

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, EE.UU.
Internet: <http://www.worldbank.org/inspection>

Teléfono: (202) 458-5200
Fax: (202) 522-0916

SOLICITUD DE INSPECCIÓN RQ 09/04

20 de marzo de 2009

NOTIFICACIÓN DE INSCRIPCIÓN

Ref.: Solicitud de Inspección
PANAMÁ: Proyecto de administración de tierras
(Préstamo n.º 7045-PAN)

El 17 de marzo 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 líderes del Congreso de área anexa de la provincia de Bocas del Toro, en representación de las comunidades que habitan en las áreas anexas de la comarca Ngöbe Buglé¹, en la provincia de Bocas del Toro de Panamá (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 25 de febrero de 2009, el Panel recibió una primera Solicitud relacionada con este Proyecto —en la que se planteaban cuestiones similares en términos de incumplimiento y efectos perjudiciales— y, el 11 de marzo de 2009, procedió a inscribirla en el Registro del Panel de Inspección bajo el número RQ01/09. La primera Solicitud fue formulada por los representantes de la comunidad de indígenas naso, varios miembros de la comunidad y representantes de algunas organizaciones comunitarias.

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

¹ De conformidad con el inciso f) de la Sección 1.02 del Convenio de Préstamo, “comarca” significa el territorio indígena establecido como una subdivisión política y administrativa especial del territorio del Prestatario, en virtud del procedimiento estipulado en la constitución política del Prestatario. Convenio de Préstamo (Proyecto de administración de tierras) entre la República de Panamá y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, fechado el 2 de abril de 2001 (el Convenio de Préstamo). El Convenio de Préstamo fue modificado en junio de 2006.

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*².

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 SINAP*³ y los territorios de los pueblos indígenas. En el Convenio de Préstamo, que incluye las modificaciones incorporadas para reflejar la reestructuración del Proyecto, 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*⁴.

Tras su reestructuración en marzo de 2006, el Proyecto tiene cuatro componentes⁵: 1) Política agraria, marco institucional y jurídico, que 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; 2) Servicios de regularización de tierras, en cuyo marco se 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 *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, a través del cual se 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, y 4) Administración, seguimiento y evaluación del Proyecto, en cuyo marco se proporcionan servicios de asistencia técnica así como apoyo a entidades encargadas de la administración de tierras a nivel nacional y local.

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— y que la consolidación del SINAP y los territorios indígenas entraña 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 en las zonas seleccionadas que incluyen procesos de consulta participativa y a nivel local⁶.

² Memorando y recomendación del presidente respecto de una propuesta para reestructurar el Proyecto de administración de tierras, Préstamo n.º 7045-PAN para la República de Panamá, de fecha 27 de marzo de 2006. SEC. R2006-0047, de fecha 30 de marzo de 2006.

³ En el Convenio de Préstamo se establece que “SINAP” significa “Sistema Nacional de Tierras Protegidas” del Prestatario.

⁴ Enmienda del Convenio de Préstamo, de fecha 23 de junio de 2006.

⁵ Fuente: Documento de información sobre el Proyecto, actualmente vigente.

⁶ 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.

El componente del Proyecto relacionado con la consolidación de las zonas protegidas y los territorios indígenas entraña la realización de actividades de demarcación 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**⁷ y otras reglamentaciones y normas relacionadas con la administración de los territorios indígenas*⁸ (énfasis agregado).

La Solicitud

Los Solicitantes cuestionan la manera en que se está ejecutando el Proyecto, especialmente en cuanto concierne a las actividades de acceso a la información, así como los métodos de consulta y medición utilizados en la demarcación de los territorios del pueblo ngöbe en la provincia de Bocas del Toro, el Parque Internacional (un sitio del patrimonio mundial), el Bosque Protector de Palo Seco (un bosque tropical de altura) y el Parque Nacional Marino Isla Bastimentos. Según los Solicitantes, las actividades del Proyecto no sólo violan sus derechos humanos y su derecho a ocupar la tierra sino que, además, contravienen los convenios y los tratados internacionales suscritos por Panamá, así como *las estrategias y políticas operacionales del Banco Mundial en materia de pueblos indígenas, aprobadas por su Directorio Ejecutivo el 22 de febrero de 2006*.

Los Solicitantes manifiestan que el Gobierno rechazó una propuesta relativa a las “áreas anexas” (conforme se definen en la Ley n.º 10 de 1997) y, en consecuencia, no fue posible demarcar estas zonas o territorios que “quedaron afuera” de la comarca Ngöbe Buglé.

Los Solicitantes alegan que, tras una solicitud formulada por las comunidades de las áreas anexas y de las islas de la provincia de Bocas del Toro, el personal de la oficina local del Banco aceptó reunirse con ellas en las oficinas del PRONAT en el pueblo de Changuinola. En esta reunión, a la que también asistieron funcionarios del Gobierno, los Solicitantes expresaron sus inquietudes respecto de la ejecución del PRONAT y señalaron cuestiones que, en su opinión, constituyen *negligencias e irregularidades* que afectan directamente los derechos a la tierra de las comunidades ngöbe de la provincia de Bocas del Toro y las áreas anexas, las que aún están situadas fuera de los límites de la comarca Ngöbe Buglé. Los Solicitantes manifiestan que, como resultado de esta reunión, el personal del Banco convino en realizar una evaluación del Proyecto a fin de tener en cuenta las inquietudes allí expresadas.

Los Solicitantes sostienen que durante una visita complementaria que tuvo lugar en enero de 2008, se informó al personal de la oficina local del Banco que las comunidades estaban a punto de presentar ante la administración ejecutiva del Banco, en la ciudad de

⁷ Una “Carta Orgánica” es el conjunto de normas y reglamentaciones que regulan los asuntos internos de una comarca.

⁸ Documento de evaluación inicial del proyecto, páginas 6 y 7.

Washington, una queja por las irregularidades en la ejecución del PRONAT. En respuesta, manifiestan, se les pidió esperar hasta la reunión comunitaria que se llevaría a cabo el 2 de marzo de 2008, pues allí el personal de la oficina local del Banco presentaría una respuesta a sus inquietudes. Según los Solicitantes, los funcionarios del Banco no asistieron a la reunión de marzo y, hasta el momento, no han recibido respuesta alguna del Banco.

Según los Solicitantes, en 2001 el Gobierno de Panamá obtuvo financiamiento del Banco para que el PRONAT pudiera medir y demarcar los territorios de los pueblos nativos de la provincia de Bocas del Toro. Sostienen, empero, que *prácticamente desde ese momento, este Programa ha violado los derechos indígenas a la tierra, pues el PRONAT tiene por principal objetivo la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra y no así la demarcación de territorios*. Alegan, además, que el Proyecto está restringiendo las zonas reconocidas como tierras de pueblos indígenas, pues las está limitando a aquéllas que se utilizan para viviendas sin incluir las zonas que las comunidades utilizan *para materiales, medicamentos, productos artesanales, talleres y otras actividades productivas*.

Los Solicitantes sostienen que *la falta de protección territorial ha permitido que las empresas de turismo, minería y energía hidroeléctrica especulen con las tierras indígenas, que las autoridades nacionales entregan desvergonzadamente aplicando la Ley n.º 2 de 2006 que regula las concesiones y la adjudicación de títulos de propiedad en islas y costas ...*⁹.

En la Solicitud también se sostiene que el Proyecto financiado por el Banco respaldó un nuevo proyecto de ley que, tras su aprobación por la Asamblea Nacional, el 3 de diciembre de 2008, se convirtió en la Ley n.º 72. En el marco de esta ley, se estableció la propiedad colectiva de la tierra en los territorios indígenas y se prohibió específicamente la creación de nuevas áreas anexas. En opinión de los Solicitantes, la Ley n.º 72 *constituye una gravísima y flagrante violación de la única verdadera aspiración de las comunidades de las áreas anexas, que consiste en la creación de un marco jurídico que respete la cultura y la vida política, en todas sus formas, del pueblo ngöbe buglé*.

Los Solicitantes manifiestan que si bien *hacen directamente responsables* de sus problemas al Gobierno y las instituciones gubernamentales, al mismo tiempo *también 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 llegó 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:

⁹ En la Solicitud se menciona específicamente “la concesión de 6.215 hectáreas en la zona rural de Valle Risco, un territorio de los indígenas ngöbe, otorgada por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) para la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75”, y se señala que este caso fue denunciado ante la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas.

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”), cumpto en notificarle que el 20 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 20 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 09/04.

Atentamente,



Werner Kiene
Presidente

Sres. Pedro Abrego
Presidente de Área Anexa
Dionisio Elington
Presidente de Área Insular
Feliciano Santo
MODETEAP

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

Directores Ejecutivos y Suplentes
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento