

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
Asociación Internacional de Fomento

INSP/56565-PA

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN  
EN RESPUESTA AL  
INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN**

**PANAMÁ**

**PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (Préstamo No. 7045-PAN)**

28 DE OCTUBRE DE 2010

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN  
EN RESPUESTA AL INFORME DE INVESTIGACIÓN  
DEL PANEL DE INSPECCIÓN SOBRE  
EL PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE  
PANAMÁ  
(Préstamo No. 7045-PAN)**

Conforme al párrafo 23 de la Resolución que establece el Panel de Inspección (Resolución 93-10 del BIRF y Resolución 93-6 de la AIF), se adjunta para la consideración de los Directores Ejecutivos el Informe y Recomendación de la Administración en respuesta a las conclusiones presentadas en el Informe de Investigación No. 56565-PA, de fecha 16 de septiembre de 2010, del Panel de Inspección sobre el Proyecto de la referencia (Proyecto de Administración de Tierras de Panamá, Préstamo No. 7045-PAN).

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN  
EN RESPUESTA AL INFORME DE INVESTIGACIÓN  
DEL PANEL DE INSPECCIÓN SOBRE EL**

**PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE  
PANAMÁ  
(Préstamo No. 7045-PAN)**

**ÍNDICE**

Abreviaturas y Siglas .....	iv
Resumen Ejecutivo .....	v
I. INTRODUCCIÓN .....	2
II. EL PROYECTO.....	3
III. CONCLUSIONES DEL PANEL .....	11
IV. TEMAS CLAVE.....	14
V. RECOMENDACIONES DE LA ADMINISTRACION EN RESPUESTA A LAS CONCLUSIONES .....	17
VI. CONCLUSIÓN.....	20

**Anexos**

- Anexo 1. Conclusiones, comentarios y acciones
- Anexo 2. Cronología de acontecimientos importantes clave de la preparación y ejecución del Proyecto
- Anexo 3. Lista de Leyes y Decretos Ejecutivos mencionados en el Informe y Recomendación de la Administración

**Mapas**

- Mapa 1. IBRD 36866. Solicitud de Inspección en relación con los Naso
- Mapa 2. IBRD 36871. Solicitud de Inspección en relación con los Ngöbe-Buglé

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BP	Política del Banco ( <i>por su sigla en inglés</i> )
CPS	Alianza Estratégica con el País ( <i>por su sigla en inglés</i> )
ICR	Informe de Ejecución y Finalización ( <i>por su sigla en inglés</i> )
IPDP	Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas ( <i>por su sigla en inglés</i> )
IPN	Panel de Inspección ( <i>por su sigla en inglés</i> )
OD	Directriz Operativa ( <i>por su sigla en inglés</i> )
OP	Política Operativa ( <i>por su sigla en inglés</i> )
PAD	Documento de Evaluación Inicial del Proyecto ( <i>por su sigla en inglés</i> )
PDO	Objetivo de Desarrollo del Proyecto ( <i>por su sigla en inglés</i> )
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
SA	Evaluación Social ( <i>por su sigla en inglés</i> )
SIICAR	Sistema de Información Integrado de Catastro y Registro
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
US\$	Dólar de los Estados Unidos

## RESUMEN EJECUTIVO

### *Antecedentes*

1. En fechas 11 y 20 de marzo de 2009, el Panel de Inspección registró dos Solicitudes de Inspección relacionadas con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá financiado por el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La Primera Solicitud fue presentada por miembros del grupo indígena Naso y la segunda por representantes de algunos Ngöbe-Buglé, otro grupo indígena, que viven en las Áreas Anexas a la Comarca Ngöbe-Buglé en la provincia de Bocas del Toro. Ambas Solicitudes de Inspección tienen que ver con la consolidación de territorios indígenas y se refieren a las políticas del Banco Mundial OD 4.20 (Pueblos Indígenas) y 13.05 (Supervisión de Proyectos). La Administración del Banco respondió a los reclamos de ambas Solicitudes Pedidos y presentó un Plan de Acción en abril 2009 y un informe sobre la marcha de las actividades en noviembre de 2009. El 16 de septiembre de 2010 se presentó el Informe de Investigación del Panel. La Administración del Banco ha preparado este Informe y Recomendación en respuesta a las conclusiones del Panel de Inspección.

2. **El Objetivo de Desarrollo del Proyecto era modernizar el sistema de administración de tierras de Panamá.** El Proyecto encaró reformas legales, institucionales y de política de tierras; modernizó la red geodésica y la infraestructura de mapeo del país; y fortaleció la capacidad institucional de varias entidades. El Proyecto se aprobó en enero de 2001, se reestructuró en abril de 2006 y cerró el 30 de junio de 2010. Los logros más notables del Proyecto comprenden: (i) la demarcación del territorio principal de la Comarca Ngöbe-Buglé y de algunas Áreas Anexas en las provincias de Chiriquí y Veraguas; (ii) la elaboración de una propuesta de ley para la creación de una Comarca Naso y su presentación (dos veces) a la Asamblea Nacional; (iii) la delimitación del 70 por ciento del territorio Naso; (iv) la constitución de un sistema integrado de catastro y registro; y (v) el levantamiento catastral y la titulación del 106 por ciento de las parcelas objetivo en áreas rurales y del 21 por ciento en áreas urbanas.

3. **En abril de 2009, la Administración presentó un Plan de Acción de 15 actividades y éstas se han llevado a cabo.** Estas 15 actividades caen en siete categorías generales: (i) preparación de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (IPDP); (ii) esclarecimiento de aspectos legales relacionados con la creación de una Comarca Naso; (iii) esfuerzos de mediación entre los Naso; (iv) actividades de delimitación en Áreas Anexas Ngöbe; (v) verificación y fortalecimiento de las consultas a cargo del Proyecto; (vi) relacionamiento de funcionarios del Banco con los Solicitantes; (vii) apoyo general del Banco a los esfuerzos del país para encarar los derechos de los Pueblos Indígenas.

### *Conclusiones del Panel*

4. **El Informe de Investigación del Panel de Inspección fue presentado el 16 de septiembre de 2010 y entre sus principales conclusiones el Panel resalta el empeño y liderazgo del Banco en favor de los derechos sobre las tierras de los Pueblos Indígenas de Panamá.** El Panel constató que el Proyecto incluía actividades para atender las aspiraciones de las comunidades indígenas. El Panel resaltó que el Banco reconoció

antes que otros la importancia de encarar esta problemática en Panamá. El Panel también notó que a partir de principios de 2008 funcionarios del Banco se han relacionado estrecha y constructivamente con los Solicitantes y las comunidades afectadas y que los Solicitantes realmente aprecian estos esfuerzos y actividades.

5. **Con relación al cumplimiento de sus políticas y procedimientos, el Panel halló que, si bien hubieron algunas instancias de incumplimiento, “la Administración del Banco, en muchos aspectos, ha cumplido substancialmente con las políticas y los procedimientos claves aplicables al Proyecto, a saber, sobre Pueblos Indígenas (OD 4.20) y Supervisión de Proyectos (OP 13.05).”** El Panel constató que este es el caso especialmente con relación a las preocupaciones del Pueblo Naso. En particular, el Panel determinó que los esfuerzos de la Administración representan acciones bien intencionadas para asegurarse de que las consultas del Proyecto sean genuinas, compatibles con la OD 4.20 y que las actividades de supervisión a partir de principios de 2008 cumplieron con la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.

6. **Las conclusiones del Panel sobre incumplimiento se refieren a:** (i) el diseño del proyecto (es decir, deficiencias en los estudios que sirvieron de base al Proyecto relativos al Pueblo Ngöbe-Buglé, ausencia de un IPDP separado; (ii) las fallas de supervisión en los primeros años de ejecución del Proyecto; (iii) consultas y metodologías de demarcación inadecuadas en las Áreas Anexas Ngöbe; y (iv) poco seguimiento por parte de la Administración con relación a ambigüedades del marco jurídico.

#### ***Respuesta de la Administración a las conclusiones***

7. La Administración formula observaciones relativas a cuatro temas clave:

- Primero, la Administración aprecia que el Panel reconoce la importancia de muchas acciones que se llevaron a cabo para encarar las preocupaciones acerca de la Comarca Naso y resolver los conflictos relacionado con ésta.
- Segundo, en proyectos que comprenden a los Pueblos Indígenas, la Administración reconoce la necesidad de contar con un IPDP como documento separado, la participación sistemática de científicos sociales con experiencia a lo largo de la preparación y supervisión del proyecto, y mejorar la calidad y los informes de las misiones de supervisión. La Administración también reconoce que la actual versión revisada del IPDP necesita mejorarse para que pueda servir como modelo para programas futuros que tengan que ver con Pueblos Indígenas en Panamá.
- Tercero, la Administración hace notar que ha estado supervisando los procesos de consulta en las Áreas Anexas Ngöbe, y reconoce que éstas no han cumplido a plenitud con la política OD 4.20. La Administración hace notar que durante el período 2007-08, funcionarios del Banco supervisaron las consultas bajo el Proyecto y recomendaron que la metodología de consultas con el pueblo Ngöbe

- necesitaba ser más participativa, integral y apropiada culturalmente para que cumpliera con las políticas del Banco.
- Cuarto, la Administración toma nota de las observaciones del Panel relativas a las ambigüedades en el marco jurídico panameño para demarcar las Áreas Anexas Ngöbe, y explica las medidas que tomó durante la supervisión del Proyecto para encarar este tema. La Administración también resalta que ni opiniones jurídicas particulares ni informes del gobierno pueden resolver las ambigüedades que pudieran surgir con el tiempo del marco jurídico panameño. En Panamá estas ambigüedades se resuelven en el ámbito del Poder Judicial a través de interpretaciones del marco jurídico vigente, o por la Asamblea Nacional a través de la aprobación de una nueva ley. Ambas acciones le competen estrictamente al gobierno y quedan fuera del mandato del Banco.

### ***Recomendaciones de la Administración en respuesta a las conclusiones***

8. La Administración aprecia la conclusión del Panel de amplio cumplimiento con las políticas y procedimientos del Banco aplicables al Proyecto y reconoce las observaciones del Panel sobre instancias específicas de incumplimiento durante el diseño del Proyecto y durante la supervisión del mismo en los primeros años de ejecución, y sus observaciones sobre problemáticas de carácter sistémico. Para encarar las instancias de incumplimiento, la Administración ha propuesto un plan de acción que incluye lo siguiente:

- La Administración ha ofrecido su apoyo al gobierno para identificar temas clave que deberían atenderse en un IPDP más completo, que el gobierno podría actualizar y tomar como modelo para programas futuros que tengan que ver con Pueblos Indígenas en Panamá.
- La Administración se cerciorará que los fondos declarados inelegibles, relacionados con las consultas inadecuadas con los Pueblos Indígenas que fueron identificados durante la supervisión del Proyecto, sean devueltos al Banco antes de que se cierre la Cuenta del Préstamo.
- La Administración recomendará al gobierno que se mejore el conocimiento por parte de los Pueblos Indígenas del contenido y las repercusiones de la Ley 72 de 2008 y sus reglamentos. La Administración tratará de las buenas prácticas internacionales sobre consultas durante un taller de amplia participación de la sociedad civil que se llevará a cabo antes de junio de 2011.
- La Administración recomendará a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), de reciente creación de que la atención de los pedidos de tierras de los Naso debiera ser una de sus prioridades inmediatas.
- En noviembre de 2010, la Administración verificará *in-situ* el alcance y la calidad de la última ronda de consultas que se llevaron a cabo en las Áreas Anexas entre mayo y junio de 2010 y presentará sus recomendaciones al gobierno

- La Administración recomendará al gobierno que la demarcación de las Áreas Anexas Ngöbe en Bocas del Toro también sea una prioridad inmediata para la ANATI.
- La Administración incorporará las conclusiones del Panel y las lecciones aprendidas de este Proyecto en el diseño y la ejecución de proyectos similares en la Región, en particular con relación a las consultas con las partes interesadas de un proyecto, la necesidad de llevar a cabo análisis y evaluaciones sociales durante la preparación de proyectos, la necesidad de contar con un IPDP como documento separado, y la importancia de contar con la participación de científicos sociales con experiencia a lo largo de la preparación y supervisión de proyectos.
- Finalmente, la Administración aprovechará las oportunidades que se presenten para continuar activa en el diálogo sobre las problemáticas de Pueblos Indígenas en Panamá. Tomando como base las lecciones aprendidas durante el diseño y la ejecución de este Proyecto, así como las de otros proyectos de desarrollo en Panamá, la Administración auspiciará un taller de amplia participación de la sociedad civil antes de junio de 2011 para tratar las buenas prácticas y estrategias internacionales para promover el desarrollo incluyente de los Pueblos Indígenas.



## I. INTRODUCCIÓN

1. El 11 y el 20 de marzo de 2009, el Panel de Inspección registró dos Solicitudes de Inspección, la Solicitud RQ 09/01 y RQ 09/04, respectivamente (la Primera y la Segunda Solicitud), sobre el Proyecto de Administración de Tierras en Panamá (“el Proyecto”), financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La Primera Solicitud fue presentada por miembros de la comunidad indígena del Pueblo Naso (en adelante denominada los Primeros Solicitantes o los Solicitantes Naso, según corresponda, véase el Mapa 1), y la segunda por representantes de algunas comunidades Ngöbe-Buglé<sup>1</sup> que viven en las “Áreas Anexas” a la Comarca<sup>2</sup> Ngöbe-Buglé en la provincia de Bocas del Toro (en adelante denominados los Segundos Solicitantes o los Solicitantes Ngöbe, según corresponda, véase el Mapa 2).

