

SOLICITUD DE INSPECCIÓN RQ 09/01

11 de marzo de 2009

NOTIFICACIÓN DE INSCRIPCIÓN

Ref.: Solicitud de Inspección
PANAMÁ: Proyecto de Administración de Tierras (PRONAT)
(Préstamo No. 7045-PAN)

El 25 de febrero de 2009, el Panel de Inspección (el “Panel”) recibió una solicitud de inspección (la “Solicitud”) relacionada con el Proyecto de Administración de Tierras de Panamá (el “Proyecto”), cuya denominación en español es: Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT). La Solicitud fue formulada por los representantes de la Comunidad de Indígenas Naso, varios miembros de la comunidad y representantes de algunas organizaciones comunitarias (los “Solicitantes”). Los Solicitantes alegan que tanto ellos como la Comunidad que representan se han visto afectados, y pueden verse aún más afectados, por el mencionado Proyecto.

El Proyecto

El Proyecto está financiado parcialmente mediante un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el “Banco”) por un monto equivalente a cuarenta y siete millones novecientos mil dólares (US\$47.900.000). El Préstamo fue aprobado el 16 de enero de 2001. Tras experimentar algunos problemas durante la ejecución, el Proyecto fue reestructurado el 23 de junio de 2006 a fin de reducir su alcance y sus resultados y mejorar las “*modalidades de ejecución y financiamiento*”¹.

De acuerdo con el Convenio de Préstamo original, los objetivos del Proyecto consistían en: *a) promover el acceso equitativo a la tierra y mejorar la seguridad jurídica en materia de tenencia de la tierra mediante la provisión de servicios de administración de tierras en la zona del Proyecto, y b) mejorar la conservación de los recursos naturales a través de la consolidación del SINAP² y los territorios de los pueblos indígenas.*

¹ Memorando y recomendación del presidente respecto de una propuesta para reestructurar el Proyecto de administración de tierras, Préstamo No. 7045-PAN para la República de Panamá, de fecha 27 de marzo de 2006. SEC. R2006-0047, de fecha 30 de marzo de 2006.

² En el Convenio de Préstamo se establece que “SINAP” significa el “Sistema Nacional de Tierras Protegidas” del Prestatario.

En la enmienda del Convenio de Préstamo, empero, se establece que “*el objetivo del Proyecto consiste en modernizar el sistema de administración de tierras, que abarca las zonas protegidas prioritarias y los territorios de los pueblos indígenas*”³.

Tras su reestructuración en marzo de 2006, el Proyecto tiene cuatro componentes⁴:

1. Política agraria, marco institucional y jurídico. Este componente abarca actividades orientadas a mejorar la política vigente y el marco institucional y jurídico, así como a fortalecer las instituciones que proporcionan servicios de administración de tierras. Tales actividades incluyen “*la preparación de las reformas necesarias del marco institucional y jurídico aplicable a los servicios de administración de tierras*”.

2. Servicios de regularización de tierras. Este componente promueve la modernización de la red geodésica del Prestatario, la recopilación y el análisis de datos relativos a la tenencia de la tierra, entre ellos la creación e implementación de un sistema integrado de información catastral y registral (SIICAR) y su red en las provincias y los distritos seleccionados, y la resolución de controversias relacionadas con tierras. El componente incluye “*la realización de relevamientos del catastro legal y actividades de medición y demarcación de tierras in situ*”.

3. Consolidación de zonas protegidas y territorios indígenas. Este componente promueve la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la creación y consolidación de zonas protegidas en el marco del SINAP, y la creación y consolidación de territorios indígenas en la zona del proyecto.

4. Administración, seguimiento y evaluación del Proyecto. A través de este componente se proporcionan servicios de asistencia técnica así como apoyo a entidades encargadas de la administración de tierras a nivel nacional y local, y se ofrece apoyo para el diseño y la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto.

En el Documento de evaluación inicial, se establece que las actividades de administración de tierras respaldadas por el Proyecto abarcan diversas medidas de regularización de tierras, entre ellas el reconocimiento de los derechos legales, la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra, la resolución de controversias, el catastro legal y el registro; la consolidación del SINAP y los territorios indígenas, que incluye trazado de mapas, demarcación sobre el terreno, delimitación de las zonas de amortiguamiento y determinación de su condición jurídica, así como planes de ordenación de la tierra mediante procesos de consulta participativa a nivel local en las zonas seleccionadas⁵.

