONAT y de otros grupos interesados clave.** En el cuarto día se efectuó una sesión especial con todo el personal del PRONAT para repasar una vez más todas las cuestiones críticas de salvaguardia relacionadas con el Proyecto, dónde era necesario reforzarlo y cómo se podía proceder a ejecutar medidas compensatorias. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas también asistió a esta sesión especial de capacitación.

### **Preocupación entre los Solicitantes de que el Banco no ha sido receptivo**

**Como se dijo en los párrafos 13 y 15 *supra*, a fines de abril de 2009 el personal del Banco se reunió con los Solicitantes Naso y con los Solicitantes Ngöbe y resumió los puntos clave del Plan de Acción de la Administración.** El personal del Banco se volvió a reunir con los Solicitantes Naso en Changuinola, provincia de Bocas del Toro, el 26 de agosto de 2009, y también se reunió por separado con la facción de Tito Santana. No ha sido posible hacer una

reunión de seguimiento con los Solicitantes Ngöbe. **Si las condiciones de seguridad lo permiten, la Administración seguirá intentando reunirse con ambos grupos de Solicitantes y sus seguidores durante el resto de la ejecución del Proyecto, para proporcionarles respuestas directas sobre las misiones de supervisión del Banco y los esfuerzos del Banco para orientar las actividades del Proyecto en una dirección que responda a sus preocupaciones.**

### **Preocupaciones acerca de la pobreza y marginación de los Pueblos Indígenas**

**La Administración ha recalcado explícitamente al nuevo Gobierno la importancia que otorga el Banco a dar respuesta a los problemas de desarrollo de los Pueblos Indígenas.** Además de las discusiones técnicas a nivel del Proyecto, estos temas se abordaron con el nuevo ministro de Economía y Finanzas en su reunión con la Administración Superior del Banco el 15 de julio de 2009, y se ampliarán en el contexto de las próximas discusiones sobre la Alianza Estratégica con el País (CPS, según su sigla en inglés). El Gobierno ha expresado su interés en solicitar apoyo al Banco para efectuar análisis sobre los pueblos indígenas y la pobreza. En agosto de 2009, el Banco se incorporó a un grupo de trabajo de las Naciones Unidas que se dedica a temas relacionados con los pueblos indígenas. Más recientemente, la Administración ve con buenos ojos el reciente acuerdo del equipo del PRONAT de convocar una reunión del CTO para tratar la necesidad de que el nuevo gobierno defina una política amplia de pueblos indígenas para el país. **La Administración espera que se dé un diálogo constructivo con el gobierno en este frente de acción.**

### **Situación del Plan de Acción de la Administración**

<b>TEMAS Y PREOCUPACIONES, CON LAS MEDIDAS ACTUALES Y LAS PROPUESTAS</b>	<b>SITUACIÓN Y CRONOGRAMA</b>
<b>Falta de un documento separado de Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP)</b>	
1. Finalizar el IPDP, incluso las consultas con grupos interesados clave.	Borrador acordado y terminado. Sólo espera presentación formal. Se estima hacer consultas en noviembre y diciembre de 2009
2. Divulgar el IPDP por medio de consultas, sitios web nacionales, y la librería <i>InfoShop</i> del Banco Mundial.	Por concluirse en diciembre de 2009
<b>La ley de la Comarca Naso no es aprobada por la Asamblea Nacional, y el Artículo 17 de la Ley de Tierras Colectivas no cumple con las aspiraciones del pueblo Naso</b>	
3. Aclarar las consecuencias del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008, y apoyar la continuación de la mediación y las consultas con los Naso.	Análisis jurídico independiente concluido. Continúan los esfuerzos de mediación.
4. Hacer seguimiento con el gobierno sobre las posibilidades de reintroducir un nuevo proyecto de ley de Comarca, ofreciendo apoyar las consultas y otras medidas dentro del marco del Proyecto.	Finalizado. El apoyo del Banco a la reintroducción del proyecto de Comarca se ha planteado varias veces al nuevo gobierno. La supervisión continúa.

TEMAS Y PREOCUPACIONES, CON LAS MEDIDAS ACTUALES Y LAS PROPUESTAS	SITUACIÓN Y CRONOGRAMA
<b>Preocupación entre los Ngöbe-Buglé de que la delimitación de las Áreas Anexas es inadecuada</b>	
5. Dar aclaraciones e informar a los Solicitantes sobre las consecuencias de la Ley 72 de 2008 y la Ley 18 de 2009 para las Áreas Anexas.	Se han recibido las aclaraciones, pero no fue posible volver a reunirse con los Solicitantes Ngöbe.
6. Verificar que la delimitación incluya al territorio más amplio, incluidos los trabajaderos.	El Proyecto ha asegurado que esto se cumple, pero debido a precauciones de seguridad, no se ha podido verificar <i>in-situ</i> . Continúa la supervisión.
<b>Preocupaciones sobre consultas inadecuadas en el Proyecto</b>	
7. Verificar que han mejorado las consultas acerca de la delimitación de las Áreas Anexas Ngöbe-Buglé tal como recomendaron las supervisiones anteriores; apoyar un mayor fortalecimiento en la medida en que se requiera.	El gobierno presentó al Banco un informe, que se está analizando. Continúa la supervisión.
8. Seguir apoyando los esfuerzos de mediación entre las dos facciones de los Naso.	En curso. Siguen los esfuerzos de mediación.
<b>Necesidad de fortalecer la capacidad del Proyecto para poner en práctica las recomendaciones de la Evaluación Social, el marco de consultas y el IPDP</b>	
9. Organizar actividades de capacitación para el personal del Proyecto y el personal nacional sobre procesos de evaluación social, incluidos los procesos de consulta.	Finalizado.
<b>Preocupación de los Solicitantes de que el Banco no ha sido suficientemente receptivo</b>	
10. Resumir los puntos clave de la Respuesta de la Administración y del Plan de Acción relacionados con las Solicitudes de Inspección, y ofrecer reunirse para tratar medidas de seguimiento.	Finalizado. Continúan los ofrecimientos de volverse a reunir.
11. Proporcionar respuestas directas acerca de las misiones anteriores y futuras, y sobre las interacciones con los Solicitantes.	Finalizado, con ambos grupos de Solicitantes. Sin embargo, no fue posible reunirse con los Solicitantes Ngöbe por segunda vez.
12. Seguir interactuando con Tito Santana y Valentín Santana y sus seguidores, así como con los diferentes grupos de los Ngöbe-Buglé.	En curso. El personal del Banco se reunió con ambos Solicitantes, y seguirá tratando de reunirse con ellos, según lo solicitado, hasta diciembre de 2009.
<b>Preocupaciones generales sobre la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas, y la presión sobre sus recursos</b>	
13. Continuar con el diálogo a nivel nacional para fortalecer la atención a los derechos de los pueblos indígenas en la cartera del Banco.	En curso. Se ha abordado con el nuevo gobierno en varios contextos.
14. Fortalecimiento de la capacidad nacional en el ámbito de las normas internacionales de buenas prácticas relacionadas con las salvaguardias, especialmente en cuanto al manejo del ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas.	Finalizado.

TEMAS Y PREOCUPACIONES, CON LAS MEDIDAS ACTUALES Y LAS PROPUESTAS	SITUACIÓN Y CRONOGRAMA
15. Ofrecer al gobierno asesoramiento para formular soluciones más sostenibles y equitativas para los pueblos indígenas.	En curso. El nuevo gobierno está interesado en el apoyo del Banco para analizar las cuestiones de los PI. Se ha planteado convocar a una reunión para discutir lo relativo a una política nacional amplia sobre los asuntos de los PI.

## Medidas futuras

**La Administración reafirma su compromiso de trabajar con el gobierno en la ejecución del Plan de Acción de la Administración, procurar reunirse con los solicitantes Naso y Ngöbe, y supervisar estrechamente la conclusión satisfactoria de las actividades restantes del Proyecto para el 31 de diciembre de 2009.** A estos fines, la Administración se propone llevar a cabo las siguientes tareas:

- Seguir intentando reunirse con los Solicitantes Naso, promover los esfuerzos de mediación entre ambas facciones de los Naso, y promover el uso de los recursos del PRONAT para buscar una solución del conflicto entre las comunidades Naso y la empresa Ganadera Bocas.
- Realizar seguimiento junto con el Gobierno sobre las consultas para el IPDP y las Áreas Anexas Ngöbe.
- Si las precauciones de seguridad lo permiten, verificar *in-situ* la calidad y cobertura de las consultas en las Áreas Anexas y si su delimitación incluye a los trabajaderos.
- Realizar seguimiento con el gobierno de la reunión propuesta por el CTO del PRONAT para tratar a) las posibilidades de una Comarca Naso, y b) la definición de una Política de Pueblos Indígenas amplia para el nuevo Gobierno.
- Continuar ofreciendo la asistencia técnica y el apoyo del Banco para la discusión de los problemas de desarrollo socioeconómico e inclusión social de los pueblos indígenas de Panamá.
- Como parte de los requisitos para el cierre del Proyecto, la Administración solicitará al Gobierno que remita al Banco un informe detallado de evaluación del proyecto y un plan que describa:

Sus planes para garantizar la sostenibilidad de las inversiones efectuadas en el marco del Proyecto, incluido el futuro institucional del PRONAT. (Por ejemplo, se está considerando actualmente la creación de un viceministerio de tierras).