2. El Panel notificó a los Directores Ejecutivos y al Presidente del BIRF el recibo de las dos Solicitudes. La Administración respondió a los reclamos que figuraban en ambas Solicitudes y presentó un Plan de Acción el 20 de abril de 2009.

3. En su informe al Directorio, el Panel halló que ambas Solicitudes reunían los requisitos y recomendó que los Directores Ejecutivos autorizaran una investigación, pero que el inicio de la investigación se postergara aproximadamente cuatro meses debido al hecho de que un nuevo gobierno estaba asumiendo funciones en la República de Panamá, y para dar tiempo a los avances de las medidas mencionadas en la Respuesta de la Administración de abril de 2009. La investigación fue autorizada por los Directores Ejecutivos el 7 de julio de 2009.

4. Antes del inicio de la investigación del Panel, la Administración presentó al Panel un informe sobre la marcha de su Plan de Acción el 12 de noviembre de 2009. El equipo del Panel visitó Panamá del 27 de enero al 4 de febrero de 2010.

5. El 16 de septiembre de 2010, el Panel emitió su informe en el que esbozaba las conclusiones de su investigación. La Administración aprecia la presentación clara y concienzuda de las conclusiones del Panel. Este informe, que responde a las conclusiones del Panel, está organizado en seis secciones. En la Sección II se describe brevemente el Proyecto y sus logros principales y se presenta un resumen de la situación del Plan de Acción de la Administración, incluido en la Respuesta de la Administración de abril de 2009. En la Sección III se resumen las conclusiones y observaciones del Panel, mientras que en la Sección IV se presenta información adicional sobre temas clave que se hallan en el centro de la investigación. La Administración presenta sus Recomendaciones en respuesta a las conclusiones del Panel en la Sección V, y la conclusión del informe en la

---

<sup>1</sup> Hay diferentes maneras de escribir comúnmente para referirse al pueblo Ngöbe-Buglé. El Panel utiliza Ngäbe. En el presente Informe y Recomendación, la Administración utiliza la manera de escribir que se usa en la Ley 10 de 1997 que creó la Comarca Ngöbe-Buglé.

<sup>2</sup> En Panamá el término Comarca se refiere a una división administrativa para una población indígena creada por una ley específica. Hay cinco regímenes de este tipo en el país: Kuna Yala (1938), Emberá-Wounan (1983), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) y Wargandi (2000). La Comarca Ngöbe-Buglé se creó por la Ley 10 de 1997 y se compone de un área núcleo y varias áreas “anexas” adyacentes.

Sección VI. Las conclusiones del Panel, junto con los comentarios y las acciones de la Administración, se describen en detalle en el Anexo 1. En otros anexos se proporciona una cronología de los acontecimientos clave del Proyecto (Anexo 2) e información sobre las leyes y decretos a los que se hace referencia en este informe (Anexo 3).

## II. EL PROYECTO

6. El Proyecto de Administración de Tierras de Panamá se preparó durante el período 1999-2000 y fue aprobado por el Directorio el 16 de enero de 2001. Se reestructuró el 16 de abril de 2006 y fue cerrado el 30 de junio de 2010 (en el Anexo 2 se resumen los hitos clave y acontecimientos relevantes del Proyecto). El Proyecto financiado por el Banco Mundial (el “Proyecto”) fue uno de los tres proyectos que constituyen el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT, el “Programa”), siendo los otros dos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

7. Como parte de la reestructuración del Proyecto, a partir del 23 de junio del 2006, el Objetivo de Desarrollo del Proyecto se simplificó para que dijera “modernizar el sistema de administración de tierras, incluidas las áreas protegidas prioritarias y los territorios de los Pueblos Indígenas”. Los principales beneficiarios del Proyecto eran los pobres de zonas urbanas y rurales que carecían de seguridad de tenencia de la tierra, incluidos los Pueblos Indígenas. Específicamente, el Proyecto pretendía lo siguiente:

- Establecer procedimientos más sencillos para la regularización y titulación de la tierra y fortalecer las instituciones de administración de tierras:
- Trazar mapas de la mitad del país, realizar levantamientos de 110.000 parcelas y emitir 27.000 títulos urbanos y rurales:
- Establecer un sistema integrado de registro y catastro (SIICAR); y
- Consolidar las zonas protegidas mencionadas y tres territorios de Pueblos Indígenas (Ngöbe-Buglé, Kuna y Naso).

8. **Componentes del Proyecto.** La siguiente descripción de los componentes del Proyecto y los montos en dólares estadounidenses estaban vigentes al 23 de junio de 2006, fecha en que el costo de reestructuración total del Proyecto era de US\$58,57 millones, con un préstamo del BIRF por un monto de US\$47,9 millones.

- *Componente 1: Políticas sobre tierras, marco jurídico e institucional (US\$13,56 millones; 23,2 por ciento del costo total del Proyecto.* Este componente tenía el propósito de proporcionar el marco normativo, jurídico e institucional así como la capacidad necesaria para que el Proyecto prestara servicios de administración de tierras. El Proyecto contemplaba acciones en tres conjuntos específicos de

- actividades: (i) introducir una serie de reformas de la política sobre tierras, reformas jurídico/reguladoras e institucionales a fin de simplificar la titulación de las tierras, posibilitar ventas y arrendamientos de tierras, consolidar las zonas protegidas y los territorios indígenas, y servir de base para la valoración y tributación de tierras; (ii) establecer mecanismos interinstitucionales de cogestión a nivel nacional y local; y (iii) fortalecer la capacidad de las organizaciones no gubernamentales a nivel local y municipalidades.
- *Componente 2: Regularización de la tierra (US\$28,99 millones; 49,5 por ciento del costo total).* El propósito de este componente era realizar las actividades necesarias para el proceso masivo de regularización de tierras en las zonas del Proyecto. El Proyecto contemplaba tres conjuntos de actividades: (i) modernizar la red geodésica y generar mapas e imágenes vía satélite para identificar las parcelas en zonas rurales y urbanas para la regularización y la demarcación de áreas protegidas y territorios indígenas; (ii) llevar a cabo levantamientos catastrales para comprobar en el terreno las imágenes de satélite, resolver cuestiones relativas a los derechos de propiedad y emitir títulos, y elaborar un sistema de información integrado (SIICAR) y actualizarlo con los datos del levantamiento catastral; y (iii) establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
  - *Componente 3: Consolidación de las áreas protegidas y los territorios indígenas (US\$7,97 millones; 13,6 por ciento del costo total).* Este componente tenía el propósito de: (i) consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); (ii) establecer y consolidar las áreas protegidas dentro del SINAP; y (iii) establecer y consolidar territorios indígenas, incluido el apoyo para la preparación del proyecto de ley y la carta orgánica<sup>3</sup> necesarios para establecer y reconocer legalmente la región Naso Teribe; la actualización de las cartas orgánicas de comarcas seleccionadas; y la demarcación de territorios seleccionados de Pueblos Indígenas. El subcomponente 3.2 también estipulaba la realización de estudios técnicos y de base, asistencia técnica para la resolución de conflictos en territorios indígenas, campañas de información pública, y promoción y fortalecimiento de organizaciones indígenas y autoridades indígenas.
  - *Componente 4: Gestión del Proyecto y Monitoreo y Evaluación (US\$8,05 millones; 13,7 por ciento del costo total).* Este componente tenía el propósito de: (i) fortalecer la capacidad de entidades de administración de tierras, incluido el fortalecimiento de éstas para proporcionar servicios de administración de tierras en forma descentralizada; (ii) elaborar un sistema de seguimiento y evaluación; y (iii) fortalecer la capacidad de la Unidad Coordinadora del Proyecto.

9. **Arreglos de Ejecución.** Si bien la responsabilidad principal de la ejecución del Proyecto recaía en el Ministerio de Finanzas, como parte de un programa nacional, el Proyecto fue ejecutado por múltiples entidades: la Dirección Nacional de Reforma

---

<sup>3</sup> En Panamá, una Carta Orgánica se refiere a la descripción detallada de los estatutos y reglamentos relacionados con una división administrativa, ya sea una comarca o un corregimiento comarcal.

Agraria, el Registro Público, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, la Autoridad Nacional del Ambiente, la Dirección Nacional de Política Indigenista, el Instituto Geográfico Nacional y la Dirección Nacional de Gobiernos Locales. Tras la reestructuración del Proyecto, el Ministerio de Vivienda fue incluido como entidad co-ejecutora. La coordinación institucional fue promovida a nivel nacional por dos estructuras creadas específicamente para el Proyecto: el Consejo Superior de Administración de Tierras y el Comité Técnico Operativo. Estas entidades tenían a su cargo, respectivamente, los marcos normativos y reguladores técnicos necesarios para la ejecución del Proyecto, y contaban con el apoyo de una Unidad Coordinadora del Proyecto, bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta unidad era responsable de la gestión cotidiana de las actividades del Proyecto, su coordinación, transacciones financieras, adquisiciones e informes operativos a la Administración del Banco Mundial.

10. **Situación del Plan de Acción de la Administración de abril de 2009.** Se ha finalizado el Plan de Acción de la Administración de abril de 2009. Debido al cambio de la administración de gobierno a mediados de 2009, la ejecución del plan llevó más tiempo de lo que se había esperado originalmente, ya que las nuevas autoridades gubernamentales necesitaban tiempo para familiarizarse con la labor del PRONAT y las actividades contenidas en el Plan de Acción de la Administración para abordar las dos Solicitudes de Inspección. Las acciones propuestas en el Plan ya se han finalizado. Los detalles de la situación de cada una de las 15 acciones se presentan en el Cuadro 1 siguiente.

**Cuadro 1. Situación del Plan de Acción de la Administración de abril de 2009**

TEMAS E INQUIETUDES	SITUACIÓN
<b>Falta de un documento separado del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP, por su sigla en inglés)</b>	
1. Finalizar el IPDP, incluir las consultas con grupos interesados clave.	<i>Finalizado y se sigue avanzando.</i> Se finalizó una versión preliminar del IPDP y se divulgó al público, y puede pasar por otras modificaciones más. Dada las lecciones aprendidas de este Proyecto, la Administración ha ofrecido su apoyo al gobierno para identificar temas clave que deberían abordarse en un IPDP más amplio, que el gobierno pueda actualizar y tratar como modelo para futuros programas que tengan que ver con Pueblos Indígenas. La Administración proporcionará una actualización de estas conversaciones con el gobierno en el Informe de Finalización de Ejecución y Resultados (ICR, por su sigla en inglés) del Proyecto para diciembre de 2010.
2. Difundir el IPDP por medio de consultas, sitios web del país y el InfoShop de Banco Mundial.	<i>Finalizado y se sigue avanzando.</i> Se ha difundido una versión preliminar del IPDP por medio de consultas, sitios web del país y el InfoShop del Banco Mundial. La última ronda de consultas con interesados clave tuvo lugar entre marzo y junio de 2010. El gobierno todavía no ha presentado a la Administración un informe sobre los comentarios

	<p>recibidos durante estas consultas. En noviembre de 2010, la Administración examinará los esfuerzos más recientes del gobierno para modificar y difundir el IPDP, y comunicar sus resultados en el ICR del Proyecto en diciembre de 2010.</p>
<p><b>El Proyecto de Ley para la comarca Naso no fue aprobado por la Asamblea Nacional, y el Artículo 17 de la Ley de Tierras Colectivas no responde a las aspiraciones del pueblo Naso</b></p>	
<p>3. Aclarar las repercusiones del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008 y seguir apoyando la mediación y las consultas entre los Naso.</p>	<p><i>Finalizado.</i> La Administración obtuvo una opinión jurídica del Proyecto y un análisis jurídico independiente sobre las repercusiones del Artículo 17 de la Ley 72 de 2008 para las aspiraciones territoriales de los Naso. La Administración entiende que la Ley 72 de 2008 no impide la posibilidad de que el pueblo Naso solicite una comarca ni la posibilidad de que la Asamblea Nacional apruebe su creación. La Administración señala que la reglamentación de esta Ley se emitió el 29 de julio de 2010 y que no existe referencia al Artículo 17 ni a los reclamos de los Naso sobre las tierras.</p> <p><i>Finalizado.</i> La Administración ha apoyado coherentemente la mediación del Proyecto y los esfuerzos de consulta entre los Naso. Esto dio lugar a la creación, en marzo de 2010, de una Comisión Naso compuesta por 10 miembros de ambas facciones de los Naso (incluidos Valentín Santana y Tito Santana). Sin embargo, la Administración observa que, como resultado de las resoluciones emitidas en la Asamblea Naso de los seguidores de Valentín Santana el 29 de agosto de 2010, la Comisión se ha disuelto.</p>
<p>4. Realizar seguimiento con el gobierno sobre la posible reintroducción de un nuevo Proyecto de Ley de Comarca, con el ofrecimiento de apoyar las consultas y otras labores dentro del alcance del Proyecto.</p>	<p><i>Finalizado.</i> La Administración repetidamente ha realizado seguimiento con el gobierno sobre la creación de una comarca Naso y ha recibido diferentes opiniones de diferentes entidades gubernamentales sobre la disposición del Ejecutivo de reconsiderar la creación de una comarca Naso. Sin embargo, más recientemente, se ha informado a la Administración de que diputados de la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) presentes en la Asamblea Naso el 29 de agosto de 2010 transmitirán a la Asamblea Nacional la solicitud de las comunidades de reconsiderar el Proyecto de Ley para crear una comarca Naso (que fue apoyado por el Proyecto y fue presentado a la Asamblea en 2004 y nuevamente en 2005).</p>
<p><b>Inquietud entre los Ngöbe-Buglé de que la limitación de las Áreas Anexas es inadecuada</b></p>	
<p>5. Aclarar e informar a los Solicitantes sobre las repercusiones de la Ley 72 de 2009 y la Ley 18 de 2009 con respecto a las Áreas Anexas.</p>	<p><i>Finalizado.</i> A solicitud de la Administración, en junio de 2009 la unidad del Proyecto llevó a cabo una evaluación jurídica al respecto e informó que estas leyes no afectaban la definición de Áreas Anexas, que seguían siendo reguladas por la Ley No. 10 de 1997 que creó la comarca Ngöbe-Buglé. Sin embargo, en diciembre de 2009, la Administración recibió del Ministerio de Gobierno y Justicia una opinión jurídica separada que llevaba a la conclusión de que la Ley 18 de 2009 y la Ley 10 de 1997 tienen mandatos contradictorios en cuanto a</p>

