

**RESPUESTA DE LA GERENCIA DEL BANCO MUNDIAL A
LAS SOLICITUDES DE REVISIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN DEL
PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE PANAMÁ (Préstamo N.º
7045-PAN)**

La Gerencia revisó las dos Solicitudes de Inspección del Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (Préstamo n.º 7045-PAN). El Panel de Inspección recibió la primera el 25 de febrero de 2009 y la registró el 11 de marzo de 2009 (RQ 09/01), y la segunda, el 17 de marzo de 2009, registrada el 20 de marzo de 2009 (RQ 09/04). La Gerencia elaboró la siguiente respuesta.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Siglas y términos..... | iv |
| RESUMEN..... | v |
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. LAS SOLICITUDES | 2 |
| La Primera Solicitud | 2 |
| La Segunda Solicitud | 2 |
| III. CONTEXTO Y ANTECEDENTES | 3 |
| El compromiso mas amplio de la Gerencia con Panamá..... | 3 |
| Los esfuerzos de Panama en administración de tierras..... | 4 |
| Orígenes del conflicto | 5 |
| IV. EL PROYECTO..... | 7 |
| El Proyecto de administración de tierras de Panamá: Objetivos | 7 |
| Componentes del Proyecto | 7 |
| Acuerdos para la ejecución | 8 |
| Hitos del Proyecto..... | 10 |
| Situación del Proyecto | 11 |
| Pueblos indígenas en Panamá | 12 |
| V. RESPUESTA DETALLADA DE LA GERENCIA. PRIMERA SOLICITUD (NASO) 14 | |
| Los enfoques del Proyecto para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas | 14 |
| Dificultades para entablar un diálogo con ambas partes del conflicto..... | 16 |
| Participación y supervisión de la Gerencia..... | 18 |
| VI. RESPUESTA DETALLADA DE LA GERENCIA. SEGUNDA SOLICITUD (Ngöbe-Buglé) 19 | |
| Proceso de delimitación de las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé..... | 20 |
| “Tierras” versus “territorios” | 21 |
| Invasion sobre tierras indígenas..... | 22 |
| Implicaciones de determinadas leyes mencionadas en la solicitud | 23 |
| Trabajo y supervisión..... | 23 |
| VII. TEMAS ESPECIALES Y PLAN DE ACCIÓN..... | 24 |

| | |
|---|----|
| El Plan para el desarrollo de los pueblos indígenas (PDPI) del Proyecto | 24 |
| Alcance de la respuesta de la Gerencia..... | 25 |
| Interacción con el asesor jurídico de los Primeros Solicitantes | 25 |
| Otros proyectos en Panamá..... | 25 |
| Operación de financiamiento adicional | 27 |
| Revisión del Documento de evaluación inicial del Proyecto..... | 28 |
| Plan de acción de la Gerencia | 28 |
| Riesgos de la ejecución del Plan de acción..... | 30 |

Anexos

| | |
|------------|---|
| Anexo 1. | Reclamaciones y respuestas (Primera Solicitud de Inspección: Naso) |
| Anexo 2. | Reclamaciones y respuestas (Segunda Solicitud de Inspección: Ngöbe-Buglé) |
| Anexo 3. | Cronología de los principales sucesos en la preparación y la ejecución del Proyecto |
| Anexo 4. | Cronología de interacción del Banco y el Proyecto con el pueblo Naso |
| Anexo 5. | Cronología de interacción del Banco y el Proyecto con el pueblo Ngöbe-Buglé |
| Anexo 6. | Listado de leyes y decretos ejecutivos mencionados en la respuesta de la Gerencia |
| Annex 7. 1 | Ley 10 de 1997 |
| Annex 7. 2 | Ley 72 del 2008 |
| Annex 7. 3 | Ley 18 de 2009 |

Mapas

| | |
|----------|---|
| Mapa. 1. | BIRF No. 36866 Panama Proyecto de Administracion de Tierras – Solicitud de Inspeccion de los Nasos: Respuesta de la Gerencia (limites territoriales actual y propuesto de las comunidades Naso y las areas protegidas cercanas) |
| Mapa. 2. | BIRF No. 36871 Panama Panama Proyecto de Administracion de Tierras – Solicitud de Inspeccion de los Ngobe Bugle: Respuesta de la Gerencia (limites territoriales actual y propuesto de la comarca Ngobe Bugle y las Areas Anexas) |

Siglas y términos

| | |
|--------------|---|
| ACD | Alianza para la Conservación y Desarrollo, una organización ambiental de Panamá |
| ANAM | Autoridad Nacional del Ambiente |
| Áreas anexas | Áreas que pertenecen a la comarca sin ser geográficamente adyacentes a esta, sino que están dispersas en distintas provincias |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIRF | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento |
| Comarca | División administrativa para una población indígena creada por una ley específica |
| DANIDA | Organismo Danés de Desarrollo Internacional |
| Delimitación | Trazado de mapas de un área |
| Demarcación | Instalación de marcas físicas de indicadores en el terreno a lo largo de un límite de un área |
| EPM | Empresas Públicas de Medellín (proveedor de servicios públicos cuya casa matriz se encuentra en Medellín, Colombia) |
| FMAM | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| IGN | Instituto Geográfico Nacional |
| OD | Directriz Operacional |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| ONG | Organización no gubernamental |
| OP | Operational Policy (Política operacional) |
| PDPI | Plan para el desarrollo de los pueblos indígenas |
| PRONAT | Programa Nacional de Administración de Tierras |
| S&E | Seguimiento y evaluación |
| SIICAR | Sistema Integrado de Catastro y Registro |
| SINAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| US\$ | Dólares de los Estados Unidos |

RESUMEN

ANTECEDENTES

1. **El 11 de marzo de 2009, el Panel de Inspección registró una Solicitud de Inspección en relación con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (el “Proyecto”), financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el “Banco”). Una segunda Solicitud de Inspección, relacionada con el mismo proyecto, se registró el 20 de marzo de 2009.** Tal como se acordó con el Directorio Ejecutivo del Banco el 24 de marzo de 2009, la Gerencia del Banco elaboró esta Respuesta a ambas Solicitudes de Inspección.

2. **El Proyecto apunta a modernizar el sistema de administración de tierras de Panamá.** Aborda reformas jurídicas, institucionales y en materia de políticas; moderniza la red geodésica y la capacidad de trazado de mapas del país; y desarrolla la capacidad institucional de diversas entidades. **Ambas Solicitudes de inspección hacen referencia a la ejecución del Subcomponente 3.2 del Proyecto, relacionado con la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas,** que abarca aproximadamente el 6% de los recursos del Proyecto.

3. **La Primera Solicitud de Inspección fue presentada por miembros del pueblo Naso.** La Gerencia del Banco entiende que los principales planteamientos de quienes enviaron la Primera Solicitud son: i) que el Proyecto ha dejado de apoyar la aspiración plena del pueblo Naso, que es la creación de una comarca Naso¹; ii) que el Proyecto promovió una Ley de tierras colectivas (Ley n.º 72 de 2008), que —en su Artículo 17— impone un régimen administrativo y de tenencia de la tierra, con su Carta Orgánica correspondiente, que no es aceptable para los Primeros Solicitantes; iii) que el Proyecto no reconoce a Valentín Santana, a quien los Primeros Solicitantes consideran rey legítimo del pueblo Naso; y iv) que el personal del Banco no respondió a las inquietudes de los Primeros Solicitantes.

4. **La Segunda Solicitud de Inspección fue presentada por miembros de las áreas anexas de la Comarca Ngöbe-Buglé²** en la provincia de Bocas del Toro. La Gerencia del Banco entiende que los planteos principales de los Segundos Solicitantes son: i) que el Proyecto no llevó a cabo adecuadamente las consultas relacionadas con la delimitación de esas áreas anexas; ii) que el Proyecto está tratando de adjudicar títulos de propiedad de las “tierras” y no de “territorios”; iii) que la protección territorial deficiente permitió que ciertas empresas avanzaran sobre las tierras del pueblo; iv) que la Ley de tierras colectivas (Ley n.º 72 de 2008) promovida por el Proyecto prohíbe la creación de áreas anexas; y v) que el personal del Banco no respondió a las inquietudes de los Segundos Solicitantes.

¹ En Panamá, el término “comarca” se refiere a una división administrativa para una población indígena, creada por una ley específica. Existen cinco regímenes de este tipo en el país: Kuna Yala (1938), Emberá-Wounan (1983), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) y Wargandi (2000).

² La comarca Ngöbe-Buglé fue creada por la Ley 10 de 1997 y comprende un área central y varias áreas adyacentes o “anexas”.

5. **Ambas solicitudes incluyen reclamaciones que, según el Panel, podrían representar violaciones de ciertas políticas y procedimientos del Banco, específicamente: la OD 4.20 “Pueblos indígenas” y la OP/BP 13.05 “Supervisión de proyectos”.**

OBSERVACIONES CLAVES

6. **Abordar los aspectos políticos e institucionales de los temas de tenencia de la tierra, en especial en lo relacionado a los pueblos indígenas, es complejo.** Las disputas por la tierra son parte central del conflicto en América Latina desde hace siglos. A lo largo de las últimas dos décadas, el Banco ha respaldado las iniciativas de los gobiernos y de la sociedad civil en muchos países de la región destinadas a resolver diferencias y a ofrecer una mayor seguridad en materia de tenencia de la tierra³.

7. En este Proyecto, al igual que en otros proyectos similares emprendidos en otros países de la región, los insumos técnicos son necesarios pero no suficientes para cumplir con los objetivos planteados, dadas las complejas condiciones políticas y socioeconómicas que rodean este tema en el país. La Gerencia acepta desde el lanzamiento del Proyecto que esto presenta desafíos para la ejecución, en especial en lo que se refiere a la elaboración de leyes y a las interacciones con partes interesadas fundamentales. **A pesar de estos desafíos, la Gerencia considera que apoyar a los pueblos indígenas en la consolidación de sus territorios es un esfuerzo de desarrollo que vale la pena realizar.**

8. **Más allá de las presiones externas y los conflictos, los problemas relacionados con los procesos de toma de decisiones, el uso y la tenencia de la tierra, suelen verse exacerbados por divisiones internas.** Por ejemplo, dentro de la comunidad Naso, un desacuerdo sobre el uso de la tierra contribuyó a un cisma que dejó una profunda división en la comunidad: ahora son dos grupos, y ambos sostienen que son los legítimos representantes y que el Proyecto y la Gerencia del Banco no deberían trabajar con el otro grupo.

RESPUESTA SUMARIA A LA PRIMERA SOLICITUD (NASO)

9. La respuesta de la Gerencia a la Primera Solicitud comprende cinco puntos principales:

i) **La Gerencia está de acuerdo con los Primeros Solicitantes: una comarca es la mejor solución para las aspiraciones territoriales y administrativas del pueblo Naso.** Es por esta razón que el Proyecto, desde su creación, apoya la presentación de un proyecto de ley para crear una comarca para el pueblo Naso. La Gerencia comparte la decepción del pueblo Naso ante el hecho de que el proyecto de ley haya sido rechazado dos veces, en los años 2004 y 2005, por la Asamblea Nacional de Panamá. Como el pueblo Naso actualmente está dividido, la Gerencia ha

³ Por ejemplo, el Banco ha financiado Proyectos de Administración de Tierras en Honduras (2004), Nicaragua (2002), Guatemala (2000) y Bolivia (1994).

recomendado que logren un acuerdo interno, ya que la división es un gran obstáculo para la consolidación de su territorio.

- ii) Durante la elaboración del Proyecto, se realizó una evaluación social sobre temas relacionados con la diversidad social, los recursos y los conflictos. Se prestó atención a los problemas de los pueblos indígenas y se consultó a distintos grupos. Los pasajes relevantes de la Evaluación social se resumieron en el Anexo 12 del Documento de evaluación inicial como una estrategia de pueblos indígenas. **Aunque esta estrategia contiene los elementos clave de un Plan para el desarrollo de los pueblos indígenas (PDPI) y el Proyecto incluía un subcomponente dirigido específicamente a los pueblos indígenas, la Gerencia reconoce que no se preparó un PDPI separado o independiente de acuerdo con la OD 4.20.** Ni el Anexo 12 ni la Evaluación social se dieron a conocer en Panamá o en el Infoshop del Banco sino hasta la publicación del Documento de evaluación inicial.
- iii) **La Gerencia no tenía conocimiento previo de la inclusión del Artículo 17 de la Ley de Tierras Colectivas (Ley n.º 72 de 2008), aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2008, ni estaba en posición de influir sobre la inclusión de dicho Artículo,** que instruye al Ministerio de Gobierno y Justicia que emita una Carta Orgánica para las reclamaciones territoriales del pueblo Naso.
- iv) **La Gerencia señala que hay distintas opiniones entre los miembros del pueblo Naso en materia de un liderazgo legítimo.** Hay dos facciones que se arrojan la representación, pero el Banco no favoreció a ninguna en perjuicio de la otra y promovió constantemente la mediación entre ambas.
- v) **La Gerencia cree que ha respondido a las inquietudes de los Primeros Solicitantes.** El personal del Banco se reunió con sus líderes y con los representantes legales de los Primeros Solicitantes en varias oportunidades, y los alentó a resolver sus diferencias.

10. **La Gerencia reafirma su compromiso con una participación fundamentada y un diálogo abierto que permita que todas las partes interesadas expresen sus opiniones acerca del Proyecto y garanticen que se cumplan los requisitos políticos del Banco.**

RESPUESTA SUMARIA A LA SEGUNDA SOLICITUD (NGÖBE-BUGLÉ)

11. La respuesta de la Gerencia a la Segunda Solicitud comprende cinco puntos principales:

- i) **La Gerencia reconoce que el personal del Proyecto no consultó de manera adecuada con los Segundos Solicitantes en relación con la demarcación de las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé** en la provincia de Bocas del Toro. El Banco está al tanto de esta deficiencia del Proyecto desde enero de 2008, ha realizado varias recomendaciones específicas al Gobierno para que el Proyecto se ajuste a la OD 4.20 y está haciendo un seguimiento del progreso de la ejecución.

- ii) **La Gerencia desea aclarar que, en el caso de las áreas anexas Ngöbe-Buglé, el Proyecto aborda la demarcación de “territorios”, que incluyen viviendas y áreas productivas.** Esto es lo que se acordó con los líderes de Ngöbe-Buglé en febrero de 2007.
 - iii) **La Gerencia reconoce las inquietudes de los Segundos Solicitantes acerca de las presiones que sufren sobre sus territorios ante las actividades de desarrollo y crecimiento en la provincia de Bocas del Toro.** El progreso limitado en la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas registrado en los primeros años del Proyecto se debió a una interrupción de las relaciones entre el Banco y el Gobierno de Panamá. La llegada de un nuevo gobierno al país en el 2004 abrió oportunidades para reanudar el trabajo con la Gerencia. En el 2006 se acordó con el Gobierno reestructurar el Proyecto para acelerar la ejecución. No obstante, la Gerencia desea aclarar que el Proyecto no participó en la elaboración o la aprobación de la Ley que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico (Ley n.º 2 de 2006), o de la entrega de las concesiones relacionadas.
 - iv) **La Gerencia entiende que la Ley de Tierras Colectivas (Ley n.º 72 de 2008) no aplica en las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé ni sustituye la Ley que creó la comarca Ngöbe-Buglé (Ley n.º 10 de 1997), que creó también dichas áreas anexas.** De cualquier modo, dada la inquietud de los Segundos Solicitantes acerca de la Ley n.º 72 de 2008 y en función de la OD 4.20 y de la OP/BP 13.05, **la Gerencia solicitó al Gobierno que aclare cómo pretende aplicar la Ley n.º 72 de 2008 en las áreas anexas de Ngöbe-Buglé en el contexto de la ejecución del Proyecto y en relación con la recientemente aprobada Ley n.º 18 de 2009.** La Gerencia volverá a comunicarse con los Segundos Solicitantes una vez que haya recibido las aclaraciones del Gobierno y haya evaluado el efecto probable sobre el logro de los objetivos del Proyecto y el cumplimiento de las políticas relevantes del Banco.
 - v) **La Gerencia considera que ha sido receptiva a las inquietudes de los Segundos Solicitantes,** expresadas por primera vez en diciembre de 2007: realizó varias misiones de supervisión (que incluyeron visitas sobre el terreno) y recomendó en repetidas oportunidades al personal del Proyecto que mejore las consultas en las áreas anexas de Ngöbe-Buglé.
12. Por último, a fin de realizar un seguimiento sistemático de las inquietudes de ambos Solicitantes, la Gerencia está siguiendo un **plan de acción** detallado y está mejorando sus iniciativas de supervisión para lo que resta del Proyecto.

I. INTRODUCCIÓN

1. El 11 de marzo de 2009, el Panel de Inspección registró una Solicitud de Inspección, la Solicitud de Inspección RQ09/01 (en adelante, la “Primera Solicitud”), presentada por los representantes del pueblo Naso, en relación con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (Préstamo n.º 7045-PAN), denominado Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT)⁴, financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el “Banco”). Una segunda Solicitud de Inspección, la Solicitud de Inspección RQ 09/04, presentada por los representantes de las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé⁵ (la “Segunda Solicitud”), relacionada con el mismo proyecto, se registró el 20 de marzo de 2009. Tal como se acordó con el Directorio Ejecutivo del Banco (el “Directorio”) el 24 de marzo de 2009, la Gerencia del Banco preparó esta respuesta, dirigida a ambas Solicitudes de Inspección.

2. El Proyecto tiene como objetivo modernizar el sistema de administración de tierras de Panamá. Originalmente fue aprobado por el Directorio el 16 de enero de 2001, con una reestructuración aprobada por este el 11 de abril de 2006, con fecha de cierre el 31 de diciembre de 2009. El Proyecto aborda reformas políticas, legales e institucionales; moderniza la red geodésica y las competencias de trazado de mapas; y desarrolla la capacidad institucional de diversas entidades. Aunque la principal responsabilidad sobre la ejecución del proyecto recae sobre el Ministerio de Hacienda, el Proyecto incluye varias entidades nacionales co-ejecutoras. Ambas Solicitudes de Inspección se refieren al Subcomponente 3.2 del Proyecto, relacionado con la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas⁶, que abarca aproximadamente el 6% de los recursos del Proyecto.

3. **Estructura del texto.** El documento contiene las siguientes secciones: en la Sección II se presenta un resumen de la opinión de la Gerencia respecto a las dos Solicitudes de Inspección. En la Sección III, se ofrece información en forma sucinta sobre el contexto y los antecedentes del Proyecto y de los pueblos indígenas. En la Sección IV se describe en detalle la historia y el contenido del Proyecto, y el estado de la ejecución del Proyecto. En las Secciones V y VI se presentan, respectivamente, las Respuestas de la Gerencia detalladas a cada una de las Solicitudes de Inspección. Por último, en la Sección VII se abordan algunos temas especiales relacionados con el Proyecto y se presenta un plan de acción detallado con medidas recientes y planificadas por el Banco para responder a los planteamientos de ambos grupos de Solicitantes. En los Anexos 1 y 2, se presentan, respectivamente, las reclamaciones de los Primeros

⁴ El PRONAT es un “programa” nacional que comprende de tres proyectos paralelos: uno financiado por el Banco Mundial (Préstamo 7045-PAN) y dos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. En esta Respuesta de la Administración, a menos que se indique lo contrario, la expresión “el Proyecto” se refiere exclusivamente a las actividades financiadas por el Préstamo del Banco Mundial y a las autoridades de Panamá responsables.

⁵ Suelen usarse distintas grafías para referirse al pueblo Ngöbe-Buglé. En esta Respuesta, la Administración utiliza la grafía utilizada en la Ley 10 de 1997, que creó la comarca Ngöbe-Buglé.

⁶ Las definiciones de términos técnicos y jurídicos fundamentales relacionados con la tenencia de la tierra en Panamá se presentan la primera vez que el término se utiliza en el texto y, por razones de practicidad, también se incluyen en la sección: Siglas y términos.

Solicitantes y los Segundos Solicitantes, junto con las Respuestas de la Gerencia detalladas a cada Solicitud de Información, en formato de cuadro.

II. LAS SOLICITUDES

LA PRIMERA SOLICITUD

4. **La Primera Solicitud de Inspección fue presentada por miembros de la comunidad indígena del pueblo Naso** (en adelante, los “Primeros Solicitantes”). Adjunto a la Solicitud se presentó una lista de firmas. La Gerencia no recibió material de respaldo adicional a la Solicitud.

5. La Gerencia entiende que los principales planteamientos de los Primeros Solicitantes son: i) que el Proyecto en esta etapa no respalda la única y verdadera aspiración del pueblo Naso, que es la creación de una comarca Naso; ii) que el Proyecto promovió una Ley de Propiedad Colectiva (Ley n.º 72 de 2008), que establece un régimen incierto de corregimiento comarcal; iii) que el Proyecto está tratando de imponer una Carta Orgánica⁷ que no tiene el estatus jurídico de una comarca; iv) que el Proyecto no reconoce al representante legítimo del pueblo Naso; y v) que la Gerencia no asistió a una reunión con los Primeros Solicitantes en marzo de 2008, ni respondió a sus inquietudes.

6. La Primera Solicitud incluye reclamaciones que, según el Panel, podrían constituir violaciones de algunos de los procedimientos y políticas del Banco, específicamente:

OD 4.20, Pueblos indígenas; y

OP/BP 13.05, Supervisión de proyectos.

LA SEGUNDA SOLICITUD

7. **La Segunda Solicitud de Inspección fue presentada por representantes de algunas comunidades Ngöbe-Buglé** que viven en las áreas anexas⁸ de la comarca Ngöbe-Buglé en la provincia de Bocas del Toro (en adelante, los “Segundos Solicitantes”).

8. La Gerencia entiende que las principales reclamaciones de los Segundos Solicitantes son: i) que el Proyecto no realizó de manera adecuada las consultas relacionadas con la delimitación⁹ de las tierras anexas de la comarca Ngöbe-Buglé; ii)

⁷ En Panamá, una Carta Orgánica es la descripción detallada de los estatutos y reglamentaciones relacionados con una división administrativa, ya sea una comarca o un corregimiento comarcal.

⁸ Las áreas anexas son aquellas que pertenecen a la comarca Ngöbe-Buglé, creada por la Ley 10 de 1997, que no son adyacentes geográficamente al área principal de la comarca, sino que están diseminadas a lo largo de distintas provincias de Panamá.

⁹ En el contexto del Proyecto, el término “delimitación” se refiere al trazado de mapas de un área, mientras que “demarcación” se refiere a la instalación de marcas físicas a lo largo del límite de un área.

que el Proyecto está tratando de adjudicar títulos de propiedad a las “tierras” y no a los “territorios”; iii) que el avance del desarrollo sobre las áreas anexas de Ngöbe se debe a la ausencia de una protección territorial; iv) que la Ley n.º 72 de 2008 (“Ley sobre tierras colectivas”), respaldada por el Proyecto, prohíbe la entrega de títulos de propiedad sobre las áreas anexas; y v) que el personal del Banco recomendó a los Segundos Solicitantes que no presentaran una queja ante el Directorio, no asistió a una reunión con los Segundos Solicitantes ni respondió a sus inquietudes.

9. La Segunda Solicitud contiene reclamaciones que, según el Panel, podrían constituir violaciones de algunos de las políticas y procedimientos del Banco, específicamente:

OD 4.20, Pueblos indígenas; y

OP/BP 13.05, Supervisión de proyectos.

III. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

UN COMPROMISO MAS AMPLIO DE LA GERENCIA CON PANAMÁ

10. Con un PIB per cápita que lo ubica como país de ingreso medio alto, Panamá **muestra una distribución muy desigual de la riqueza entre tres grupos: los que tienen acceso al sector dinámico de servicios (residentes urbanos); los que dependen de sectores de menor competitividad y crecimiento, como la agricultura (residentes rurales principalmente no indígenas); y los que están geográficamente aislados de la actividad económica (principalmente pueblos indígenas que viven en el norte de la región atlántica y en el Corredor Biológico Mesoamericano).** A raíz de esta situación, en el año 2003, más de un tercio de la población de Panamá era pobre, y el 16% vivía en situación de pobreza extrema. En el caso de los residentes rurales, más de la mitad de los habitantes no indígenas eran pobres en 2003¹⁰, mientras que la proporción (cada vez mayor) de habitantes de comarcas indígenas, en Panamá, en condiciones de pobreza extrema era del 90%. La mitad de los niños de los pueblos indígenas presentaban cuadros de malnutrición. Las presiones producto de la pobreza para que la tierra se convierta a la agricultura y a usos no sostenibles de los recursos naturales de la región del Corredor Biológico Mesoamericano de Panamá (causada por la falta de reglamentación del turismo, entre otros factores), amenazan no solo la biodiversidad y el potencial turístico a largo plazo sino también la sostenibilidad a largo plazo de los medios de vida de muchas de las comunidades indígenas del país, que representan aproximadamente el 10% de la población. Panamá es uno de los países con mayor diversidad biológica del mundo. Más del 17% del territorio del país corresponde al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y aproximadamente el 20% corresponde al régimen de comarcas.

11. El Banco Mundial fue uno de los principales socios de desarrollo de Panamá durante gran parte de la década de 1990, un período en el que el país logró un progreso constante en la apertura de su economía, la mejora de su entorno de inversión y la

¹⁰ Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 2003, Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá.

modernización del Estado. **Entre el año 2000 y 2004, con un cambio de Gobierno, el crecimiento económico y la reforma política se desaceleraron, y el Gobierno recurrió cada vez más a los mercados de capitales en busca de financiamiento, dejando sin ejecutar gran parte de la Estrategia de Asistencia al País. La participación del Banco en Panamá disminuyó drásticamente y el desempeño de la cartera cayó en gran medida.** Esto evidentemente se reflejó en este Proyecto, cuya ejecución fue muy lenta durante los primeros años de este periodo. **La alianza con el país, el diálogo sobre políticas y la puesta en marcha de la cartera se rejuvenecieron después de 2004,** mediante actividades reflejadas en la Nota sobre la Estrategia Interina (del 30 de agosto de 2005) y, luego, mediante una nueva Estrategia de Alianza con el País (del 7 de septiembre de 2007), en apoyo a los objetivos del Gobierno de reducción de la pobreza y la desigualdad.