El componente del Proyecto relacionado con la consolidación de las zonas protegidas y los territorios indígenas incluye la realización de actividades de demarcación

³ Enmienda del Convenio de Préstamo, de fecha 23 de junio de 2006.

⁴ Fuente: Documento de Información sobre el Proyecto, actualmente vigente.

⁵ Documento de evaluación inicial del proyecto sobre un préstamo propuesto por valor de US\$47,9 millones a otorgar a la República de Panamá para un Proyecto de administración de tierras, de fecha 14 de diciembre de 2000, página 3.

física en zonas protegidas, así como procesos decisorios participativos para definir los límites y la condición jurídica de las zonas demarcadas. En este sentido, en el Documento de evaluación inicial se establece que “*la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas no sólo abarca medidas técnicas relativas a la demarcación*” sino también varias actividades complementarias, entre ellas la resolución de controversias y “*apoyo para diseñar o ultimar las **Cartas Orgánicas** y otras reglamentaciones y normas relacionadas con la administración de los territorios indígenas*”⁶ (énfasis agregado).

La Solicitud

Los Solicitantes alegan que, durante la ejecución del Proyecto, el Banco incumplió su propia política en materia de pueblos indígenas pues no tuvo en cuenta los derechos e intereses de las Comunidades de Indígenas Naso, entre otras razones porque los funcionarios del Proyecto intentan imponer en su territorio una **Carta Orgánica** que menoscaba sus derechos, no fue consultada con los pueblos indígenas y carece de bases legales. A continuación, se describe brevemente la situación conforme se plantea en la Solicitud.

Los Solicitantes manifiestan que, según lo previsto, el PRONAT debe demarcar el territorio de los “*habitantes originales*” de la provincia Bocas del Toro y que, desde el inicio de su ejecución, “*el Proyecto viene llevando a cabo actividades en su territorio de Naso Tjër Di con el apoyo de la Fundación Dobbo Yala y Tito Santana, quien **por entonces** ostentaba el título de rey [del Pueblo Naso] y su equipo* (énfasis agregado). Los Solicitantes señalan que, en este contexto, el financiamiento otorgado por el Banco permitió concertar un proyecto de ley, respaldado por el Pueblo Naso, por el cual se crearía la provincia de Naso Tjër Di. Este proyecto de ley se presentó a la Asamblea Nacional de Panamá pero nunca fue aprobado.

Los Solicitantes alegan que la situación ha cambiado y que, ahora, los funcionarios del PRONAT no consultan a los legítimos representantes del Pueblo Naso, y que este hecho ha generado tensiones entre los miembros de esa comunidad y la Fundación que lleva a cabo las consultas⁷. Sostienen que el Proyecto financiado por el Banco respaldó un nuevo proyecto de ley por el cual se establecía propiedad colectiva de la tierra en los territorios indígenas. Tras su aprobación por la Asamblea Nacional, el 3 de diciembre de 2008, este proyecto se convirtió en la Ley No. 72. En opinión de los Solicitantes, esta nueva ley creó “*un régimen incierto de reordenación regional*”. Los Solicitantes

⁶ Documento de evaluación inicial del Proyecto, páginas 6 y 7.

⁷ Los Solicitantes alegan que *lamentablemente, la Fundación Dobbo Yala fue contratada por la Empresa Pública de Medellín (EPM) para llevar a cabo una supuesta consulta comunitaria con respecto a la propuesta de un proyecto hidroeléctrico en Bonyik, que se construiría dentro del territorio de los Naso*”. En consecuencia, los Solicitantes afirman que, “*en mayo de 2004, la asamblea general del Pueblo Naso decidió derrocar al Rey Tito y designar en su lugar a Su Majestad Valentín Santana, actual Rey del Pueblo Naso*”. Los Solicitantes añaden que “*varias semanas después [de este hecho] la Asamblea Nacional rechazó el proyecto de ley*”. Señalan, además, que tras asumir el cargo el nuevo presidente de Panamá, “*varios miembros de la Fundación Dobbo Yala fueron contratados por el gobierno para trabajar en el proyecto del PRONAT*”.

consideran que la nueva ley respaldada por el Proyecto *“constituye una gravísima y flagrante violación de la única verdadera aspiración del Pueblo Naso, que consiste en la creación de un marco jurídico que respete su cultura, su política y su modo de vida tradicional, en todas sus formas, así como los recursos naturales, arqueológicos y genéticos en general que posee actualmente, que ha heredado de sus ancestros y a los que tiene derecho, es decir la región de Naso Tjër Di”*.