	<p>cómo deben demarcarse ciertas Áreas Anexas (como un corregimiento administrativo, según la primera; como un Área Anexa, según la última). La Administración observa que ni las opiniones jurídicas privadas ni los informes del gobierno pueden resolver las ambigüedades que con el tiempo puedan surgir del marco jurídico panameño. En Panamá, estas ambigüedades las resuelve el Poder Judicial por medio de la interpretación del marco jurídico actual o la Asamblea Nacional por medio de la emisión de una nueva Ley. Estas acciones caen fuera del mandato del Banco. El personal del Banco se reunió con los solicitantes Ngöbe en noviembre de 2009, diciembre de 2009 y abril de 2010 y les informaron sobre estas ambigüedades en el marco jurídico.</p>
<p>6. Verificar que la delimitación comprenda el territorio más amplio, incluidos los trabajadores.</p>	<p><i>Finalizado.</i> La Administración ha verificado <i>in-situ</i> que las delimitaciones propuestas por las Áreas Anexas en algunos casos incluyen trabajadores, pero en otros no. Sobre la base de estas verificaciones, la Administración recomendó que el Proyecto patrocinara nuevas rondas de consultas en la Áreas Anexas, las cuales tuvieron lugar en mayo y junio de 2010. El gobierno todavía no ha presentado a la Administración un informe sobre estas consultas. La Administración examinará <i>in-situ</i> el resultado de estas consultas en noviembre de 2010, emitirá recomendaciones al gobierno e informará sobre sus resultados generales en el ICR del Proyecto en diciembre de 2010.</p>
<p><b>Inquietudes sobre las consultas inadecuadas en el Proyecto</b></p>	
<p>7. Verificar las mejoras en las consultas sobre la delimitación de Áreas Anexas entre los Ngöbe-Buglé según las recomendaciones de la supervisión previa; apoyo continuo al fortalecimiento, según se necesite.</p>	<p><i>Finalizado.</i> Véase el punto 6 anterior.</p>
<p>8. Seguir los esfuerzos de apoyo para mediar entre las dos facciones Naso.</p>	<p><i>Finalizado.</i> Véase el punto 3 anterior.</p>
<p><b>Necesidad de fortalecer la capacidad del Proyecto para llevar a cabo las recomendaciones de la Evaluación Social, el marco de consultas y el IPDP</b></p>	
<p>9. Organizar actividades de capacitación para personal del Proyecto y personas de las oficinas nacionales sobre procedimientos de evaluación social, incluidas consultas.</p>	<p><i>Finalizado y se sigue avanzando.</i> La Administración llevó a cabo una actividad de capacitación detallada en septiembre de 2009. Además, la Administración apoyará un taller para interesados múltiples antes de junio de 2011 para tratar enfoques y estrategias de buenas prácticas a fin de promover el desarrollo inclusivo de los Pueblos Indígenas. La Administración presentará a los participantes del taller y varias entidades gubernamentales su “nota guía sobre consultas en proyectos de inversión” de reciente emisión.</p>
<p><b>Inquietud entre los solicitantes de que el Banco no ha sido lo suficientemente receptivo</b></p>	
<p>10. Resumir los puntos clave de la Respuesta de la Administración y el Plan de Acción relacionados con las Solicitudes de Inspección y ofrecer reunirse para tratar medidas de seguimiento.</p>	<p><i>Finalizado.</i> Miembros del personal del Banco se han reunido con ambos grupos de solicitantes en varias ocasiones y han mantenido correspondencia regular con ellos sobre varios asuntos relacionados con el</p>

	Proyecto. Además, en los próximos días los miembros del personal del Banco tratarán por teléfono con ambos grupos de solicitantes las medidas propuestas en este informe y la recomendación de la Administración.
11. Proporcionar comentarios directos sobre misiones previas y futuras e interacciones.	<i>Finalizado.</i> Véase el punto 10 anterior.
12. Continuar interactuando con Tito Santana y Valentín Santana y las personas a las que éstos representan, así como con los diferentes grupos entre los Ngöbe-Buglé.	<i>Finalizado.</i> En 2009 y 2010 miembros del personal del Banco sostuvieron varias reuniones con Tito Santana y Valentín Santana (dirigentes de las dos facciones Naso), así como los solicitantes Ngöbe y el Cacique General Ngöbe. <sup>4</sup> Además, los miembros del personal del Banco visitaron varias comunidades Ngöbe y Naso.
<b>Inquietudes generales sobre la pobreza y la marginación de los Pueblos Indígenas y presiones sobre sus recursos</b>	
13. Continuar el diálogo a nivel de país para fortalecer la atención a los derechos de los Pueblos Indígenas en la cartera del Banco.	<i>Finalizado y se sigue avanzando.</i> Miembros del personal de Banco se reunieron con el Director de Asuntos Indígenas en marzo de 2010 para tratar la política nacional sobre los Pueblos Indígenas. Con el advenimiento del nuevo gobierno en Panamá, la Administración del Banco ha dado prioridad al fortalecimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en la nueva Alianza Estratégica con el País (CPS, <i>por su sigla en inglés</i> ). Además, la Administración continuará su diálogo con el gobierno regularmente.
14. Fortalecimiento de la capacidad nacional sobre buenas prácticas internacionales relacionadas con salvaguardias, en particular ambientales y sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.	<i>Finalizado.</i> Véase el punto 9 anterior.
15. Ofrecer ayudar al gobierno a elaborar soluciones más sostenibles y equitativas para los Pueblos Indígenas.	<i>Finalizado y se sigue avanzando.</i> En todas sus reuniones con funcionarios del Gobierno de Panamá, la Administración superior del Banco siempre ha ofrecido la ayuda del Banco en la preparación de soluciones sostenibles y equitativas de los temas de los Pueblos Indígenas en el país. Durante las consultas con las partes interesadas para la preparación de un nuevo CPS (24 a 26 de mayo de 2010), los participantes, incluidos representantes de los Pueblos Indígenas, consideraron que el Banco era un aliado importante al respecto. Es intención de la Administración seguir haciendo hincapié en este tema en su diálogo más amplio sobre el país con las autoridades panameñas.

11. **Situación del Proyecto.** En diciembre de 2009, el gobierno solicitó una extensión de la fecha de cierre del Proyecto hasta el 30 de junio de 2010 para permitir un cierre ordenado del mismo. La Administración aprovechó la oportunidad de esta extensión de seis meses de la fecha de cierre del Proyecto (al 30 de junio de 2010) para recalcar al gobierno la necesidad de abordar algunos temas no resueltos, la mayoría relacionados con el subcomponente de Pueblos Indígenas (incluido mejores consultas en las áreas Naso y

<sup>4</sup> El Cacique General es la máxima autoridad tradicional individual de los Ngöbe en Panamá.

Ngöbe en Bocas del Toro<sup>0</sup>. La Administración también insistió en que ninguna actividad de titulación tuviera lugar en el marco del Proyecto durante el período de extensión, ya que las misiones de supervisión del Banco a fines de 2009 se habían enterado de que algunos procedimientos de titulación individual que se llevaron a cabo en 2008 en la provincia de Bocas del Toro no habían seguido las consultas adecuadas. La Administración solicitó aclaraciones del gobierno sobre estos procedimientos de titulación y encomendó auditorías independientes para evaluar su integridad técnica y social. Las misiones de supervisión del Banco (incluidos los resultados de las auditorías técnicas y sociales) que se llevaron a cabo a comienzos del 2010 determinaron que algunos de los procedimientos de titulación realizados en 2008 cayeron fuera de las disposiciones del Proyecto y, por lo tanto, el 11 de junio de 2010 la Administración del Banco declaró que esas actividades no eran elegibles de financiamiento en el marco del Convenio de Préstamo.

12. **Logros del Proyecto al cierre.** Tras nueve años de ejecución (y dos extensiones de su fecha de cierre), el Proyecto cerró el 30 de junio de 2010. Para el 20 de octubre de 2010 se había desembolsado un total de US\$46,0 millones (97 por ciento del préstamo). Si bien el Proyecto logró algunas metas importantes (que se resumen a continuación), la calificación final del logro general del Objetivo de Desarrollo del Proyecto fue marginalmente no satisfactoria, en gran parte como resultado de las considerables demoras en la ejecución, la asignación poco satisfactoria de los fondos de contrapartida durante la vigencia del proyecto y la ejecución no satisfactoria de algunas actividades en el marco del subcomponente de territorios de los Pueblos Indígenas. Los logros más notables del Proyecto son:

- Demarcación del territorio principal de la comarca Ngöbe-Buglé y las Áreas Anexas en las provincias de Chiriquí y Veraguas (si bien no en la provincia de Bocas del Toro, que fueron el tema de la Segunda Solicitud);
- Elaboración del Proyecto de Ley para el establecimiento de la comarca Naso y su presentación a la Asamblea;
- Delimitación del 70 por ciento del territorio Naso (incluidos los límites naturales que no requieren demarcación);
- Aprobación de una Ley sobre titulación masiva de tierras (Ley 24 de 2006, una reforma jurídica clave);<sup>5</sup>
- Establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en todas las provincias que cubre el Proyecto;
- Modernización de la red geodésica y mapeo de la mitad del país;

---

<sup>5</sup> En el Anexo 3 se presentan todas las leyes y reglamentaciones mencionadas en este informe.



- Finalización de un Sistema de Información Integrado de Catastro y Registro (SIICAR);
- Levantamiento y titulación de 106 por ciento de las parcelas objetivo en las zonas rurales y 21 por ciento en las zonas urbanas; y
- Demarcación de aproximadamente 40 por ciento de los límites de las áreas protegidas fijadas como meta.

13. **Continuación del Programa de Administración de Tierras.** La Administración entiende que el proyecto de administración de tierras financiado por el BID ha absorbido a la mayoría del personal financiado previamente por el préstamo del Banco Mundial, lo que proporcionó la continuidad de los objetivos del programa. Más aún, el 5 de octubre de 2010, la Asamblea Nacional aprobó un proyecto de ley para crear la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) que integra varias entidades dedicadas a tierras, incluida la Unidad Coordinadora del PRONAT, en una entidad autónoma. Esto constituye un logro considerable porque consolida muchas de las estructuras institucionales y operativas que se crearon en el marco del Proyecto y proporciona una estructura permanente para abordar temas de tenencia de tierra en Panamá. La Administración presentará varias recomendaciones específicas a las nuevas autoridades de la ANATI relacionadas con las metas no finalizadas y las lecciones aprendidas en el marco del Proyecto.

14. **Para Seguir Adelante.** Con el advenimiento del nuevo Gobierno de Panamá, la Administración ha asignado prioridad al fortalecimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas a varios niveles de su diálogo con el país. En las consultas con las partes interesadas para la elaboración de la nueva Alianza Estratégica con el País para Panamá (CPS, 24 a 26 de mayo de 2010), miembros del personal del Banco se reunieron con enviados de los grupos de los Pueblos Indígenas. Los participantes en estas consultas expresaron la esperanza de que el Banco apoyaría al gobierno, entre otras cosas en lo siguiente: (i) adoptar un enfoque más inclusivo y participativo hacia el desarrollo socioeconómico que beneficie a todos los panameños; (ii) llevar a cabo programas de educación intercultural bilingües; (iii) realizar inversiones en productividad y acceso a mercados para productores de pequeña escala; (iv) evaluar y mitigar el impacto ambiental de los grandes proyectos de infraestructura; y (v) trabajar para aumentar la transparencia y mejorar la eficiencia del sector público. La Administración continúa trabajando con las autoridades panameñas, y lo seguirá haciendo, para abordar estos temas cruciales.

15. La Administración seguirá su diálogo regular con el gobierno, en especial en la preparación de proyectos específicos. Si bien la nueva CPS no prevé una operación de administración de tierras, el programa de asistencia del Banco apoya los esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza, en especial entre los habitantes de zonas rurales y los grupos indígenas.

16. La Administración también apoyará la realización de un taller con participación de múltiples interesados directos antes de junio de 2011 para tratar enfoques y estrategias

de buenas prácticas a fin de promover el desarrollo inclusivo de los Pueblos Indígenas. En este taller, la Administración también tratará la “nota guía sobre consultas en proyectos de inversión”, de reciente preparación, con los participantes del taller. La Administración proporcionará una actualización sobre estas conversaciones en el ICR para diciembre de 2010.

17. Por último, la Administración está incorporando las conclusiones de la investigación del Panel y las “lecciones aprendidas” de este Proyecto al diseño y ejecución de proyectos similares en la Región, en particular con respecto a consultas con los interesados directos, la necesidad de realizar análisis sociales y evaluaciones sociales durante la preparación del Proyecto, la preparación de documentos separados del IPDP, y asegurar la participación sistemática de científicos sociales y de experiencia durante la preparación y supervisión de proyectos.

### III. CONCLUSIONES DEL PANEL

18. Las conclusiones del Panel pueden organizarse en cuatro categorías: (i) comentarios generales sobre la función del Banco en los temas de regularización de la tierra y de Pueblos Indígenas; (ii) conclusiones específicas de cumplimiento e incumplimiento dentro del Proyecto; (iii) observaciones sobre temas sistémicos; y (iv) observaciones sobre temas que van más allá del alcance del Proyecto.

19. **Función del Banco Mundial en los Temas de Regularización de la Tierra y de Pueblos Indígenas.** La Administración aprecia la observación general del Panel relacionada con la participación del Banco y su función de liderazgo en apoyo a los derechos de la tierra de los Pueblos Indígenas de Panamá. El Panel halló que el Proyecto específicamente incluyó objetivos y acciones para satisfacer las aspiraciones de las comunidades indígenas, incluyendo el establecimiento de una comarca Naso. El Panel también observó que el Banco actuó antes que otros en abordar estos temas en Panamá.

20. El Panel también halló que a partir de comienzos de 2008, miembros del personal del Banco han participado en forma intensiva y constructiva con los Solicitantes y las comunidades afectadas para buscar una mejor comprensión de los problemas que éstos han planteado y ayudar a resolverlos. El Panel observó que los Solicitantes aprecian en gran medida estas acciones y esfuerzos por parte de la Administración del Banco y espera que el Banco siga participando en estos temas en el país.

21. **Conclusiones del Panel en Cuanto al Cumplimiento por parte del Banco de sus Políticas y Procedimientos.** En el Cuadro 2 siguiente se resume lo que la Administración entiende sobre el cumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos en relación con las conclusiones del Panel. Para mayor detalle, véase el Anexo 1 a este documento.

## Cuadro 2. Resumen de las Conclusiones del Panel

<b>Conclusiones del Panel sobre los reclamos del pueblo Naso</b>	
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>La ausencia de un documento separado del IPDP durante la evaluación inicial no impidió que el Banco tomara medidas importantes en apoyo de las aspiraciones de los Naso de tener su propia comarca. La evaluación social (SA, <i>por su sigla en inglés</i>) y el documento de Evaluación Inicial del Proyecto (PAD, <i>por su sigla en inglés</i>) preparado por el Proyecto destacaron en forma adecuada la necesidad básica de dar alta prioridad a la labor de crear una comarca Naso, de manera compatible con los objetivos de la OD 4.20.</li> </ul>
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>El apoyo del Proyecto a la preparación de un proyecto de ley de comarca en los primeros años de la ejecución del Proyecto estuvo directamente en apoyo de las aspiraciones territoriales y administrativas de los Naso, en forma compatible con la OD 4.20 y la OP 13.05. El hecho de que el proyecto de ley no fuera aprobado por la Asamblea Nacional en 2004 ni tampoco en 2005 no altera esta evaluación.</li> </ul>
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Administración procuró tratar con ambas facciones del pueblo Naso y repetidamente interactuó con el Proyecto directamente para realizar intentos de resolver el conflicto. El Panel halla que estos esfuerzos recientes denotan un intento de buena fe por parte de la Administración de que la consulta fuera significativa, y de que los representantes genuinos de los Naso participaran en el proceso, en forma compatible con las disposiciones de la OD 4.20.</li> </ul>
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>La suspensión del apoyo del Proyecto a la Ley 72 es compatible con los requisitos de la OD/BP 13.05.</li> </ul>
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Panel observa la importancia de la activa participación del Banco en los esfuerzos por abordar y resolver el conflicto con Ganadera Bocas, conforme a las políticas pertinentes del Banco.</li> </ul>
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Panel encomia a la Administración del Banco por las medidas más recientes de supervisión ampliada, que están en cumplimiento con la OP/BP 13.05 y la OD 4.20. Los Solicitantes también han indicado al Panel su agradecimiento por estos esfuerzos por parte de la Administración del Banco.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Panel concuerda con la opinión de la Administración [reconocida en la respuesta de la Administración de abril de 2009] de que la ausencia de un documento separado del IPDP y el no difundir públicamente la SA antes de la evaluación inicial no estuvieron de acuerdo con la OD 4.20.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>La situación contradictoria en torno a la Ley 72 justifica que se procure mayores explicaciones por parte del prestatario para lograr el pleno cumplimiento de la OP/BP 13.05 y del objetivo de la OD 4.20, para abordar las inquietudes de los beneficiarios propuestos del Proyecto.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>El IPDP no contiene todos los elementos que requiere la OD 4.20. El nuevo documento podría servir solamente como modelo positivo para posteriores IPDPs en Panamá si contiene todos los elementos de un IPDP como lo requiere la política del Banco.</li> </ul>
<b>Conclusiones del Panel sobre los reclamos del pueblo Ngöbe</b>	
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Panel observa y agradece los recientes esfuerzos por parte de la Administración del Banco de recabar más información [relacionada con el caso de Norteño] y destacan la importancia de la aclaración y el seguimiento conforme a la política del Banco y a los objetivos pertinentes del Proyecto.</li> </ul>
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones de la Administración tras las inquietudes planteadas por los Solicitantes a comienzos de 2008 son compatibles con los requisitos de la OP/BP 13.05 sobre supervisión de proyectos.</li> </ul>

En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Diseño y evaluación inicial del Proyecto] El Panel halla que un IPDP con consultas adecuadas y estudios que fundamenten un IPDP pudieron haber identificado las Áreas Anexas en Bocas del Toro como cuestión crucial que requería atención inmediata. El Panel halla defectos en los estudios que sustentan el Proyecto, en lo relacionado con el pueblo Ngöbe, que no cumplieron con los requisitos de la OD 4.20 para un IPDP.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Diseño y evaluación inicial del Proyecto] La difusión de información sobre el Proyecto de particular pertinencia para los Pueblos Indígenas en las áreas del Proyecto no cumplió con los requisitos de la OD 4.20.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Ejecución del Proyecto] La metodología empleada para determinar los límites de las Áreas Anexas incluyó consultas solamente con los dirigentes principales del pueblo Ngöbe —que puede que no hayan sido residentes “locales” de las Áreas Anexas— pero no incluyó a todas las comunidades interesadas. El Panel señala que esta metodología no fue adecuadamente participativa como lo requiere la OD 4.20.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Ejecución del Proyecto] Para satisfacer los requisitos de la OP/BP 13.05 sobre supervisión de proyectos, la Administración debió haber realizado el seguimiento de varias opiniones jurídicas no concluyentes y a veces contradictorias y de informes sobre acontecimientos jurídicos y reguladores que afectaban directamente a los solicitantes.</li> </ul>
<b>Temas de supervisión y sistémicos</b>	
En cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Administración ha tomado muchas medidas importantes desde esta época [comienzos de 2008] para examinar y abordar las inquietudes planteadas en estas solicitudes. La intensidad de la supervisión ha aumentado desde 2008 y responde a los estándares estipulados en la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>La supervisión del Proyecto no reaccionó con prontitud y adecuadamente a las advertencias y cuestiones emergentes durante ciertas fases clave del Proyecto, lo cual no es compatible con la OP 13.05.</li> </ul>
En incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las visitas de supervisión no incluyeron a un especialista social hasta marzo de 2007, lo que no cumplió con la OD 4.20.</li> </ul>

22. Además de las conclusiones de cumplimiento o incumplimiento del Banco con sus diversos procedimientos y políticas, el Panel realizó varias observaciones relacionadas con la supervisión y los temas sistémicos del Proyecto. En el Anexo 1 se presentan estas observaciones y los comentarios y medidas de la Administración.

23. **Temas Más Allá del Alcance del Proyecto.** El Panel observa que “la represa Bonyik ha sido una causa fundamental de graves divisiones dentro del pueblo Naso”.<sup>6</sup> El Panel también llegó a la conclusión de que “si bien no se puede responsabilizar a la Administración de medidas no financiadas por el Banco, tiene la responsabilidad de identificar con prontitud y recomendar medidas para abordar acciones o hechos significativos en el entorno del Proyecto que puedan socavar los objetivos clave del mismo”.<sup>7</sup> Aunque la Administración concuerda en que un proyecto de desarrollo no puede considerarse en forma aislada de otros factores económicos y políticos pertinentes, la responsabilidad del Banco no debe extenderse a áreas ni temas más allá del Proyecto.

<sup>6</sup> Informe de Investigación del Panel de Inspección No. 56565, 16 de septiembre de 2010, párrafo 199.

<sup>7</sup> Ibid., párrafo 201.

#### IV. TEMAS CLAVE

24. La Administración aprecia el reconocimiento por parte del Panel de la importancia de la participación del Banco en este tipo de intervención, la dificultad de abordar los temas complejos en cuestión y las medidas que tomó la Administración para abordar las inquietudes planteadas por los Solicitantes. En esta sección se proporciona información relacionada con cuatro temas clave que se hallan en el centro del Informe de Investigación del Panel: (i) los esfuerzos de mediación y consultas con las dos facciones Naso (dirigidas por Valentín Santana y Tito Santana, respectivamente); (ii) los estudios que sustentan el diseño del Proyecto y la función del IPDP; (iii) las consultas y la delimitación de las Áreas Anexas Ngöbe, y (iv) el marco jurídico. En la Sección 5 más adelante se tratan las recomendaciones y acciones de la Administración.

##### **Esfuerzos de Mediación y Consultas con las dos Facciones Naso**

25. La Administración acepta el reconocimiento del Panel y el hecho de que los efectos del cisma que surgió en el cuerpo político de los Naso en 2004 entre personas que apoyaban a Valentín Santana y las que apoyaban a Tito Santana han impedido una resolución de conflictos. La Administración también reconoce las conclusiones del Panel de que una vez que la Administración se enteró en 2007 del cisma, procuró “tratar con ambas facciones del pueblo Naso e interactuar repetidamente con el Proyecto directamente para realizar intentos de resolver el conflicto”,<sup>8</sup> y alentó al personal del gobierno dedicado al Proyecto a que interactuara con las dos facciones Naso, consultara con ellas y las incluyera. La Administración realizó varios intentos con ambas partes por tratar los temas de la fallida ley de comarcas y el apoyo del Proyecto a la Ley 72 sobre Tierras Colectivas.

26. La Administración reconoce la determinación del Panel de que estos esfuerzos demuestran buena fe para asegurar que el proceso de consulta fuera significativo y que los representantes genuinos del pueblo Naso participaran en el proceso de manera compatible con las disposiciones de la OD 4.20.

27. La Administración también agradece el reconocimiento del Panel de la importancia de varias medidas tomadas por la Administración para abordar las inquietudes sobre la comarca Naso, la Ley 72, y los conflictos existentes sobre límites de tierras, incluidos los relacionados con la empresa Ganadera Bocas.

28. El 18 de noviembre de 2009, en el marco de una misión de supervisión, las dos facciones Naso aceptaron trabajar juntas con el Proyecto para abordar el conflicto relacionado con una empresa ganadera privada (Ganadera Bocas) y las otras cuestiones de límites de la comarca Naso. Lamentablemente, el 19 de noviembre, un desalojo de varias familias Naso por la policía que halló que estaban ocupando tierras reclamadas por Ganadera Bocas impidió la aplicación del acuerdo alcanzado el día antes. La Administración observa que el Panel halló que el Banco no puede ser responsabilizado de estos desalojos forzosos. Pese a este percance, siguiendo recomendaciones de la

---

<sup>8</sup> Ibid., párrafo 148.

Administración, el Proyecto nuevamente patrocinó un nuevo acuerdo entre las facciones Naso y, en marzo de 2010, se creó una Comisión Naso con la participación de cinco miembros de cada facción Naso, incluidos sus dirigentes, Valentín Santana y Tito Santana. Pero desafortunadamente, debido a demoras burocráticas gubernamentales, los actos planeados para las actividades a nivel de campo por la Comisión no tuvieron lugar antes de que el Proyecto cerrara el 30 de junio de 2010. La Administración reconoce las conclusiones del Panel de que las recientes acciones de la Administración se hallan en cumplimiento con la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.

29. La Administración observa que una resolución de una Asamblea Naso organizada por los seguidores de Valentín Santana en agosto de 2010 estipuló una ruptura de relaciones con Tito Santana lo que dio lugar a la disolución de facto de la Comisión Naso.

### **Estudios que Respaldan el Diseño del Proyecto y la función del IPDP**

30. La Administración toma nota de la observación del Panel de que el desarrollo participativo y la divulgación adecuada de un documento separado del IPDP probablemente hubieran colocado al Banco en una mejor posición para apoyar a los Pueblos Indígenas Naso y Ngöbe. El Panel halló que la ausencia de un documento separado del IPDP durante la evaluación inicial del Proyecto no impidió que la Administración tomara medidas importantes para apoyar la aspiración de los Naso de tener su propia comarca. El Panel también halló que la evaluación social y el Documento de Evaluación Inicial del Proyecto destacaron la necesidad de dar alta prioridad a la creación de la comarca Naso, en cumplimiento con la OD 4.20.

31. Sin embargo, la Administración reconoce la conclusión del Panel de que hubo falta de atención a las gestiones y las necesidades del pueblo Ngöbe que vive en las Áreas Anexas, tanto durante la preparación del Proyecto como en los primeros años de la ejecución del mismo. Durante la preparación del Proyecto se pudo haber abordado mejor la situación sociopolítica y jurídica del pueblo Ngöbe que reside en las Áreas Anexas al destacar los riesgos y los desafíos, en especial los relacionados con la demarcación y los reclamos territoriales. La participación de un científico social en el equipo de supervisión durante los primeros años también pudo haber ayudado a identificar estos riesgos, abordar mejor el proceso de demarcación, y supervisar las consultas y los mecanismos participativos, como se hizo después de 2007, conforme a la política del Banco. La Administración trató de abordar estas deficiencias por medio de una supervisión más intensiva y asistencia técnica especializada en los últimos años del Proyecto, como se describe en la sección siguiente.

32. Para proyectos que tienen que ver con Pueblos Indígenas, la Administración reconoce la importancia de tener un documento separado del IPDP, incluir científicos sociales en la preparación y supervisión de los proyectos, y mejorar la calidad de las misiones de supervisión en el terreno. La Administración reconoce además que, pese a los esfuerzos por proporcionar asistencia técnica al personal del Proyecto, la versión actual del documento IPDP presentado sigue necesitando actualizaciones a fin de abordar

todos los aspectos de un IPDP, según la OD 4.20. Siguiendo hacia adelante, la Administración ha ofrecido su apoyo al gobierno para identificar temas clave que deberían abordarse en un IPDP más integral, que el gobierno pudiera actualizar y tratar como modelo para futuros programas relacionados con los Pueblos Indígenas. La Administración proporcionará una actualización de estas conversaciones con el gobierno en el ICR para diciembre de 2010.

33. La Administración también reconoce la importancia de mejorar las consultas y los enfoques participativos con los Pueblos Indígenas más generalmente. Por lo tanto, la Administración ha previsto organizar talleres en 2011 con interesados directos clave, incluidos los Pueblos Indígenas y autoridades gubernamentales, a fin de difundir ampliamente las políticas del Banco y fortalecer la capacidad en el uso de enfoques participativos. La Administración ha preparado una “nota guía sobre consultas en proyectos de inversión”, que se difundirá y utilizará como material de capacitación.

### **Consultas y Demarcación de las Áreas Anexas Durante la Supervisión**

34. Con respecto a las medidas de supervisión, la Administración reconoce la conclusión del Panel de que durante ciertas fases clave del Proyecto, la supervisión no reaccionó con prontitud y adecuadamente a las advertencias y temas emergentes, como lo requiere la OP 13.05 y las disposiciones pertinentes de la OD 4.20. En 2007-08, miembros del personal del Banco supervisaron las consultas del Proyecto y formularon recomendaciones detalladas al personal del Proyecto para que mejorara sustancialmente las consultas y preparara un plan de consulta a fin de difundir en forma apropiada la información sobre los procesos de delimitación y demarcación de las Áreas Anexas. Los funcionarios del Banco recomendaron que la metodología de consulta con el pueblo Ngöbe fuera más inclusiva, exhaustiva y culturalmente apropiada para estar en cumplimiento de la OD 4.20.

35. En noviembre de 2009, la Administración acordó con miembros del Proyecto de que una nueva ronda de consultas tendría lugar en comunidades indígenas de Bocas del Toro. La Administración hizo hincapié en la necesidad de efectuar consultas altamente inclusivas y documentar el proceso. Funcionarios del Banco visitaron varias Áreas Anexas para evaluar la calidad de las consultas, y para interactuar con los Solicitantes, dirigentes tradicionales y miembros de las comunidades. No obstante, la Administración observa que aún con un proceso de consulta adecuado, es posible que las expectativas de las comunidades Ngöbe estuvieran en conflicto con las disposiciones de la Ley 10, incluidas las disposiciones a seguirse en el proceso de demarcación de las Áreas Anexas.

36. Durante este año, el personal del Proyecto ha estado consultando activamente con grupos de Pueblos Indígenas. El 8 de marzo de 2010 se realizó una consulta cuyo propósito era difundir información a los Pueblos Indígenas sobre los aspectos legales de la demarcación de las Áreas Anexas Ngöbe en Bocas del Toro. El Proyecto también auspició ocho talleres de consulta en las comunidades Bri-Bri, Naso, Ngöbe y Kuna a fin de tratar el IPDP revisado. Más aún, entre el 12 de mayo y el 8 de junio de 2010, el Proyecto organizó consultas en 14 de las 15 Áreas Anexas en Bocas del Toro, así como con algunas comunidades adyacentes a la principal Comarca Ngöbe-Buglé, incluida la

comunidad de Norteño. La Administración realizará visitas a algunos de estos sitios en noviembre de 2010 y formulará recomendaciones al gobierno, según corresponda.

37. La Administración toma nota de la conclusión del Panel de que las medidas que tomó la Administración desde comienzos de 2008 para examinar y abordar las inquietudes planteadas en las Solicitudes responden a los estándares estipulados en la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.

### **El Marco Jurídico**

38. **Naso.** Con respecto a las repercusiones de la Ley 72 de 2008 (sobre Tierras Colectivas) para los reclamos territoriales de los Naso, en cumplimiento con su responsabilidad de evaluar el marco jurídico pertinente del país en el marco de cualquier proyecto del Banco, la Administración confirma que entiende que esta Ley no excluye la posibilidad de que el pueblo Naso solicite una Comarca, ni la posibilidad de que la Asamblea Nacional apruebe su creación. También confirma su entendimiento de que, a la fecha, no hay hechos legislativos ni reguladores que impidan esa opción.

39. **Ngöbe.** La Administración reconoce que existen interpretaciones jurídicas contradictorias con respecto al impacto de la Ley 18 de 2009<sup>9</sup> sobre la Ley 10 de 1997 (creación de la Comarca Ngöbe-Buglé). La Administración destaca que ni las opiniones jurídicas privadas ni los informes del gobierno pueden resolver las ambigüedades que surjan del marco jurídico panameño. En Panamá, al igual que en muchos países, estas ambigüedades se resuelven a nivel de Poder Judicial por medio de la interpretación del marco jurídico actual, o por medio de la Asamblea Nacional mediante la promulgación de una nueva ley. Estas dos acciones son de la sola competencia del gobierno y caen fuera del mandato del Banco.

### **V. RECOMENDACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EN RESPUESTA A LAS CONCLUSIONES**

40. La Administración aprecia las conclusiones del Panel, de amplia congruencia con las políticas del Banco en esferas clave, como la inclusión de un objetivo específico del Proyecto para apoyar la delimitación de una Comarca Naso y la redacción de un proyecto de ley para dicho efecto, las medidas de la Administración para impedir el uso de fondos del préstamo para actividades relacionadas con la versión preliminar de la Carta Orgánica del territorio Naso, y las medidas más recientes de supervisión ampliada de la Administración. La Administración también acoge las observaciones del Panel sobre instancias específicas de incumplimiento durante el diseño y la supervisión del Proyecto en los primeros años y sus observaciones sobre cuestiones sistémicas relacionadas con los desafíos que plantean los proyectos de manejo y administración de tierras y, en términos más generales, la supervisión de proyectos. En el cuadro siguiente se presenta el plan de acción para el seguimiento de las conclusiones del Panel.

---

<sup>9</sup> La Ley 18 de 2009 establece nuevos corregimientos (jurisdicciones administrativas) y enumera todos los existentes en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro.



### Cuadro 3. Recomendaciones y Acciones de la Administración

CONCLUSIONES DEL PANEL	MEDIDAS PROPUESTAS
<b>Relacionados con los Naso</b>	
<p>1) La ausencia de un documento separado del IPDP y el no haber difundido públicamente la Evaluación Social antes de la evaluación inicial no estuvieron de conformidad con la OD 4.20.</p> <p>El Panel halla que la ausencia de un documento separado del IPDP no impidió que el Banco tomase medidas importantes en apoyo de la aspiración de los Naso de tener su propia Comarca, de conformidad con los objetivos de la OD 4.20.</p>	<p>La Administración ha ofrecido su apoyo al gobierno para identificar temas clave que debieran abordarse en un IPDP de mayor alcance, que el gobierno puede actualizar y tratar como un modelo para futuros programas relacionados con los Pueblos Indígenas. La Administración proporcionará una actualización sobre estas conversaciones con el gobierno en el ICR del Proyecto ICR ara diciembre de 2010.</p>
<p>2) El Panel halla que [la suspensión informal de desembolsos] es coherente con los requisitos de la OP/BP 13.05, pero también halla que una situación tan contradictoria en torno a la Ley 72 justifica procurar obtener más explicaciones del prestatario a fin de lograr el pleno cumplimiento con la OP/BP 13.05 y el objetivo de la OD 4.20, de abordar las inquietudes de los beneficiarios del Proyecto.</p>	<p>La Administración se cerciorará de que los fondos que se declaren inelegibles en relación con este tema se devuelvan al Banco antes de que se cierre la cuenta del préstamo.</p> <p>La Administración recomendará al Gobierno que aplique los mecanismos de consulta que se prevén en el marco del IPDP revisado, a fin de fomentar la conciencia entre los Pueblos Indígenas de los contenidos y las repercusiones de la Ley 72 de 2008 y su reglamentación.</p> <p>La Administración recomendará a la ANATI, de reciente creación, que atender los reclamos de tierra de los Naso que están pendientes debería ser una de las prioridades inmediatas. La Administración proporcionará una actualización de la situación de esta recomendación en el ICR del Proyecto para diciembre de 2010.</p>
<p>3) El Panel ahora tiene copia del IPDP, pero ha determinado que no contiene los elementos del IPDP que requiere la OD 4.20. Es opinión del Panel que el nuevo documento solamente podría servir de modelo positivo para futuros IPDP en Panamá si contuviera los elementos de un IPDP que requiere la política del Banco.</p>	<p>La misma medida que en el punto 1 anterior.</p>
<b>Relacionados con los Ngöbe</b>	
<p>[Durante el diseño y la evaluación inicial del Proyecto]</p> <p>4) El Panel halla que un IPDP con consultas y estudios adecuados que lo fundamenten podría haber identificado que las Áreas Anexas en Bocas del Toro eran un asunto crucial que requería acción inmediata. El Panel halla deficiencias en los estudios que sustentaron el Proyecto, en lo que se relaciona con el pueblo Ngöbe, que no reunían los requisitos de la OD 4.20 para un IPDP.</p>	<p>La misma medida que en los puntos 1 y 3 anteriores.</p>
<p>[Durante el diseño y la evaluación inicial del Proyecto]</p> <p>5) La difusión de información sobre el</p>	<p>Para abordar la difusión inadecuada de información sobre el Proyecto durante el diseño del mismo, la Administración intensificó sus esfuerzos de supervisión en</p>