El marcado interés del gobierno por racionalizar la estructura operativa del Proyecto, simplificar sus procedimientos administrativos, y reducir los obstáculos a la ejecución del mismo.

Los planes del gobierno sobre la conclusión satisfactoria de las actividades relacionadas con la demarcación de las Áreas Anexas de la Comarca Ngöbe-Buglé, aplicando las cláusulas y requisitos de consulta incluidos en el IPDP revisado.

Las medidas contempladas por el gobierno para lograr un acuerdo completo entre las dos facciones de los Naso a fin de establecer las modalidades de titularización del territorio Naso.

**Más allá del alcance y marco temporal del Proyecto, la Administración planteará los intereses de los pueblos indígenas en su futuro diálogo con el país.** La Administración y el nuevo gobierno iniciaron recientemente la discusión de la nueva Alianza Estratégica con el País para la República de Panamá (CPS). Una parte de este proceso es un diálogo sobre políticas sobre el bienestar de los pueblos indígenas, complementado por el hecho de que otros programas apoyados por el Banco en sectores como el desarrollo humano y la agricultura también están dirigidos a grupos indígenas. Estas operaciones, así como el ininterrumpido diálogo con el país en otras áreas como, por ejemplo, la Evaluación Ambiental del País concluida recientemente, sientan las bases para un diálogo continuo sobre las políticas del país con respecto a los pueblos indígenas.

## **Anexo 1**

La Administración ha venido haciendo el seguimiento de algunos acontecimientos ocurridos en Panamá que, aunque no están relacionados directamente con el Proyecto, inciden en su ejecución. Se han producido acontecimientos importantes relacionados con dos conflictos en Bocas del Toro que implican a las comunidades Naso y Ngöbe.

### **Conflictos en las áreas Naso**

Un conflicto sobre linderos entre la empresa Ganadera Bocas S.A. y las poblaciones Naso de San Druy tuvo como consecuencia el desalojo, el 30 de marzo de 2009, de algunas familias Naso de una parcela de terreno que —según la Comisión Presidencial de Alto Nivel creada para tratar este problema— pertenece a la Ganadera Bocas. Como respuesta a la medida del gobierno, en septiembre de 2009 los Naso instalaron un campamento frente a la plaza de la Catedral de San Felipe. Este fue desmantelado posteriormente por brigadas de la policía dirigidas por el Ministerio de Gobierno y Justicia. El gobierno ha afirmado públicamente que los Naso están invadiendo una propiedad privada. La Administración está haciendo un seguimiento de cerca a este problema y le ha solicitado al PRONAT que prepare un informe detallado sobre el conflicto y sobre las actividades emprendidas hasta el momento para resolverlo. Durante la misión de supervisión del 6 al 8 de octubre, se acordó que el Proyecto iba a convocar en el futuro cercano una reunión del CTO a fin de considerar posibles medidas para solucionar este conflicto.

### **Conflictos en las áreas Ngöbe**

Los Grupos indígenas Ngöbe-Buglé organizaron una marcha de 15 días en septiembre de 2009 para protestar contra las concesiones de proyectos hidroeléctricos en el territorio Ngöbe. El 8 de octubre de 2009, los representantes de las comunidades Ngöbe de Charco La Pava, Valle del Rey y Changuinola Arriba, el Gobierno y la compañía AES Changuinola firmaron una declaración conjunta por medio de la cual acordaban garantizar la construcción del proyecto hidroeléctrico Changuinola I en la provincia de Bocas del Toro. A pesar de este acuerdo, las comunidades Ngöbe mantienen sus preocupaciones entorno a este proyecto hidroeléctrico. El 2 de noviembre de 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) celebró una audiencia sobre este caso. Ya en junio de 2009, la CIDH había otorgado medidas de protección para las comunidades Ngöbe ribereñas del río Changuinola que, según los Solicitantes, no han sido aplicadas por el gobierno. Está en curso un proceso de arreglo amistoso entre las tres partes (el gobierno, la empresa y las comunidades Ngöbe).

## Anexo 2

### *Cronología de acontecimientos clave desde el 20 de abril de 2009*

Videokonferencia del personal del Banco con el Cacique General de los Ngöbe, Máximo Saldaña	21 de abril de 2009
Carta de Máximo Saldaña al Banco en la que solicita se finalice la demarcación de la Comarca Ngöbe-Buglé, incluidas las Áreas Anexas	24 de abril de 2009
Misión de supervisión; reuniones con los Solicitantes Naso y los Solicitantes Ngöbe	27 al 29 de abril de 2009
Elecciones generales en Panamá	3 de mayo de 2009
Análisis de la Cartera de País de Panamá, incluidas discusiones sobre los problemas de los pueblos indígenas que afectan la ejecución del proyecto	13 de mayo de 2009
Valentín Santana (Naso) presenta demanda de inconstitucionalidad del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008	13 de mayo de 2009
Carta de la Administración en la que declara no elegibles los gastos relacionados con la redacción del borrador de Carta	26 de mayo de 2009
Misión de supervisión	21 al 27 de junio de 2009
Toma de posesión del nuevo gobierno	1 de julio de 2009
COONAPIP escribe al Banco solicitándole una reunión para manejar la mediación en el conflicto Naso	6 de julio de 2009
Reunión del personal del Banco con el nuevo equipo del PRONAT (videokonferencia)	7 de julio de 2009
Reunión del personal del Banco con COONAPIP (Videokonferencia)	9 de julio de 2009
Vicepresidente Regional y Director de País (CD) se reúnen con el nuevo ministro de Economía y Finanzas	15 de julio de 2009
Carta de la Administración al ministro de Economía y Finanzas	28 de julio de 2009
Reunión del personal del Banco con el equipo del PRONAT (Videokonferencia)	30 de julio de 2009



PRONAT envía al Banco el IPDP revisado, y el Banco envía comentarios el mismo día	3 de agosto de 2009
Misión de supervisión; reuniones con ambas facciones de los Naso en Changuinola; el personal del Banco trata de reunirse con los Solicitantes Ngöbe, pero no se realiza la reunión.	26 al 28 de agosto de 2009
Carta de la Administración que advierte sobre la posible suspensión de los desembolsos	14 de septiembre de 2009
Taller de salvaguardia en Panamá	21 al 25 de septiembre de 2009
El personal del Banco se reúne con representantes del MEF y del PRONAT para hacer seguimiento a la carta del 14 de septiembre	25 de septiembre de 2009
El gobierno informa al Banco que se ha asignado un presupuesto adicional de US\$4,4 millones al Proyecto	28 de septiembre de 2009
Carta del Banco a los Solicitantes Ngöbe en los que se les pide una reunión de seguimiento	2 de octubre de 2009
Misión de supervisión; presentación del nuevo director del grupo de trabajo (TTL)	6 al 8 de octubre de 2009
El Banco y el PRONAT acuerdan que se lleve a cabo una nueva supervisión, del 16 al 20 de noviembre, incluidas visitas al terreno y reuniones con los Solicitantes Naso y Ngöbe.	29 de octubre de 2009

## ANEXO 4: Biografías

### Miembros del Panel

**El señor Roberto Lenton** (Argentina) fue designado para integrar el Panel en septiembre de 2007 y lo ha presidido desde noviembre de 2009. Es ingeniero civil egresado de la Universidad de Buenos Aires y obtuvo su doctorado en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Se especializa en recursos hídricos y desarrollo sostenible y cuenta con más de 30 años de experiencia internacional en este campo. Es presidente del Consejo Colaborativo de Suministro de Agua y Saneamiento, y miembro de la junta directiva de Water Aid America; hasta julio de 2009 fue presidente del comité técnico de la Alianza Mundial del Agua. El Sr. Lenton es coautor de *Applied Water Resources Systems* y coeditor de “Integrated Water Resources Management in Practice,” y uno de los autores principales de *Health, Dignity and Development: What Will it Take?*, informe final del Grupo de Trabajo sobre Agua y Saneamiento del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, del cual fue copresidente. Anteriormente, el señor Lenton fue director de la División de Energía Sustentable y Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en Nueva York, director general del Instituto Internacional de Manejo del Agua en Sri Lanka, y funcionario del programa de Pobreza Rural y Recursos patrocinado por la Fundación Ford en Nueva Dehli y Nueva York. Ha sido profesor adjunto en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y profesor asistente de ingeniería civil y ambiental en el MIT.

**El señor Alf Jerve** (Noruega) fue designado para integrar el Panel en noviembre de 2008. El señor Jerve aporta al Panel casi tres décadas de experiencia de trabajo en el campo del desarrollo. Formado como antropólogo social, ha participado en una amplia gama de actividades de desarrollo, que incluyen largas investigaciones sobre el terreno en África y Asia. Una de sus misiones consistió en trabajar durante tres años en Tanzania con la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, como coordinador de un programa de desarrollo rural. De 1993 a 1995, estuvo a cargo de las cuestiones de reasentamiento y rehabilitación, con proyectos en Bangladesh durante una misión con el Banco Mundial. En 1995, fue designado Director Asistente y, de 2005 a 2006, ejerció la Dirección del Instituto Christian Michelsen, en Noruega. En esta institución de investigación sobre el desarrollo de fama internacional, también dedicó su energía y conocimientos a la investigación y el análisis de una amplia variedad de temas relacionados con las políticas y programas que afectan a la población de los países en desarrollo. A lo largo de los años, el señor Jerve ha dirigido y participado en numerosas evaluaciones independientes encargadas por organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, y ha sido miembro de la Lista de Expertos para la Función de Inspección del Banco de Desarrollo Asiático. Recibió su título de Maestría en Antropología Social de la Universidad de Bergen, y su título de licenciatura en las áreas de ciencias del ambiente y biología. Sus publicaciones se han enfocado en el desarrollo rural, la descentralización y la reducción de la pobreza y, más recientemente, en los temas de la cooperación para la ayuda al desarrollo.

**La señora Eimi Watanabe** (Japón) fue designada para integrar el Panel de Inspección el 1<sup>o</sup> de noviembre de 2009. A lo largo de su carrera, la señora Watanabe ha demostrado su dedicación a aplicar tanto enfoques analíticos como participativos a los programas de desarrollo, y una sólida

trayectoria de trabajo en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, y otros organismos de desarrollo. Formada como socióloga, ha participado en una amplia variedad de áreas fundamentales, tanto a nivel de proyectos como de políticas, lo que abarca la reducción de la pobreza, gobernanza, género, salud y nutrición infantiles, desarrollo de capacidades, ambiente y migraciones internacionales. La señora Watanabe obtuvo los títulos de Magíster en Ciencias y de Doctorado en la London School of Economics y se graduó como Licenciado en Sociología en la International Christian University de Tokio. De 1998 a 2001, se desempeñó como secretaria general asistente y directora de la Oficina de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue coordinadora residente y representante residente del PNUD en Bangladesh, y representante del UNICEF en la India. Recientemente ha formado parte del Comité Asesor de Auditoría de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). La señora Watanabe aporta al Panel más de 30 años de experiencia en el campo del desarrollo.

\*\*\*\*\*

### **Asesor Experto**

**Anthony Stocks**, profesor emérito de la Universidad del Estado de Idaho, obtuvo su título de Doctor en Antropología Social y Estudios Latinoamericanos en 1979 de la Universidad de Florida, donde estudió con el experto en cuestiones amazónicas, Charles Wagley. Se especializa en la ecología humana de los trópicos y ha trabajado con las culturas indígenas del Alto Amazonas y Centroamérica desde 1976. Su trabajo se ha concentrado gradualmente en fomentar las condiciones materiales necesarias para la supervivencia cultural de los pueblos de los bosques tropicales. En los últimos 20 años se ha dedicado a prestar asistencia técnica a los grupos indígenas para cartografiar, delimitar, demarcar y zonificar las tierras indígenas, además de realizar autoestudios demográficos y económicos que apoyen la seguridad de la tenencia de la tierra y la conservación de la biodiversidad. Ha trabajado en 13 países latinoamericanos en proyectos que apoyan la tenencia indígena de la tierra como una medida para proteger al hábitat y la biodiversidad, para lo cual ha adoptado diversos métodos participativos; entre esos proyectos se cuentan el Proyecto Palcazú de la USAID, la Reserva Internacional de Biosfera de Bosawas, la Biosfera Maya, el control Q'eqchi' de las Cuevas de Candelaria y el corredor biológico entre Chisec y el Parque Nacional Laguna Lachuá en Guatemala. Actualmente trabaja como consultor para varias organizaciones internacionales de conservación y participa en proyectos de cartografía con los pueblos Waorani de Ecuador y Cofán de Colombia.