12. Como complemento del apoyo técnico y financiero de los proyectos financiados por el Banco, **la Gerencia contribuyó al diálogo sobre políticas de desarrollo de Panamá mediante un trabajo analítico amplio** (por ejemplo, buena gobernabilidad, análisis del gasto público, evaluación ambiental del país, perfil de los pueblos indígenas, transporte urbano). Las contribuciones claves, como la evaluación de la pobreza y un memorando económico de país, estuvieron bien reflejadas en el diseño de los programas del Gobierno y en las operaciones apoyadas por el Banco, y prestaron especial atención a los importantes y variados desafíos de desarrollo que enfrentan, entre otros, los pueblos indígenas de Panamá. **Como se refleja en la cartera actual de préstamos del Banco, Panamá enfatiza las inversiones en capital humano destinadas a ayudar a los pobres rurales e indígenas a salir de su ciclo de pobreza y la creación de mayores oportunidades económicas sostenibles.** Puede obtenerse un análisis detallado del programa de inversión actual del Banco en Panamá en la Sección VII (Temas especiales).

13. **Para promover el diálogo sobre derechos territoriales de los pueblos indígenas en Panamá, el Banco codirigió el Congreso Interamericano sobre Pueblos Indígenas** del 10 al 12 de octubre de 2007. El Congreso, organizado por la Dirección Nacional de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia, con respaldo de la Organización Internacional del Trabajo, contó con la presencia de representantes de la mayoría de los grupos de pueblos indígenas de Panamá así como muchos oradores internacionales.

LOS ESFUERZOS DE PANAMÁ EN ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS EN

14. **El Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) de Panamá se estableció oficialmente en el 2001, luego de que el Gobierno advirtiera la necesidad de abordar los temas de administración de tierras de manera sistemática.** Las discusiones iniciales entre el Gobierno de Panamá (el Gobierno) y la Gerencia del Banco en relación con los temas de administración de tierras comenzaron durante la preparación del Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales en 1996. La seguridad de la tenencia de la tierra y los servicios eficientes de administración de tierras se identificaron como aspectos importantes de reducción de la pobreza y el uso sostenible de recursos naturales, por lo que el Gobierno los ubicó como elementos centrales de su estrategia de reducción de la pobreza (Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza, 1998). El país,

además, reconoció la necesidad de utilizar un enfoque integral de la administración de tierras, capaz de abarcar todos los tipos de tierras y regímenes de tenencias, incluidas las áreas protegidas y los territorios de los pueblos indígenas.

15. **En 1999, el Gobierno decidió emprender una reforma jurídica, institucional y tecnológica a largo plazo y de gran alcance para regularizar la tenencia de la tierra en todo el país, resolver conflictos por tierras, facilitar el acceso de los pobres a la tierra, reducir los costos de transacción de la tierra y aumentar la transparencia de los servicios de administración de tierras.** En el 2001, se estableció el Programa Nacional de Administración de Tierras, por Decreto Ejecutivo n.º 124, para abordar, entre otras razones, uno de los temas más importantes y sensibles relacionados con el desarrollo de Panamá: el acceso y los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, sus valores culturales y recursos naturales.

16. **Los temas relacionados con la tenencia de la tierra han sido el centro de conflictos y guerras en América Latina por muchos siglos.** La pérdida de tierras por los campesinos y los pueblos indígenas fue la causa principal de la Revolución Mexicana de 1910. Más reciente, se han librado guerras civiles sangrientas en América Central, en gran medida relacionadas con la tenencia de la tierra. El conflicto permanente en la cercana Colombia también se basa principalmente en el acceso desigual a la tierra y los recursos productivos. América Latina, dentro de las regiones que componen el mundo en desarrollo, tiene el mayor nivel de desigualdad económica medida según el coeficiente de Gini, y Panamá no es la excepción. El rápido crecimiento económico registrado en Panamá acentuó la desigualdad existente, y los grupos pobres y vulnerables quedaron rezagados. La Gerencia ha estado al tanto del descontento social y la sostenida marginalización de grupos pobres en Panamá, y ha prestado especial atención a los pueblos indígenas. **Así, en este Proyecto, tal como en otros proyectos similares de otros países de la región, los insumos técnicos son necesarios, pero no siempre suficientes, para cumplir con los objetivos planteados, dadas las complejas condiciones políticas y socioeconómicas que rodean este tema en el país.** La Gerencia advierte desde el lanzamiento del Proyecto que esto plantea dificultades para la ejecución del Proyecto, en especial en lo que se refiere a la elaboración de leyes y a las interacciones con las partes interesadas críticas. A pesar de estos desafíos, la Gerencia considera que apoyar a los pueblos indígenas en la consolidación de sus territorios es un esfuerzo de desarrollo que vale la pena realizar.

ORÍGENES DEL CONFLICTO

17. **El considerable potencial científico, hidroeléctrico, económico y turístico de los territorios ancestrales de los pueblos Naso, Ngöbe-Buglé y otros pueblos indígenas atrajo mucho interés nacional e internacional.** Por ese motivo, a partir de la década de 1980, el Gobierno transfirió grandes secciones de estas regiones a su propio sistema de áreas protegidas (Bosque Protector de Palo Seco y Parque Internacional La Amistad). También ofreció concesiones para el desarrollo comercial de recursos naturales, incluidas las actividades mineras y de energía hidroeléctrica. Además, reconoció los reclamos territoriales de algunos pueblos indígenas (por ejemplo, la comarca Ngöbe-Buglé, en 1997).

18. **Las tensiones entre estos usos de la tierra, que en ocasiones entran en conflicto, se ven acentuadas por la falta de claridad en los derechos sobre la tenencia de la tierra y por la falta de una demarcación física de los límites.** Los reclamos territoriales de los pueblos indígenas del área, por lo tanto, son parte de un entorno de conflicto más amplio, creado por las relaciones de compensación inherentes entre los distintos usos de la tierra.

19. En el caso del pueblo Naso, **en enero de 1997, el Consejo General Naso, en una reunión extraordinaria, creó un comité para negociar la construcción de la represa de Bonyik** (véase Mapa 1). Los conflictos y los desacuerdos dentro de la comunidad del pueblo Naso llevaron a la creación, en enero de 1998, del primer conjunto de reglas del pueblo Naso para regular las elecciones internas. En junio de 1998 se realizaron las primeras elecciones, y Tito Santana fue elegido rey del pueblo Naso. **En 2004, Tito Santana acordó permitir que el Gobierno de Panamá y la empresa colombiana Empresas Públicas de Medellín (EPM) construyeran una planta de US\$50 millones para obtener la energía hidroeléctrica del Río Bonyik, que atraviesa el territorio Naso. La decisión contribuyó a un cisma dentro de la comunidad.** Si bien algunos miembros apoyaron las decisiones de Tito, otros miembros de la Asamblea General de la tribu acusaron a Tito de interponer sus propios intereses. Tito fue derrocado, y sus oponentes designaron al tío de Tito, Valentín Santana, como nuevo rey.

20. En el 2005 se realizaron elecciones locales, organizadas con el apoyo del Gobierno, y Tito Santana fue elegido rey una vez más. El Gobierno, por lo tanto, reconoce a Tito Santana como monarca legítimo y rey del pueblo Naso y se refiere a él como “rey Tito” en documentos oficiales. Desde entonces, **la comunidad Naso está dividida entre quienes apoyan a Tito Santana y quienes apoyan a Valentin Santana, como rey legítimo.**

21. **El pueblo Ngöbe-Buglé es el grupo indígena más numeroso y más disperso de Panamá. También hay conflictos entre sus líderes, pero no son tan acentuados. El pueblo Ngöbe-Buglé logró su aspiración de contar con su propia comarca en 1997.** Sin embargo, algunos sostienen que la asignación de tierras incluía una proporción demasiado baja de sus tierras ancestrales, y que el Gobierno se reservó derechos sobre gran parte de sus tierras a fin de poder explotar los recursos naturales.

22. **La vida del pueblo indígena Ngöbe-Buglé que vive en el área del Bosque Protector de Palo Seco cambió de manera drástica recientemente, debido a que algunas comunidades están siendo reasentadas por la construcción de la represa Chan 75,** que está a cargo de una filial de AES Corporation, con sede en Virginia, que recibió una concesión del gobierno de Panamá para construir dos represas hidroeléctricas en el Río Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro. Hubo denuncias de desalojos forzados y violencia (la más reciente fue del 30 de marzo de 2009), que atrajeron la atención y la crítica internacional¹¹. El río está en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biósfera La Amistad, patrimonio de la humanidad protegido por la UNESCO, que Panamá comparte con Costa Rica. Además, está en el centro del Bosque

¹¹ Por ejemplo: Cultural Survival (www.culturalsurvival.org), “Crisis in Panama”.

Protector de Palo Seco (véase Mapa 2). **La Gerencia señala que ni el Proyecto ni ningún otro proyecto financiado por el Banco participan de las concesiones ni de la construcción de las represas hidroeléctricas del área.**

IV. EL PROYECTO

EL PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE PANAMÁ: OBJETIVOS

23. El Proyecto de administración de tierras financiado por el Banco Mundial (Préstamo n.º 7045-PAN) entró **en vigencia el 19 de julio de 2001**. Es uno de los tres proyectos que conforman el Programa Nacional de Administración de Tierras de Panamá. Los dos proyectos restantes están financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

24. Los **objetivos de desarrollo del Proyecto original**, según lo planteado en el Documento de evaluación inicial de un proyecto (del 14 de diciembre de 2000), son dos:

- Garantizar el acceso equitativo a la tierra y mejorar la seguridad de la tenencia, a través de la prestación de servicios de administración de tierras en áreas rurales, periurbanas y urbanas seleccionadas.
- Mejorar la conservación de los recursos naturales mediante la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y los territorios de los pueblos indígenas.

25. Luego de la **reestructuración del Proyecto, que entró en vigencia el 23 de junio de 2006**, se simplificaron los diversos objetivos de desarrollo del proyecto en uno: modernizar el sistema de administración de tierras, que abarca las zonas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas. El Proyecto promueve:

- Crear procedimientos más sencillos para la regularización de tierras y la adjudicación de títulos, y fortalecer las instituciones encargadas de la administración de la tierra.
- Realizar un trazado de mapas de la mitad del país, hacer un relevamiento de 110.000 parcelas y emitir 27.000 títulos urbanos y rurales.
- Crear un Sistema Integrado de Catastro y Registro (SIICAR).
- Consolidar las áreas protegidas seleccionadas y los territorios de los tres pueblos indígenas (Ngöbe-Buglé, Kuna y Naso).

Los beneficiarios principales son los pobres urbanos y rurales que carecen de garantías sobre la tenencia de la tierra, incluyendo los pueblos indígenas.

COMPONENTES DEL PROYECTO

26. La siguiente descripción de componentes del Proyecto y los montos en dólares de los Estados Unidos están vigentes desde el 23 de junio de 2006, fecha de la

reestructuración del Proyecto. **El costo total del Proyecto es de US\$58,57 millones, con un préstamo del BIRF de US\$47,9 millones.**

27. *Componente 1: Política agraria, marco institucional y jurídico (US\$13,56 millones; el 23,2% del costo total del Proyecto).* Este componente apunta a ofrecer el marco de políticas, jurídico e institucional y la capacidad que necesita el Proyecto para prestar servicios de administración de tierras. El Proyecto contempla medidas en tres conjuntos específicos de actividades: i) introducir una serie de reformas políticas, jurídicas/normativas e institucionales relacionadas con la tierra para simplificar la adjudicación de títulos de propiedad, permitir la venta y alquiler de tierras, consolidar las áreas protegidas y los territorios indígenas y crear un base para la tasación y el cobro de impuestos; ii) crear mecanismos interinstitucionales de cogestión a nivel nacional y local; y iii) desarrollar la capacidad de las ONG locales y municipalidades.

28. *Componente 2: Regularización de tierras (US\$28,99 millones; el 49,5% del costo total).* Este componente apunta a las actividades necesarias para el enorme proceso de regularización de la tierra en las áreas del Proyecto. El Proyecto contempla tres conjuntos de actividades: i) modernizar la red geodésica y generar mapas e imágenes satelitales para identificar parcelas en áreas rurales y urbanas para regularizarlas, y para demarcar las áreas protegidas y los territorios indígenas; ii) realizar relevamientos catastrales para confirmar las imágenes satelitales, resolver problemas relacionados con los derechos de propiedad y emitir títulos; y desarrollar un sistema integrado de información (SIICAR) y actualizarlo con datos del relevamiento catastral; y iii) crear mecanismos alternativos de resolución de disputas.

29. *Componente 3: Consolidación de zonas protegidas y territorios indígenas (US\$7,97 millones; el 13,6% del costo total).* Este componente apunta a lograr: i) la consolidación del SINAP; ii) la creación y consolidación de zonas protegidas en el marco del SINAP; y iii) la creación y consolidación de territorios indígenas, incluido el apoyo a la preparación del proyecto de ley y la Carta Orgánica necesarios para crear y dar entidad legal a la región Naso Teribe, la actualización de las cartas orgánicas de las comarcas seleccionadas y la demarcación de los territorios de pueblos indígenas seleccionados. El Subcomponente 3.2 también contempla estudios básicos y técnicos, asistencia técnica para la resolución de conflictos en territorios indígenas, campañas de información pública y promoción, y fortalecimiento de la organización y las autoridades indígenas.

30. *Componente 4: Administración, seguimiento y evaluación del Proyecto (US\$8,05 millones; el 13,7% del costo total).* Este componente apunta a: i) desarrollar la capacidad de las entidades encargadas de la administración de la tierra, lo que incluye su fortalecimiento para que ofrezcan servicios de administración de tierras de manera descentralizada; ii) desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación; y iii) fortalecer la capacidad de la unidad de coordinación del proyecto.

ACUERDOS DE IMPLEMENTACIÓN

31. *Organismos de ejecución del Proyecto.* Aunque la responsabilidad principal sobre la ejecución del Proyecto recae en el Ministerio de Economía y Finanzas, por tratarse de

un programa nacional, el Proyecto es ejecutado por diversos organismos: la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Registro Público, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la Dirección Nacional de Política Indígena, el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y la Dirección Nacional de Gobiernos Locales. Luego de la reestructuración del Proyecto, el Ministerio de Vivienda fue incluido como entidad co-ejecutora. **La coordinación entre organismos se promueve a nivel nacional mediante dos estructuras creadas específicamente para el Proyecto: el Consejo Superior del Programa Nacional de Administración de Tierras y el Comité Técnico Operativo. Respectivamente, están a cargo de los marcos regulatorios técnicos y en materia de políticas necesarios para la ejecución del Proyecto, y están respaldados por una unidad de coordinación del Proyecto, que depende del Ministerio de Economía y Finanzas,** según se indica en el artículo 3.05 b) del Convenio de Préstamo. Esta unidad está a cargo de la gestión diaria de las actividades del Proyecto, la coordinación, las transacciones financieras, las adquisiciones y la información sobre las operaciones a la Gerencia.

32. Grado de influencia de la Gerencia sobre los mecanismos de ejecución: la Gerencia advierte que los mecanismos institucionales del Proyecto, si bien son únicos dadas las características específicas de Panamá, son bastante comunes en América Latina en los proyectos de administración de tierras de este tipo. Muchas características de estos mecanismos de ejecución ameritan aclaraciones adicionales. En primer lugar, el PRONAT es un “programa” oficial del Gobierno de Panamá. En segundo lugar, los mecanismos de ejecución del Proyecto están definidos en el Préstamo 7045-PAN y en el Decreto Ejecutivo n.º 124. En tercer lugar, **existen varios tipos de personal relacionados con el Proyecto: i) funcionarios públicos de carrera que trabajan en los distintos organismos de coejecución enumerados en el párrafo anterior, quienes, además de sus tareas ordinarias, pueden realizar algunas tareas específicas relacionadas con el Proyecto** (por ejemplo, un agrimensor de IGN que realiza un trabajo en el terreno); ii) consultores a largo plazo y de tiempo completo que trabajan en la unidad de coordinación del Proyecto, incluido el Coordinador del Proyecto¹², o que se asignan a uno de los organismos de coejecución; iii) consultores a corto plazo (personas o empresas) contratadas para tareas específicas (por ejemplo, realizar un estudio determinado) y otros consultores contratados con los fondos de los préstamos paralelos del BID. En cuarto lugar, aunque técnicamente son “consultores” con términos de referencia definidos específicos en el Proyecto, el personal superior del Proyecto, en especial el Coordinador del Proyecto, se identifican como funcionarios públicos de alto nivel del Gobierno. **Los ministerios y entidades de ejecución de Panamá suelen recurrir al personal del Proyecto para que colabore con la realización de los objetivos de políticas más amplias. Por esa razón, según la experiencia de la Gerencia, en este tipo de proyecto es un desafío mantener una división rigurosa entre las actividades específicas del Proyecto y otras iniciativas en materia de políticas más amplias que emprende el personal del Proyecto. Esto limita la capacidad de la Gerencia para hacer un seguimiento de todas las actividades o acciones que podrían asociarse con el Proyecto o, indirectamente, con el Banco.**

¹² El financiamiento del cargo del Coordinador del Proyecto alternó entre el Préstamo del Banco y el de uno de los proyectos del BID.

HITOS DEL PROYECTO

| | |
|---|-------------------------|
| Reunión de decisión sobre el documento relativo a la idea de un proyecto | 13 de mayo de 1999 |
| Reunión de decisión sobre el documento de evaluación inicial de un proyecto | 21 de noviembre de 2000 |
| Aprobación del Directorio | 16 de enero de 2001 |
| Eficacia del Proyecto | 19 de julio de 2001 |
| Reestructuración del Proyecto: fecha de entrada en vigor | 23 de junio de 2006 |
| Fecha de cierre | 31 de diciembre de 2001 |

33. La reestructuración de 2006 abordó varios cuellos de botella en la implementación que surgieron a causa de:

- Limitaciones del espacio fiscal y disponibilidad limitada de fondos de contrapartida;
- Deficiencias en el liderazgo de las operaciones, en gran medida causadas por no haber designado un coordinador permanente del Proyecto.
- Coordinación ineficaz entre instituciones.

34. **La reestructuración acotó el alcance del Proyecto, además de simplificar los dos objetivos de desarrollo del Proyecto en un objetivo único y ofrecer modalidades de financiamiento y operacionales más eficaces.** Otras modificaciones incluyeron la revisión de las metas, a fin de reflejar mejor el objetivo de desarrollo del Proyecto, la creación de un nuevo componente para separar las actividades de control de calidad y seguimiento, y la aplicación de nuevos parámetros de financiamiento de Panamá, aprobados por el Directorio el 20 de diciembre de 2004. Específicamente, se redujo el 30% de las metas de regularización de tierras en áreas rurales y el 25% en áreas urbanas. La administración y el S&E del Proyecto (que antes correspondían al Componente 1) pasaron a ser un componente separado. No hubo cambios significativos en la Parte C del Convenio de Préstamo, es decir, la consolidación de las áreas protegidas y territorios indígenas se incorporaron como parte de la reestructuración. Como consecuencia de la reducción del alcance del Proyecto, el costo total disminuyó el 20% (costo total de proyecto US\$58,57 millones). El monto total del préstamo no se modificó, ya que la reestructuración incluyó una reducción en el financiamiento de contrapartida gubernamental requerida. Por último, se introdujeron diversos cambios a las categorías de gasto, a fin de reflejar las lecciones aprendidas en los primeros cuatro años de la ejecución del Proyecto.

SITUACIÓN DEL PROYECTO

35. **Luego de la reestructuración, el Proyecto tuvo un progreso sustancial en el logro de los resultados esperados y el efecto sobre el desarrollo, y en concordancia mejoraron las calificaciones del Proyecto.** Desde que el Proyecto recibió una carta con inquietudes en diciembre de 2007, el personal del Banco realizó cinco misiones de supervisión. Además, el Representante del País que el Banco designó en Panamá es un Especialista en Administración de Tierras y es el Gerente del Proyecto, por lo que mantiene un diálogo frecuente con funcionarios del Gobierno de alto nivel. En el último informe sobre la marcha del Proyecto se califica el progreso de “moderadamente satisfactorio”, aunque se señalan demoras en la consolidación de las áreas protegidas y los territorios indígenas, además de la necesidad de seguir incrementando el ritmo de adjudicación de títulos de propiedad de las tierras urbanas y rurales, para recuperar el tiempo perdido a causa de la ejecución lenta del período 2001-06.

36. A la fecha, el Proyecto ha desembolsado US\$36,95 millones, el 77% del monto total del préstamo, incluyendo un aumento significativo de US\$20,0 millones en 2007-08 (es decir, el 42% del monto total del préstamo). Entre los logros más notables se cuentan:

- Aprobación de una Ley de titulación masiva de tierras (Ley n.º 24 de 2006, una reforma jurídica clave).
- Creación de mecanismos alternativos de resolución de diferencias en todas las provincias abarcadas en el Proyecto.
- Modernización de la red geodésica.
- Trazado de mapas de la mitad del país.
- Finalización de la versión piloto final del SIICAR y su puesta en funcionamiento en curso (por completarse este año).
- Levantamiento topográfico del 80% de las parcelas de áreas rurales y del 20% de las de áreas urbanas.
- Adjudicación de títulos de propiedad de más del 80% de las parcelas en áreas rurales y del 20% en las áreas urbanas.
- Demarcación de aproximadamente el 30% de los límites de áreas protegidas.
- Demarcación de aproximadamente el 75% de la comarca Ngöbe-Buglé (se demarcaron 1.021 kilómetros lineales del total establecido como meta de 1.361 kilómetros lineales).
- Elaboración del proyecto de ley para la creación de la comarca Naso y su presentación ante la Asamblea.
- Delimitación del 70% del territorio del pueblo Naso (incluidos los límites naturales que no precisan demarcación).
- Creación de 16 mesas redondas en los territorios indígenas, diseñadas para realizar consultas exhaustivas con las comunidades.

PUEBLOS INDÍGENAS EN PANAMÁ

37. De acuerdo con el Censo de 2000, **los pueblos indígenas representan aproximadamente el 10% de la población del país (alrededor de 300.000 personas) y pertenecen a siete grupos lingüísticos de pueblos indígenas bien reconocidos.** Aproximadamente el 50% de los pueblos indígenas del país vive en cinco comarcas: Kuna Yala, Emberá-Wounan, Madugandi, Ngöbe-Buglé y Wargandi. Están ubicadas en cinco provincias, principalmente en el oeste (Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas) y el este del país (Darién y Colón).

El pueblo Naso

38. El pueblo **Naso**, también conocido como Teribe, habita la región de la jungla montañosa en el extremo noroeste de Panamá desde mucho tiempo antes de que los colonizadores españoles llegaran a las costas de América Central. **La llegada de los españoles, en el siglo XVII diezmó la población Naso, mediante guerras, traslados y enfermedades.** La población fue devastada por la tuberculosis entre 1910 y 1930.

39. **El pueblo Naso actualmente tiene una población de aproximadamente 3.500 personas, asentadas en 11 comunidades, según el Censo de 2000.** La mayoría están en Bocas del Toro, en pequeños poblados sobre la costa del Río Teribe, en el bosque del Parque Internacional La Amistad y el Bosque Protector de Palo Seco en la provincia de Bocas del Toro (véase Mapa 1).

40. **Hasta hace solo tres o cuatro generaciones, el pueblo Naso tenía una existencia esencialmente autónoma.** Diseminados entre sus clanes y los complejos agrícolas de viviendas y aislados geográficamente de la mayor parte del mundo, sus miembros desarrollaron una autosuficiencia cultural mediante su idioma y la institución de la familia. Actualmente, muchas de las tradiciones de los poblados se mantienen a pesar de la presión que ejercen la modernización y el desarrollo económico del área. La mayoría es bilingüe (naso y español) y usa vestimentas occidentales. En los últimos años, muchos se han convertido a confesiones evangélicas protestantes.

41. **El pueblo Naso está orgulloso de ser uno de los únicos pueblos de América que todavía son liderados por un rey.** Todo indica que el título comenzó a utilizarse para referirse al jefe mayor de los guerreros Naso. Se cree que la monarquía Naso data del período comprendido entre 1780 y 1850, cuando el pueblo Miskito —que era gobernado por un rey— pedía tributo al pueblo Naso y a sus vecinos hostiles, los Bri Bri.

42. **A lo largo de los años, el rey del pueblo Naso pasó a ser una figura elegida por el pueblo, con la condición de que fuera descendiente de la familia Santana.** El régimen político actual es un sistema híbrido que combina elementos tradicionales de una monarquía hereditaria (es decir, un rey y los consejeros que elige) con representantes comunitarios elegidos localmente, responsables de la administración de la justicia y de mantener el orden público.

43. La sucesión, según la tradición, pasa del rey a su hermano, y luego al hijo mayor del rey anterior. **Si en la comunidad existe una sensación de insatisfacción con el rey**

actual, otro miembro de la familia real puede optar por presentarse a una elección pública para determinar si él o ella puede reemplazar al rey.

El pueblo Ngöbe-Buglé

44. El pueblo Guaymí, también conocido como Ngöbe, tiene una estrecha afiliación con un grupo pequeño denominado Buglé. El pueblo Ngöbe es el mayor grupo indígena del Archipiélago de Bocas del Toro. **Según el Censo de 2000, la comunidad Ngöbe-Buglé de Panamá tenía 110.080 miembros (es decir, el 63,6% de la población indígena nacional).** Tradicionalmente, el pueblo Ngöbe-Buglé vivía en las provincias de Bocas del Toro, Veraguas y Chiriquí. No obstante, muchos de sus miembros emigraron a otras partes de Panamá en busca de empleo. Actualmente, viven en muchas comunidades en las islas de Colón, Bastimentos, Solarte, Cristóbal, Popa y Water Cay (véase Mapa 2).

45. **La comarca Ngöbe-Buglé es aproximadamente equivalente a una provincia con una organización política semiautónoma.** Fue creada por la Ley n.º 10 de 1997, con tierras de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Esta comarca está dividida en siete distritos: Besiko (Soloy), Kankintú (Bisira), Kusapín (Kusapín), Mirono (Hato Pilón), Müna (Chichica), Nole Duima (Cerro Iglesias) y Ñürüm (Buenos Aires).

46. El pueblo Ngöbe-Buglé se organizó a fines del siglo XX para proteger su tierra y su cultura. Su sociedad se vio perturbada por la propagación de las plantaciones de plátanos, la construcción de la Carretera Panamericana que atraviesa su territorio y la apropiación de sus tierras comunales por parte de campesinos mestizos¹³ y criadores de ganado.

Las comarcas

47. **En Panamá, una comarca es un área indígena con organización política semiautónoma, bajo la jurisdicción del Gobierno nacional¹⁴.** Cada comarca se crea mediante un decreto legislativo independiente, y sus reglamentaciones (Carta Orgánica) se adoptan mediante un Decreto Ejecutivo que sienta las leyes y las formas de organización acordadas con el Gobierno de Panamá: la administración de la justicia y la resolución de conflictos acordadas en función de su cultura, los métodos de uso y aprovechamiento de la tierra y educación bilingüe. En general, los pueblos indígenas reconocen cierto nivel de interés del Estado en relación con la soberanía, la seguridad y la

¹³ En general, el término “mestizo” se utiliza para describir a personas de ascendencia mixta, indígena y española. La distinción entre grupos mestizos e indígenas en general se basa en características y aspectos sociales, culturales y económicos, más que en diferencias biológicas, ya que los matrimonios mixtos entre ancestros indígenas y españolas era la norma, y no la excepción, en muchas partes de América Latina. El término “indígena” tiende a referirse a las comunidades que mantienen una identidad, un idioma, una cultura y costumbres colectivos, a fin de diferenciarse de otras que en gran medida fueron asimiladas por una sociedad de tipo occidental y que en general hablan español.

¹⁴ Este concepto de unidad administrativa, en uso desde la época colonial, surgió en Panamá principalmente a partir de la década de 1960. Las comarcas son una alternativa para la administración de tierras nativas, que ofrece varios beneficios posibles tanto para los grupos indígenas como para el Estado. Constituyen una división geopolítica y un sistema administrativo que se ajustan a los intereses estatales e indígenas.

explotación de recursos, pero conservan la autoridad sobre sus asuntos culturales, económicos y políticos internos.

48. **Las comarcas representan aproximadamente el 20% del territorio de Panamá** (alrededor de 15.100 kilómetros cuadrados), y su creación ha sido un importante logro para la movilización indígena de la región. La marginalización y la pobreza de los pueblos indígenas representan un importante desafío para el desarrollo. La pobreza hace que algunos habitantes de las comarcas emigren a áreas urbanas, en las que actualmente viven, según el Censo de 2000, más de 50.000 miembros de pueblos indígenas. El resto de esta población vive en comunidades cuyas tierras no tienen títulos de propiedad. En 2008, se estimó que entre el 40% y el 50% de los pueblos indígenas habitan fuera de las comarcas, colectivamente en áreas rurales (en especial en áreas protegidas naturales) o individualmente en áreas periurbanas o urbanas.

49. Actualmente existen cinco comarcas indígenas, como se puede observar a continuación en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Comarcas indígenas

| COMARCAS | N.º de ley y fecha | Superficie (km2) |
|--------------------------|-----------------------------|------------------|
| Kuna Yala | 02 (16 de febrero de 1938) | 3.206 |
| Emberá-Wounan | 22 (8 de noviembre de 1983) | 4.383 |
| Madungandi (Kuna) | 24 (12 de enero de 1996) | 2.319 |
| Ngöbe-Buglé | 10 (7 de marzo de 1997) | 6.968 |
| Wargandi (Kuna) | 34 (25 de julio de 2000) | 775 |

50. El pueblo Naso, que no posee un territorio legalmente reconocido o comarca, está tratando de obtener derechos legales sobre sus tierras desde 1973.

V. RESPUESTA DETALLADA DE LA GERENCIA. PRIMERA SOLICITUD (NASO)

51. La opinión de la Gerencia acerca de los reclamos de los Primeros Solicitantes se resumió en los párrafos 5 y 6. Las reclamaciones de los Primeros Solicitantes, junto con las respuestas detalladas de la Gerencia, se incluyen en el Anexo 1.

LOS ENFOQUES DEL PROYECTO PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

52. **La Gerencia señala que el Proyecto se diseñó con el objetivo de mejorar la seguridad de la tenencia de la Tierra de los pueblos indígenas y otros grupos pobres de Panamá.** Los debates acerca de la necesidad de aprobar leyes relacionadas con el reconocimiento de los reclamos de los pueblos indígenas en relación con las tierras se

remontan en Panamá a la década de 1970. Según el párrafo 15 c) de la OD 4.20, cuando se necesita un fortalecimiento de la legislación local, la Gerencia debería asesorar y asistir a los países clientes para que establezcan un reconocimiento legal de los sistemas tradicionales o consuetudinarios de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas. El Proyecto se diseñó y se puso en práctica de manera acorde.

53. La Gerencia respaldó la creación de una comarca como solución a las aspiraciones territoriales y administrativas del pueblo Naso. En función de la OD 4.20, uno de los objetivos del Proyecto (correspondiente al Subcomponente 3.2, Territorios de los pueblos indígenas) proponía la elaboración de un proyecto de ley, una Carta Orgánica para la creación y el reconocimiento legal de la comarca Naso Tjër Di. Desde 1973, el pueblo Naso ha estado tratando (sin éxito, hasta el presente) de crear una comarca para su territorio. El Proyecto ha tratado de colaborar con esa iniciativa desde 2001. A tal fin, financió consultas, campañas de concientización y actividades relacionadas con la redacción del borrador del proyecto de ley de la comarca Naso. Con el apoyo del Proyecto, se envió una propuesta de proyecto de ley para crear una comarca Naso dos veces a la Asamblea Nacional (octubre de 2002 y septiembre de 2004). El proyecto de ley no fue adoptado por la Asamblea Nacional en ninguna de las dos oportunidades (la primera vez, en 2004, fue rechazado por tres votos en la votación plenaria; la segunda vez, no pasó la revisión previa a la votación plenaria, y el debate se suspendió en 2005).

54. La Gerencia consideraba que la elaboración de un proyecto de ley de tierras colectivas era una medida viable aunque menos ideal para continuar el impulso de mejoramiento de la seguridad en materia de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas en Panamá a nivel general. La Gerencia consideraba que este proceso (dirigido desde fines de la década de 1990 por el pueblo Emberá-Wounan) era una iniciativa de buena fe para abordar la situación de desigualdad entre los pueblos indígenas: cinco grupos tienen todos los beneficios que otorga una comarca, mientras que otros carecen de un marco jurídico específico que reconozca sus reclamos territoriales. Esa es la principal razón por la que la Gerencia estuvo de acuerdo con el apoyo del Proyecto al proceso de consulta relacionado con el proyecto de ley de tierras colectivas, que recibió un amplio respaldo de otros grupos indígenas. A lo largo de este proceso, hasta que la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley el 3 de diciembre de 2008, la Gerencia entendía que la adopción de la Ley de tierras colectivas no excluiría la posibilidad de un intento renovado de crear una comarca para el pueblo Naso en el futuro.

55. La Gerencia estuvo al tanto de la oposición de los Primeros Solicitantes a la iniciativa del proyecto de ley de tierras colectivas desde principios de 2008. Tras recibir una carta con inquietudes en diciembre de 2007, la Gerencia envió una misión en enero y febrero de 2008 a reunirse con los Primeros Solicitantes y con otros grupos en las comunidades Naso y Ngöbe. En ese momento, Valentín Santana y otros indicaron que el proyecto de ley de tierras colectivas era inaceptable para el pueblo Naso y que solo aceptarían una comarca completa. Tito Santana sostuvo que, si bien pretendía obtener una comarca, apoyaba el proyecto de ley como un progreso para los pueblos indígenas de Panamá.

56. El proyecto de ley fue enviado a la Asamblea Nacional en abril de 2008 y fue aprobado el 3 de diciembre de 2008. **La Ley de tierras colectivas (Ley n.º 72 de 2008), tal como se la aprobó, incluía una disposición que creaba un régimen especial para el pueblo Naso, que no estaba incluida en el proyecto de ley presentado ante la Asamblea.** La Gerencia entiende que la nueva disposición, el Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008, instruye al Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante un Decreto Ejecutivo, a elaborar una Carta Orgánica para el corregimiento indígena comarcal Teribe. El carácter preciso de ese régimen todavía no está definido. Es probable que incluya aspectos territoriales y administrativos. Los Primeros Solicitantes sostienen que este régimen difiere del que se había propuesto en el proyecto de ley para la creación de la comarca, que no fue adoptado, y que no cumple con la totalidad de las expectativas del pueblo Naso.

57. **La Gerencia señala que no estuvo al tanto del Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008 sino hasta el 8 de diciembre de 2008, cinco días después de que la Asamblea Nacional aprobara la ley.** Aunque el Proyecto apoyó el proceso de consulta para el proyecto de ley de tierras colectivas, la Gerencia no tuvo ninguna indicación de que el Proyecto estuviera participando de la redacción de la Ley y no recibió información acerca de la inclusión del Artículo 17. Cuando la Gerencia supo de la existencia del Artículo, el Banco expresó preocupación acerca de su inclusión en la Ley n.º 72 de 2008 y sus consecuencias para la constitución de un territorio para el pueblo Naso. El 10 de diciembre de 2008, el Proyecto informó a la Gerencia que, con la aprobación de la Ley n.º 72 de 2008, ahora la intención del Gobierno es incluir al territorio Naso en la jurisdicción político-administrativa de la provincia de Bocas del Toro.

58. **La Gerencia señala que el resultado de un proceso legislativo está más allá de su control y responsabilidad.** Aunque en el párrafo 14 b) de la OD 4.20 se recomienda realizar estudios que anticipen tendencias adversas que pueda causar el proyecto, y desarrollar los medios necesarios para evitar o mitigar daños, la incorporación del Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008 durante el debate legislativo era algo extremadamente difícil, si no imposible, de anticipar. En relación con la independencia de los poderes legislativos o de sus miembros, el Banco, en función del asesoramiento de su Departamento Legal, no obliga a sus prestatarios, mediante cláusulas en los convenios de préstamos con el Banco, a lograr o impedir la aprobación de leyes específicas. Una legislación adecuada puede constituir una condición básica para la ejecución de un proyecto, pero su cumplimiento por parte del prestatario no debe constituir una obligación legalmente vinculante. La descripción de un proyecto puede, tal como ocurre en el caso de este Proyecto, recomendar la elaboración de un proyecto de ley para presentar en la legislatura, pero no debe haber una obligación vinculante de que este sea aprobado.

DIFICULTADES PARA ENTABLAR UN DIÁLOGO CON AMBAS PARTES DEL CONFLICTO

59. **La Gerencia señala que, si bien hay distintas opiniones entre los miembros del pueblo Naso acerca de cuáles son sus líderes legítimos, no favoreció a ninguno en perjuicio del otro.** En 2004 se dio una división entre el pueblo Naso, tres años después de que el Proyecto entrara en vigor: a raíz de esto, actualmente Tito Santana y Valentín

Santana reclaman el título de único rey y representante legítimo del pueblo Naso, con lo que se dividió la lealtad de la comunidad. **El Gobierno de Panamá sigue reconociendo a Tito Santana como rey legítimo (en función de la resolución de la Dirección Nacional de Política Indígena, del 17 de abril de 2005) y no acepta los reclamos de Valentín Santana.** A pesar de ese reconocimiento oficial, la opinión de la Gerencia es que la participación informada, congruente con la OD 4.20, implica que el Proyecto debería realizar consultas con ambos grupos en lugar de asignar una legitimidad o representatividad única a alguno de los dos. Por lo tanto, tras recibir las inquietudes de los Primeros Solicitantes en la carta de diciembre de 2007, la Gerencia ha tratado de recalcar a los funcionarios del Gobierno y al personal del Proyecto la necesidad de tener en cuenta las opiniones e inquietudes de ambos grupos.

60. **La representatividad como cuestión de grado.** La Gerencia no trata de asignar representatividad a ningún grupo de las partes interesadas. **Cada categoría y subcategoría de las partes interesadas puede tener percepciones, necesidades, reclamos e inquietudes legítimos, y desde una perspectiva sociológica resulta problemático asignar más o menos legitimidad a la postura de un grupo determinado.** Los grupos y organizaciones con reconocimiento local a menudo sostienen que representan los intereses de un grupo particular de partes interesadas, pero otros grupos o instituciones y redes informales, no organizados, también pueden tener planteos legítimos. La representación, por ende, es una cuestión de grado, no algo absoluto¹⁵. El logro de un acuerdo sobre una problemática entre pueblos indígenas puede ser un proceso prolongado, ya que suelen preferir un consenso que la comunidad acepte colectivamente, en lugar de tomar decisiones mediante votos y mayorías.

61. **La Gerencia señala que ha sido complicado entablar un diálogo con ambas partes de la controversia y alentar al Proyecto para que haga lo mismo.** Adoptando esta postura, la Gerencia demuestra efectivamente que tiene reservas acerca de la posición oficial del Gobierno de reconocer a Tito Santana como único rey del pueblo Naso. La Gerencia advierte que, si bien la posición adoptada generó fricciones ocasionales con las autoridades del Gobierno y el personal del Proyecto, sigue realizando una gestión satisfactoria en su relación con el Gobierno y trata de recalcar al personal del Proyecto la necesidad de tomar medidas concretas para resolver el conflicto mediando entre las dos facciones. La Gerencia también desea destacar que la interacción del Banco con los Primeros Solicitantes ha sido una fuente de preocupación y de quejas explícitas por parte de la facción del pueblo Naso liderada por Tito Santana.

62. **La Gerencia señala que ni los Primeros Solicitantes ni el Gobierno trataron de contactarla en primer lugar en relación con el Artículo 17.** De esa manera, de acuerdo con la Resolución del Panel de Inspección (BIRF 93-10/AIF 93-6, párrafo 13), **la Gerencia hubiera deseado tener la oportunidad de intervenir y abordar el tema de manera oportuna,** antes de la registración de la Solicitud en el Panel de Inspección.

¹⁵ “Rights and Participation”, *Good Practices in Latin America and the Caribbean*, Volumen 2, Número 1, agosto de 2008.

PARTICIPACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA GERENCIA

63. **La Gerencia cree que ha respondido a las inquietudes de los Primeros Solicitantes.** Luego de que los Primeros Solicitantes elevaran sus inquietudes a la Gerencia mediante una carta, en diciembre de 2007, se organizó una visita sobre el terreno del Banco a la provincia de Bocas del Toro, en enero de 2008 (véase Mapa 1). El 31 de enero de 2008, el personal del Banco se reunió por separado con los dos líderes del pueblo Naso y tomó nota de sus planteos. Tito Santana dijo que, si bien aspiraba a tener una comarca, también respaldaba el proyecto de ley de tierras colectivas. El grupo de Valentín Santan reiteró su oposición al proyecto de ley y que solo aceptaría una ley de creación de una comarca Naso. **Dadas las distintas posturas de las dos facciones en relación con el proyecto de ley de tierras colectivas, el Banco alentó una mediación entre ambos,** ya que esta división podría ser un gran obstáculo para cualquier consolidación futura de su territorio. El personal del Banco también se comprometió a enviar una nueva misión de seguimiento en el terreno.

64. En marzo de 2008, el personal del Banco se reunió en primer lugar con Tito Santana en su comunidad (véase Mapa 1). Ese mismo día, el Proyecto acordó una segunda reunión con Valentín Santana. Para asistir a esta segunda reunión, el personal del Banco tenía que hacer un viaje de 30 minutos a pie y otros 30 minutos en bote. **La misión del Banco llegó a Bonyik, el lugar de encuentro acordado, unos 20 minutos tarde. Cuando la misión del Banco estaba llegando a la costa, el grupo de Valentín Santana estaba yéndose, lo que hizo imposible que ambas partes se reunieran.**

65. Unos días después, el personal del Banco invitó a los representantes de Valentín Santana a una reunión en la Oficina del Banco en Ciudad de Panamá, donde los Primeros Solicitantes reiteraron sus inquietudes. En respuesta al pedido que realizaron los Primeros Solicitantes en la reunión (que el Gobierno apruebe un proyecto de ley de comarca), el personal del Banco señaló que **la aprobación de ese proyecto de ley era una prerrogativa de la Asamblea Nacional de Panamá.**

66. Además, como seguimiento a las inquietudes de los Primeros Solicitantes, **la Gerencia comunicó a las autoridades del Gobierno y al personal del Proyecto la importancia de ayudar a Tito Santana y a Valentín Santana a lograr un consenso, como base para avanzar con la consolidación del territorio, con una voz única.** Mediante este diálogo, la Gerencia promovió un proceso de mediación que considera que vale la pena perseguir.

67. **Durante la misión de supervisión de junio de 2008, el personal del Banco acordó un plan de acción con las autoridades del Gobierno y el personal del Proyecto,** que propone una mediación entre los dos grupos y la participación de todo el pueblo Naso, independientemente de sus representantes.

68. Tal como se acordó con el personal del Banco en junio de 2008, el Proyecto trató de promover la mediación entre los dos grupos, con el objetivo de lograr una posición unificada en relación con la consolidación del territorio del pueblo Naso. Esta mediación es un elemento importante de las actividades del Proyecto en el territorio. **El 14 de julio**

de 2008, el Proyecto ofreció financiar un proceso de mediación, facilitado por Caritas Pastoral Social. El grupo de Tito Santana aceptó la oferta. El grupo de Valentín Santana acusó recibo de la oferta, pero informó al personal del Proyecto (directamente y a través de su consejero legal) que no aceptaba al mediador propuesto y que proponía a otro mediador para reemplazarlo. Por consiguiente, la iniciativa del Proyecto quedó en la nada. Tras la aprobación de la Ley n.º 72 de 2008, el personal del Banco volvió a reiterar a las autoridades del Gobierno que el Proyecto debería insistir con sus iniciativas de mediación.

69. **No bien la Gerencia tuvo conocimiento de la inclusión del Artículo 17 en la Ley n.º 72 de 2008, en diciembre de 2008, tomó medidas y se comunicó rápidamente con el Gobierno en relación con este tema.** El Banco se reunió en primer lugar internamente, a fin de analizar qué implicaba el Artículo para todas las partes interesadas del pueblo Naso, además de la posición del Gobierno en relación con el marco de consulta adecuado para el Proyecto. El 18 de diciembre de 2008, el personal del Banco se reunió con las autoridades del Gobierno y el Coordinador del proyecto y planteó el tema de la controversia no resuelta entre las facciones Naso y los exhortó a seguir con el proceso de mediación con ambas facciones, con el objetivo de lograr una solución cordial para el conflicto del pueblo Naso antes de avanzar con la consolidación de su territorio. De manera acorde, por tercera vez, el Proyecto ofreció, entre otras razones, moderar hasta tres talleres a los que asistirían ambos grupos (Tito Santana y Valentín Santana) para resolver sus diferencias. Por desgracia, esta oferta no redundó en ninguna reunión de las dos facciones.

70. Cuando la Gerencia recibió noticias de la objeción de los Primeros Solicitantes a la elaboración de la Carta Orgánica que disponía el Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008, el 13 de marzo de 2009, la Gerencia solicitó y recibió una copia de la versión preliminar de la Carta Orgánica por parte del Proyecto. El 18 de marzo de 2009 la Gerencia tomó las siguientes medidas: i) solicitó aclaraciones al Gobierno en relación con el proceso de consulta que derivó en la preparación de la versión preliminar de la Carta Orgánica; ii) solicitó al Gobierno que no utilizara fondos del Préstamo para financiar ninguna actividad relacionada con el pueblo Naso, excepto las concernientes al proceso de mediación entre las facciones rivales, y iii) **recomendó al Gobierno que no aprobara la Carta Orgánica preliminar hasta que la Gerencia tuviera ocasión de revisar la documentación solicitada e intercambiar opiniones con el Gobierno sobre este tema.** En su respuesta del 2 de abril de 2009, el Gobierno indicó que estaba dispuesto a tratar los temas planteados con el personal del Banco.

VI. RESPUESTA DETALLADA DE LA GERENCIA. SEGUNDA SOLICITUD (NGÖBE-BUGLÉ)

71. La opinión de la Gerencia acerca de los reclamos de los Segundos Solicitantes se resumió en los párrafos 8 y 9. Las reclamaciones de los Segundos Solicitantes, junto con las respuestas detalladas de la Gerencia, se presentan en el Anexo 2.

PROCESO DE DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS ANEXAS DE LA COMARCA NGÖBE-BUGLÉ

72. La Gerencia acepta que las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé, efectivamente, no estaban delimitadas (“trazado de mapas”) en 1999. **La Gerencia señala que tanto i) la creación de la comarca Ngöbe-Buglé y las áreas anexas relacionadas en 1997 como ii) la propuesta de 1999 que no logró abordar las áreas anexas son previas al Proyecto.**

73. **La Gerencia comparte la preocupación de los Segundos Solicitantes en relación con la falta de trazado de mapas y delimitación de estas áreas.** Es por esta razón que, desde la creación del Proyecto, uno de los objetivos dentro del Subcomponente 3.2 era terminar la demarcación de los límites de la comarca Ngöbe-Buglé ya creados y de alguno de los territorios externos al área central, conocidos como áreas anexas, de acuerdo con lo definido en la Ley n.º 10 de 1997.

74. **La Gerencia está de acuerdo con los Segundos Solicitantes en que el Proyecto no demostró totalmente el principio de la participación informada en relación con la delimitación de las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé en la provincia de Bocas del Toro. La Gerencia reconoce que la Alianza para la Conservación y Desarrollo comunicó sus inquietudes en relación con las consultas¹⁶.** La primera vez que los Segundos Solicitantes presentaron directamente a la Gerencia sus inquietudes en relación con las actividades del Proyecto fue una carta de diciembre de 2007. En respuesta a esa carta, el 31 de enero de 2008, la Gerencia se reunió con los Segundos Solicitantes en Bocas del Toro y tomó nota de sus inquietudes relacionadas con las actividades del Proyecto en las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé. En esa reunión, los Segundos Solicitantes plantearon varias inquietudes, algunas no relacionadas con el Proyecto o con actividades respaldadas por el Banco. Las principales inquietudes estaban relacionadas con el proceso de consulta y las actividades de delimitación de tierras de las áreas anexas. Por consiguiente, en función de la OP/BP 13.05, entre el 3 de marzo y el 14 de marzo de 2008, una misión del Banco —acompañada por el Cacique del pueblo Ngöbe-Buglé y los dos caciques de las áreas anexas— visitó nueve de las 15 áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro para evaluar el trabajo que se está realizando el Proyecto en esas áreas. La Misión confirmó que el Proyecto realizó consultas en las áreas, pero también identificó varias deficiencias en el proceso de consulta. La misión también señaló la falta de conocimiento del personal del Proyecto acerca de la evaluación social y la estrategia de pueblos indígenas del Proyecto. La misión recomendó específicamente mejorar las consultas, incluyendo, entre otras cosas: i) el uso de idioma nativo en lugar de español; ii) ajustar los mensajes al nivel de educación de la audiencia; iii) garantizar coherencia entre mensajes; iv) garantizar representación de género adecuada; y v) informar a la audiencia sobre sus derechos legales en relación con el tema. La misión también solicitó al personal del Proyecto que prepare un Plan de consultas para abordar y resolver las deficiencias identificadas.

75. **Una misión de supervisión posterior, en junio, realizó una revisión integral de todo el subcomponente relacionado con los territorios de los pueblos indígenas.**

¹⁶ Alianza para la Conservación y Desarrollo, una organización ambientalista en Panamá.

La misión del Banco acordó con el personal del Proyecto la preparación de un plan de acción y un plan de consulta. El plan de acción incluía, entre otras cosas, estudios sobre la tenencia de la tierra, actividades de resolución de conflicto, además de otras actividades contempladas en ese subcomponente. El plan de consultas apuntaba a mejorar la calidad de las consultas.

76. En la misión de supervisión de julio de 2008, el Proyecto presentó un plan de acción al personal del Banco para las actividades antes mencionadas, un cronograma y un presupuesto para terminar la puesta en marcha de este subcomponente. El plan también incluía disposiciones relacionadas con las consultas. Se informó a la misión de supervisión que se había terminado la delimitación de 14 de las 15 áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé. **Sobre la base de la información proporcionada en ese momento por el personal del Proyecto, no había motivos para creer que las delimitaciones de las áreas anexas no satisfacían las expectativas de los beneficiarios.** Durante una misión posterior en octubre de 2008, cuyo principal objetivo era la preparación de una operación de financiamiento adicional, el personal del Proyecto informó a la misión que estaba siguiendo los planes (relacionados con el Subcomponente 3.2 sobre los territorios de los pueblos indígenas) aceptados durante la misión de julio de 2008. Teniendo en cuenta todo el espectro de temas tratados con el Gobierno para el financiamiento adicional, la misión de octubre de 2008 no tenía nada más por tratar en relación con las delimitaciones de las áreas anexas. Retrospectivamente, la Gerencia reconoce que perdió una oportunidad, por lo que tomó la medida adicional de solicitar que las autoridades del Gobierno presenten un informe sobre las consultas y el trabajo realizado en las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé.

“TIERRAS” VERSUS “TERRITORIOS”

77. **La Gerencia desea aclarar que el Proyecto, desde su creación en 2001, tuvo como uno de sus objetivos específicos la delimitación de los “territorios” de los pueblos indígenas, incluyéndolo la comarca Ngöbe-Buglé.** La Gerencia señala que el proyecto funciona con el concepto de territorio relevante para los reclamos de los pueblos indígenas. El objetivo del Proyecto es “modernizar el sistema de administración de tierras, que abarca las zonas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas”. En el Subcomponente 3.2, la meta específica del Proyecto es la creación y la consolidación de los “territorios” indígenas. A la fecha, el Proyecto logró la demarcación de aproximadamente 1.000 kilómetros lineales (de un total aproximado de 1.300 kilómetros) de los límites territoriales de la principal área de la comarca Ngöbe-Buglé en tres provincias (Veraguas, Chiriquí y Bocas del Toro). Además, el Proyecto ya demarcó los límites territoriales de dos áreas anexas en la provincia de Chiriquí y de cuatro áreas anexas de la provincia de Veraguas.

78. En relación con las áreas anexas en Bocas del Toro, en febrero de 2007 el Proyecto acordó con los líderes del pueblo Ngöbe-Buglé: i) iniciar la delimitación de las 15 áreas anexas incluidas en el Artículo 2 de la Ley n.º 10 de 1997; y ii) incluir trabajaderos (es decir, las áreas complementarias utilizadas para actividades productivas y de trabajo) además de las áreas de vivienda.

79. **La Gerencia señala que, en el contexto del Proyecto, las comunidades beneficiarias del pueblo Ngöbe-Buglé pueden elegir si quieren ser delimitadas y demarcadas como áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé.** A lo largo de 2007 y 2008, el Proyecto patrocinó, junto con miembros de la Comisión Nacional de Límites, consultas con cada una de las 15 áreas anexas que derivaron en: i) la preparación de mapas preliminares de cada área anexa por parte del Proyecto; y ii) la emisión de resoluciones mediante las cuales cada comunidad decidió si deseaba formar parte de la comarca Ngöbe-Buglé. La Gerencia entiende que 7 de las 15 áreas deseaban delimitarse como áreas anexas (véase Mapa 2).

INVASION A LAS TIERRAS INDÍGENAS

80. La Gerencia reconoce las inquietudes de los Segundos Solicitantes en relación a la presión que las actividades de crecimiento y desarrollo en la provincia de Bocas del Toro ejercen sobre sus territorios. **La Gerencia señala que uno de los objetivos clave del Proyecto —respaldar “la creación y la consolidación de territorios indígenas” y mejorar la seguridad general de la tenencia de la tierra en la región— apunta a responder a la inquietud sobre estas presiones.**

81. **La Gerencia desea aclarar que el Proyecto no participó en la elaboración ni en la aprobación de la Ley que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico (Ley n.º 2 de 2006), ni de la entrega de las concesiones relacionadas en el área, incluyendo la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75.**

82. Si bien se logró cierto progreso en el Subcomponente 3.2 antes de 2005, como la demarcación del área central de la comarca Ngöbe-Buglé (véase Mapa 2), **la lentitud en la ejecución inicial del Proyecto se debió a un *hiatus* en la relación entre el Banco y el Gobierno de Panamá.** Además, las deficiencias en el liderazgo de las operaciones, combinada con la lentitud de los desembolsos y las contribuciones de las contrapartidas, y la ineficacia de la coordinación interinstitucional, contribuyó a las deficiencias en la capacidad del Proyecto para lograr sus objetivos de desarrollo y sus metas de producción. La llegada de un nuevo Gobierno a Panamá en 2004 habilitó oportunidades para retomar la relación con la Gerencia. Con una participación considerable de la Gerencia, en junio de 2006 se acordó una reestructuración del Proyecto con el Gobierno. Esto postergó la fecha de cierre del Proyecto por tres años (hasta diciembre de 2009) y permitió que el Proyecto comenzara a recuperar el terreno perdido.

83. El Proyecto informó a la Gerencia que las dos áreas anexas (Valle de Risco y Nance de Risco) ubicadas en la región de Valle de Risco habían elegido no anexarse a la comarca Ngöbe-Buglé (véase Mapa 2), pero se habían mostrado dispuestas a formar parte de un corregimiento. Durante la misión de marzo de 2008, la comunidad de Valle de Risco había expresado por escrito que no deseaba anexarse a la comarca Ngöbe-Buglé, y la comunidad de Nance de Risco estaba indecisa. El 19 de abril de 2008, los líderes de la comunidad de Nance de Risco enviaron una carta al Proyecto en la que rechazaban categóricamente pasar a ser un área anexa de la comarca Ngöbe-Buglé. Estas comunidades también cuestionaron el proceso de consulta y señalaron que preferían ser

parte de un corregimiento antes que un área anexa de la comarca Ngöbe-Buglé. Dadas las dudas planteadas por los Segundos Solicitantes acerca de la pertinencia de las consultas en relación con la decisión de ser o no áreas anexas, el 7 de abril de 2009 **la Gerencia solicitó al Gobierno que presentara un informe detallado acerca del proceso de consulta antes de finalizar la legalización de las áreas anexas.**

IMPLICACIONES DE DETERMINADAS LEYES MENCIONADAS EN LA SOLICITUD

84. **La Gerencia entiende que la Ley de tierras colectivas (Ley n.º 72 de 2008) no aplica para las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé ni reemplaza la Ley que creó la comarca Ngöbe-Buglé (Ley n.º 10 de 1997), que creó dichas áreas anexas.** Por lo tanto, en función de la información disponible, la Gerencia entiende que la Ley n.º 72 de 2008 no excluye las aspiraciones de las comunidades de las áreas anexas de contar con un marco jurídico que respete sus culturas y todas las formas de vida política.

85. De cualquier modo, teniendo en cuenta la importancia del planteo de los Segundos Solicitantes relacionado con la Ley n.º 72 de 2008, y en función de la OD 4.20 y la OP/BP 13.05, el 7 de abril de 2009 **la Gerencia solicitó más aclaraciones al Gobierno en relación con cómo pretende aplicar la Ley n.º 72 de 2008 a las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé en el contexto de la puesta en marcha del Proyecto y en relación con la Ley n.º 18 de 2009, de reciente aprobación.** La Gerencia volverá a comunicarse con los Segundos Solicitantes una vez que haya recibido las aclaraciones del Gobierno y haya evaluado su probable efecto sobre el logro de los objetivos del Proyecto y el cumplimiento de las políticas del Banco pertinentes.

86. En relación con el proyecto de ley presentado ante la Asamblea Nacional mencionado en la Segunda Solicitud, la Gerencia entiende que los Segundos Solicitantes se refieren a la Ley que crea corregimientos en los distritos Chiriquí Grande y Changuinola en la provincia de Bocas del Toro (Ley n.º 18 de 2009). Aunque la Segunda Solicitud se refiere a una presentación ante la Asamblea Nacional, la Gerencia supo el 30 de marzo de 2009 que la Ley ya había sido promulgada el 26 de febrero de 2009 y publicada el 4 de marzo de 2009. La Gerencia entiende que esta Ley no estaba respaldada por el Proyecto. Teniendo en cuenta la importancia del planteo de los Segundos Solicitantes en relación con la Ley n.º 18 de 2009, y en función de la OD 4.20 y la OP/BP 13.05, **la Gerencia solicitó aclaraciones al Gobierno sobre las consecuencias de esta Ley para la puesta en marcha del Proyecto en estas áreas. La Gerencia también volverá a comunicarse con los Segundos Solicitantes en relación con este tema.**

TRABAJO Y SUPERVISIÓN

87. **La Gerencia considera que ha respondido a las inquietudes de los Segundos Solicitantes,** expresadas por primera vez en diciembre de 2007. Como se menciona en los párrafos 74-76, 83 y 86-89, lo hizo mediante varias misiones de supervisión, visitas sobre el terreno incluidas, y recomendando al personal del Proyecto en repetidas oportunidades que mejore las consultas en las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé.

88. **La Gerencia señala que ninguno de los cuatro miembros del personal del Banco presentes en una reunión con los Segundos Solicitantes el 31 de enero de 2008 recuerda haberles solicitado que se abstuvieran de enviar una queja al Directorio Ejecutivo del Banco ni a ningún otro destinatario en Washington.** Si bien el personal del Banco expresó voluntad e interés para realizar nuevas reuniones e interacciones, la Gerencia no recuerda haber recibido más información en relación con los detalles del congreso al que se hace referencia en la Segunda Solicitud. **El personal del Banco presente en la reunión no recuerda haberse comprometido a asistir a dicho congreso.**

89. Ya que tres caciques del pueblo Ngöbe-Buglé acompañaron al personal del Banco durante las visitas sobre el terreno de la misión de supervisión de marzo de 2008, el personal del Banco suponía que los caciques informarían a sus comunidades acerca del contenido de la misión del Banco. Retrospectivamente, la Gerencia reconoce que también podría haber informado directamente a los Segundos Solicitantes. A futuro, **la Gerencia trabajará en forma más periódica con los Segundos Solicitantes para informarlos y consultarlos acerca de medidas de seguimiento.**

VII. TEMAS ESPECIALES Y PLAN DE ACCIÓN

EL PLAN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (PDPI) DEL PROYECTO

90. **Durante la preparación del Proyecto, se emprendió una evaluación social integral, que incluyó consultas con distintos grupos, incluidos los representantes de los pueblos indígenas.** En el Anexo 12 del documento de evaluación inicial se incorporó un resumen de la evaluación social relevante para los pueblos indígenas, denominada “Estrategia de Pueblos Indígenas”. Si bien esta estrategia contiene los elementos clave de un PDPI e incluía un subcomponente específicamente dirigido a los pueblos indígenas, no incluía, por ejemplo, un análisis detallado de las formas de organización de los grupos indígenas locales o de los mecanismos de ejecución. La Gerencia reconoce que no se preparó un PDPI separado o independiente, en función de la OD 4.20. Si bien se elaboró una versión preliminar de la versión en español de la estrategia, no se publicó una versión final del documento ni de la evaluación social en español en Panamá o en inglés en el Infoshop sino hasta la publicación del documento de evaluación inicial. La Gerencia reconoce que esto es importante, ya que la falta de un documento independiente dificulta que los grupos clave de partes interesadas, incluidas las comunidades indígenas de Panamá, estén al tanto de los derechos que tienen en el contexto del Proyecto.

91. **En el contexto de la preparación de la operación de financiamiento adicional para el Proyecto, en 2008, se terminó de elaborar una evaluación social y el PDPI correspondiente, publicados en el sitio web del Proyecto en diciembre de 2008.** La Gerencia considera que, en el contexto del Proyecto actual, esto no cumple totalmente con los requisitos de la OD 4.20, ya que la evaluación social y el PDPI de 2008 no abordan a todos los pueblos indígenas del Proyecto, incluyendo a los Solicitantes. Por consiguiente, la Gerencia respaldará trabajos adicionales para que el Proyecto finalice

estas tareas y para que se publique un PDPI que satisfaga los requisitos de las políticas del Banco. Se espera que esto esté terminado en agosto de 2009.

ALCANCE DE LA RESPUESTA DE LA GERENCIA

92. **En relación con el planteamiento de ambos Solicitantes de que el Proyecto viola la Constitución del país, la Gerencia elige no hacer comentarios al respecto, ya que Panamá posee su propio mecanismo judicial para tratar dicho tema.**

93. La Gerencia entiende la seriedad de los planteamientos de ambos Solicitantes y hará todo lo posible para solucionarlos. **La Gerencia señala que, en tanto que algunos reclamos relacionados con los derechos humanos han sido tratados en varios foros, la política del Banco es no hacer comentarios sobre dichos procesos que incluyen a los Solicitantes y al Gobierno.**

INTERACCIÓN CON EL ASESOR JURÍDICO DE LOS PRIMEROS SOLICITANTES

94. **La Gerencia señala que desde mediados de 2008, el personal del Banco ha interactuado en repetidas ocasiones con Akin Gump, una firma de abogados que contrataron los Primeros Solicitantes, y le ha comunicado las acciones de la Gerencia destinadas a abordar las inquietudes de los Primeros Solicitantes.** La Gerencia comprende que la firma Akin Gump fue contratado por los Primeros Solicitantes. Retrospectivamente, la Gerencia reconoce que también pudo haber informado a los Primeros Solicitantes directamente. La Gerencia pretende trabajar directamente con los Primeros Solicitantes para ponerlos al tanto de las acciones de seguimiento relacionadas con sus inquietudes.

95. El 11 de diciembre de 2008, la Gerencia se reunió con Akin Gump. El representante del estudio expresó las inquietudes de su cliente acerca del financiamiento adicional propuesto para el Proyecto y otras inquietudes, esencialmente las mismas que se incluyeron en la Solicitud de Inspección. **La Gerencia comunicó a Akin Gump que ya había decidido interrumpir el procesamiento interno de la operación de financiamiento adicional** (véase el párrafo 104).

OTROS PROYECTOS EN PANAMÁ

Proyectos complementarios del Proyecto de Administración de Tierras

96. **El Proyecto se complementa con financiamiento del BID como parte de un Programa más amplio.** El BID participó mediante dos préstamos por un total de casi US\$60 millones, en respaldo de: i) el Proyecto de Administración y Regularización de Tierras (firmado en marzo de 2003); y ii) el Programa de Catastro de la Región Metropolitana y Modernización de la Administración de Tierras (firmado en octubre de 2007).

97. El Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), si bien no apoya formalmente el PRONAT, ya ha suministrado apoyo técnico y analítico para las

iniciativas de regularización de tierras para pueblos indígenas en otras oportunidades, respaldando a la Fundación Dobbo Yala¹⁷.

El Proyecto de Productividad Rural y Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Donación del FMAM TF066628)

98. **Con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)**, el Banco también está apoyando el **“Proyecto de Productividad Rural y Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico”** (Donación del FMAM TF066628, en vigor desde enero de 2007), que incluye actividades en el Bosque Protector de Palo Seco. El objetivo es conservar la biodiversidad, importante a nivel mundial, y proteger los importantes ecosistemas forestales, montañosos y de costa marítima de Panamá, en parte ayudando a las comunidades a desarrollar medios de vida sostenibles, coherentes con las metas de conservación. Entre otras actividades, este proyecto del FMAM fortalece la capacidad de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) para gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En el contexto de la supervisión de ese proyecto del FMAM por parte de la Gerencia, se llegó a la conclusión de que los residentes del área podían verse negativamente afectados por la construcción actual y planificada de represas hidroeléctricas dentro del Bosque Protector de Palo Seco. Aunque el proyecto del FMAM no tiene relación con las inversiones en energía hidroeléctrica planificadas para el área, **como parte de un diálogo sectorial más amplio, en calidad de asesora, la Gerencia recomendó acciones específicas a la ANAM que podrían minimizar los efectos sociales y ambientales adversos de esos proyectos de energía hidroeléctrica.**

99. **La Gerencia recomendó a la ANAM que:** i) desarrolle un plan de acción para mejorar e intensificar el seguimiento y la supervisión ambientales de la construcción de los proyectos hidroeléctricos; ii) promueva un mejor cumplimiento con el Plan de Ordenamiento del Bosque Protector de Palo Alto, que la ANAM había desarrollado y aprobado oficialmente en el 2006 (antes de que este proyecto del FMAM entrara en vigor), y iii) que prepare un plan de ordenamiento ambiental más amplio para toda la cuenca del Río Changuinola, que incluye no solo el Bosque Protector de Palo Seco, sino también el Parque Internacional la Amistad, compartido con Costa Rica. Este plan de ordenamiento ambiental ofrecerá en última instancia una evaluación más integral de los efectos acumulados y otros efectos de gran escala de todos los proyectos hidroeléctricos planificados en la cuenca del Río Changuinola. Como estas actividades se enmarcan dentro de la jurisdicción general de la ANAM y no son parte del proyecto del FMAM, no serán financiadas con fondos del proyecto del FMAM.

Otros proyectos financiados por el Banco Mundial

100. Para respaldar las inversiones a largo plazo en capital humano, el Banco Mundial también está financiando **proyectos en educación, salud y nutrición, saneamiento y suministro de agua, productividad rural y protección social.**

¹⁷ La Fundación Dobbo Yala es una organización no gubernamental indígena.

101. El **apoyo de la protección social al Proyecto “Red de Oportunidades”**¹⁸ está financiando medidas para mejorar la dirección y la gestión de un **programa insignia de transferencias monetarias condicionadas** que consiste en la entrega de un apoyo monetario a los habitantes más pobres de Panamá, muchos de ellos de origen indígena, a cambio de que sus hijos vayan a la escuela y se sometan a exámenes médicos y vacunaciones con regularidad. El éxito del proyecto se mide en parte respecto de mejoras específicas en la asistencia escolar e indicadores de salud materna e infantil en las comarcas, entre otras áreas.

102. Para abordar los problemas de salud y económicos que genera la deficiencia del acceso a un suministro de agua mejorado entre comunidades rurales e indígenas, el **Programa de Agua y Saneamiento para comunidades de bajos ingresos**¹⁹ invierte en equipamiento de suministro de agua a nivel de la comunidad para mejorar su impacto y su sostenibilidad. El proyecto está dirigido a las comunidades pobres, con un enfoque por etapas, que incluye la participación comunitaria en áreas indígenas.

103. Por último, el Banco está financiando un **Proyecto de Productividad Rural**²⁰. Este proyecto contribuye a **augmentar la productividad entre los pequeños productores rurales organizados** a través de su participación en alianzas productivas con productores de mayor escala. Respaldando inversiones productivas en tierras y ofreciendo vínculos con los mercados, el proyecto apunta a atenuar las presiones de migración hacia áreas forestales y áreas habitadas tradicionalmente por indígenas.

OPERACIÓN DE FINANCIAMIENTO ADICIONAL

104. **A fines de 2008, el Gobierno de Panamá solicitó al Banco un préstamo de financiamiento adicional por un total de US\$23 millones para respaldar la ampliación geográfica de las actividades del Proyecto.** La operación propuesta estaba destinada a financiar los costos relacionados con la ampliación de las actividades del Proyecto correspondientes a: i) las tierras urbanas y rurales de las provincias de Panamá y Colón; ii) tierras urbanas adicionales en la provincia de Chiriquí; iii) áreas protegidas adicionales en las provincias de Panamá y Colón; y iv) las tierras de tres grupos de pueblos indígenas (Emberá, Wounan y Kunas). Teniendo en cuenta que: i) todavía deben completarse satisfactoriamente algunas actividades del Proyecto; ii) habrá cambios inminentes en el Gobierno (elecciones de mayo de 2009); y iii) será necesario ponerse de acuerdo con el nuevo gobierno acerca de las prioridades para la administración de tierras y sectores relacionados, la Gerencia decidió interrumpir suspender temporalmente la preparación de la operación de financiamiento adicional.

¹⁸ L-7479-PA; US\$24 millones; aprobado por el Directorio Ejecutivo el 26 de julio de 2007; vigente desde el 26 de febrero de 2008.

¹⁹ L-7477-PA; US\$32 millones; aprobado por el Directorio Ejecutivo el 17 de julio de 2007; vigente desde el 4 de marzo de 2008.

²⁰ L-7439-PAN; US\$39,4 millones; aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de marzo de 2007; vigente desde el 1 de noviembre de 2007.

REVISIÓN DEL DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

105. Como parte de una iniciativa de todo el Banco a fines de 2008, la Gerencia inició una revisión de toda la documentación de la cartera regional. En el caso de este proyecto específico, la revisión identificó algunas discrepancias al comparar el Documento de evaluación inicial del Proyecto y las disposiciones del Convenio de Préstamo con actividades pasadas, actuales y planificadas del Proyecto. Específicamente: i) los planes de gestión de cuatro áreas protegidas existentes incluidas en el Documento de evaluación inicial no serán puestos en marcha, sino que el Proyecto aplicará planes de gestión y planes de ecoturismo (que son un tipo de plan de gestión especializado) en otras cinco áreas protegidas existentes; ii) la regularización de los títulos de propiedad de la tierra en cinco áreas protegidas existentes incluidas en el Documento de evaluación inicial no será puesta en marcha por el Proyecto, sino que el Proyecto emprenderá la regularización de los títulos de propiedad de la tierra dentro de otras dos áreas protegidas; iii) las pruebas piloto de cogestión en cuatro áreas protegidas existentes incluidas en el Documento de evaluación inicial no serán puestas en marcha; iv) los estudios técnicos y las actividades de seguimiento en cinco nuevas áreas protegidas propuestas que están incluidas en el Documento de evaluación inicial, solo serán puestos en marcha cuatro de estas áreas y en otra nueva área protegida propuesta; y v) el desarrollo de un sistema general de valorización de la tierra, mencionado en el Documento de evaluación inicial y en el Convenio de Préstamo, no será financiado en el contexto del Proyecto, ya que está siendo financiado por un proyecto actual del BID. La Gerencia abordará estos temas en el contexto de una nueva reestructuración del Proyecto.

PLAN DE ACCIÓN DE LA GERENCIA

106. La Gerencia pretende dar seguimiento a los temas planteados por los Solicitantes, con una mayor supervisión para lo que resta del Proyecto. Los pasos específicos se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. PLAN DE ACCION

| TEMAS E INQUIETUDES, CON ACCIONES ACTUALES Y PROPUESTAS | CRONOGRAMA |
|---|---|
| Falta de un Plan para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI) independiente | |
| 1. Terminar el PDPI, incluidas las consultas con los grupos clave de partes interesadas. | En marcha; comenzado a mediados de 2008, finalización en agosto de 2009 |
| 2. Divulgar el PDPI mediante consultas, sitios web en el país, y el Infoshop del Banco Mundial. | Septiembre – octubre 2009 |
| El proyecto de ley de la comarca Naso no fue aprobado por la Asamblea Nacional, y el Artículo 17 de la Ley de Tierras Colectivas no satisface las aspiraciones del pueblo Naso | |

| TEMAS E INQUIETUDES, CON ACCIONES ACTUALES Y PROPUESTAS | CRONOGRAMA |
|--|--|
| 3. Aclarar qué implica el Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008, y respaldar nuevas mediaciones y consultas entre el pueblo Naso. | En marcha; el diálogo con el Gobierno comenzó en diciembre de 2008. Finalización en diciembre de 2009, a menos que se resuelva antes |
| 4. Seguimiento con el Gobierno en relación con la posibilidad de reintroducir una nueva versión preliminar del proyecto de ley de comarca, con ofrecimiento de apoyar las consultas y otras actividades dentro del alcance del Proyecto. | Mayo a diciembre, 2009 (con nuevo Gobierno tras las elecciones de mayo de 2009) |
| Inquietud del pueblo Ngöbe-Buglé en relación con la delimitación de las áreas anexas, que consideran inadecuada | |
| 5. Aclarar y comunicar a los Solicitantes las implicaciones de la Ley n.º 72 de 2008 y la Ley n.º 18 de 2009 en relación con las áreas anexas. | Abril – mayo 2009 |
| 6. Verificar que la delimitación incluya el territorio más amplio, incluyendo los trabajadores. | Abril – mayo 2009 |
| Inquietudes sobre consultas inadecuadas en el contexto del Proyecto | |
| 7. Verificar la mejora recomendada por la supervisión anterior de las consultas en relación con la delimitación de las áreas anexas dentro del pueblo Ngöbe-Buglé; respaldar un mayor fortalecimiento según sea necesario. | En marcha. Finalización en diciembre de 2009 |
| 8. Seguir respaldando las iniciativas de mediación entre las dos facciones del pueblo Naso. | En marcha. Finalización en diciembre de 2009, a menos que se resuelva antes |
| Necesidad de fortalecer la capacidad del Proyecto para poner en práctica recomendaciones de la evaluación social, el marco de consulta y el PDPI | |
| 9. Organizar evento(s) de capacitación para el personal del Proyecto y los miembros de recursos nacionales sobre procesos de evaluación social, consultas incluidas. | Agosto / septiembre 2009, vinculado a la finalización del PDPI |
| Preocupación de los Solicitantes de que el Banco no ha sido suficientemente receptivo | |
| 10. Resumir los puntos clave de la respuesta de la Gerencia y el Plan de acción relacionados con la Solicitud de Inspección, y ofrecer reunirse para tratar medidas de seguimiento. | Abril – mayo 2009, con reuniones adicionales en la medida de lo necesario |
| 11. Brindar información obtenida en forma directa acerca de misiones e interacciones anteriores y futuras. | Abril – diciembre 2009 |
| 12. Seguir interactuando con Tito Santana y Valentín Santana y sus comunidades, además de los distintos grupos del pueblo Ngöbe-Buglé. | En marcha. Seguirá con reuniones, en la medida de lo necesario, hasta diciembre de 2009 |
| Inquietudes generales sobre pobreza y marginalización de los pueblos indígenas y las presiones sobre sus recursos | |
| 13. Diálogo permanente a nivel nacional para fortalecer la atención a los derechos de los pueblos indígenas en la cartera del Banco. | En marcha. Se tratará con el nuevo Gobierno tras las elecciones de mayo |
| 14. Fortalecimiento de capacidad a nivel nacional sobre normas internacionales de prácticas recomendadas relacionadas con salvaguardas, en especial en las áreas de gestión ambiental y derechos de los pueblos | Esto ya ha sido propuesto al Gobierno. Se abordará con el nuevo Gobierno. El taller para |

| TEMAS E INQUIETUDES, CON ACCIONES ACTUALES Y PROPUESTAS | CRONOGRAMA |
|--|--|
| indígenas. | organismos de ejecución está propuesto para agosto / septiembre |
| 15. Ofrecimiento de cooperar con el Gobierno para desarrollar soluciones más sostenibles y equitativas para los pueblos indígenas. | El Gobierno actual se mostró interesado en este tipo de apoyo. Se tratará con el nuevo Gobierno. Pueden tratarse opciones relevantes dentro del marco de la Estrategia de Alianza con el País. |

RIESGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

107. La Gerencia considera que los dos principales riesgos para la implementación de este Plan de acción son:

- (i) La **transición política** con un nuevo Gobierno, que implica entablar un diálogo sobre estos temas. El apoyo político a la agenda propuesta no puede determinarse en este momento, pero el Banco se comunicará con el nuevo Gobierno inmediatamente y le ofrecerá su colaboración.
- (ii) **Riesgos de seguridad relacionados con el trabajo de campo** en el área de Bocas del Toro. Actualmente la situación es bastante volátil y será necesario hacer una evaluación de la seguridad del personal y las comunidades locales, incluyendo los Solicitantes, antes de continuar con el trabajo que se esta llevando a cabo.

ANEXO 1
RECLAMACIONES Y RESPUESTAS
PRIMERA SOLICITUD DE INSPECCIÓN (NASO)

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|-----------------------------------|--|---|
| OD 4.20, Pueblos indígenas | | |
| 1. | <p>Proyecto de creación de una comarca Naso</p> <p>Desde 2001, el Gobierno de Panamá se beneficia del financiamiento del Banco Mundial para el PRONAT... cuya tarea era demarcar el territorio de los pueblos originarios de la provincia de Bocas del Toro.</p> <p>Este financiamiento permitió que se acordara un Proyecto (propuesta de ley) que contaba con el apoyo del pueblo Naso y que se presentó ante [la] Asamblea Nacional... La Asamblea Nacional rechazó el proyecto de ley que crearía la Comarca de Naso Tjër Di.</p> | <p>Desde 1973, el pueblo Naso ha estado tratando (sin éxito, hasta el presente) de crear una comarca para su territorio (véase Mapa 1).</p> <p>La Gerencia coincide con los Primeros Solicitantes en que el Proyecto²¹ ha contribuido a las iniciativas en pos de crear una comarca desde 2001. Uno de los subcomponentes del Proyecto se relaciona con los pueblos indígenas y demanda la elaboración de un proyecto de ley y una Carta Orgánica para la creación y el reconocimiento legal de la comarca Naso Tjër Di²².</p> <p>El Proyecto financió consultas, campañas de concientización y actividades relacionadas con la redacción de la versión preliminar del proyecto de ley de la comarca Naso. Además, con el apoyo del Proyecto, se presentó dos veces una versión preliminar del proyecto de la comarca Naso ante la Asamblea Nacional (octubre de 2002 y septiembre de 2004). El proyecto de ley no fue adoptado por la Asamblea Nacional en ninguna de las dos oportunidades (la primera vez, en 2004, fue rechazado por tres votos en la votación plenaria; la segunda vez, no pasó la revisión previa a la votación plenaria, y el debate se suspendió en 2006).</p> <p>A pesar de este resultado, el Banco, de acuerdo con la OD 4.20, continuó recomendando al Gobierno de Panamá que el Proyecto financiara actividades que ayudaran a resolver las demandas en materia de tierras del pueblo Naso. En particular, el personal del Banco acordó con el Proyecto un plan de acción para mediar en el conflicto interno entre los líderes Naso (véase Punto 3), ya que ese conflicto genera obstáculos importantes para la consolidación de su territorio.</p> |
| 2. | <p>La Fundación Dobbo Yala</p> <p>... este Proyecto viene llevando a cabo actividades en nuestro territorio de Naso Tjër Di con el apoyo de la Fundación Dobbo Yala y Tito Santana, quien por entonces ostentaba el título de rey, y su equipo.</p> <p>Por desgracia, la Fundación Dobbo Yala fue contratada por la Empresa Pública de Medellín (EPM) para realizar</p> | <p>La Gerencia confirma que el Proyecto contrató a la Fundación Dobbo Yala en 2002 en relación con las consultas y la redacción del proyecto de ley preliminar de creación de la comarca Naso Tjër Di. A juzgar por el resultado de ese trabajo, es decir, el acuerdo de un proyecto de ley preliminar de creación de la comarca, que contaba con el apoyo de los Primeros Solicitantes, la Gerencia considera que el trabajo de la Fundación fue satisfactorio.</p> <p>La Gerencia reconoce la demanda de los Primeros Solicitantes en cuanto a que la EPM también contrató a la Fundación Dobbo Yala para realizar consultas relacionadas con el proyecto</p> |

²¹ El PRONAT es el Programa Nacional de Administración de Tierras de Panamá, creado en 2001. El proyecto de administración de tierras (el Proyecto) financiado por el Banco Mundial es uno de los tres proyectos que constituyen el Programa Nacional de Administración de Tierras. Los otros dos proyectos están financiados por el BID.

²² En Panamá, una comarca es una región administrativa que cuenta con una población indígena significativa, creada por leyes específicas. Las comarcas tienen una organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del Gobierno nacional. Existen cinco de esos regímenes en el país: Kuna Yala (1938), Emberá-Wounan (1983), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) y Wargandi (2000).

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|-----|--|--|
| | <p>una consulta supuestamente comunitaria sobre el proyecto hidroeléctrico Bonyik, que se construiría dentro del territorio Naso.</p> <p>...con la llegada de la nueva administración... varios miembros de Dobbo Yala se convirtieron en empleados del Gobierno que trabajan en el Proyecto.</p> | <p>hidroeléctrico Bonyik. Durante esas consultas, en representación de la EPM, el Secretario del Directorio de Dobbo Yala trabajó como parte del equipo del Proyecto. La Gerencia desea confirmar que ese consultor ya no participa en el Proyecto.</p> <p>La Gerencia señala que el Banco no financia el proyecto hidroeléctrico Bonyik.</p> <p>Además, la Gerencia confirma que el Proyecto contrató como consultores a tres personas antes asociadas con la Fundación Dobbo Yala.</p> |
| 3. | <p>Los líderes del pueblo Naso</p> <p>En mayo de 2004, la Asamblea General del pueblo Naso decidió deponer al entonces rey Tito y nombrar a Su Majestad Valentín Santana, actual rey del pueblo Naso. Varias semanas más tarde, la Asamblea Nacional rechazó el proyecto de ley por el que se crearía la Comarca de Naso Tjër Di.</p> <p>Por ese motivo, se informó a funcionarios superiores del PRONAT que el rey Valentín Santana debía respetarse como representante legítimo del pueblo Naso. Además, se notificó a los funcionarios del PRONAT de que debían obedecer las directrices operativas del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas.</p> | <p>La Gerencia señala que hay distintas opiniones entre los miembros del pueblo Naso en materia de un liderazgo legítimo. En 2004 se dio una división entre el pueblo Naso. A raíz de esto, actualmente Tito Santana y Valentín Santana reclaman el título de único rey y representante legítimo del pueblo Naso. El Gobierno de Panamá sigue reconociendo a Tito Santana como rey legítimo y no a Valentín Santana (en función de la resolución de la Dirección Nacional de Política Indígena del 17 de abril de 2005), y la lealtad de la comunidad está dividida.</p> <p>A pesar del reconocimiento oficial de Tito Santana por parte del Gobierno, la Gerencia considera que la participación informada, de acuerdo con la OD 4.20, implica que el Proyecto debe consultar con distintos grupos y facciones en lugar de asignar una legitimidad o representatividad única a ninguno de ellos. Por lo tanto, al conocer las inquietudes expresadas por los Primeros Solicitantes por medio de su carta de diciembre de 2007, la Gerencia, en sus interacciones con las autoridades gubernamentales y los miembros del personal del Proyecto, subrayó regularmente la necesidad de considerar las opiniones e inquietudes de ambos grupos.</p> <p>Desde 2008, el personal del Banco interactúa directamente —e indirectamente por medio de intermediarios²³— tanto con Tito Santana como con Valentín Santana, y con los seguidores de ambos, en un intento por comprender ambas perspectivas y lograr una conciliación de las diferencias.</p> |
| 4. | <p>La Ley de tierras colectivas (Ley n.º 72 de 2008)</p> <p>...el PRONAT apoyó un proyecto de ley de propiedad colectiva de la tierra que la Asamblea Nacional aprobó el 3 de diciembre de 2008... que creaba un régimen de propiedad colectiva de la tierra “en territorios indígenas” y contemplaba otras medidas.</p> <p>...el Presidente de Panamá... aprobó ese proyecto y, de ese modo, impuso al pueblo Naso un régimen incierto de</p> | <p>La Gerencia está de acuerdo con los Primeros Solicitantes: una comarca es la mejor solución para las aspiraciones territoriales y administrativas del pueblo Naso. La Gerencia señala que existe una situación de desigualdad estructural entre los grupos indígenas de Panamá: cinco grupos indígenas gozan de los beneficios de una comarca y otros no tienen un marco jurídico específico que reconozca sus reclamos territoriales. Por eso el Proyecto apoya, desde sus inicios, la presentación de un proyecto de ley para crear una comarca para el pueblo Naso. La Gerencia está decepcionada por el hecho de que la Asamblea Nacional rechazó el proyecto de ley dos veces.</p> <p>La Gerencia considera que la Ley de tierras colectivas refleja</p> |

²³ Por ejemplo, el Banco ha interactuado frecuentemente con un estudio jurídico, Akin Gump, que es el representante legal del grupo de Valentín Santana.

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|-----|---|---|
| | <p>'corregimiento comarcal'.</p> <p>... esta nueva ley es una violación flagrante y severa de la única verdadera aspiración del pueblo Naso, que consiste en la creación de un marco jurídico que respete su cultura, su política y su modo de vida tradicional, en todas sus formas, así como los recursos naturales, arqueológicos y genéticos en general que posee actualmente, que ha heredado de sus ancestros y a los que tiene derecho: la comarca Naso Tjër Di.</p> | <p>una iniciativa genuina por continuar mejorando la situación de los pueblos indígenas de Panamá. La Gerencia señala que esa Ley tiene el apoyo de otros grupos de pueblos indígenas. La Gerencia consideró que el apoyo del Proyecto a las consultas para la elaboración del proyecto de ley de tierras colectivas era una opción viable para mantener el impulso y mejorar la seguridad jurídica de los pueblos indígenas en materia de tenencia de la tierra en general y, de ese modo, reducir la desigualdad estructural entre los grupos indígenas.</p> <p>A lo largo de este proceso, hasta que la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley el 3 de diciembre de 2008, la Gerencia entendió que la adopción de la Ley de tierras colectivas no excluiría intentos futuros de crear una comarca para el pueblo Naso. Después de que la Asamblea Nacional introdujera a último momento un nuevo artículo (el Artículo 17)²⁴, ahora parece improbable que se evalúe la posibilidad de una comarca Naso en el futuro próximo.</p> <p>La Gerencia ha expresado su preocupación y sus reservas por la introducción del Artículo 17 en la Ley y sus consecuencias para la constitución de un territorio Naso. La Gerencia ha intentado obtener aclaraciones de parte del Coordinador del Proyecto en cuanto a la ejecución del nuevo régimen creado por la Ley n.º 72 de 2008 y a las consecuencias del Artículo 17 (véase también el Punto 5).</p> <p>El Coordinador del Proyecto indicó en una comunicación enviada al Banco el 10 de diciembre de 2008, después de que se aprobara la Ley, que la intención del Gobierno es ubicar al territorio Naso en la jurisdicción administrativa y política de la provincia de Bocas del Toro. La Gerencia intenta obtener aclaraciones en cuanto a si eso refleja, y de qué modo, las aspiraciones de administración autónoma que tienen los Naso para su territorio.</p> |
| 5. | <p>La Carta Orgánica que regula el territorio Naso</p> <p>Los funcionarios del PRONAT, acompañados por el rey depuesto Tito Santana, intentan imponer una Carta Orgánica que no tiene la condición jurídica de una comarca y que nunca se consultó con el pueblo Naso.</p> | <p>Como se menciona en el Punto 4, recién en las últimas etapas del proceso legislativo, se incluyó un nuevo Artículo 17, que exige la creación de una Carta Orgánica por parte del Poder Ejecutivo para establecer el Corregimiento Comarcal Teribe. El Artículo 17 no estaba incluido en las versiones del proyecto de ley que se discutieron en las consultas a las que concurrió el personal del Banco.</p> <p>Por lo tanto, la Gerencia no tenía conocimiento previo de la inclusión y aprobación del Artículo 17 ni estaba en posición de influir en ellas. La Gerencia conoció el texto final de la Ley y la introducción del Artículo 17 el 8 de diciembre de 2008, después de que este había sido aprobado por la Asamblea Nacional. Inmediatamente después, el Banco solicitó una aclaración de parte del Coordinador del Proyecto (el 9 de diciembre de 2008).</p> |

²⁴ El Artículo 17 de la Ley 72 de 2008 instruye al Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de Decreto Ejecutivo, que redacte una Carta Orgánica para el Corregimiento Indígena Comarcal Teribe. El término "Corregimiento Indígena Comarcal Teribe" se refiere a un régimen de tenencia de la tierra cuya naturaleza precisa aún no está definida. Es probable que contemple aspectos administrativos y territoriales.

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|-----|------------------------------------|--|
| | | <p>El Artículo 17 de la Ley n.º 72 establece la elaboración de una Carta Orgánica para el Corregimiento Comarcal Teribe. La Gerencia reconoce que el personal del proyecto participó, entre fines de diciembre de 2008 y mediados de febrero de 2009, en la elaboración de esa Carta Orgánica, pero ni el Gobierno ni el Proyecto informaron al Banco sobre esa participación hasta después de aprobada la Ley, en respuesta a una solicitud específica de aclaraciones enviada por el Banco.</p> <p>Por lo dicho, la Gerencia concuerda con la inquietud de los Primeros Solicitantes en cuanto al régimen de corregimiento comarcal creado por la Ley n.º 72 de 2008 y la Carta Orgánica para el Corregimiento Indígena Comarcal Teribe en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro.</p> <p>La Gerencia señala que, una vez que el Proyecto informó al Banco de la aprobación de la Ley, con el Artículo 17 incluido, la Gerencia actuó sin demoras. Después de recibir la respuesta del 10 de diciembre a su solicitud de aclaraciones de parte del Director del Proyecto, no se disiparon las dudas sobre el carácter genuino del proceso de consulta informada. A sabiendas de las opiniones divergentes de las facciones Naso, la Gerencia continuó destacando la necesidad de mantener las iniciativas de mediación entre Tito Santana y Valentín Santana antes de proceder con la consolidación del territorio Naso. Eso se manifestó en una reunión entre el personal del Banco y funcionarios superiores del Gobierno, celebrada el 18 de diciembre de 2008. Por segunda vez, el Proyecto se ofreció a facilitar hasta tres talleres a los que concurrieran ambos grupos (el de Tito Santana y el de Valentín Santana) a fin de resolver sus diferencias. Por desgracia, ese ofrecimiento no logró que ambas facciones se reunieran. En febrero de 2009, el Banco solicitó otro informe escrito sobre la situación de los Naso, que no recibió.</p> <p>Apenas la Gerencia recibió noticias de la objeción de los Primeros Solicitantes a la elaboración de la Carta Orgánica que disponía el Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008, el 13 de marzo de 2009, la Gerencia solicitó y recibió una copia de la versión preliminar de la Carta Orgánica por parte de los funcionarios del Proyecto. Inmediatamente después, el 18 de marzo de 2009, la Gerencia tomó las siguientes medidas: i) solicitó aclaraciones al Gobierno en relación con el proceso de consulta que derivó en la preparación de la versión preliminar de la Carta Orgánica; ii) solicitó al Gobierno que no utilizara fondos del Préstamo para financiar actividades relacionadas con el pueblo Naso, con excepción de aquellas vinculadas con el proceso de mediación que se había acordado previamente y iii) recomendó al Gobierno que no aprobara la versión preliminar de la Carta Orgánica hasta que el Banco tuviera una oportunidad de revisar la documentación solicitada e intercambiara opiniones con el Gobierno al respecto. En su respuesta del 2 de abril de 2009, el Gobierno indicó que estaba dispuesto a tratar los temas planteados con el personal del Banco.</p> |
| 6. | Cumplimiento con la OD 4.20 | Durante la preparación del Proyecto, se emprendió una |

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|-----|---|--|
| | <p>...también estamos decepcionados por el proceder del Banco Mundial, que no ha exigido el cumplimiento de sus directivas operacionales sobre pueblos indígenas.</p> | <p>evaluación social integral, que incluyó consultas con distintos grupos, incluidos los representantes de los pueblos indígenas. En el Anexo 12 del Documento de evaluación inicial se incorporó un resumen de la evaluación social relevante para los pueblos indígenas, denominada "estrategia de pueblos indígenas". Si bien esta estrategia contiene los elementos clave de un PDPI e incluía un subcomponente específicamente dirigido a los pueblos indígenas, no incluía, por ejemplo, un análisis detallado de las formas de organización de los grupos indígenas locales o de los mecanismos de ejecución. La Gerencia reconoce que no se preparó un PDPI separado o independiente en función de la OD 4.20. Si bien se elaboró una versión preliminar de la versión en español de la estrategia, no se publicó una versión final del documento ni de la evaluación social en español en Panamá o en inglés en el Infoshop sino hasta la publicación del Documento de evaluación inicial. La Gerencia reconoce que esto es importante, ya que la falta de un documento independiente dificulta que los grupos clave de partes interesadas, incluidas las comunidades indígenas de Panamá, estén al tanto de los derechos que tienen en el contexto del Proyecto.</p> <p>En el contexto de la preparación de la operación de financiamiento adicional para el Proyecto, en 2008, se terminó de elaborar una evaluación social y el PDPI correspondiente, publicados en el sitio web del Proyecto en diciembre de 2008. La Gerencia considera que, en el contexto del Proyecto actual, esto no cumple totalmente con los requisitos de la OD 4.20, ya que la evaluación social y el PDPI de 2008 no abordan a todos los pueblos indígenas del Proyecto, incluidos los Solicitantes. Por consiguiente, la Gerencia respaldará trabajos adicionales para que el Proyecto finalice estas tareas y para que se publique un PDPI que satisfaga los requisitos de las políticas del Banco. Se espera que esto esté terminado en agosto de 2009.</p> <p>La Gerencia considera que, con excepción del requisito de elaborar y publicar un PDPI independiente como parte de la preparación del Proyecto, el Proyecto estaba preparado y supervisado de manera coherente con los objetivos de la OD 4.20. Algunas medidas tomadas en el contexto del Proyecto que lo demuestran son: i) se exigió que todas las actividades del Proyecto se diseñaran y ejecutaran sobre la base de la consulta informada con todos los grupos indígenas afectados; ii) se transmitió al Gobierno y al Proyecto la necesidad de continuar promoviendo la seguridad jurídica en materia de tenencia de la tierra en territorios indígenas después de que se rechazara la Ley de comarca; iii) se manifestaron las inquietudes de la Gerencia en cuanto a las consecuencias del Artículo 17 de la Ley n.º 72 de 2008; iv) se solicitó que no se utilizaran recursos adicionales del Proyecto para la consolidación de los territorios Naso, excepto para las iniciativas de mediación entre Tito Santana y Valentín Santana; v) se solicitó al Gobierno que no aprobara la Carta Orgánica hasta que la Gerencia hubiera tenido oportunidad de analizarla y de evaluar su coherencia con las normas del Banco; vi) se trabajó directamente con distintos grupos y facciones —</p> |

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|---|--|--|
| | | entre otras, la representada por los Primeros Solicitantes—; y vii) se insistió en la necesidad de que el Proyecto consultara con Tito Santana y Valentín Santana, y con sus seguidores, y de que se tomaran en cuenta sus inquietudes. |
| OP 13.05, Supervisión del Proyecto | | |
| 7. | <p>Respuesta del Banco a las inquietudes</p> <p>...en diciembre de 2007... se envió una nota al personal del Banco Mundial en la que se solicitaba una visita urgente al área.</p> <p>Durante la primera visita realizada en enero de 2008, el personal del Banco Mundial tomó conciencia de las inquietudes del pueblo Naso en lo relativo al PRONAT. En marzo, durante [otra] visita del personal del Banco Mundial para evaluar al PRONAT, los Naso esperaron en la comunidad de Bonyik pero el personal del Banco nunca concurre. Los Naso expresaron las mismas inquietudes en una reunión celebrada más tarde en la Ciudad de Panamá. Hasta ahora, ningún miembro del personal del Banco ha respondido.</p> | <p>La Gerencia señala que, en respuesta a las inquietudes manifestadas por los Primeros Solicitantes en diciembre de 2007, se organizó una visita sobre el terreno a la provincia de Bocas del Toro para enero de 2008. El 31 de enero 2008, el personal del Banco se reunió por separado con los dos líderes Naso y tomó nota de sus inquietudes. Tito Santana dijo que deseaba una comarca pero que, mientras tanto, apoyaba el proyecto de ley preliminar de tierras colectivas. El grupo de Valentín Santana reiteró su oposición al proyecto de ley preliminar de tierras colectivas y su deseo de una Ley de comarca Naso. El personal del Banco se comprometió a enviar una misión de seguimiento en el terreno.</p> <p>En marzo de 2008, el personal del Banco se reunió en primer lugar con Tito Santana en su comunidad. El mismo día, el personal del Proyecto organizó una segunda reunión con Valentín Santana. Para concurrir a esa reunión, el personal del Banco viajó 30 minutos a pie y otros 30 minutos en bote. La misión del Banco llegó a Bonyik, el lugar de encuentro acordado, unos 20 minutos tarde. Cuando la misión del Banco estaba llegando a la costa, el grupo de Valentín Santana estaba yéndose, lo que hizo imposible que ambas partes se reunieran. El grupo de Valentín Santana vio que el personal del Banco estaba llegando pero se retiró antes de encontrarse con él.</p> <p>Algunos días después, el personal del Banco invitó a los representantes de Valentín Santana a una reunión en su oficina de la Ciudad de Panamá, donde estos reiteraron las mismas inquietudes en oposición al proyecto de ley de tierras colectivas y en apoyo al proyecto de ley de comarca. En respuesta a una llamada de los seguidores de Valentín Santana en esa reunión para insistir en la aprobación de una Ley de comarca, la Gerencia señaló que la aprobación concreta de tal proyecto de ley es prerrogativa de la Asamblea Nacional de Panamá. Como medida adicional, el Banco transmitió a las autoridades del Gobierno y al personal del Proyecto la importancia de que Tito Santana y Valentín Santana arribaran a un consenso entre sí como base para avanzar con la consolidación de su territorio con una voz unificada.</p> <p>La Gerencia señala que, desde mediados de 2008, el personal del Banco ha interactuado en repetidas oportunidades con Akin Gump, un estudio jurídico que contrataron los Primeros Solicitantes, y le comunicó las acciones del Banco destinadas a abordar las inquietudes de los Primeros Solicitantes. La Gerencia fue informada de que Akin Gump actuaba como representante oficial del grupo de Valentín Santana. Desde un punto de vista retrospectivo, la Gerencia también podría haber tomado medidas para informar directamente a los Primeros Solicitantes. La</p> |

| No. | Reclamación/Tema | Respuesta |
|-----|--|--|
| | | Gerencia prevé establecer un contacto más regular con los Primeros Solicitantes para informarlos y consultarlos sobre las medidas de seguimiento. |
| | ...solicitamos la intervención del Panel de Inspección Independiente en el caso del... PRONAT. Arribamos a esta decisión dada la violación flagrante de la Constitución de Panamá y de los acuerdos y tratados bilaterales sobre derechos humanos, y sobre los pueblos indígenas y nuestros territorios ancestrales, de los que Panamá es signataria ²⁵ . | <p>El objetivo del Proyecto consiste en modernizar el sistema de administración de tierras, que abarca las zonas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas. La Gerencia considera que el objetivo refleja la importancia de los derechos humanos, tal como dispone la OD 4.20.</p> <p>En relación con el planteo de que el Proyecto viola la Constitución del país, la Gerencia elige no hacer comentarios al respecto, ya que Panamá posee sus propios mecanismos judiciales para tratar dicho tema.</p> <p>La Gerencia entiende la seriedad de estos planteos y hará todo lo posible para solucionarlos. La Gerencia señala que, en tanto que algunos reclamos relacionados con los derechos humanos han sido tratados en varios foros, la política del Banco es no hacer comentarios sobre dichos procesos que incluyen a los Primeros Solicitantes y al Gobierno.</p> |

²⁵ Dado que esa acusación tiene naturaleza de conclusión de las demás demandas y temas planteados, se la ha trasladado al final de la matriz.

ANEXO 2
RECLAMACIONES Y RESPUESTAS
SEGUNDA SOLICITUD DE INSPECCIÓN (NGÖBE-BUGLÉ)

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----|--|---|
| | OD 4.20, Pueblos indígenas | |
| 1. | <p>Consulta, acceso a la información y métodos de medición</p> <p>...[Los Segundos Solicitantes] denuncian al Gobierno de la República de Panamá y al personal de la Oficina del Banco Mundial en Panamá en relación con el préstamo del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) de Panamá, los métodos de consulta e información, y el sistema de medición del territorio Ngöbe de la provincia de Bocas del Toro, el Parque Internacional (un sitio del patrimonio mundial), el Bosque Protector de Palo Seco y el Parque Nacional Marino Isla Bastimentos.</p> | <p>La Gerencia señala que la primera vez que los Ngöbe-Buglé hicieron notar a la Gerencia sus inquietudes relacionadas con las actividades del Proyecto²⁶ en sus territorios fue en diciembre de 2007²⁷.</p> <p>La Gerencia reconoce que algunos aspectos de las consultas, el acceso a la información y los métodos de medición relacionados con los territorios de los Segundos Solicitantes (las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé²⁸ en la provincia de Bocas del Toro²⁹, como ilustra el Mapa 2) no fueron ejecutados por el personal del Proyecto de acuerdo con los principios de la participación informada.</p> <p>Una visita sobre el terreno que realizó el Banco en marzo de 2008 verificó que las consultas se habían llevado a cabo pero detectó debilidades y, por lo tanto, recomendó mejorar las consultas en las siguientes áreas, entre otras: i) el uso de idioma nativo en lugar de español; ii) ajustar los mensajes al nivel de educación de la audiencia; iii) garantizar coherencia entre mensajes; iv) garantizar una representación de género adecuada; y v) informar a la audiencia sobre sus derechos legales en relación con el tema tratado.</p> <p>Como se señala en el Punto 7, las misiones subsiguientes de supervisión, en junio, julio y octubre³⁰ de 2008, continuaron con el seguimiento de la ejecución de las acciones acordadas.</p> |
| 2. | <p>Áreas anexas sin mapas trazados de la comarca Ngöbe-Buglé</p> <p>...En 1999 se formuló una propuesta [para la delimitación de las áreas anexas Ngöbe-Buglé] que fue rechazada por el Gobierno de Panamá y no fue posible delimitar los territorios externos al área de los Ngöbe-Buglé (conocida en su mayoría como el área</p> | <p>En efecto, las áreas anexas Ngöbe-Buglé no estaban delimitadas ("trazado de mapas") en 1999. La Gerencia señala que tanto la creación de la comarca Ngöbe-Buglé y las áreas anexas relacionadas de 1997 como la propuesta de 1999, que no se ocupaba de las áreas anexas, preceden al Proyecto.</p> <p>La Gerencia comparte la inquietud de los Segundos Solicitantes en cuanto a la falta de trazado de mapas y demarcación de esas áreas. Es por esta razón que, desde la creación del Proyecto, uno de los objetivos dentro del Subcomponente 3.2 era terminar la demarcación de los límites de la creada comarca Ngöbe-Buglé y</p> |

²⁶ El PRONAT es el Programa Nacional de Administración de Tierras de Panamá, creado en 2001. El proyecto de Administración de Tierras (el Proyecto) financiado por el Banco Mundial es uno de los tres proyectos que constituyen el Programa Nacional de Administración de Tierras. Los otros dos proyectos están financiados por el BID.

²⁷ La Administración tomó conocimiento de una reclamación anterior del pueblo Ngöbe-Buglé en octubre de 2007, pero esta se refería a otro proyecto financiado por el Banco, el Proyecto de productividad rural y consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Donación del FMAM TF066628), firmado el 23 de junio de 2006.

²⁸ Suelen utilizarse varias grafías distintas para referirse al pueblo Ngöbe-Buglé. En esta respuesta, la Administración utiliza la grafía empleada en la Ley n.º 10 de 1997 que creó la comarca Ngöbe-Buglé.

²⁹ La Administración señala que uno de los proyectos del BID también financia algunas actividades en la provincia de Bocas del Toro; por ejemplo, en las islas. A menos que se explicita lo contrario, las referencias al PRONAT en esta respuesta de la Administración se refieren únicamente a las actividades financiadas por el Préstamo del Banco Mundial.

³⁰ El objetivo de la misión de octubre de 2008 era, principalmente, preparar el financiamiento adicional.

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----------|--|--|
| | <p>anexada por la Ley n.º 10 de 1997).</p> | <p>de los territorios externos al área central, conocidos como áreas anexas, de acuerdo con lo definido en la Ley n.º 10 de 1997. A continuación, el Punto 3 describe lo que el Proyecto ya logró en materia de demarcación de la comarca Ngöbe-Buglé y sus áreas anexas.</p> |
| <p>3.</p> | <p>Tierra vs. territorio</p> <p>Prácticamente desde ese momento [2001], este Programa ha violado los derechos indígenas a la tierra, pues el PRONAT tiene por objetivo principal la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra, no de territorios.</p> <p>Además, solo se reconocen las áreas de vivienda como áreas anexas y se deja fuera el área que utilizan nuestras comunidades para procurarse materiales, medicamentos, productos artesanales, talleres y otras actividades productivas.</p> | <p>La Gerencia desea aclarar que uno de los objetivos específicos del Proyecto, desde sus inicios en 2001, ha sido la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas, que abarcan la comarca Ngöbe-Buglé.</p> <p>La Gerencia señala que el proyecto funciona con el concepto de territorio relevante para los reclamos de los pueblos indígenas. El objetivo del Proyecto es "modernizar el sistema de administración de tierras, incluidas las áreas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas". De acuerdo con el Subcomponente 3.2, la meta específica del Proyecto es la "creación y la consolidación de los territorios indígenas...".</p> <p>A la fecha, el Proyecto logró la demarcación de aproximadamente 1.000 kilómetros lineales (de un total aproximado de 1.300 kilómetros) de los límites territoriales de la principal área de la comarca Ngöbe-Buglé. Además, el Proyecto ya demarcó los límites territoriales de dos áreas anexas en la provincia de Chiriquí y de cuatro áreas anexas de la provincia de Veraguas.</p> <p>En febrero de 2007, para las áreas anexas de Bocas del Toro, el Proyecto acordó con los líderes del pueblo Ngöbe-Buglé: i) iniciar la delimitación de las 15 áreas anexas incluidas en el Artículo 2 de la Ley n.º 10 de 1997 e ii) incluir trabajaderos (las áreas complementarias que se utilizan para actividades productivas y de trabajo) además de las áreas de vivienda.</p> |
| <p>4.</p> | <p>Usurpación de tierras indígenas</p> <p>La falta de protección territorial permitió que algunas empresas dedicadas al turismo, la minería y la energía hidroeléctrica especularan con nuestras tierras, que las autoridades nacionales ceden descaradamente por medio de la Ley n.º 2 de 2006 sobre la concesión y adjudicación de títulos de propiedad de islas y costas y la concesión de 6.215 hectáreas de áreas rurales de Valle Risco, un territorio Ngöbe cedido por la ANAM para la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75.</p> | <p>La Gerencia reconoce las inquietudes de los Segundos Solicitantes acerca de las presiones que sufren ante las actividades de desarrollo y crecimiento en sus territorios. La Gerencia desea aclarar que el Proyecto no participó en la elaboración ni la aprobación de la Ley n.º 2 de 2006, ni en la entrega de las concesiones relacionadas con esa Ley en el área.</p> <p>La Gerencia señala que uno de los objetivos centrales del Proyecto —contribuir a la "creación y la consolidación de los territorios indígenas" y mejorar la seguridad general de la tenencia de la tierra en la región— apunta a responder a la inquietud sobre estas presiones.</p> <p>Si bien se logró cierto progreso en el Subcomponente 3.2 antes de 2005, como la demarcación del área central de la comarca Ngöbe-Buglé, la lentitud en la ejecución inicial del Proyecto debida a la interrupción de la relación entre el Banco y el Gobierno entre 2001 y 2004 exigió finalmente: i) el restablecimiento de un diálogo más productivo sobre temas del Proyecto con el Gobierno recién electo en 2004 y ii) la reestructuración del Proyecto en 2006 con miras a acelerar la ejecución.</p> <p>El Proyecto ha informado al Banco de que las dos áreas anexas</p> |

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----|--|--|
| | | <p>(Valle de Risco y Nance de Risco) ubicadas en la región de Valle de Risco optaron por no anexarse a la comarca Ngöbe-Buglé (véase Mapa 2) y manifestaron su voluntad de formar parte de un corregimiento. Durante la misión de marzo de 2008, la comunidad de Valle de Risco había expresado por escrito su deseo de no ser anexada a la comarca, mientras que la comunidad de Nance de Risco aún no había tomado una decisión al respecto. El 19 de abril de 2008, los líderes de la comunidad de Nance de Risco enviaron al Proyecto una carta en la que se negaban categóricamente a conformar un área anexa. Estas comunidades también cuestionaron el proceso de consulta y señalaron que preferían ser parte de un corregimiento antes que un área anexa de la comarca Ngöbe-Buglé. Dadas las dudas planteadas por los Segundos Solicitantes acerca de la pertinencia de las consultas en relación con la decisión de ser o no anexados a la comarca, el 7 de abril de 2009, la Gerencia solicitó al Gobierno que presentara un informe detallado acerca del proceso de consulta antes de finalizar la legalización de las áreas anexas.</p> |
| 5. | <p>La Ley n.º 72 de 2008</p> <p>...el Gobierno de Panamá y PRONAT promovieron la creación del proyecto de ley de tierras colectivas que la Asamblea Nacional de Diputados aprobó el 3 de diciembre de 2008... Hacia fines de diciembre... el Presidente de Panamá aprobó esa Ley [Ley n.º 72], que instituye un régimen de derechos comunitarios colectivos a la tierra y prohíbe específicamente la creación de las áreas anexas.</p> <p>...esta nueva ley [Ley n.º 72] es una violación flagrante y severa de la única verdadera aspiración de las comunidades de las áreas anexas, que consiste en la creación de un marco jurídico que respete su cultura y todas las formas de la vida política del pueblo Ngöbe-Buglé.</p> <p>[Un] diputado...presentó a la Asamblea Nacional un proyecto según el cual las comunidades designadas como áreas anexas por la Ley n.º 10 del 7 de marzo 1997 se convierten en áreas nacionales.</p> | <p>La Gerencia considera que la Ley de tierras colectivas refleja un esfuerzo importante por mejorar la situación de los pueblos indígenas de Panamá. La Gerencia señala que esa Ley contó con el apoyo de otros grupos indígenas. La Gerencia coincidió con el apoyo del Proyecto al proceso de consulta relacionado con la Ley de tierras colectivas.</p> <p>Dado que la Ley n.º 72 de 2008 no menciona las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé ni sustituye a la Ley n.º 10 de 1997, la Gerencia entiende que la Ley n.º 72 de 2008 no se aplica a las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé. Por lo tanto, sobre la base de la información disponible, la Gerencia entiende que esa Ley no excluye las aspiraciones de las comunidades de las áreas anexas de contar con un marco jurídico que respete sus culturas y todas las formas de vida política.</p> <p>De cualquier modo, teniendo en cuenta la importancia del planteo de los Segundos Solicitantes relacionado con la Ley n.º 72 de 2008, el 7 de abril de 2009, la Gerencia solicitó más aclaraciones al Gobierno en relación con cómo pretende aplicar esta Ley a las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé en el contexto de la puesta en marcha del Proyecto y en relación con la Ley n.º 18 de 2009, de reciente aprobación. La Gerencia espera una respuesta a esa solicitud y tomará medidas adicionales si no la recibe a la brevedad.</p> <p>La Gerencia entiende que los Segundos Solicitantes se refieren a la Ley n.º 18 de 2009. Si bien los Segundos Solicitantes se refieren a un proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional, la Gerencia supo el 30 de marzo de 2009 que esa Ley ya había sido promulgada el 26 de febrero de 2009 y publicada el 4 de marzo de 2009. La Gerencia no conoce ninguna información que indique que el Proyecto promovió esa Ley. La Gerencia tomó conocimiento recientemente de que esa Ley crea corregimientos en los distritos de Chiriquí Grande y Changuinola de la provincia de Bocas del Toro, lo que puede afectar la condición de ciertas áreas anexas Ngöbe-Buglé. Por consiguiente, el 7 de abril de</p> |

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----------|--|--|
| | | <p>2009, la Gerencia solicitó aclaraciones al Gobierno de Panamá sobre las consecuencias de la Ley para la ejecución del Proyecto en esas áreas.</p> |
| <p>6.</p> | <p>Resumen de cumplimiento con la OD 4.20</p> <p>...el Banco Mundial no hizo cumplir sus políticas operativas relacionadas con los pueblos indígenas.</p> | <p>Durante la preparación del Proyecto, se emprendió una evaluación social integral, que incluyó consultas con distintos grupos, incluidos los representantes de los pueblos indígenas. En el Anexo 12 del Documento de evaluación inicial se incorporó un resumen de la evaluación social relevante para los pueblos indígenas, denominada "estrategia de pueblos indígenas". Si bien esta estrategia contiene los elementos clave de un PDPI e incluía un subcomponente específicamente dirigido a los pueblos indígenas, no incluía, por ejemplo, un análisis detallado de las formas de organización de los grupos indígenas locales ni de los mecanismos de ejecución. La Gerencia reconoce que no se preparó un PDPI separado o independiente en función de la OD 4.20. Si bien se elaboró una versión preliminar de la versión en español de la estrategia, no se publicó una versión final del documento ni de la evaluación social en español en Panamá o en inglés en el Infoshop sino hasta la publicación del Documento de evaluación inicial. La Gerencia reconoce que esto es importante, ya que la falta de un documento independiente dificulta que los grupos clave de partes interesadas, incluidas las comunidades indígenas de Panamá, estén al tanto de los derechos que tienen en el contexto del Proyecto.</p> <p>En el contexto de la preparación de la operación que se propone de financiamiento adicional para el Proyecto, en 2008, se terminó de elaborar una evaluación social y el PDPI correspondiente, publicados en el sitio web del Proyecto en diciembre de 2008. La Gerencia considera que, en el contexto del Proyecto actual, esto no cumple totalmente con los requisitos de la OD 4.20, ya que la evaluación social y el PDPI de 2008 no abordan a todos los pueblos indígenas del Proyecto, incluidos los Solicitantes. Por consiguiente, la Gerencia respaldará trabajos adicionales para que el Proyecto finalice estas tareas y para que se publique un PDPI que satisfaga los requisitos de las políticas del Banco. Se espera que esto esté terminado en agosto de 2009.</p> <p>La Gerencia está de acuerdo con los Segundos Solicitantes en que el Proyecto no demostró totalmente el principio de participación informada en relación con la delimitación de las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé en algunas de las actividades relacionadas con el Proyecto. Las áreas en las que se concluyó que el enfoque del Proyecto era deficiente se relacionan con las consultas, el acceso a la información y los métodos de medición relativos a las áreas anexas. Sin embargo, la Gerencia sostiene que, cuando descubrió estas brechas durante las misiones de enero y marzo de 2008, recomendó varias medidas para que el Proyecto las zanjara y, como se describe en el Punto 7, tomó medidas adicionales con tres misiones de supervisión para garantizar que se cumpliera la política del Banco. La Gerencia está dando el paso adicional de solicitar que el Proyecto presente un informe final sobre las consultas y el trabajo realizado en las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé.</p> |

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----|---|--|
| | OD 13.05, Supervisión del Proyecto | |
| 7. | <p>Respuesta del Banco a las inquietudes</p> <p>...a pedido de las comunidades del área anexa y las islas de la provincia de Bocas del Toro, se llevó a cabo una primera reunión con el personal residente del Banco Mundial en Panamá, en las oficinas del PRONAT, en el pueblo de Changuinola. En esa reunión, expresamos nuestra inquietud al personal del BM y al Gobierno de Panamá sobre la negligencia y las irregularidades del PRONAT que afectan directamente los derechos a la tierra de las comunidades Ngöbe en Bocas del Toro y en las áreas anexas que quedaron fuera de los límites de la región de Ngöbe-Buglé. Durante esa reunión, se obtuvo el compromiso de evaluar el programa de acuerdo con nuestra solicitud.</p> <p>...durante una segunda reunión, que se llevó a cabo en la isla de Bocas del Toro en enero de 2008 a pedido de los habitantes del Bosque Protector de Palo Seco y del Archipiélago, se notificó al personal residente del Banco Mundial en Panamá de que las comunidades informarían al Directorio Ejecutivo en Washington sobre las irregulares del PRONAT. El personal residente del Banco Mundial en Panamá nos solicitó que no lo hiciéramos y prometió concurrir al segundo congreso del área anexa, que se celebraría el 2 de marzo de 2008, a fin de responder a nuestra solicitud. Ningún miembro del personal del Banco Mundial concurre al congreso y, hasta el momento, no hemos obtenido respuesta.</p> | <p>La Gerencia manifiesta que concuerda con los Segundos Solicitantes en que, el 31 de enero de 2008, el personal del Banco se reunió con los Segundos Solicitantes en Bocas del Toro y tomó nota de sus inquietudes en cuanto al Proyecto. En esa reunión, los Segundos Solicitantes plantearon varias inquietudes, algunas de las cuales no tenían relación con el Proyecto ni con las actividades que cuentan con la asistencia del Banco. En cuanto al Proyecto, las inquietudes principales estaban relacionadas con el proceso de consulta y las actividades de delimitación de tierras de las áreas anexas.</p> <p>La Gerencia señala que ninguno de los cuatro miembros del personal del Banco que se encontraban presentes en la segunda reunión, ese mismo día, recuerda haber solicitado a los Segundos Solicitantes que se abstuvieran de enviar una queja al Directorio Ejecutivo ni a nadie en Washington. Si bien el personal del Banco expresó voluntad e interés para realizar nuevas reuniones e interacciones, la Gerencia no recuerda haber recibido más información en relación con los detalles del suceso. El personal del Banco que estaba presente en la reunión no recuerda haberse comprometido a concurrir al congreso mencionado ni haber recibido nuevos datos relacionados con los detalles de ese congreso.</p> <p>No obstante, la Gerencia señala que realizó un seguimiento de las inquietudes de los Segundos Solicitantes. Entre el 3 y el 14 de marzo de 2008, una misión del Banco —acompañada por el Cacique de Ngöbe-Buglé y los dos caciques de las áreas anexas— visitó nueve de las 15 áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro para evaluar el trabajo que está realizando el Proyecto en esas áreas. La Misión confirmó que el Proyecto realizó consultas en las áreas, pero también identificó varias deficiencias en el proceso de consulta. Asimismo, la misión señaló la falta de conocimiento del personal del Proyecto acerca de la evaluación social y la estrategia de pueblos indígenas del Proyecto. La misión hizo nueve recomendaciones específicas y solicitó al personal del Proyecto que elaborara un plan de consultas.</p> <p>Una misión de supervisión posterior, en junio, realizó una revisión integral de todo el subcomponente relacionado con los territorios de los pueblos indígenas. La misión del Banco acordó con el personal del Proyecto la preparación de un plan de acción y un plan de consulta. El plan de acción incluía, entre otras cosas,</p> |

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----|--|---|
| | <p>Esas acciones del PRONAT violan nuestros derechos a la ocupación de la tierra, nuestros derechos humanos y los acuerdos y tratados internacionales de los que Panamá es parte, además de las políticas estratégicas y operativas del Banco acerca de los pueblos indígenas.</p> <p>Este caso se denunció a la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator de las Naciones Unidas</p> | <p>estudios sobre la tenencia de la tierra, actividades de resolución de conflicto, además de otras actividades contempladas en ese subcomponente. El plan de consultas apuntaba a mejorar la calidad de estas.</p> <p>En la misión de supervisión de julio de 2008, el Proyecto presentó un plan de acción al personal del Banco para las actividades antes mencionadas, un cronograma y un presupuesto para terminar la puesta en marcha de este subcomponente. El plan también incluía disposiciones relacionadas con las consultas. Se informó a la misión de supervisión que se había terminado la delimitación de 14 de las 15 áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé. En función de la información brindada por el personal del Proyecto en ese momento, no había razón para creer que las delimitaciones de las áreas anexas no se ajustaran a las expectativas de los beneficiarios.</p> <p>Durante una misión posterior en octubre de 2008, cuyo principal objetivo era la preparación de una operación de financiamiento adicional, el personal del Proyecto informó a la misión que estaban siguiendo los planes (relacionados con el Subcomponente 3.2 sobre los territorios de los pueblos indígenas) acordados durante la misión de julio de 2008. Teniendo en cuenta todo el espectro de temas tratados con el Gobierno para el financiamiento adicional, la misión de octubre de 2008 no tenía nada más por tratar en relación con las delimitaciones de las áreas anexas. Retrospectivamente, la Gerencia reconoce que perdió una oportunidad, por lo que tomó la medida adicional de solicitar que las autoridades del Gobierno presenten un informe sobre las consultas y el trabajo realizado en las áreas anexas de la comarca Ngöbe-Buglé.</p> <p>La Gerencia señala que, dado que tres caciques acompañaron las visitas sobre el terreno de marzo de 2008, el personal del Banco supuso que los caciques informarían a sus comunidades de los puntos esenciales de la misión del Banco. Retrospectivamente, la Gerencia reconoce que también podría haber informado directamente a los Segundos Solicitantes. La Gerencia trabajará en forma más periódica con los Segundos Solicitantes para informarlos y consultarlos acerca de medidas de seguimiento.</p> <p>Como se señaló antes, el objetivo del Proyecto consiste en modernizar el sistema de administración de tierras, que abarca las zonas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas. La Gerencia considera que, de ese modo, se apoya la importancia de los derechos humanos según se refleja en la OD 4.20.</p> <p>La Gerencia entiende la seriedad de los planteos y hará lo posible por responder a estas inquietudes. La Gerencia señala que, en tanto que algunos reclamos relacionados con los derechos humanos han sido tratados en varios foros, la política del Banco es no hacer comentarios sobre dichos procesos que</p> |

| N.º | Reclamación | Respuesta |
|-----|---|---|
| | sobre pueblos indígenas sin que el PRONAT emitiera ninguna declaración sobre la situación legal de este territorio. En cambio, la ANAM dijo que se trata de un área protegida, y el embajador Aristides Royo de la OEA afirmó en su declaración a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que nosotros no tenemos ningún derecho sobre esta. | incluyen a los Segundos Solicitantes y al Gobierno. |

ANEXO 3
CRONOLOGÍA DE LOS PRINCIPALES SUCESOS EN LA PREPARACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

| | |
|-------------------------------|---|
| 13 de mayo de 1999 | Revisión de la nota sobre la idea del Proyecto |
| 10 de diciembre de 1999 | Reunión de preparación |
| 16-27 de enero de 2000 | Misión de preevaluación |
| 21-23 de marzo de 2000 | Misión de preparación |
| 10-18 de abril de 2000 | Misión de preparación |
| 10-15 de septiembre de 2000 | Misión conjunta de evaluación y preparación (BIRF y BID) |
| 21 de noviembre de 2000 | Reunión de decisión |
| 21 de noviembre de 2000 | Misión de evaluación inicial |
| 14 de diciembre de 2000 | Negociaciones |
| 16 de enero de 2001 | Aprobación del Directorio (fecha original de cierre: 30 de septiembre de 2006) |
| 2 de abril de 2001 | Firma del Préstamo |
| 19 de julio de 2001 | Entrada en vigor |
| 12-16 de agosto de 2002 | Misión de supervisión |
| 27 de abril-2 de mayo de 2003 | Misión conjunta de supervisión (BIRF y BID) |
| 6-10 de octubre de 2003 | Misión de supervisión |
| 14-18 de octubre de 2004 | Misión de evaluación de mitad del período |
| Septiembre de 2004 | Nuevo gobierno del presidente Martín Torrijos |
| 15 de noviembre de 2004 | Misión de supervisión |
| 23-27 de mayo de 2005 | Misión de supervisión |
| 20-24 de junio de 2005 | Misión de supervisión |
| 20 de octubre de 2005 | Solicitud formal del Gobierno de reestructurar el Proyecto |
| 14-18 de noviembre de 2005 | Misión de supervisión |
| 11 de abril de 2006 | Aprobación del Directorio para la reestructuración (primer orden) |
| 23-25 de mayo de 2006 | Misión de supervisión |
| 23 de junio de 2006 | Entrada en vigor de la reestructuración (nueva fecha de cierre del 31 de diciembre de 2009) |
| 18-22 de diciembre de 2006 | Misión de supervisión |
| 5-9 de marzo de 2007 | Misión de supervisión |
| 13-18 de julio de 2007 | Misión de supervisión |

Panamá

| | |
|----------------------------------|---|
| 7-21 de diciembre de 2007 | Misión de supervisión |
| 30 de enero-2 de febrero de 2008 | Misión de supervisión, con visita a la provincia de Bocas del Toro y reunión con los Primeros y Segundos Solicitantes |
| 3-14 de marzo de 2008 | Misión de supervisión, con visita a la provincia de Bocas del Toro y reunión con los Primeros y Segundos Solicitantes |
| 8-13 de junio de 2008 | Misión de supervisión |
| 14-18 de julio de 2008 | Misión de supervisión |
| 9 de septiembre de 2008 | Solicitud formal del Gobierno de financiamiento adicional |
| 5-10 de octubre de 2008 | Misión de preparación del financiamiento adicional |
| 18 de diciembre de 2008 | La Gerencia informa al Gobierno de su decisión de suspender la preparación del financiamiento adicional |
| 16-20 de febrero de 2009 | Misión de supervisión del componente 2, con visita sobre el terreno |
| 11 de marzo de 2009 | El Panel de Inspección registra la Primera Solicitud |
| 20 de marzo de 2009 | El Panel de Inspección registra la Segunda Solicitud |

ANEXO 4

CRONOLOGÍA DE INTERACCIÓN DEL BANCO Y EL PROYECTO CON EL PUEBLO NASO

| | |
|----------------------------------|---|
| Marzo de 2001 a junio de 2004 | El Proyecto apoya a los talleres, consultas y estudios para la preparación del proyecto de ley de la comarca Naso. |
| Octubre de 2002 | El proyecto de ley de la comarca Naso se presenta a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional. |
| 4 de junio de 2004 | Nota de la Dirección Nacional de Política Indígena en al que se reconoce a Tito Santana como la máxima autoridad del pueblo Naso Teribe. |
| 24 de junio de 2004 | La Asamblea Nacional vota el proyecto de ley de la comarca Naso, que no se aprueba. |
| 6 de septiembre de 2004 | Se presenta a la Asamblea Nacional un nuevo proyecto de ley para la creación de la comarca Naso (proyecto de ley 19). |
| Septiembre de 2004 a fin de 2006 | El Proyecto apoya las actividades de delimitación y resolución de conflictos con Tito Santana y Valentín Santana, a favor del proyecto de ley de la comarca Naso. Posteriormente, el proceso de delimitación se interrumpe por conflictos internos. |
| 17 de abril de 2005 | Nota de la Dirección Nacional de Política Indígena en la que se reconoce a Tito Santana como la máxima autoridad del pueblo Naso Teribe. |
| Fin de 2005 | La Asamblea Nacional suspende el debate del proyecto de ley 19 para la creación de la comarca Naso. |
| Abril de 2007 | El Presidente crea una Comisión de Alto Nivel para comenzar el diálogo con los líderes indígenas sobre temas sociales y relativos a la tierra. |
| 2 de noviembre de 2007 | ACD escribe al Banco para expresar sus inquietudes acerca de: i) la no aprobación del proyecto de ley para la creación de la comarca Naso y ii) la negativa del Gobierno a reconocer a Valentín Santana. |
| 6 de diciembre de 2007 | Los Primeros Solicitantes escriben al Banco sobre las actividades del Proyecto con el pueblo Naso, entre otros temas, y solicitan una visita urgente del Banco al área. |
| 15 de enero de 2008 | El Banco informa al Gobierno de que visitará el área en enero. |
| 30 de enero de 2008 | Tito Santana solicita al Banco que se comuniquen únicamente con él. |
| 30 de enero-2 de febrero de 2008 | La misión de supervisión del Banco a Bocas del Toro se reúne con los Primeros Solicitantes y el grupo de Tito Santana. |
| 7 de marzo de 2008 | La misión de supervisión del Banco a Bocas del Toro se reúne con el grupo de Tito Santana pero no puede reunirse con los Primeros Solicitantes. |
| 13 de marzo de 2008 | El personal del Banco se reúne con los Primeros Solicitantes en la Oficina del Banco en la Ciudad de Panamá. |
| Abril-julio de 2008 | El personal del Banco y Akin Gump se reúnen dos veces e intercambian comunicaciones relativas al Proyecto. |
| 2 de mayo de 2008 | Tito Santana se queja al Banco de que este no interactúa solamente con él, como única autoridad oficial del pueblo Naso. |
| 27 de mayo de 2008 | Carta del representante del pueblo Bri Bri al Proyecto, en la que se insiste en el establecimiento de sus tierras colectivas. |
| 8-13 de junio de 2008 | La misión de supervisión del Banco acuerda con el Proyecto un plan de |

| | |
|---|---|
| | acción para facilitar la mediación entre ambas facciones Naso. |
| 11 de julio 2008 | El personal del Banco se reúne con Akin Gump en la ciudad de Washington y coincide en la importancia de que el Banco y Akin Gump promuevan ese proceso de mediación. |
| 14 de julio de 2008 | El Proyecto ofrece a Tito Santana y Valentín Santana mediación facilitada por la Pastoral Social Caritas. |
| 21 de agosto de 2008 | El Proyecto propone a Tito Santana y Valentín Santana una reunión en Changuinola a fin de continuar el diálogo para la creación de la comarca. |
| 9 de septiembre de 2008 | Después de varias interacciones con el Proyecto y el Banco, Akin Gump propone al Proyecto (con copia al Banco) que un experto de la OEA facilite una mediación. |
| 5 de octubre de 2008 | Los Primeros Solicitantes informan al Banco y al Proyecto de que se oponen a la Ley de tierras colectivas y proponen una mediación facilitada por un experto de la OEA. |
| 16 de octubre de 2008 | Tito Santana se queja al Banco de que este no interactúa solamente con él, como única autoridad oficial del pueblo Naso. |
| 6 de noviembre de 2008 | Akin Gump solicita apoyo del Gobierno (con copia al Banco) para la mediación facilitada por un experto de la OEA. |
| 17 de noviembre de 2008 | Akin Gump se reúne con el Banco en la Ciudad de Panamá y reitera el deseo de Valentín de una comarca. |
| 25 de noviembre de 2008 | Akin Gump solicita a la Gerencia una reunión urgente para analizar sus inquietudes en torno al Proyecto. |
| 3 de diciembre de 2008 | La Asamblea Nacional aprueba la Ley de tierras colectivas. |
| 5 de diciembre de 2008 | El Proyecto envía al Banco una copia de la Ley de tierras colectivas aprobada el 3 de diciembre de 2008. |
| 9 de diciembre de 2008 | El Banco solicita aclaraciones sobre el Artículo 17. |
| 10 de diciembre de 2008 | El Director del Proyecto envía al Banco aclaraciones sobre la Ley n.º 72 y su Artículo 17. |
| 11 de diciembre de 2008 | El personal del Banco se reúne con Akin Gump para debatir sus inquietudes. |
| 18 de diciembre de 2008 | El personal del Banco se reúne con las autoridades del proyecto a fin de: i) informarlas de la suspensión del financiamiento adicional y ii) solicitar que continúe la mediación. |
| 22 de diciembre de 2008 | El Proyecto ofrece financiar talleres con Tito Santana y Valentín Santana para facilitar la conciliación. |
| 30 de diciembre de 2008 | Se publica la Ley de tierras colectivas en la Gaceta Oficial |
| 25 de diciembre de 2008-mediados de febrero de 2009 | El Proyecto facilita talleres de consulta para elaborar una Carta Orgánica. |
| 11 de marzo de 2009 | El Panel del Inspección registra la Primera Solicitud, enviada el 25 de febrero de 2009. |

- 18 de marzo de 2009 La Gerencia solicita al Gobierno que no apruebe la Carta Orgánica antes de que la Gerencia tenga la oportunidad de intercambiar opiniones sobre su proceso de elaboración.
- 2 de abril de 2009 El Gobierno responde positivamente a la solicitud del Banco.

ANEXO 5

CRONOLOGÍA DE INTERACCIÓN DEL BANCO Y EL PROYECTO CON EL PUEBLO NGÖBE-BUGLÉ

| | |
|------------------------------------|--|
| 2004-05 | Primera etapa de demarcación de la comarca Ngöbe-Buglé: demarcación de límites en la provincia de Chiriquí (509 kilómetros). |
| 2006-07 | Segunda etapa de demarcación de la comarca Ngöbe-Buglé: demarcación de límites en la provincia de Veraguas (512 kilómetros). |
| 2007 hasta la fecha | Tercera etapa de demarcación de la comarca Ngöbe-Buglé: demarcación de 160 kilómetros hasta la fecha en la provincia de Bocas del Toro (67 kilómetros por demarcar). |
| Octubre de 2006 | Convenio entre el personal del Proyecto, los organismos de coejecución y representantes del pueblo Ngöbe-Buglé para resolver la situación de las áreas anexas en Bocas del Toro. |
| 8 de febrero de 2007 | Convenio entre el personal del Proyecto, los organismos de coejecución y representantes del pueblo Ngöbe-Buglé para iniciar el trabajo en las áreas anexas e incluir los trabajaderos. |
| Mediados de 2007 a fin de 2008 | El Proyecto realizó consultas en las 15 áreas anexas, que derivaron en su delimitación y en la presentación de resoluciones en cuanto al deseo de cada área anexa de formar o no formar parte de la comarca Ngöbe-Buglé. |
| 2 de noviembre de 2007 | ACD informa al Banco de sus inquietudes en cuanto al efecto negativo de los proyectos privados de desarrollo en los territorios Ngöbe-Buglé. |
| 6 de diciembre de 2007 | Los Segundos Solicitantes escriben al Banco sobre las actividades del Proyecto en las áreas anexas, entre otros temas, y solicitan una visita urgente del Banco al área. |
| 15-16 de enero de 2008 | El Banco informa al Gobierno y a los Segundos Solicitantes de que visitará el área en enero. |
| 30 de enero - 2 de febrero de 2008 | La misión de supervisión del Banco a Bocas del Toro se reúne con los Segundos Solicitantes, acompañados del Cacique General Ngöbe-Buglé. |
| 14 de febrero de 2008 | El Cacique General solicita al Banco que se comunique directamente con él. |
| 3 de marzo de 2008 | El Banco informa al Cacique General Ngöbe-Buglé de que reconoce a las autoridades tradicionales pero debe oír a todos los grupos. |
| 3-14 de marzo de 2008 | El personal del Banco participa como observador en las visitas y consultas del Proyecto en nueve áreas anexas (cinco en las islas y cuatro en el continente). |
| Abril y mayo de 2008 | ACD y el Proyecto intercambian varias cartas (con copia al Banco) en las que discrepan con respecto al proceso de delimitación de Valle de Risco y Nance de Risco. |
| 8-13 de junio de 2008 | La misión de supervisión del Banco realiza una evaluación detallada de la ejecución del componente 3.2 y solicita un plan de acción para las áreas anexas. |

| | |
|-------------------------|--|
| 14-18 de julio de 2008 | El Proyecto presenta un plan de acción para completar las tareas en las áreas anexas. |
| 5-10 de octubre de 2008 | Misión de preparación del financiamiento adicional. El Proyecto informa al Banco de que se está ejecutando el plan de acción presentado en julio. |
| 20 de marzo de 2009 | El Panel de Inspección registra la Segunda Solicitud, recibida el 25 de febrero de 2009. |
| 7 de abril de 2009 | La Gerencia solicita al Gobierno que no legalice las áreas anexas antes de que la Gerencia tenga oportunidad de intercambiar opiniones acerca del proceso de delimitación. |

ANEXO 6
LISTADO DE LEYES Y DECRETOS EJECUTIVOS MENCIONADOS EN LA RESPUESTA DE LA GERENCIA

Constitución de la República de Panamá.

Ley n.º 10 de 1997 “Por la cual se crea la comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas”

Decreto Ejecutivo n.º 194 de 1999, “Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la comarca Ngöbe-Buglé.”

Decreto Ejecutivo n.º 124 de 2001, “Por el cual se establece la estructura del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y se designan algunas funciones.”

Ley n.º 2 de 2006, “Que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico, y dicta otras disposiciones.”

Ley n.º 24 de 2006, “Que declara de orden público y de interés social las actividades de regulación y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones.”

Decreto Ejecutivo n.º 228 de 2006, “Que regula la Ley 24 del 5 de julio de 2006, “que declara de orden público y de interés social las actividades de regulación y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones.”

Ley n.º 72 de 2008, “Que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas.”

Ley n.º 18 de 2009, “Que crea corregimientos en los distritos de Chiriquí Grande y Changuinola en la provincia de Bocas del Toro.”

ANNEX 7.1

UNOFFICIAL TRANSLATION OF LAW 10 OF 1997

G.O. [Official Gazette] 23242

**LAW No. 10
of March 7, 1997**

**WHEREBY THE NGÖBE-BUGLE COMARCA IS CREATED AND OTHER
MEASURES ARE TAKEN**

THE LEGISLATIVE ASSEMBLY

DECREES:

Chapter I

Creation and Delimitation

Article 1. The Ngöbe-Bugle Comarca is created, in accordance with the Political Constitution and national laws, as a special political division in the territory of the Republic of Panama, formed by three large regions extending over part of the continental and insular portion of the provinces of Bocas del Toro, Chiriquí and Veraguas, and its organization and operation are subject to the Political Constitution, the Law and the Organic Charter.

These regions are divided into districts and *corregimientos comarcales*, whose organization, administration and operation are subject to the special regime established in this Law, to the Organic Charter and to the Political Constitution.

Article 2. The Ngöbe-Bugle Comarca is constituted by the land area contained within the following limits:

[Section not translated, per instructions.]

ANNEXED AREAS IN THE PROVINCE OF BOCAS DEL TORO

The annexed areas in the province of Bocas del Toro are constituted by the communities inhabited by over 300 indigenous persons, and include the populations of La Gloria, Milla Siete y Medio, Junquito (corregimiento of Changuinola); Nuevo Paraíso, Valle Riscó, Nance de Riscó, Río Oeste, Miraflores, Quebrada Pastor (corregimiento of Almirante); Yorkín (corregimiento of Guabito); Salt Creek (corregimiento of Bastimentos); Isla Tigre, Chacol, Cayo de Agua (corregimiento of Punta Laurel); and San Cristóbal (corregimiento of Bocas del Toro).

These communities or populations defined as annexed areas shall be delimited by the Agrarian Reform, the National Commission on Boundaries, the Electoral Court, the municipality to which they currently belong, and by two representatives of the Regional Congress.

Paragraph. The institutions shall be granted a period of no more than twenty months to conduct the corresponding delimitations, which must be submitted by the Executive Agency to the Legislative Assembly for its approval.

[Section not translated, per instructions.]

Article 3. The boundaries of the regions of the Ngöbe-Bugle Comarca shall be defined by taking into consideration their location in both the continental and insular areas in the provinces of Bocas del Toro, Chiriquí and Veraguas.

The boundaries of this Comarca and those of each region shall be defined on site by the Agrarian Reform Bureau of the Ministry of Agricultural and Livestock Development and the National Commission on Boundaries, with the collaboration of the National Bureau of Indigenous Policy of the Ministry of Governance and Justice, a representative of the respective Regional Congress, a representative of the Inter-provincial Committee for the Defense of the Lands of Peasants and Farmers—Chiriquí and Veraguas (CIPTCP), the Electoral Court, the National Bureau of Cadastre and the Department of Census and Statistics of the Office of the Comptroller General of the Republic, in accordance with the areas and conditions indicated in this Law, for each of the three regional polygons. The physical definition of the boundaries of the Comarca and of the territories and communities shall be conducted in a period of no more than thirty months from this Law's date of effectiveness, and in accordance with land tenure censuses conducted by the Agrarian Reform Bureau of the Ministry of Agricultural and Livestock Development for the preparation of this Law.

Article 4. The communities located in continental and insular lands of the provinces of Bocas del Toro, Chiriquí and Veraguas, which are described in the boundaries established for the Comarca, shall form part of the special political division of the Ngöbe-Bugle Comarca as annexed areas.

Article 5. The current districts of Bocas del Toro and Chiriquí Grande, in the province of Bocas del Toro; Remedios, San Félix, San Lorenzo and Tolé, in the province of Chiriquí; and Cañazas and Las Palmas, in the province of Veraguas shall continue as such and shall encompass land areas and corregimientos not included within the Comarca.

The corregimientos that form the current districts of Bocas del Toro, Chiriquí Grande, Tolé, Remedios, San Félix, San Lorenzo, Las Palmas and Cañazas, which by reason of the new delimitation remain within the Ngöbe-Bugle Comarca, shall be incorporated in the new jurisdictions of the administrative districts that are constituted.

Paragraph. The land surface that is separated from the current corregimientos, by reason of the new delimitation, may be constituted as a new corregimiento or may join the jurisdiction of any of the closest corregimientos located on both sides of the boundary of the Ngöbe-Bugle Comarca.

Article 7. From the date of this Law's effectiveness, the relevant agencies are authorized to conduct the administrative and electoral reorganization of the jurisdictions, the comarca regions and communities or annexed areas of the Comarca, in a period of no more than twenty four months. The positions subject to popular election shall be filled in accordance with provisions in the Political Constitution and the Electoral Code.

In no case shall this reorganization decrease the number of current legislators of the provinces of Bocas del Toro, Chiriquí and Veraguas. The regrouping of corregimientos and populations for the Comarca's establishment in the respective provinces must guarantee the election of the number of legislators who correspond to the Comarca.

Article 8. In order to comply with the comarca organization and delimitation, the State shall include in the General Budget of the State the necessary budget items.

Chapter III

Land Ownership Regime

The lands delimited under this Law constitute the collective property of the Ngöbe-Bugle Comarca, with the objective of achieving the cultural, economic and social well-being of its population; thus, private appropriation and transfer of such lands under any title is prohibited. The means of transmission, acquisition and modalities of use and enjoyment of ownership shall be conducted in accordance with the collective rules and practices of the Ngöbe-Bugle people.

Existing property titles and rights of possession, certified by the National Agrarian Reform Bureau, are recognized. Persons who hold such rights of possession may acquire ownership titles on these lands.

Paragraph 1. Only those properties that are registered in the respective inventory conducted by the National Agrarian Reform Bureau shall have the status of possessions in these lands.

Paragraph 2. Non-inventoried properties in the corregimiento of Santa Catalina, district of Bocas del Toro, province of Bocas del Toro, for the preparation of this Law, may be registered by the Agrarian Reform in a period of no more than six months, if their possessors request the recognition of the right of possession.

Article 10. The sale of private properties, as well as of the improvements existing within the Comarca, may be conducted provided that first choice is offered to the Ngöbe-Bugle Comarca. For such purposes, the offer must be sent in writing to the corresponding comarca mayor, who will have up to ninety days to accept or reject it, and an additional ninety days to formalize the transaction. If this right of choice and perfecting the transaction is not used, the person offering the property shall be authorized to sell to third parties but at a price not lower than that offered to the Comarca.

If the private property is acquired by a third party, this new owner shall agree to fulfill the rules established in this Law. Any title or right of possession obtained that is contrary to the provisions in this Law shall be void.

Article 11. Rights of possession shall be transferrable due to death, and the heirs should continue working on or inhabiting the land so that their rights can be recognized, through a procedure submitted to the Agrarian Reform, and sent to the comarca mayor and the area's traditional comarca authorities.

The transfer of the heirs' rights of possession due to acts among the living shall be subject to the right of first choice in favor of the Comarca, established in this Law.

Paragraph. The voluntary abandonment, without pressure or justified cause, of the use of lands with rights of possession for a period of more than two years shall allow these lands to be claimed so that they can be incorporated for the collective use of the Ngöbe-Bugle Comarca. The traditional authority shall make this request to the corresponding comarca mayor, who will submit it to the Agrarian Reform which will resolve it subject to investigation, with transfer to those affected. Once this claim is settled favorably, those lands will form part of the collective property of the Ngöbe-Bugle Comarca, subject to compliance with legal formalities. The Organic Charter shall establish said procedures.

Article 12. The State and the indigenous authorities shall guarantee and respect the right of use and enjoyment of private lands, indigenous and non-indigenous rights of possession, as well as

collective ownership, within the Ngöbe-Bugle Comarca, and shall promote peaceful coexistence within and outside this jurisdiction.

Article 13. Any real estate property, acquired through purchase, barter, donation or incorporation by the Comarca municipalities, within the Ngöbe-Bugle Comarca, shall form part of the collective property of this Comarca, following the procedures established in the Law.

Article 14. The regime for the use or enjoyment of lands slated for collective use by the inhabitants of the Ngöbe-Bugle Comarca shall be regulated in the Organic Charter, with equal rights, following the rules established in the Political Constitution and in accordance with the traditions of the Ngöbe-Bugle people.

Article 15. The traditional indigenous authorities shall duly administer the beneficial use of collective lands, in accordance with the procedures established in the Organic Charter, for the benefit of all residents of the Ngöbe- Buglé Comarca, with equal opportunities for all.

Article 16. The State shall recognize the property titles and rights of possession of all indigenous persons of the Ngöbe-Bugle ethnic group, residing in the area, who are outside the Comarca's boundaries established in accordance with current legal provisions and in accordance with the land tenure inventory conducted by the Agrarian Reform for the preparation of this Law.

Chapter III Governance and Administration

Article 17. The State recognizes the existence of the General Congress of the Comarca as the chief agency for the ethnic and cultural expression and decision making of the Ngöbe-Bugle people. It also recognizes the Local Comarca Congresses for conserving and strengthening the traditions, languages, cultures, unity and integrity of their inhabitants, for economic and social development. Their organization and operation shall be governed by the rules stemming from the Political Constitution, the Law and the Organic Charter.

Article 18. The decisions and resolutions stemming from the Congresses must be subject to the constitutional principles and current laws of the Republic, compliance with which is common for all Panamanian citizens. In the case of violations of the rights of third parties, such decisions may be appealed by those affected, in accordance with the legal rules established in the law and whose procedure must be established in the Organic Charter.

Paragraph. The Organic Charter shall establish the manner in which the General, Regional and Local Congresses will operate and be organized, as well as the manner in which their leaders are elected. Likewise, the Organic Charter shall establish, adjusted to the Constitution and the laws of the Republic, the duties, functions and rights of comarca and elected traditional authorities.

Article 19. The General Congress may appoint permanent or special commissions and these shall safeguard the development of the Ngöbe-Bugle community. The Organic Charter shall regulate their operation.

Article 20. In addition to the General Congress and the Regional Congresses, the Comarca Communication Council shall operate in the Comarca; it shall promote, coordinate and reconcile the activities that are aimed at the integrated development of the Comarca and shall serve as a consultation agency, in accordance with articles 252 and 253 of the Political Constitution.

Article 21. Upon the effectiveness of this Law, the General Congress and the Regional and Local Congresses shall reorganize their traditional administrative authorities, as stipulated in the present Law.

The General Congress shall have a period of no more than two years to determine the term of their respective authorities.

Article 22. The Comarca Coordination Council shall be composed of the corregimiento representatives, the comarca governor, the general chief, the three regional chiefs, the president of the General Congress and the presidents of the Regional Congresses, with voting rights. The following will participate only with the right to speak but not to vote:

1. The representatives of ministries and of autonomous and semi-autonomous State institutions.
2. The legislators of electoral jurisdictions who, as mandated by the Law, were elected in the jurisdictions of the Ngöbe-Bugle Comarca.

Article 23. The Organic Charter shall create Regional Coordination Councils, with the function of participating in the preparation of the region's integrated development plans and in the promotion, evaluation, formulation and implementation of programs.

Article 24. The State recognizes the following traditional authorities of the Ngöbe-Bugle Comarca:

1. The general chief [cacique]
2. The regional chief [cacique]
3. The local chief [cacique]
4. The immediate chief [jefe]
5. The community spokesperson

Their functions shall be those stipulated in the Political Constitution, the Law and the Organic Charter.

Article 25. The Comarca's maximum traditional authority is the general chief, who will have two alternates, elected by the General Congress, through a democratic popular vote, for a period of six years. This election shall be conducted by the General Congress, according to the democratic procedures established in the Organic Charter, based on procedural rules and in accordance with principles established in the Political Constitution.

Likewise, regional and local chiefs shall be elected by their respective Regional and Local Congresses. The Electoral Court shall supervise the elections.

Article 26. Both the general chief and the regional and local chief may be reelected, and may be removed from their positions when they commit duly proven violations to the Organic Charter and the laws of the Republic, or when they commit crimes or misdemeanors clearly defined in the Law.

Paragraph. In the case of temporary or definitive suspension of a traditional authority, the first alternate shall assume the position, as established in the Organic Charter.

Article 27. The general chief's functions and duties are:

1. To coordinate and collaborate with national government and traditional authorities to harmoniously carry out his functions within the Comarca.
2. To represent the Ngöbe-Bugle people and the Comarca.
3. To present a report on his administration to the General Congress.
4. To coordinate, jointly with regional agencies and state and traditional authorities, activities and programs to benefit the communities.
5. To attend the General Congress.
6. To seek peaceful coexistence and understanding between citizens and communities.
7. Any other duty assigned to him by the Organic Charter, in line with the traditions and customs of the population, and that benefits the sustainable economic, cultural, social and moral development of the Ngöbe-Bugle people.

Article 28. In each region there will be a regional chief and two alternates, who will be elected democratically by the corresponding Regional Congress. The regional chief will be the maximum traditional authority of his respective region. The Organic Charter shall establish his functions, as well as coordination and collaboration with the other authorities.

Article 29. The traditional authority of the comarca district is called the local chief, who will be elected democratically, along with two alternates, by the Local Congress.

Article 30. The general chief, the regional and local chiefs of the Ngöbe-Bugle Comarca are the traditional authorities within their respective jurisdictions, and their decisions may be appealed to the higher ranking authority and to the General Congress, in accordance with stipulations in the Organic Charter.

Article 31. The traditional authority of the corregimiento is called the immediate chief who shall be appointed by the local chief from a short-list presented by the spokespersons of the corregimiento's communities. His functions shall be established in the Organic Charter.

The immediate chiefs may be removed by the local chief, subject to consultation with the respective spokespersons.

Article 32. Spokespersons shall be elected by the communities and may be appointed by the corregidor to carry out the functions of regidores. Their functions shall be those indicated in the Organic Charter.

Article 33. In the Ngöbe-Bugle Comarca, there will be a comarca governor, freely appointed and removed by the Executive Agency, who shall represent the President of the Republic and the Executive Agency, with the same functions that, currently and in the future, provincial governors have, provided that they are compatible with the present Law.

Article 34. The functions of the comarca governor are:

1. To represent the Executive Agency at comarca level.
2. To present to the central government the Comarca's needs, and thus coordinate with traditional and elected authorities as well as with corresponding State institutions.
3. To inform the General Congress and the Regional Congress, as well as the Executive Agency, about his activities.
4. To coordinate with the general chief, regional chiefs and presidents of congresses.
5. To contribute to the preparation of the budget and to coordinate, guide, reconcile, aid and ensure that works and programs that promote integrated development are conducted, as

well as the healthy coexistence of the population among themselves and between national government staff and traditional and elected authorities.

6. Other functions that the Law specifies for provincial governors.

Article 35. The budget of the Ministry of Governance and Justice shall consider a budget item for the payment of the salaries of the comarca governor, the general chief, the regional chiefs and the local chiefs of the Comarca, according to their ranking, understanding that alternates will only receive such salary in the periods when they legally occupy the official positions of their superiors.

Paragraph. The State shall provide the resources for the functioning of the comarca government as well as the staff required, and the resources for the payment of salaries considered in this Law or that in the future may be considered necessary, for the proper functioning of the Comarca.

Article 36. In each comarca district there will be comarca mayor, head of the Comarca's municipal administration, who shall be elected by direct popular vote for a period of five years. The State shall provide him with technical assistance through the National Bureau of Local Governments of the Ministry of Governance and Justice, for the proper municipal administration of the Comarca.

Article 37. The comarca districts shall observe the municipal fiscal regime of the Republic and carry out the municipal administration system in the Organic Charter, in accordance with the Political Constitution and other laws of the Republic.

Article 38. The Comarca Municipal Council is the autonomous political organization of the Ngöbe-Bugle community and will have the functions established by the Constitution and the laws of the Republic for municipal councils. It shall be composed of the district's corregimiento representatives, who will have voting rights; but the comarca mayor, the local chief, the comarca treasurer, the president of the Regional Congress, the regional chief and the president Local Congress may speak but will not have voting rights.

Article 39. In the Comarca, where there are populations of indigenous and non-indigenous ethnic groups, a Peace and Reconciliation Committee is created at regional and local level, composed of a representative chosen by each ethnic group or population group: one by each ethnic group, and one by the non-indigenous population.

The Peace and Reconciliation Committee shall have the mission of promoting recognition of and respect for the rights of each population group within the Comarca. The Organic Charter shall regulate the procedure to be followed.

Chapter IV Administration of Justice

Article 40. The Judicial Agency and the Office of the Attorney General [Ministerio Público] shall create in the Comarca the courts, government attorney's offices [fiscalías] and positions [personerías] needed for the administration of justice. Their organization, operation and appointment of personnel shall be subject the current legal provisions.

The administration of justice in the Comarca shall be conducted in accordance with the Political Constitution and the Law, taking into account the cultural situation of the area and in accordance with the principle of healthy criticism.

Article 41. The Comarca authorities shall cooperate with judicial and police authorities in the investigation of crimes, misdemeanors and other violations of the Law.

Chapter V Economy

Article 42. The national government shall annually guarantee, under the General State Budget, the necessary budget items for the proper administration, investment and integrated development of the Ngöbe-Bugle Comarca, which shall be channeled through State institutions with the collaboration of the General, Regional and Local Congresses, and these budget items shall be used according to the plans and programs prepared by the corresponding government authorities, in coordination with indigenous authorities.

The Ministry of Planning and Economic Policy shall design and develop economic self-management policies, and seek financial resources for community development.

It will also prepare the methodology for the preparation of documents that generate projects and are channeled through the General State Budget. The Office of the Comptroller General of the Republic shall oversee the correct use of State resources in the Comarca.

Article 43. The Ngöbe-Bugle Comarca, through the relevant agencies, shall plan and promote sustainable integrated development projects in the communities, with the proper inter-institutional coordination. For these purposes, the State shall provide technical and financial assistance, and the means for marketing and commercializing agricultural, industrial, handicraft production, tourism, etc. will be created.

Article 44. The inhabitants of the Comarca shall receive special consideration from credit agencies in order to carry out credit operations or receive subsidies. The State shall create mechanisms to facilitate the most effective way for the Comarca's producers to obtain credit from public financial entities, through the establishment of forms that are effective for both parties. Likewise, the Comarca may channel resources through credit entities that offer favorable conditions for their self-management projects. The Comarca's districts may also receive grants for any public or private entity, whether an individual or corporation, national or foreign, for the operation of integrated or community development projects. These grants are deductible from the income tax. The Organic Charter shall develop the corresponding procedures.

Article 45. Each ministry or autonomous or semi-autonomous entity may create bureaus or agencies for providing services and for executing budgets or projects, with the aim of promoting sustainable development through activities or programs that are carried out in the Ngöbe-Bugle Comarca, taking into account the multicultural situation of the Comarca.

Article 46. A Commission is created at the highest level for the planning and promotion of the integrated development of the Comarca, with the representation of ministries and state entities, as well as the presidents of Regional Congresses, regional comarca chiefs and the comarca governor, who will seek the most favorable means of achieving the population's participation in the integrated development plans of the Panamanian nation, taking into account their cultural diversity, in accordance with stipulations in the Political Constitution and the Law.

Chapter VI Natural Resources

Article 47. The State is obliged to guarantee adequate compensation, seeking the improvement of the quality of life of those affected, if populations or persons must be moved or relocated due to development plans or projects. In such cases, the necessary consultation, communication and participation mechanisms will be promoted among the Comarca's authorities and the population.

Article 48. The exploration and use of natural resources, salt works, mines, waters, quarries, and mineral deposits of all sorts that are found in the Ngöbe-Bugle Comarca may be carried out under the execution of industrial, agricultural, tourism, mining and energy, and roads development plans and projects, and communications or other projects that benefit the country, in accordance with provisions in the national legislation.

In these cases, the State and the concessionaire shall develop a dissemination program, so that indigenous authorities and communities are informed and may voluntarily present their viewpoints on such projects, which must ensure the population's rights in benefit of and in compliance with the principles of sustainable development and ecological protection, seeking their participation.

In cases where extraction or use is feasible, a prior environmental impact study shall be required, and must include the social impact, taking into consideration the cultural features of the affected population. The result of the study must be presented to the relevant authority, who will give a copy to the indigenous authorities, through the Comarca Coordination Council, so that they can present their observations in a period of no more than thirty days.

Labor relations between the concessionaires for the extraction or use of natural resources and the workers shall be governed by provisions in the Political Constitution and in current labor laws.

Article 49. A tourism development commission is created in each of the Comarca's regions for the preparation of the sustainable tourism development plan and the supervision of project execution, in order to develop areas with tourism development potential. This Commission shall be composed of the Panamanian Institute of Tourism, which will coordinate it, three representatives of the national government, the president of the Regional Congress, the mayor of the comarca district, the corregimiento representative, the regional chief of the respective area, the president of the General Congress and the governor of the Comarca.

Without prejudice to the rights of the Comarca and its inhabitants, according to the present Law and with the objective of promoting investment, a sustainable tourism development zone is created, extending 2000 meters from the coast to the mainland along the entire coast.

The tourism development commission, through the Panamanian Institute of Tourism, is authorized to approve concessions to private companies for tourism investment within the sustainable tourism development zone, for the term established by Law 8 of 1994. Before the concession is approved, the rights of the indigenous communities must be assured and guaranteed.

The resources that are generated under the granted concession will go directly to the respective municipalities and will be invested in works of general interest. The conditions and benefits of the concession will be developed in the Organic Charter.

Paragraph. For purposes of tourism or ecotourism development, the tourism development commission, in coordination with the respective Comarca Municipal Council, may create municipal tourism development zones, in accordance with provisions in the present Law.

Article 50. In addition to legal and constitutional powers, the National Institute of Renewable Natural Resources is also responsible, with the effective participation of the Comarca's authorities, for overseeing the conservation and rational use of renewable natural resources such as the flora or forest cover, soils, fauna and ground and surface waters within the Comarca.

Paragraph. There shall be no industrial development of the resources to which this article refers without the prior authorization of the National Institute of Renewable Natural Resources which shall coordinate, together with the Comarca's authorities, the conservation of the corresponding resources and shall elicit their cooperation to avoid plundering.

Article 51. The Bureau of Marine Resources of the Ministry of Commerce and Industry, together with the Comarca's authorities, is responsible for overseeing the conservation and rational use of marine and lake resources that lie within the Comarca's jurisdiction, in accordance with existing regulations.

Chapter VII Archeological Sites and Objects

Article 52. The cultural heritage of the Ngöbe-Bugle people includes the archeological sites and objects, historical documents and other movable or immovable property that are testimonies to their past and their ancestors and that are found in the area of the Comarca, which shall be subject to the custody of the Comarca's authorities, in coordination with the National Institute of Culture. For this purpose, research shall be promoted and museums or agencies shall be created within the Comarca to allow the preservation, protection, exhibition and recovery of the historical values of the Ngöbe-Bugle people or of any other culture.

Chapter VIII Culture, Education and Health

Article 53. The languages, cultures, traditions and customs of the Ngöbe-Bugle people are recognized; these shall be conserved and disseminated by relevant special agencies that will be created for this purpose and in which the Ngöbe-Bugle population shall participate.

Article 54. Bilingual-intercultural education shall be carried out in the Comarca, in accordance with provisions in Law 34 on Education, planned, organized and conducted by the Ministry of Education in coordination with relevant agencies, specialized educational entities and the Comarca's authorities.

Article 55. The State, through the Ministry of Health, shall conduct special programs in the Comarca in order to ensure the health of the Ngöbe-Bugle population, social assistance, comprehensive community, children's and family health plans, as well as activities for nutritional development that respond to the needs and unique features of local communities. For this purpose, it will provide economic resources, including a special budget, and will create the necessary agencies, without undermining the unique culture, customs and traditions.

The knowledge, innovations and practices of traditional medicine shall be respected, recognized, preserved and maintained.

In cases of epidemics or the emergence of any threat to public health, the Ministry of Health must take the necessary measures aimed at recovering or protecting health, for which it will have the cooperation of the Comarca's authorities.

For the proper execution of these programs, the Ministry of Health shall have the cooperation of other State institutions.

Chapter IX Electoral Jurisdictions

Article 56. For purposes of representation in the Legislative Assembly, electoral jurisdictions shall be created. For the representation of Comarca districts and the Comarca Municipal Councils, the corresponding reorganization shall be conducted in the Ngöbe-Bugle Comarca, subject to provisions in articles 141, 222 and 238 of the Political Constitution and the procedures established in the Electoral Code.

The Electoral Court shall conduct the corresponding study and propose the corresponding legislation, in coordination with the Executive Agency.

Chapter X Temporary Provisions

Article 57. Mayors and corregimiento representatives of the administrative districts created by this Law, and legislators shall be elected by direct vote in the next popular elections, and shall begin to carry out their duties from the date of the corresponding new constitutional period; meanwhile, the authorities, representatives and legislators currently elected in said jurisdictions shall continue to act and carry out their duties.

Chapter XI Final Provisions

Article 58. Escudo de Veraguas Island, which is part of the historic heritage of the Republic of Panama, may not be the subject of private appropriation.

Article 59. Without prejudice to stipulations in the current legislation, a 50-meter land strip will be assigned, within the Comarca's boundaries, on both sides of the oil pipeline, and a 100-meter strip on both sides of the Chiriquí Grande-Gualuca highway that will be allocated for its maintenance; and a 250-meter land strip for the construction of the road that will link Chiriquí Grande and Almirante, which will be determined on the basis of a study by the Ministry of Public Works and the Comarca's authorities. Likewise, the use of sources of rock material, hardpan, clay, sand or any other material needed for the construction and maintenance of public use works shall be guaranteed, subject to authorization by the Ministry of Public Works, at the site where they exist, even outside the reserved strip to which this article refers.

Prior to the construction of this road, an environmental impact study must be conducted, approved by the National Institute of Renewable Natural Resources and by the Comarca's authorities. The Executive Agency, through a decree, shall regulate the non-allocation of lands that are needed for the protection of the indigenous communities residing in the area.

The same criteria shall be used for the construction of any other means of communication in the Comarca.

Article 60. The present Law shall be developed and regulated through the Organic Charter, which shall be prepared by the Ministry of Governance and Justice, together with the Ngöbe-Bugle General Congress, and the different cultural groups residing in the Comarca shall be represented, for approval through a decree by the Executive Agency.

Article 61. This Law repeals Law 18 of 1934, Law 27 of 1958, as well as Resolution No. 120 of August 9, 1984 by the Ministry of Agricultural and Livestock Development and other laws and provisions not applicable to it; it is a public order and of social interest and it shall become effective upon the date of its enactment.

TO BE COMMUNICATED AND ENFORCED

Approved in the third debate at Justo Arosemena Palace, Panama City, on the 28th day of the month of January of one thousand nine hundred ninety seven.

The President
César A. Pardo R.

The General Secretary
Víctor M. de Gracia M.

NATIONAL ASSEMBLY, REPUBLIC OF PANAMA

ANNEX 7.2

UNOFFICIAL TRANSLATION OF LAW 72 OF 2008

Digitalized by the National Assembly

No. 26193

Official Digital Gazette, Tuesday, December 30, 2008

LAW 72
of December 23, 2008

Which establishes the special procedure for the granting of collective ownership of lands of the indigenous peoples who are not within comarcas

THE NATIONAL ASSEMBLY
DECREES:

Chapter I
General Provisions

Article 1. The objective of this Law is to establish the special procedure for the free granting of collective ownership of lands traditionally occupied by indigenous peoples and communities, in compliance with article 127 of the Political Constitution of the Republic of Panama.

Article 2. For the purposes of this Law, the following terms shall be understood in this manner:

1. *Indigenous peoples.* Human groups that descend from populations in the country or in a geographic region to which the country belonged from the era of conquest or of colonization or of the establishment of the current state borders and that, whatever their legal status may be, conserve their own social, economic, cultural, linguistic and political institutions.
2. *Traditional occupation.* Tenure, use, conservation, management, possession and usufruct of the lands of the indigenous peoples defined in this article, transmitted from one generation to another.

Article 3. The title of collective ownership of lands guarantees the economic, social and cultural well-being of the persons who inhabit the indigenous community. To achieve these ends, the traditional authorities will maintain close collaboration with municipal, provincial and national authorities.

Chapter II
Procedure for Recognition and Granting of Collective Lands

Article 4. The State, through the National Bureau of Agrarian Reform of the Ministry of Agricultural and Livestock Development, shall recognize the lands traditionally occupied by the indigenous peoples and shall grant to them the title of collective ownership, according to the procedure established in the present Law.

Article 5. For the purposes of the granting of collectively owned lands, the authorities of the indigenous peoples and communities shall present the respective request, either individually or jointly. The National Bureau of Agrarian Reform shall address promptly and give priority to granting the respective collective title to the community, represented by its traditional authorities.

Article 6. The request for the collective title must be accompanied by the following documents:

1. The plan or sketch of the area that is the subject of the request.
2. The certification by the Office of the Comptroller General of the Republic of the community's population census.
3. The certification by the National Bureau of Indigenous Policy of the Ministry of Governance and Justice, of the existence of the requesting community or communities, based upon prior reports and studies.

The respective State institutions shall issue the indicated documents in a period of no more than thirty days and for free.

Article 7. The National Bureau of Agrarian Reform shall immediately admit the request that complies with the statements in the above article, order the in situ inspection subject to notification of the requestors, and facilitate the paperwork necessary for the recognition of collective ownership envisaged in the present Law.

Article 8. The National Bureau of Agrarian Reform shall resolve cases of opposition to the request for granting the title of collective land ownership. In these cases, the National Bureau of Agrarian Reform shall first hold a conciliatory hearing in order to reach a friendly agreement. Should the opposition to the request for a collective land ownership title subsist, it shall resolve the matter in accordance with the laws. The resolution issued allows the recourse of reconsideration and appeal to the Ministry of Agricultural and Livestock Development, which utilizes the governmental route.

Article 9. Once the corresponding paperwork has been completed, the National Bureau of Agrarian Reform shall issue the title of collective land ownership to the indigenous group, which is indefeasible, non-transferrable, non-attachable and inalienable.

Article 10. The allocations that are made in accordance with this Law shall not jeopardize existing property titles and the rights of ownership certified by the National Bureau of Agrarian Reform.

Chapter III Final Provisions

Article 11. The mechanism of community conciliation and mediation is instituted to resolve the conflicts that may arise over titles granted in accordance with the present Law and current laws related to the matter.

The Central or Municipal Government is responsible for the creation of community conciliation and mediation centers that may be necessary to promote the peaceful solution of conflicts in the collective lands that are granted.

Article 12. In the case of usurpation or invasion of lands recognized through the title of collective ownership, the relevant authorities must enforce the ownership rights of such areas.

Article 13. The National Environmental Authority shall coordinate with the traditional indigenous authorities of each community on the actions and strategies to execute a plan for the sustainable use of natural resources and community development, in the case that the lands are recognized as part of the National System of Protected Areas.

Article 14. Governmental and private authorities shall coordinate with traditional authorities on the plans, programs and projects that are carried out in their areas, in order to ensure the free, prior and informed consent of the indigenous peoples and communities.

Article 15. The Executive Agency, under the Ministry of Governance and Justice, through an executive decree, shall recognize the traditional form of organization, the culture and the authorities of the indigenous peoples who hold titles of collective land ownership, and it shall establish procedures for coordination between these and elected or appointed national authorities.

Article 16. The State shall allocate the necessary funds for the delimitation of the collective lands that are granted in compliance with the present Law.

Article 17. The Ministry of Governance and Justice, through an executive decree, shall adopt the Organic Charter of the Teribe Comarca Indigenous Corregimiento of the Changuinola District in the province of Bocas del Toro.

Article 18. The Executive Agency shall regulate the procedure for the application of the present Law.

Article 19. This Law shall become effective on the date of its enactment.

TO BE COMMUNICATED AND ENFORCED

Bill 411 of 2008 approved in the third debate at Justo Arosemena Palace, Panama City, on the 3rd day of the month of December of the year two thousand eight.

The President,
(signed)
Raúl Rodríguez-Araúz

The General Secretary
(signed)
Carlos Smith S.

Panamá

NATIONAL EXECUTIVE AGENCY, OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC,
PANAMA, REPUBLIC OF PANAMA, DECEMBER 23, 2008

(signed)
Martín Torrijos Espino
President of the Republic

(signed)
Dilio Arcia Torres
Minister of Governance and Justice

ANNEX 7.3

UNOFFICIAL TRANSLATION OF LAW 18 OF 2009

No. 26233 Digital Official Gazette, Wednesday, March 4, 2009

LAW 18
of February 26, 2008

**Which creates corregimientos in the districts de Chiriquí Grande
and Changuinola in the Province of Bocas del Toro**

THE NATIONAL ASSEMBLY

DECREES:

Article 1. The following are created in the province of Bocas del Toro: in the district de Chiriquí Grande, the corregimiento of Bajo Cedro, separated from the corregimiento of Punta Róbaló, and in the district de Changuinola, the corregimiento of Nance de Riscó, separated from the corregimiento of Valle de Riscó, the corregimiento of Valle de Agua Arriba, separated from the corregimiento de Almirante, the corregimiento of Las Delicias, separated from the corregimiento de Las Tablas, the corregimiento of Cochigró and the corregimiento of La Gloria, separated from the corregimiento of El Empalme, whose boundaries are determined in this Law.

Article 2. The heading is modified and number 6 is added to article 18 of Law 5 of 1998, as follows:

Article 18. The district of Chiriquí Grande is divided into six corregimientos, i.e.: Chiriquí Grande (capital), Miramar, Punta Peña, Punta Róbaló, Rambala and Bajo Cedro.

The capital of the district of Chiriquí Grande is the town of Chiriquí Grande.
The boundaries of the corregimiento de Chiriquí Grande are the following:

6. Corregimiento of Bajo Cedro
 - a. With the corregimiento of Punta Róbaló:
From the mouth of Vaca de Leche creek on the Laguna of Chiriquí, upstream along this creek to where it crosses the line that demarcates the Ngöbe-Buglé Comarca in the Comarca District.

Article 3. The capital of the corregimiento of Bajo Cedro shall be Bajo Cedro and the communities that form it are: Bajo Cedro (capital), Valle Sarón, Puente de Río Auyama, Escobal, La Garza, Loma Venado and La Conga.

Article 4. The corregimiento of Punta Róbaló shall be formed by the communities and populations that have not been separated from its district in accordance with the present Law.

Article 5. The political-administrative boundaries of the corregimiento of Valle de Agua Arriba are:

1. With the corregimiento of Almirante:
From a point with coordinates UTM355650m and 1023900m in the archipelago of Bocas del Toro, in a straight line westward to the mouth the Oeste river in the Bahía de Ambrosia; this river continues to a point with coordinates UTM346154mE and 1023114mN on the bridge of said river; from there, continuing along Almirante Ridge until meeting the source of Santos creek, downstream along this creek to where it empties into the Oeste river, continuing along this river to a branch of the Oeste river, heading

- upstream along this branch of the river to its source, a point with coordinates UTM338200mE and 1027100mN.
2. With the corregimiento of Cochigró:
From the source of the Oeste river on Riscó Ridge, in a straight line northward to the source of a branch of the Oeste river, at a point with coordinates UTM338200mE and 1027100mN.
 3. With the corregimiento of Valle de Riscó:
From the source of the Oeste river on Riscó Ridge, continuing along this entire ridge to the boundary with the district of Bocas del Toro, until reaching a point with coordinates UTM355650mE and 1023900mN in the archipelago of Bocas del Toro.

Article 6. The capital of the corregimiento of Valle de Agua Arriba is Valle de Agua Arriba and the communities that form it are: Nueva Estrella, Quebrada Pastor, Quebrada Pitti, Loma Azul, Valle de Agua Arriba (capital), Valle de Agua Abajo, Quebrada Cacao, Resource, Río Oeste Abajo, Río Oeste Arriba and Valle de La Perla.

Article 7. The corregimiento of Almirante shall be formed by the communities and populations that have not been separated from its district in accordance with the present Law.

Article 8. The political-administrative boundaries of the corregimiento of Nance de Riscó are:

1. With the corregimiento of Cochigró:
From elevation 1789m, continuing in a straight line southeastward to elevation 1578m; from there continuing in a straight line to the headwaters of Boca Chica creek; following this creek downstream to where it empties its waters into the Changuinola river; from this point following this river upstream to where the Riscó river empties its waters into it.
2. With the corregimiento of Valle de Riscó:
From where the Riscó river empties its waters into the Changuinola river, upstream along the Riscó river to where it receives waters from an unnamed creek, heading upstream along this creek to where it is crossed by the road that leads from the community of Manchuído or Quebrada Pluma to Charco La Pava, then continuing along this road until reaching the Changuinola river, heading upstream along this river to where the Culubre river receives its waters, moving upstream along the latter river to where it receives waters from an unnamed creek, following upstream along this creek to its source, from there in a straight line to elevation 1067m, from this elevation heading in a straight line southeastward to the source of an unnamed creek, downstream along this creek to where it empties its waters into the Estrellita river, from this junction heading in a straight line southeastward to where an unnamed creek joins Montezuma creek, continuing along this unnamed creek to its source, from there in a straight line southwestward to where an unnamed creek empties its waters into the Playita river, upstream along this river to its source, from this point in a straight line eastward to a point with coordinates TM329400mE and 983075mN in the Central Cordillera, the boundary between the provinces of Bocas del Toro and Chiriquí.
3. With the corregimiento of El Teribe:
From elevation 1789m where the waters divide, continuing along said divide, passing elevations 2000, 2069, 2197, 2485, 2693, 2955 and 3200m, until crossing the international border with the Republic of Costa Rica.

Article 9. The capital of the corregimiento of Nance de Riscó shall be Nance de Riscó and the communities that form it are: Nance del Riscó, Boca Chica, Bajo La Esperanza, Changuinola Arriba, Charco La Pava, Valle Rey, Culubre Arriba, Culubre Abajo, Guayacán, Ceiba, Valle Libre, Bajo Gavilán, Guayabal and Alto Romero.

Article 10. The corregimiento of Valle de Riscó is formed by the communities and populations that have not been separated from its district in accordance with the present Law.

Article 11. The political-administrative boundaries of the corregimiento of Las Delicias are:

1. With the corregimiento of Las Tablas:
From a point with coordinates UTM 3023673mE and 1061040 on the banks of the Sixaola river, in a straight line to Loma de Tigre, from there in a straight line southwestward to the road that leads from the community of El Valle de Sinostre to the community of Agua de Salud; continuing along this road to a point with coordinates UTM301350mE and 1055500mN, from there following the divide between the Sibube and Inche rivers, until reaching the source del San San river.
2. With the corregimiento of El Teribe:
From the source of the San San river, continuing in a straight line southeastward to elevation 698m; from here continuing in a straight line southward to the source of the Boroni river, continuing along the divide to where Yorkin creek empties its waters into the Teribe river; following the Teribe river upstream to the intersection with the international border with the Republic of Costa Rica.

Article 12. The capital of the corregimiento of Las Delicias is Las Delicias and the communities that form it are: Las Delicias Arriba, Las Delicias Abajo, Guaba de Yorkin, Agua de Salud, Palmita, Dakles, Namuwuoki, El Valle de Sinostre, Santa Clara, Sibube, Sibube Adentro, Sinostre, Soroy, Yorkin and Alto Yorkin.

Article 13. The corregimiento of Las Tablas is formed by the communities and populations that have not been separated from its district in accordance with the present Law.

Article 14. The political-administrative boundaries of the corregimiento de Cochigró are:

1. With the corregimiento of La Gloria:
From where the Teribe river empties its waters into the Changuinola river, in a straight line southeastward to an unnamed creek that crosses Selvira creek, upstream along this unnamed creek to its source. From there heading in a straight line southwestward to elevation 196m on Sursuba Ridge, continuing along this ridge to a point with coordinates UTM 338375mE and 10278mN, from there heading in a straight line northeastward to the source of a branch of Banano creek, downstream along this creek to where it meets Banano creek, and heading upstream along this creek to its source.
2. With the corregimiento of Teribe:
From where the Teribe River empties its waters into the Changuinola River, continuing upstream along this river to where Sori creek flows into it, following upstream along this creek to its source and from there following along the divide of the Bonyic river watersheds and Cochigró, El Guabo and Boca Chica creeks, passing by the Kankintú, from there continuing along this boundary line to the mouth.
3. With the corregimiento of Punta Róbal:
 - a. With the corregimiento of Miramar:
From the mouth of Pavón creek on the Laguna de Chiriquí, following upstream along this creek until meeting the Comarca's boundaries.
 - b. Corregimiento of Bajo Cedro:
From the mouth of Vaca de Leche creek on the Laguna de Chiriquí, moving upstream along this creek to where it crosses the line of demarcation of the Ngöbe-Buglé Comarca in the Kankintú comarca district, from there continuing along this line of demarcation to the mouth of the Auyama river on the Laguna de Chiriquí, heading from there in a

- straight line eastward to a point with coordinates UTM 355650mE and 1023900mN and elevations 1221m and 1485 to elevation 1789m on the boundaries of the corregimiento of Nance de Riscó.
4. With the corregimiento of Nance de Riscó:
From elevation 1789m, heading in a straight line southeastward to elevation 1578m, from there continuing in a straight line to the headwaters of Boca Chica creek, following this creek downstream to where it empties its waters into the Changuinola river, from this point following along this river upstream to where the Riscó river empties its waters into it.
 5. With the corregimiento of Valle de Riscó:
From where the Riscó river empties its waters into the Changuinola river, continuing in a straight line northeastward to the source of the Oeste river on Riscó Ridge.
 6. With the corregimiento of Valle de Agua Arriba:
From the source of the Oeste river on Riscó Ridge, heading in a straight line northward to the source of a branch of the Oeste river, a point with coordinates UTM338200mE and 1027100mN.
 7. With the corregimiento of Almirante:
From the point with coordinates UTM338200mE and 1027100mN, continuing in a straight line northward to a point with coordinates UTM338375mE and 1027850mN.

Article 15. The capital of the corregimiento of Cochigró is Cochigró and the communities that form it are: Cochigró, Buena Selva, Sori Arriba, Sori Abajo, El Guaba, Quebrada Puerco, La Mina, Sursuba, Corriente Grande, Boca Chica, Venado and Cableria.

Article 16. The political-administrative boundaries of the corregimiento of La Gloria are:

1. With the corregimiento of Changuinola:
From the mouth of the Changuinola river on the Caribbean Sea, heading upstream along this river to where it joins the waters of Banano creek.
2. With the corregimiento of El Empalme:
From where Banano creek joins the Changuinola river, continuing upstream along this creek to its source, from there heading in a straight line northwestward to a point with coordinates UTM335312mE and 1038815mN at the entrance to the community of Loma Bonita, from this point continuing in a straight line southwestward to the source of an unnamed creek, heading downstream along this creek to where it empties its waters into the Changuinola river, continuing along this river to where the Teribe river empties its waters into it.
3. With the corregimiento of Cochigró:
From where the Teribe river empties its waters into the Changuinola river, in a straight line southeastward to an unnamed creek that crosses Selvita creek, continuing upstream along this unnamed creek to its source. From there, continuing in a straight line southwestward to elevation 196m on the Sursuba Ridge, continuing along this ridge to a point with coordinates UTM338375mE and 1027850mN, from there continuing in a straight line northwestward to the source of a branch of Banano creek, heading downstream along this creek to where it joins Banano creek, continuing upstream along this creek to its source.
4. Corregimiento of Almirante:
From the source of Banano creek, in a straight line northeastward to the source of the Banano river, continuing downstream along this river to its mouth at the Bahía de Almirante.

Article 17. The capital of the corregimiento of La Gloria is La Gloria and the communities that form it are: La Gloria (capital), Milla 7 1/2, Milla 10, Quebrada Banano, La Esperanza, Loma Brava, Loma Bonita, Loma Muleto, Junquito, Valle Junquito, Bella Vista, Alta Vista, Boca de Junco and San Juan.

Article 18. Article 6 of Law 1 of 1982 thus reads:

Article 6. The district of Changuinola is divided into twelve corregimientos, i.e.: Changuinola (capital), Almirante, Guabito, El Teribe, Valle de Riscó, El Empalme, Las Tablas, Valle de Agua Arriba, Nance de Riscó, Las Delicias, Cochigró and La Gloria. The district's capital is the community of Changuinola.

Article 19. The corregimiento of El Empalme is formed by the communities and populations that have not been separated from its district in accordance with the present Law.

Article 20. The Ministry of Governance and Justice, the Ministry of Economy and Finance, as well as the National Institute of Statistics and Census of the Office of the Comptroller General of the Republic should provide advice to the municipalities of Chiriquí Grande and Changuinola in the province of Bocas del Toro, on all matters concerning the organization, operation and administration of these new corregimientos.

Article 21. The election of representatives of the new corregimientos that are created by virtue of this Law shall take place in the 2014 election period, in accordance with the provisions of electoral legislation. However, the corregimiento representatives and the police authorities of the corregimientos subject to separation shall continue exercising their duties until such election takes place.

Article 22. This Law modifies article 6 of Law 1 dated October 27, 1982 and the heading of article 18 of Law 5 dated January 19, 1998, and adds number 6 to article 18 of Law 5 of January 19, 1998.

Article 23. This law shall become effective upon its enactment.

TO BE COMMUNICATED AND ENFORCED

Bill 464 of 2008 approved in the third debate at Justo Arosema Palace, Panama City, on the 31st day of the month of December of the year two thousand eight.

The President
(signed)
Raúl E. Rodríguez Araúz

The General Secretary
(signed)
Carlos José Smith S.

NATIONAL EXECUTIVE AGENCY, OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC,
PANAMA, REPUBLIC OF PANAMA, February 26, 2009

Panamá

(signed)
MARTIN TORRIJOS ESPINO
President of the Republic

(signed)
DILIO ARCIA TORRES
Minister of Governance and Justice