CONCLUSIONES DEL PANEL	MEDIDAS PROPUESTAS
Proyecto, de particular pertinencia a los Pueblos Indígenas en las áreas del Proyecto, no cumplieron con los requisitos de la OD 4.20.	2008 y el personal del Banco se reunió con los Solicitantes Ngöbe en noviembre de 2009, diciembre de 2009 y abril de 2010, y les informó directamente sobre los diversos temas relacionados con el Proyecto que les afectaban.
[Durante la ejecución del Proyecto] 6) La metodología que se empleó para determinar los límites de las Áreas Anexas comprendió consultas solamente con los dirigentes principales del pueblo Ngöbe —que pueden no haber sido residentes “locales” de las Áreas Anexas— pero no incluyeron a las comunidades interesadas. El Panel observa que esta metodología no fue adecuadamente participativa como lo requiere la OD 4.20.	En noviembre de 2010, la Administración verificará <i>in-situ</i> el alcance y la calidad de la última ronda de consultas realizada en mayo y junio de 2010 y formulará recomendaciones al gobierno.  La Administración también recomendará al gobierno que la demarcación de las Áreas Anexas Ngöbe en Bocas del Toro sea una de las prioridades inmediatas para la ANATI, de reciente creación. La Administración proporcionará una actualización sobre la situación de esta recomendación en el ICR del Proyecto para diciembre de 2010.  Durante el taller con interesados directos múltiples que tendrá lugar antes de junio de 2011, la Administración ofrecerá buenas prácticas sobre consultas.
[Durante la ejecución del Proyecto] 7) Para reunir los requisitos de la OP/BP 13.05 sobre supervisión de proyectos, la Administración debió haber realizado el seguimiento de varias opiniones jurídicas e informes, no concluyentes y a veces contradictorios, sobre acontecimientos jurídicos y reguladores que afectaban directamente a los Solicitantes.	La Administración reconoce que hay interpretaciones jurídicas contradictorias con respecto a las repercusiones de la Ley 18 de 2009 <sup>10</sup> sobre la Ley 10 de 1997 (que crea la Comarca Ngöbe-Buglé). La Administración destaca que ni las opiniones jurídicas privadas ni los informes del gobierno pueden resolver las ambigüedades que con el tiempo puedan surgir del marco jurídico panameño. En Panamá, al igual que en muchos países, estas ambigüedades las resuelve el Poder Judicial por medio de la interpretación del marco jurídico actual, o la Asamblea Nacional por medio de la emisión de una nueva Ley.  Estas acciones se enmarcan dentro de la exclusiva competencia del gobierno y caen fuera del mandato del Banco.
<b>Supervisión y cuestiones sistémicas</b>	
8) La supervisión del Proyecto no reaccionó de manera oportuna y adecuada a las advertencias y asuntos emergentes durante ciertas fases clave del Proyecto, lo cual no es compatible con la OP 13.05.	La Administración destaca que el Panel observó que la intensidad de la supervisión aumentó desde 2008 y que esto cumple con las normas estipuladas en la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.  Más aún, la Administración está incorporando las conclusiones de la investigación del Panel y las lecciones recogidas de este Proyecto al diseño y la ejecución de proyectos similares en la Región, en particular en lo que respecta a las consultas con los interesados directos, la necesidad de realizar análisis sociales y evaluaciones sociales durante la preparación del Proyecto, tener un documento separado del IPDP, y la participación sistemática de científicos sociales de experiencia durante la preparación y supervisión del Proyecto.
9) Las visitas de supervisión no incluyeron a un especialista social hasta marzo de 2007, lo cual no cumplió con la OD 4.20.	La misma medida que en el punto 8 anterior.

<sup>10</sup> La Ley 18 de 2009 establece nuevos corregimientos (jurisdicciones administrativas) y enumera todos los existentes en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro.

## **VI. CONCLUSIÓN**

41. La Administración reconoce las conclusiones del Panel en lo que se relaciona con el cumplimiento e incumplimiento por parte del Banco de sus políticas, la OD 4.20 y la OP/BP 13.05. La opinión de la Administración es que las recomendaciones y acciones que se proponen en este informe abordan las conclusiones del Panel.

**ANEXO 1**  
**CONCLUSIONES, COMENTARIOS Y ACCIONES**

	<b>TEMA /CONCLUSIONES</b>	<b>Párrafo no.</b>	<b>COMENTARIO / ACCIÓN</b>
<b>A.</b>	Conclusiones del Panel sobre los reclamos del pueblo Naso		
<b>1.</b>	<p><b>Reclamo de que el Proyecto ha socavado las aspiraciones de los Naso de contar con una comarca: Diseño y evaluación Inicial del Proyecto</b></p> <p><i>El análisis social hizo énfasis en la necesidad crucial de una comarca Naso. El Panel observa que la inclusión de un objetivo específico del Proyecto para apoyar la delimitación y la redacción de un Proyecto de ley para una comarca Naso fluye directamente del análisis contenido en la SA preparada para el Proyecto.</i></p> <p>El Panel considera que es comprensible la manera en que el personal del Banco puede haber llegado a la conclusión de que habían cumplido con los requisitos de la OD 4.20 con respecto a la preparación de un IPDP. Al respecto, el Panel observa además que ha recibido explicaciones de la Administración de que la interpretación de estas disposiciones se ha aclarado y ha evolucionado en los últimos años a favor de preparar un documento separado del IPDP en situaciones como ésta.</p> <p>El Panel concuerda con la opinión de la Administración de que la ausencia de un documento separado del IPDP, y el no haber difundido públicamente la evaluación social antes de la evaluación inicial, no estuvo de conformidad con la OD 4.20.</p> <p>El Panel halla que la ausencia de un documento separado del IPDP durante la evaluación inicial no impidió que el Banco tomara medidas importantes en apoyo de la aspiración de los Naso de contar con su propia comarca. El Panel halla además que la SA y el PAD preparados por el Proyecto destacaron adecuadamente la necesidad básica de dar alta prioridad a la labor para crear una comarca Naso, en vista de los riesgos con que se enfrenta el pueblo Naso. El Panel halla que esto es coherente con los objetivos de la OD 4.20.</p>	117-129	<p><b>Comentario:</b> La Administración reconoce la conclusión de cumplimiento con la OD 4.20 por parte del Panel en relación con las aspiraciones territoriales de los Naso y reafirma su compromiso de cumplir con los requisitos de las políticas del Banco en el programa de trabajo en Panamá.</p> <p>La Administración señala que la observación del Panel relacionada con la postura actual de la Administración a favor de preparar un documento separado del IPDP en tales situaciones.</p> <p><b>Acción:</b> No se requiere ninguna acción.</p>
<b>2.</b>	<p>Reclamo de que el Proyecto ha socavado la aspiración Naso de contar con una comarca: Ejecución y Supervisión del Proyecto</p> <p>El análisis de pruebas que realizó el Panel</p>	130-134	<p><b>Comentario:</b> La Administración observa las conclusiones del Panel de que el Proyecto respaldó la delimitación de un territorio para una Comarca Naso propuesta y que los Naso fueron informados adecuadamente y</p>

	TEMA /CONCLUSIONES	Párrafo no.	COMENTARIO / ACCIÓN
	<p>indicó que durante el período entre 2001 y la suspensión de los debates sobre el proyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional en 2005, el componente de territorio indígena del Proyecto respaldó la delimitación de un territorio propuesto para la comarca Naso y la redacción de un proyecto de ley para la comarca.</p> <p>Las pruebas también indican que los Naso estaban adecuadamente informados y participaron en gran medida en el proceso de determinar los límites de la comarca, abordando conflictos con respecto a los límites y elaborando el proyecto de ley de comarca.</p> <p>El Panel halla que el apoyo que el Proyecto prestó a la preparación del proyecto de ley de comarca en los primeros años de la ejecución del Proyecto estuvo directamente en apoyo de las aspiraciones territoriales y administrativas de los Naso, y fue coherente con la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas y la OP 13.05 sobre supervisión de proyectos. El hecho de que un proyecto de ley de comarca no fuera aprobado por la Asamblea Nacional en 2004 y 2005 no altera esta evaluación.</p>		<p>participaron en el proceso de determinar los límites de la Comarca, abordar los conflictos con respecto a los límites, y elaborar el proyecto de ley para la Comarca.</p> <p>La Administración también señala las conclusiones del Panel de que los esfuerzos de supervisión estuvieron en cumplimiento con la OD 4.20 y la OP 13.05.</p> <p><b>Acción:</b> No se requiere ninguna acción.</p>
3.	<p><b>Reclamo de que el Proyecto no consultó adecuadamente con los dirigentes legítimos</b></p> <p>El Panel determinó que la Administración del Banco, al enterarse de las inquietudes a fines de 2007, procuró tratar con ambas facciones del pueblo Naso y repetidamente interactuó con el Proyecto directamente en un intento de resolver el conflicto.</p> <p>El Panel halla que los esfuerzos recientes denotan un intento de buena fe por parte de la Administración de asegurar que el proceso de consulta sea significativo, y que los representantes genuinos de los indígenas Naso participaron en el proceso, lo que es coherente con las disposiciones de la OD 4.20.</p> <p>Sin embargo, como asunto de supervisión, el Panel observa con inquietud el considerable lapso de tiempo transcurrido antes de que la Administración pareciera haber tomado nota sobre los riesgos planteados para los objetivos del Proyecto como resultado del cisma Naso, y recomendado medidas en respuesta a ello.</p>	141-150	<p><b>Comentario:</b> La Administración reconoce la conclusión de cumplimiento con la OD 4.20 por parte del Panel sobre este tema.</p> <p><b>Acción:</b> Con respecto a la supervisión, la Administración reconoce su lenta respuesta a la evolución de los acontecimientos y señala que los esfuerzos de supervisión en los dos años y medio pasados han compensado este error. La Administración señala además que ha tomado en cuenta esta lección, y reafirma su compromiso a fortalecer los esfuerzos de supervisión en Proyectos similares.</p>
4.	<p>Reclamo de consultas inadecuadas en relación con el apoyo del Proyecto a la Ley No. 72</p> <p>La Administración reconoce [ ] que hubo consultas inadecuadas con los Naso sobre la</p>	157-165	<p><b>Comentario:</b> La Administración señala que reconoció previamente las consultas inadecuadas con los Naso en relación con la inclusión del Artículo 17 de la Ley 72 de</p>

	<p>inclusión del Artículo 17 de la Ley No. 72 y la preparación del borrador de la Carta Orgánica. El Panel concuerda con esta evaluación.</p> <p>El Panel observa la importancia de asegurar amplia difusión de información entre los Naso sobre asuntos que tengan repercusiones directas en sus derechos a la tierra y reclamos, como la Ley 72 y la Carta Orgánica, así como consultas adecuadas y significativas sobre estos asuntos.</p> <p>El Panel también observa que una vez que la Administración se enteró del borrador de la Carta Orgánica y las insuficiencias en las consultas, la Administración reaccionó con prontitud para procurar mayor información y luego pedir al gobierno que no utilice los fondos del préstamo para actividades relacionadas con la Carta Orgánica ni la demarcación de tierras.</p>	<p>2008.</p> <p>La Administración observa el énfasis del Panel sobre la importancia de asegurar amplia difusión de información entre los Pueblos Indígenas en asuntos que tengan repercusiones directas en sus derechos y reclamos sobre la tierra.</p> <p>La Administración también reconoce la conclusión del Panel de que la Administración reaccionó con prontitud una vez que se enteró de la preparación del proyecto de Carta Orgánica.</p> <p><b>Acción:</b> La Administración se asegurará de que los fondos declarados inelegibles relacionados con este tema se devuelvan al Banco antes del cierre de la Cuenta del Préstamo.</p> <p>La Administración también realizará el seguimiento con el gobierno sobre cómo pretende abordar los reclamos de tierra de los Naso y, específicamente, si planea aplicar la Ley 72 de 2008 (y su reciente Reglamentación).</p> <p>La Administración recomendará al gobierno que aplique los mecanismos de consulta previstos en el IPDP revisado a fin de fomentar conciencia entre los Pueblos Indígenas del contenido y las repercusiones de la Ley 72 de 2008 y su Reglamentación.</p> <p>La Administración informará de los resultados de estas acciones en el ICR para diciembre de 2010.</p>
<p>5.</p>	<p>Reclamo de que el apoyo del Proyecto a la Ley 72 ha causado “un régimen incierto de corregimiento comarcal”</p> <p>El Panel es de la opinión que la decisión de la Administración de apoyar el proceso de establecer la Ley No. 72 fue una medida de buena fe que parecía razonable en el marco de la situación política imperante.</p> <p>Sin embargo, el Panel halla que esta decisión, compatible con la política de supervisión de proyectos, debió haber sido seguida por medidas más firmes para procurar claridad sobre las ambigüedades legales de la ley No. 72 con respecto a las aspiraciones territoriales de los Naso.</p> <p>El Panel halla que la suspensión es congruente con los requisitos de la OP/BP 13.05, pero también halla que una situación contradictoria así justifica procurar más explicaciones del prestatario para lograr el cumplimiento pleno de la OP/BP 13.05 y el objetivo de la OD 4.20, para abordar las inquietudes de los beneficiarios propuestos del Proyecto.</p>	<p>171-192</p> <p><b>Comentario:</b> La Administración observa la conclusión del Panel de que la decisión de la Administración de apoyar el proceso de establecer la Ley 72 fue una medida de buena fe.</p> <p>Con respecto a las repercusiones de la Ley 72 de 2008 sobre Tierras Colectivas, en cumplimiento con sus responsabilidades de evaluar el marco jurídico pertinente del país en el marco de cualquier proyecto del Banco, la Administración confirma que entiende que esta Ley no impide la posibilidad de que el pueblo Naso solicite una Comarca, ni la posibilidad de que la Asamblea Nacional apruebe su creación. También confirma que entiende que, a la fecha, no hay acontecimientos legislativos ni reguladores que impidan esa opción.</p> <p>La Administración observa la conclusión de cumplimiento con la OP 13.05 por parte del Panel en relación con sus acciones para impedir el uso de fondos del préstamo para actividades relacionadas con la redacción del borrador de la Carta Orgánica) del territorio</p>

			<p>Naso.</p> <p><b>Acción:</b> La Administración recomendará a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), de reciente creación, que abordar los reclamos de tierra pendientes de los Naso debería ser una de las prioridades inmediatas. La Administración proporcionará una actualización sobre la situación de esta recomendación en el ICR del Proyecto para diciembre de 2010.</p>
6.	<p>Reclamo de que el Proyecto no logró abordar adecuadamente las invasiones de las tierras Naso</p> <p>Es opinión del Panel que la falta de resolución de los límites comarcales propuestos puede haber contribuido al deterioro progresivo de los conflictos sobre la tierra, lo que con el tiempo llevó a desalojos en 2009 de algunas familias Naso que se halló usurpaban tierras de la empresa Ganadera Bocas.</p> <p>El Panel observa además que la disputa interna de los Naso parece haber desempeñado también una función en impedir una resolución de estos temas. El Panel halla que si bien la verificación de los límites propuestos del territorio Naso entre 2004 y 2006 pudo haber impedido un empeoramiento progresivo de los hechos, no se puede responsabilizar al Banco del desalojo violento de miembros de los Naso en 2009.</p> <p>Hay señales de mejoras. La Administración ha informado al Panel que ahora hay una comisión Naso para los temas de límites que incluye a ambas facciones. Además, el antiguo acuerdo entre la Reina Rufina Santana y el propietario de la compañía sobre ceder ciertas tierras a los Naso puede formalizarse ahora. Dada la índole grave de este conflicto particular, el Panel señala la importancia, como asunto de supervisión, de la activa participación del Banco en los esfuerzos por abordar y resolver el conflicto con Ganadera Bocas, de conformidad con las políticas pertinentes del Banco.</p>	197-216	<p><b>Comentario:</b> La Administración observa la conclusión del Panel de que no se puede responsabilizar al Banco del desalojo violento de miembros de los Naso que tuvo lugar en 2009.</p> <p>La Administración observa la conclusión del Panel de que el Banco participó activamente en esfuerzos para abordar y resolver el conflicto entre las comunidades Naso y Ganadera Bocas, de conformidad con las políticas pertinentes del Banco.</p> <p>La Administración desea informar que, como resultado de las resoluciones que surgieron de una Asamblea Naso, organizada por seguidores de Valentín Santana y que tuvo lugar el 29 de agosto de 2010, la Comisión Naso (que había contado con el apoyo del Proyecto) se ha disuelto prácticamente y que las dos facciones Naso están nuevamente funcionando en forma separada.</p> <p>Además, según conocimiento de la Administración, no ha habido ningún acontecimiento relacionado con la formalización de las tierras cedidas en el pasado a los Naso por Ganadera Bocas.</p> <p><b>Acción:</b> La Administración recomendará al gobierno que la resolución de las cuestiones pendientes entre las comunidades Naso y Ganadera Bocas también debería ser una de las prioridades inmediatas para la ANATI. En el ICR del Proyecto para diciembre de 2010 se informará sobre la situación de estas recomendaciones.</p>
7.	<p>Acciones recientes</p> <p>El Panel ahora tiene una copia del IPDP pero ha llegado a la conclusión de que no contiene los elementos de un IPDP tal como lo requiere la OD 4.20. El Panel aprecia la intención de la acción de la Administración y el esfuerzo de buena fe de lograr que el Proyecto esté en cumplimiento. No obstante, en opinión del Panel, el nuevo documento solo podría servir de modelo positivo para IPDP posteriores en Panamá si contuviera los</p>	217-228, Resm. Ejec.	<p><b>Comentario:</b> La Administración reconoce la conclusión del Panel de que este documento todavía no contiene todos los elementos de un IPDP como lo requiere la OD 4.20.</p> <p>La Administración observa el reconocimiento del Panel de la acción de la Administración y el esfuerzo de buena fe de lograr que el Proyecto cumpla con este tema.</p> <p>La Administración observa la conclusión del Panel de que las recientes medidas de supervisión cumplen con la OD 4.20 y la OP</p>

<p>elementos de un IPDP como lo requiere la política del Banco, lo que no es el caso, a juicio del Panel.</p> <p>El Panel desearía destacar la importancia de otras medidas recientes tomadas por la Administración del Banco, incluidas medidas en el campo, para abordar las inquietudes de la comarca Naso, la Ley No. 72 y los conflictos que se encuentran en marcha con respecto a los límites de la tierra. Se han venido llevando a cabo repetidas misiones de supervisión en la zona del Proyecto a partir de noviembre de 2009, cerca de una visita por mes, desde que la fecha de cierre del Proyecto se prorrogó a junio de 2010.</p> <p>El Panel observa y encomia a la Administración del Banco por las medidas de supervisión ampliadas más recientes, que el Panel halla que se encuentran en cumplimiento de la OB/BP 13.05 y la OD 4.20. Los Solicitantes también han señalado al Panel su agradecimiento por estas medidas por parte de la Administración del Banco.</p>	<p>13.05.</p> <p>La Administración también reconoce la apreciación expresada por los Solicitantes.</p> <p><b>Acción:</b> La Administración ha ofrecido su apoyo al Gobierno para identificar temas clave que deberían abordarse en un IPDP más amplio, que el Gobierno puede actualizar y tratar como modelo para futuros programas que tengan que ver con Pueblos Indígenas. La Administración proporcionará una actualización sobre estas conversaciones con el gobierno en el ICR para diciembre de 2010.</p> <p>Más aún, la Administración aprovechará las oportunidades disponibles para darle seguimiento a los temas de los Pueblos Indígenas en Panamá. Partiendo de las enseñanzas recogidas del diseño y la ejecución de este Proyecto, así como de otros proyectos de desarrollo en Panamá, la Administración respaldará un taller para múltiples interesados directos antes de junio de 2011 para tratar enfoques de buenas prácticas y estrategias para promover el desarrollo inclusivo de los Pueblos Indígenas.</p>
---	---

**B. Conclusiones del panel sobre los reclamos del pueblo Ngäbe**

<p><b>8.</b> Reclamo de que los asuntos de las Áreas Anexas no se abordaron en forma adecuada</p> <p>Al parecer no se ha realizado un estudio en el terreno de suficiente profundidad como para detectar posibles problemas en las Áreas Anexas. El Panel halla que esta es una falla en los estudios que sustentan el Proyecto en cuanto se relacionan con el pueblo Ngäbe. Esto no cumple con la OD 4.20.</p> <p>El Panel reconoce la dificultad de identificar y abordar un tema que los dirigentes iniciales que representan al grupo indígena no elevaron a la atención de los funcionarios del Proyecto. Sin embargo, a juicio del Panel, se debieron haber llevado a cabo consultas más inclusivas, las cuales probablemente hubieran sacado a la luz el tema de las Áreas Anexas.</p> <p>El Panel halla que la falta de un documento separado del IPDP generó consecuencias adversas para el pueblo Ngäbe de las Áreas Anexas. En opinión del Panel, un IPDP con consulta adecuada y estudios que fundamentaran un IPDP pudieron haber identificado las Áreas Anexas en Bocas del Toro como un tema crítico que requería atención oportuna.</p>	<p>245-268, Exec. Sum</p>	<p>Comentario: La Administración reconoce la conclusión del Panel de que los estudios que sustentan el Proyecto, en lo que se relaciona con el pueblo Ngöbe no cumplieron con la OD 4.20.</p> <p>La Administración también reconoce que un IPDP independiente con consultas adecuadas podría haber identificado que las Áreas Anexas en Bocas del Toro era un tema crucial que requería atención oportuna.</p> <p>Acción: Véanse las acciones en el punto 7.</p>



<p>9.</p>	<p>Reclamo de que las consultas sobre delimitación de las Áreas Anexas fueron inadecuadas</p> <p>El Panel observa que los polígonos que se ofrecieron a las comunidades Ngäbe en las Áreas Anexas no respondieron a las expectativas de las comunidades.</p> <p>El Panel halla que la metodología que se empleó para determinar los límites de las Áreas Anexas incluyó consultas solamente con los dirigentes principales [quienes] es probable que no hayan sido residentes “locales” de las Áreas Anexas, pero no contaron con la participación de las comunidades interesadas. El Panel señala que esta metodología no fue adecuadamente participativa, según lo requiere la OD 4.20.</p> <p>Las entrevistas en el terreno hacen pensar en que, si se hubieran ofrecido polígonos adecuados, muchas de las Áreas Anexas que ahora figuran que han rechazado ser miembros de una comarca habrían preferido estar en la comarca porque esto les hubiera proporcionado mayor seguridad de tenencia de la tierra que la que tienen actualmente.</p>	<p>273-289</p>	<p><b>Comentario:</b> La Administración reconoce la conclusión del Panel de que los polígonos ofrecidos a las comunidades Ngöbe en las Áreas Anexas no satisfacían las expectativas de las comunidades.</p> <p>La Administración ha reconocido que las consultas en las Áreas Anexas no cumplieron con la OD 4.20. Tan pronto como la Administración identificó las deficiencias en las consultas en las Áreas Anexas a comienzos de 2008, formuló recomendaciones específicas al personal del Proyecto para rehacer estas consultas aplicando un enfoque altamente participativo.</p> <p>La Administración observa que el gobierno, bajo los auspicios del Proyecto, ha realizado una nueva ronda de consultas in las Áreas Anexas en mayo y junio de 2010.</p> <p>La Administración también observa que el Artículo 2 de la Ley 10 de 1997 establece ciertas disposiciones que deben seguirse en el proceso de demarcación de las Áreas Anexas y estipula que la delimitación de las Áreas Anexas en Bocas del Toro debe llevarse a cabo por una comisión compuesta por varias entidades gubernamentales y que estas delimitaciones deben ser presentadas por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional para su aprobación.</p> <p>La Administración destaca que aun con un proceso adecuado de consulta, es posible que las expectativas de las comunidades Ngöbe sigan estando en conflicto con las disposiciones de la Ley 10, incluidas las disposiciones que deben seguirse en el proceso de demarcación de las Áreas Anexas.</p> <p><b>Acción:</b> En noviembre de 2010, la Administración examinará <i>in-situ</i> el alcance y la calidad de la última ronda de consultas en algunas Áreas Anexas en noviembre de 2010 y formulará recomendaciones al gobierno.</p> <p>La Administración también recomendará al Gobierno que la demarcación de las Áreas Anexas Ngöbe en Bocas del Toro debe ser una de las prioridades inmediatas para la ANATI. La Administración proporcionará una actualización de la situación de esta recomendación en el ICR del Proyecto para diciembre de 2010.</p>
<p>10.</p>	<p>Reclamo de que los límites de la comarca habían sido restringidos inadecuadamente: El caso de Norteño</p> <p>Durante su investigación, se elevó a la</p>	<p>300-306</p>	<p><b>Comentario:</b> La Administración señala que si bien no se elevó a su atención este tema específico antes de diciembre de 2009, ni se lo mencionó en la Solicitud de Inspección, una vez que la Administración se enteró de</p>

	<p>atención del Panel el caso de la comunidad de Norteño. Este caso tiene que ver con la demarcación de la comarca Ngäbe-Buglé en los primeros años del Proyecto.</p> <p>Al Panel le pareció evidente que ninguno de los presentes realmente conocía bien el caso, y los miembros de la Comisión Nacional de Límites trataron la posibilidad de que en el futuro podrían tener que cambiar la ley [Ley 10 de 1997].</p> <p>Al parecer los límites cambiaron en algún punto después de 2004 durante el proceso de demarcación y que la comunidad no fue consultada sobre esto. De ser así, el cambio puede haber perjudicado su seguridad de tenencia de la tierra al dejarles desprotegidas.</p> <p>El Panel observa y aprecia [los recientes esfuerzos de la Administración del Banco para recoger más información sobre el tema], y recalca la importancia de aclarar y realizar seguimiento de conformidad con la política del Banco y los objetivos pertinentes del Proyecto.</p>		<p>este asunto en el curso de la supervisión del Proyecto, tomó medidas con prontitud y solicitó al gobierno que volviera a visitar el área, consultara con los miembros de la comunidad y propusiera maneras de abordar el problema.</p> <p>La Administración también señala que notificó al Panel sobre este tema en enero de 2010, antes de la visita del Panel a Panamá más tarde ese mes.</p> <p>La Administración señala que el gobierno, siguiendo las recomendaciones de una misión de supervisión, llevó a cabo en mayo y junio de 2010 una ronda de consultas en la comunidad de Norteño para evaluar este asunto.</p> <p><b>Acción:</b> No se requiere ninguna acción.</p>
11.	<p>Reclamo de que el Proyecto no abordó las usurpaciones en las Áreas Anexas</p> <p>Al parecer está claro que si los temas de cogestión se hubieran abordado adecuadamente y la delimitación de las Áreas Anexas hubiera ocurrido en forma oportuna, los Ngäbe hubieran estado en una mejor situación para negociar los términos y las condiciones de una concesión dentro de la tierra.</p> <p>El Panel halla que las medidas de la Administración tras las inquietudes planteadas por los Solicitantes [...] son coherentes con los requisitos de la OP/DP13.05 sobre supervisión de proyectos.</p> <p>Como asunto de supervisión, el panel observa la ausencia de toda referencia en los primeros informes de supervisión a los riesgos potenciales que planteaba la concesión para la obra Chan 75 para los objetivos del Proyecto. Esta falla en la supervisión es similar a la que el Panel identificó con respecto a los acontecimientos emergentes y los problemas que afectaron a los Naso durante la ejecución del Proyecto.</p>	307-328	<p><b>Comentario:</b> La Administración reconoce la conclusión del Panel relacionado con las demoras en la delimitación de las Áreas Anexas.</p> <p>La Administración también observa la conclusión del Panel de que las acciones de la Administración tras las inquietudes planteadas por los Solicitantes cumplen con los requisitos de la OP/BP 13.05.</p> <p>En lo que respecta a la supervisión, la Administración reconoce su lenta respuesta a los hechos en evolución y señala que ha fortalecido considerablemente sus esfuerzos de supervisión del Proyecto en los últimos dos años y medio.</p> <p><b>Acción:</b> La Administración señala que ha tomado en cuenta esta lección y reafirma su compromiso a fortalecer los esfuerzos de supervisión en proyectos similares en la Región.</p>
<b>C.</b>	<b>Supervisión</b>		
12.	<p>Lo adecuado de la supervisión del Proyecto</p> <p>El Panel encomia al Banco por financiar un proyecto destinado a asegurar derechos territoriales para los Naso y los Ngäbe, y reconoce el entorno difícil en el cual el Banco procuró el logro de este objetivo. No obstante, el Panel halla que la Administración, en etapas</p>	330-345	<p><b>Comentario:</b> La Administración observa la apreciación del Panel relativa a que el Banco financie un proyecto cuyo fin es asegurar los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en un entorno difícil.</p> <p>La Administración reconoce la</p>

	<p>cruciales del Proyecto, no realizó la supervisión de manera que fuera conmensurable con estos desafíos.</p> <p>El Panel halló que estos hechos cruciales y factores de riesgo que afectaban a la población local no se informaron con precisión en los años intermedios de la supervisión del Proyecto.</p> <p>El Panel también observa [...] el hecho importante de que no se logró analizar las circunstancias cambiantes.</p> <p>En vista de la gravedad de la amenaza a los Naso como pueblo proveniente de las usurpaciones de sus tierras aún desprotegidas, el Panel opina que la supervisión debió haber respondido a estándares más elevados.</p> <p>En opinión del Panel, la Administración, como asunto de supervisión, debió haber sido más activa y debió haber participado en guiar y verificar las acciones del Proyecto, conforme a la política del Banco con respecto a consultas y demarcación de tierras con las comunidades de las Áreas Anexas Ngäbe.</p> <p>El Panel halla que la supervisión del Proyecto no reaccionó con prontitud y adecuadamente a las advertencias y temas emergentes durante ciertas fases clave del Proyecto. Esto no es coherente con la OP 13.05 sobre supervisión de proyectos.</p> <p>Las visitas de supervisión no incluyeron un especialista social hasta marzo de 2007. Esto no cumple con la OD 4.20 sobre pueblos indígenas.</p> <p>La Administración ha tomado muchas medidas importantes [desde la misión de supervisión de febrero de 2008] para examinar y abordar las inquietudes planteadas en las solicitudes. El Panel observa que la intensidad de la supervisión ha aumentado desde 2008. El Panel halla que esto responde a los estándares estipulados en la OP/BP 13.05 y OD 4.20.</p>		<p>conclusión del Panel de que el Banco, en etapas cruciales del Proyecto, no supervisó de manera conmensurable con estas dificultades.</p> <p>La Administración también toma nota de la conclusión de que ha tomado muchas medidas importantes desde comienzos de 2008, incluida la incorporación sistemática de científicos sociales de experiencia, para examinar y abordar las inquietudes planteadas en las Solicitudes y que el Panel halla que esto cumple con los estándares establecidos en la OP/BP 13.05 y la OD 4.20.</p> <p><b>Acción:</b> La Administración está incorporando las conclusiones de la investigación del Panel y las enseñanzas recogidas de este Proyecto al diseño y la ejecución de proyectos similares en la Región, en especial en lo que respecta a consultas con los interesados directos, la necesidad de realizar análisis sociales durante la preparación del proyecto, tener un documento separado del IPDP, y la participación sistemática de científicos sociales durante la preparación y la supervisión del Proyecto.</p> <p>Véase también el punto 7 sobre el taller que se planea realizar con interesados directos múltiples sobre enfoques de buenas prácticas y estrategias para promover el desarrollo inclusivo de los Pueblos Indígenas.</p>
<b>D.</b>	<b>Observaciones sobre cuestiones sistémicas</b>		
13.	<p>Desafíos de los proyectos de manejo y administración de tierras</p> <p>Esta investigación sugiere que se debe dar crédito al Banco por participar en este Proyecto de suma importancia en Panamá, si bien es posible que no haya invertido los recursos suficientes para abordar los riesgos, en especial con respecto a la supervisión.</p> <p>El Panel observa y aprecia que una vez que la Administración del Banco descubrió este problema [componentes del Proyecto en conflicto] durante la ejecución, tomó medidas de respuesta con prontitud.</p> <p>La Administración del Banco ha desempeñado una función de liderazgo en</p>	350-355	<p><b>Comentario:</b> La Administración agradece las observaciones del Panel relacionadas con la participación y la función de liderazgo del Banco en el apoyo a los derechos sobre la tierra de los Pueblos Indígenas en Panamá.</p> <p>La Administración también observa la conclusión del Panel de que la Administración tomó medidas de respuesta con prontitud una vez que descubrió el problema de componentes en conflicto durante la ejecución del Proyecto.</p> <p>Con respecto a la participación del Banco en estos temas en el futuro, la Administración observa que con el</p>

procurar apoyo a los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas en Panamá por medio de este Proyecto. El Proyecto incluyó un componente básico en respuesta a las aspiraciones fundamentales de las comunidades indígenas y, a diferencia de otros donantes, el Banco estuvo dispuesto a asumir los riesgos inherentes a este tipo de trabajo. Además, una vez que se presentaron las Solicitudes de Inspección, el personal del Banco se dedicó en forma constructiva a las comunidades afectadas para ayudar a resolver estos temas. Por todos estos motivos, los Solicitantes y las personas afectadas han expresado su esperanza de que el Banco siga participando en estos temas en Panamá en el futuro, siguiendo las salvaguardias pertinentes en materia de políticas. Asimismo, el Panel es de opinión de que la continua participación del Banco en asuntos indígenas en Panamá, conforme a su política, es crucial.

advenimiento del nuevo gobierno en Panamá, la Administración del Banco ha dado prioridad al fortalecimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas a varios niveles de su diálogo con el país. En las consultas con los interesados directos par la elaboración de la nueva Alianza Estratégica con Panamá (CPS, 24 al 26 de mayo de 2010), el Banco se reunió con representantes de los grupos indígenas. Los participantes consideraron que el Banco era un aliado importante para la implantación del nuevo plan quinquenal de desarrollo del Gobierno.

**Acción:** La Administración seguirá su diálogo consultivo regular con el gobierno. Si bien la nueva CPS no prevé una operación de administración de tierras, el programa de ayuda del Banco apoya los esfuerzos generales del gobierno para reducir la pobreza, en especial entre los pobres de las zonas rurales y los grupos indígenas.

Véase también el punto 7 sobre el taller de interesados directos múltiples que se planea realizar sobre enfoques de buenas prácticas y estrategias para promover el desarrollo inclusivo de los Pueblos Indígenas.

**ANEXO 2**  
**CRONOLOGIA DE ACONTECIMIENTOS IMPORTANTES CLAVE EN LA**  
**PREPARACION Y EJECUCION DEL PROYECTO Y OTROS HECHOS**  
**PERTINENTES**

Mayo a noviembre de 1999	Preparación del Proyecto
14 de diciembre de 2000	Negociaciones
16 de enero de 2001	Aprobación del Directorio (Fecha de cierre original: 30 de septiembre de 2006)
2 de abril de 2001	Firma del préstamo
19 de julio de 2001	Entrada en vigor
14-18 de octubre de 2004	Misión de evaluación intermedia
Septiembre de 2004	Nuevo gobierno del presidente Martín Torrijos
20 de octubre de 2005	Solicitud del gobierno de reestructurar el Proyecto
11 de abril de 2006	Aprobación de la reestructuración por parte del Directorio (primer orden)
23 de junio de 2006	Entrada en vigor de la reestructuración (Nueva fecha de cierre: 31 de diciembre de 2009)
30 de enero-2 de febrero de 2008	Personal del Banco se reúne con los Primeros y Segundos Solicitantes en Bocas del Toro durante la misión de supervisión
3-14 de marzo de 2008	Personal del Banco se reúne con los Primeros y Segundos Solicitantes en Bocas del Toro durante la misión de supervisión
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
20 de abril de 2009	La Administración del Banco presenta la Respuesta de la Administración y el Plan de Acción al Panel de Inspección
27-29 de abril de 2009	Reunión con los Primeros y Segundos Solicitantes durante la misión de supervisión, donde se les informa del contenido del Plan de Acción
3 de mayo de 2009	Elecciones generales en Panamá
26 de mayo de 2009	La Administración del Banco declara inelegibles los gastos relacionados con la preparación del borrador de la Carta en el marco de la Ley 72 de 2008
1 de julio de 2009	Nuevo gobierno del presidente Ricardo Martinelli
15 de Julio de 2009	La Administración Superior del Banco se reúne con las nuevas autoridades panameñas
14 de septiembre de 2009	La Administración del Banco alerta al gobierno sobre posible suspensión de desembolsos debido a la falta de acción en varios temas del Proyecto
21 al 25 de septiembre de 2009	El Banco lleva a cabo un taller de capacitación sobre salvaguardias en Panamá
28 de septiembre de 2009	El gobierno asigna recursos al Proyecto, con lo cual impide la suspensión de los desembolsos
2 de noviembre de 2009	La Administración presenta al Panel un informe sobre la marcha de actividades
16 al 20 de noviembre de 2009	Miembros del personal del Banco se reúnen con los Primeros y Segundos Solicitantes durante la misión de supervisión, les ponen al tanto sobre la

	situación del Plan de Acción; la misión se entera de posibles actividades de titulación inelegibles en Bocas del Toro
18 de noviembre de 2009	El Proyecto auspicia un Acuerdo entre las dos facciones Naso para que trabajen juntas para finalizar la demarcación del territorio Naso
19 de noviembre de 2009	La policía desaloja a familias Naso de las tierras que reclama una firma ganadera privada (Ganadera Bocas). Esto impide la implantación del Acuerdo Naso alcanzado el día anterior
10 de diciembre de 2009	El Gobierno de Panamá solicita al Banco que prorrogue la fecha de cierre del Proyecto
13 al 16 de diciembre de 2009	Miembros del personal del Banco visitan las Áreas Anexas Ngöbe; los Solicitantes notifican a la Administración por primera vez de un problema de demarcación en la comunidad Ngöbe de Norteño (no mencionada en la Solicitud, puesto que no es un Área Anexa)
28 de diciembre de 2009	La Administración notifica al Gobierno la extensión de la fecha de cierre del Proyecto siempre que haya una moratoria de actividades de titulación por parte del Proyecto en la provincia de Bocas del Toro
8 al 18 de enero de 2010	La Administración reitera su solicitud al Gobierno de informes detallados sobre las actividades de titulación en Bocas del Toro
14 de enero de 2010	La Administración recibe del Ministerio de Gobierno y Justicia una opinión jurídica sobre la incompatibilidad de la Ley 10 de 1997 y la Ley 18 de 2009
2 al 6 de febrero de 2010	La Administración lanza auditorías técnica y social de varios procesos de titulación en Bocas del Toro, Veraguas y Chiriquí
2 de marzo de 2010	Bajo los auspicios del Proyecto, las dos facciones Naso (dirigidas por Valentín Santana y Tito Santana, respectivamente) acuerdan formar una Comisión Naso para trabajar en la demarcación de la Comarca Naso
13 al 15 de abril de 2010	Miembros del personal del Banco se reúnen con miembros de la Comisión Naso
8 de junio de 2010	La Administración del Banco declara inelegibles los gastos relacionados con ciertos procesos de titulación en Bocas del Toro
30 de junio de 2010	El Proyecto se cierra. El período de gracia para presentar solicitudes para retirar fondos y finiquitar cuentas es hasta el 30 de octubre de 2010
24 de agosto de 2010	La Administración recibe copia del Reglamento aprobado de la Ley 72 de 2008
29 de agosto de 2010	La Asamblea de Naso seguidores de Valentín Santana solicita a representantes de la Asamblea Nacional que reconsideren el proyecto de ley para crear una Comarca Naso. La Asamblea Naso también hace un llamado a la ruptura de relaciones con la facción de Tito Santana
16 de septiembre de 2010	El Panel de Inspección presenta su Informe de Investigación a la Administración del Banco
5 de octubre de 2010	La Asamblea Nacional crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) que incorpora la Unidad de Coordinación del Proyecto

**ANEXO 3**  
**LISTA DE LEYES Y DECRETOS EJECUTIVOS MENCIONADOS EN EL**  
**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACION**

Ley No.10 de 1997, “Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé Comarca y se toman otras medidas.”

Ley No. 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.”

Ley No. 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 No. 18 de 2009, “Que crea corregimientos en los distritos de Chiriquí Grande y Changuinola en la provincia de Bocas del Toro.”