Los Solicitantes manifiestan que tras pedir a los funcionarios del PRONAT que cumplieran con la política operacional del Banco Mundial en materia de pueblos indígenas, y no recibir de ellos una respuesta, *“el Pueblo Naso, en forma conjunta con los dirigentes ngobe afectados por la delimitación de las tierras adyacentes”*, enviaron una nota al personal del Banco Mundial, en diciembre de 2007, *“solicitando, con carácter urgente, una visita a la zona”*.

En enero de 2008, añaden, miembros del personal del Banco Mundial realizaron una visita sobre el terreno, en cuyo transcurso el Pueblo Naso les comunicó sus inquietudes respecto del PRONAT. En la Solicitud se alega que durante una visita complementaria realizada en marzo de 2008 para evaluar el PRONAT, los miembros del personal del Banco no se reunieron con el pueblo naso, que los esperó infructuosamente en la comunidad de Bonyik. El Pueblo Naso expresó sus inquietudes, una vez más, en la reunión que se llevó a cabo posteriormente en la Ciudad de Panamá, pero los Solicitantes sostienen que, hasta el momento, los miembros del personal del Banco Mundial no les han dado una respuesta.

En vista de ello, los Solicitantes manifiestan que *“se sienten decepcionados por el proceder del Banco Mundial, que no ha exigido el cumplimiento de sus políticas operacionales en materia de pueblos indígenas”*, y añaden que, por esta razón, *“solicitan que el Panel de Inspección lleve a cabo una investigación profunda y detallada de todo cuanto ha sucedido desde que el PRONAT ha llegado a su territorio”*.

Las reclamaciones que anteceden pueden constituir un incumplimiento por parte del Banco de varias disposiciones de las siguientes políticas y procedimientos operacionales:

OD 4. 20	Pueblos indígenas
OP/BP 13.05	Supervisión de proyectos

De acuerdo con el párrafo 17 de los Procedimientos operacionales del Panel (los “Procedimientos operacionales”), cumpla en notificarle que el 11 de marzo de 2009, fecha en que curso la presente notificación, he procedido a inscribir esta Solicitud en el Registro del Panel de Inspección. Sírvase notar que la inscripción efectuada por el Panel constituye un procedimiento administrativo y no entraña juicio alguno respecto de los méritos de la Solicitud de Inspección.

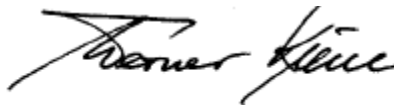
Conforme se establece en el párrafo 18 de la Resolución del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por la que se creó el Panel (“Resolución”), los párrafos 2 y 8 del documento titulado *Conclusions of the Board’s Second Review of the Inspection Panel* (Conclusiones formuladas por el Directorio en el segundo examen del Panel de

Inspección) (las “Aclaraciones de 1999”), y el inciso d) del párrafo 18 de los Procedimientos operacionales, la Administración del Banco debe proporcionar al Panel, a más tardar el 9 de abril de 2009, pruebas escritas de que ha cumplido, o tiene intención de cumplir, con las pertinentes políticas y procedimientos del Banco en relación con el Proyecto mencionado anteriormente. Las cuestiones que la Administración debe analizar en una respuesta a la Solicitud se especifican en los párrafos 3 y 4 de las Aclaraciones de 1999.

Tras recibir la respuesta de la Administración, el Panel, como se describe sucintamente en las Aclaraciones de 1999 y conforme se establece en el párrafo 19 de la Resolución, *determinará si la Solicitud cumple los criterios de admisibilidad estipulados en los párrafos 12 y 14 [de la Resolución] y remitirá a los Directores Ejecutivos una recomendación en cuyo texto indicará si la cuestión debe o no debe ser investigada.*

El Panel de Inspección ha asignado a la Solicitud el número RQ 09/01.

Atentamente,



Werner Kiene
Presidente

Sres. Valentín Santana
Adolfo R. Villagra S.

Sr. Robert B. Zoellick
Presidente
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Directores Ejecutivos y Suplentes
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento