
INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO

Proyecto de Asesoría PLIV (IFC Proyecto # 602084)

Panamá

Reclamo 01

Investigación sobre Cumplimiento del Desempeño Ambiental y Social de la IFC en relación con sus Servicios de Asesoría a la Empresa de Transmisión Eléctrica, SA en Panamá

Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)
Para la Corporación Financiera Internacional (IFC)
y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA),
Miembros del Grupo Banco Mundial

Table of Contents

Resumen ejecutivo	3
Reseña del proceso de cumplimiento de la CAO	14
Siglas	15
1 Antecedentes	17
1.1 Proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC	17
1.2 Reclamo y evaluación de la CAO	18
1.2.1 Resumen del reclamo	18
1.2.2 Resumen de la respuesta del cliente de la IFC	19
1.3 La evaluación inicial y el alcance de la investigación sobre cumplimiento	20
1.4 Metodología de investigación	21
1.5 Cronología de los acontecimientos clave	22
1.6 Otra información básica pertinente	22
1.6.1 Antecedentes sociopolíticos de la Comarca Ngöbe-Buglé	22
1.6.2 Las poblaciones indígenas del Norte de Santa Fé (fuera de la Comarca)	25
1.7 Origen y prestación de los SA de la IFC	26
1.7.1 Revisión pre-mandato y aprobación del proyecto de SA de IFC	26
1.7.2 Alcance de los servicios de asesoría	27
1.7.3 Prestación de los servicios de asesoría de la IFC	27
1.8 Resumen de las acciones del cliente sobre la participación de los actores sociales durante la ejecución del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC	28
2 Análisis y hallazgos	32
2.1 Políticas y procedimientos aplicables de la IFC	32
2.2 Análisis del cumplimiento	35
2.2.1 Revisión previa a la aprobación del proyecto de SA de IFC	36
2.2.2 Prestación de los SA — Etapa de preparación	38
2.2.3 Prestación de los SA — Etapa de licitación	50
3 Resumen de los hallazgos	56
3.1 Contribuciones positivas del proyecto de SA	56
3.2 Hallazgos de incumplimiento	57
3.3 Daños conexos	59
3.4 Causas subyacentes	60
4 Recomendaciones de reparación y prevención para consideración de la IFC al elaborar su Plan de Acción de la Administración	61
5 Conclusión	63
Anexo A: Hallazgos de la CAO sobre incumplimientos	64
Anexo B: Recomendaciones de la CAO	65
Anexo C: Consultor experto	66
Bibliografía	67

Resumen ejecutivo

Reseña

La presente investigación de cumplimiento responde a un reclamo concerniente a los impactos ambientales y sociales (AyS) de la línea de transmisión IV de Panamá (el proyecto PLIV). El PLIV es una importante línea nueva de transmisión propuesta para conectar la Ciudad de Panamá con la provincia de Bocas del Toro. Cuando se haya finalizado, la línea de transmisión recorrerá un total de 330 kilómetros a lo largo de la parte norte de Panamá. El proyecto PLIV se está estructurando y sacando a licitación como una asociación público-privada (APP) de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), una compañía panameña estatal de transmisión de electricidad. La IFC tiene un proyecto de Servicios de Asesoría para apoyar a ETESA en la estructuración y licitación del proyecto PLIV.

Los reclamantes pertenecen a grupos Indígenas ngöbes y buglés que viven en el área del proyecto. Los reclamantes expresan su preocupación con respecto al proceso para obtener de los Pueblos Indígenas afectados su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) al proyecto PLIV. En particular, los reclamantes plantean sus inquietudes de que: (a) el proceso de CLPI ha excluido a grupos Indígenas que son afectados por el proyecto; y (b) que las consultas llevadas a cabo hasta la fecha no han sido lo suficientemente inclusivas.

El requisito clave de la Política de Sostenibilidad de la IFC para un proyecto de servicios de asesoría de la IFC de este tipo consiste en que la IFC brinde un asesoramiento que sea “congruente con las Normas de Desempeño” como marco de buenas prácticas internacionales recomendadas para la industria en la gestión de riesgos ambientales y sociales (AyS). Las Normas de Desempeño (ND) incluyen requisitos específicos para conducir las consultas con los Pueblos Indígenas y obtener su consentimiento previo (CLPI) cuando los proyectos afecten tierras o recursos naturales que han estado bajo su propiedad tradicional o uso consuetudinario.

En lo pertinente a los temas planteados en el reclamo, la presente investigación señala que la asesoría de la IFC a ETESA fue, en parte, congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño. En el lado positivo, la IFC ha ayudado a que el desarrollo del proyecto PLIV avance hacia su alineamiento con los requisitos de las Normas de Desempeño, en lo referente a consultas con los Pueblos Indígenas. Sin embargo, este alineamiento ha sido incompleto y la asesoría de la IFC no ha sido congruente en aspectos importantes con las Normas de Desempeño. Las deficiencias clave en la asesoría de la IFC se relacionan con: (a) la exclusión de algunos grupos Indígenas posiblemente afectados en el proceso del CLPI; y (b) el diseño de un proceso de consulta que no incluye lo suficiente a las autoridades tradicionales, las comunidades afectadas por el proyecto y las mujeres.

El informe incorpora recomendaciones para que la IFC se ocupe de los hallazgos de la CAO acerca de incumplimientos. En relación con el proyecto PLIV, la IFC desempeña un papel continuo de asesor. En este contexto, las recomendaciones de la CAO se enfocan en la prestación de asesoría correctiva suplementaria a ETESA para asegurarse de que los procesos de consulta sobre el proyecto PLIV cubran a todos los grupos Indígenas afectados. La CAO también recomienda que la IFC brinde asesoría suplementaria a ETESA con miras a alinear la preparación del proyecto PLIV más estrechamente con las Normas de Desempeño de la IFC. Esta asesoría suplementaria debe: (a) considerar a todos los grupos Indígenas posiblemente afectados por el proyecto PLIV; y (b) concentrarse en las medidas necesarias para conducir consultas inclusivas y culturalmente adecuadas con los Pueblos Indígenas, en congruencia con los requisitos de las Normas de Desempeño.

De no tomarse medidas para subsanar las deficiencias en la asesoría de la IFC hasta la fecha, se corre el riesgo considerable de que el proyecto no logre el CLPI de las comunidades Indígenas afectadas, según lo exigen las Normas de Desempeño. Esto puede incrementar el riesgo de

impactos negativos del proyecto sobre los derechos culturales, económicos y territoriales (incluidos los consuetudinarios) y los intereses de esas comunidades Indígenas. Tomando en cuenta la oposición histórica al desarrollo de infraestructura en la región, la falta de una consulta eficaz con los grupos Indígenas también podría contribuir a que haya más tensión social y un posible conflicto alrededor del proyecto PLIV.

El Reclamo

La presente investigación de cumplimiento responde a un reclamo presentado en junio de 2018 en nombre de grupos Indígenas de Panamá que alegan verse afectados por el proyecto PLIV. La investigación de cumplimiento considera las inquietudes relacionadas con el proyecto planteadas por grupos Indígenas provenientes de dos áreas distintas por donde pasa la propuesta línea de transmisión (véase la figura 1 del informe). Un grupo de comunidades Indígenas está localizado en un territorio indígena reconocido por el gobierno, la Comarca Ngöbe-Buglé (la Comarca). El otro grupo vive en la región Norte de Santa Fé de la provincia de Veraguas, la cual queda fuera de la Comarca. Si bien tiene una población Indígena considerable (aproximadamente, 6,500 habitantes, según el censo de 2010), la región Norte de Santa Fe no está reconocida formalmente como territorio Indígena por el gobierno de Panamá.

Durante el proceso de revisión factual y comentarios de este informe, los reclamantes aclararon que también representan a un tercer grupo de comunidades Indígenas que es afectado por el proyecto. Este grupo habita el distrito de Chiriquí Grande en la provincia de Bocas del Toro, fuera de la Comarca hacia el noroeste. Los reclamantes señalan que estas comunidades forman parte de las áreas anexas a la Comarca Ngöbe-Buglé, las cuales debían ser demarcadas y reconocidas legalmente como territorio Indígena al amparo de la Ley 10 (1997), pero que no ha ocurrido aún dicha demarcación. La actual investigación de cumplimiento de la CAO se focaliza en las comunidades Indígenas ubicadas dentro de la Comarca y en las que están fuera de la Comarca en la región Norte de Santa Fe, con base en el informe de evaluación de la CAO que identificó únicamente estos dos grupos de reclamantes. Sin embargo, según el análisis preliminar de la CAO, el requisito de consultar a los grupos Indígenas afectados que están fuera de la Comarca en Chiriquí Grande parece ser similar al de los ubicados en el Norte de Santa Fé.

Los reclamantes plantean su preocupación con respecto al proceso que se ha establecido con el fin de obtener de los Pueblos Indígenas afectados su CLPI para el proyecto PLIV. Afirman que las actividades de preparación del proyecto, hasta la fecha, no han cumplido ni con la legislación nacional ni con las normas de la IFC. Los reclamantes de ambos grupos también se preocupan por lo que consideran una falta de acceso a la información acerca del proyecto, tal como la ruta de la línea de transmisión, y sus impactos potenciales. Con base en experiencias pasadas con otros proyectos, temen no recibir los beneficios del proyecto.

Los miembros de las comunidades Indígenas que viven dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé plantean una serie de inquietudes específicas concernientes al proceso del CLPI. Aducen que ETESA ha estado interactuando exclusivamente con autoridades de la Comarca reconocidas por el gobierno que, según ellos, no representan adecuadamente a sus comunidades. También afirman que ETESA está tomando decisiones sobre el proyecto sin considerar la voz de los representantes comunitarios que se le oponen. Manifiestan que ETESA no está realizando consultas con las comunidades y que las presentaciones del proyecto se llevaron a cabo en español, sin el uso de las lenguas Indígenas locales. Alegan que no han recibido ningún documento acerca del proyecto y que toda la información sobre el proyecto se les ha facilitado de forma verbal. También se preocupan de que el proyecto no cumpla con los compromisos de la IFC de fomentar la participación equitativa de las mujeres en el proceso de consulta.

Los miembros de las comunidades Indígenas que viven fuera de la Comarca en la región Norte de Santa Fé alegan que no han sido consultados en absoluto sobre el proyecto PLIV, aunque aseguran que son afectados. Igual que la situación de las comunidades Indígenas en la región Norte de Santa Fé, los reclamantes aducen que la falta de reconocimiento legal del territorio Indígena en Chiriquí Grande ha sido la causa de que estas comunidades Indígenas hayan quedado excluidas de las consultas sobre el proyecto PLIV.

ETESA manifiesta que ha estado conduciendo un proceso de CLPI desde diciembre de 2017 con los representantes de los ngöbes y buglés nombrados por las autoridades de la Comarca en dos comisiones. ETESA señala su compromiso de cumplir con los requisitos del CLPI, de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales, incluidas las Normas de Desempeño de la IFC.

El Proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC

En junio de 2017, la IFC convino en servir de asesor de ETESA en la transacción para el proyecto PLIV. El proyecto de Servicios de Asesoría se inició formalmente con la firma de un Convenio de Servicios de Asesoría Financiera entre la IFC y ETESA, en septiembre de 2017. El convenio estipula que la IFC prestará asesoría a ETESA de conformidad con las Normas de Desempeño de la IFC. El convenio también confirma el compromiso de ETESA con la aplicación de las Normas de Desempeño al desarrollar el proyecto PLIV.

ETESA condujo un proceso de licitación para el proyecto PLIV desde finales de 2018 hasta mediados de 2019; sin embargo, este proceso no condujo a la selección de un licitante ganador. A la fecha de la redacción del presente informe, ETESA se encontraba preparando la licitación del proyecto PLIV por segunda vez. La IFC acordó brindar su apoyo al segundo proceso de licitación, a tenor de un segundo Convenio de Servicios de Asesoría Financiera que fue aprobado por el gobierno de Panamá en mayo de 2021.

Cuando actúa de asesor en una transacción para una asociación público-privada, tal como el proyecto PLIV, la IFC suele apoyar al cliente en la evaluación y licitación de un proyecto al sector privado. Esto puede incluir brindar apoyo al cliente en relación con los aspectos técnicos del desarrollo del proyecto, tales como la evaluación de riesgos ambientales y sociales, entre otras funciones.

En este caso, el rol de la IFC implica encargarse de la debida diligencia técnica, legal y financiera, incluida la determinación del alcance ambiental y social (AyS) para la línea de transmisión, con el fin de sustentar la elaboración de una estructura de transacción y la licitación del proyecto a un socio del sector privado. Con pertinencia a los temas planteados en el reclamo, la IFC prestó por escrito la siguiente asesoría a ETESA:

- a. Un informe inicial y un mapa preliminar de las partes interesadas (véase la figura 2) que se terminaron en diciembre de 2017 y abril de 2018, respectivamente; y
- b. Términos de referencia (TdR) para la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) del proyecto PLIV y sus planes asociados de gestión, incluido un plan de participación de los actores sociales, un plan de desarrollo de las comunidades de Pueblos Indígenas y un plan para adquirir tierras relacionadas con el proyecto, los cuales se finalizaron en julio de 2018.

El continuado rol asesor de la IFC en la licitación del proyecto PLIV implica brindar apoyo a ETESA en relación con la conducción de la EIAS y las consultas conexas realizadas a las partes interesadas, a fin de garantizar que se cumplan las Normas de Desempeño.

Al momento de redactar el presente informe, el proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC permanecía activo. Los documentos de licitación, incluidos los TdR para la EIAS y sus planes

asociados, así como el contrato de la APP, se habían preparado de conformidad con el primer Convenio y la IFC estaba modificando estos documentos para ajustarlos a lo dispuesto en el nuevo Convenio. El segundo proceso de licitación no se había iniciado y, por eso, todavía no se había seleccionado a un socio del sector privado para el proyecto.

Actividades del CLPI emprendidas por el cliente en el curso del Proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC

En diciembre de 2017, como parte del proceso del CLPI para el proyecto PLIV, el cliente inició las consultas con representantes seleccionados de la Comarca Ngöbe-Buglé reconocidos por el gobierno (véase la figura 5 del informe). Este proceso estaba destinado a obtener el consentimiento para conducir la EIAS y estudios detallados del proyecto en la Comarca y se llegó a conocer en la IFC como el “*proceso preliminar del CLPI.*” Sin embargo, el alcance del proceso preliminar del CLPI se extendió. Por ello, además de autorizar la conducción de la ESIA y los estudios detallados, las consultas resultaron en acuerdos sobre temas clave referentes al desarrollo de la línea de transmisión. Entre ellos se encontraban los acuerdos sobre el trazado de la línea de transmisión dentro del área de la Comarca y un enfoque sobre los beneficios compartidos. Una fase posterior del proceso del CLPI (descrito como el “*proceso primario del CLPI*”), destinado a lograr el consentimiento para construir el proyecto PLIV, en sí, estaba programada a ocurrir después que concluyera el proyecto de SA de la IFC. Sin embargo, a raíz del segundo Convenio de Servicios de Asesoría de la IFC, ETESA conducirá la EIAS antes de firmarse el contrato de la APP, en tanto que la IFC controlará la calidad y apoyará la participación de los actores sociales y las consultas del CLPI que se realizarán como parte de la EIAS.

Requisitos de la IFC

El requisito clave que la IFC debe cumplir para un proyecto de Servicios de Asesoría de este tipo consiste en prestar una asesoría que sea “congruente con las Normas de Desempeño” (Política de Sostenibilidad, párrafo 39). Hay dos Normas de Desempeño (ND) de la IFC que son específicamente pertinentes a los temas planteados por los reclamantes.

La ND1 (Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales) establece requisitos para que los actores sociales participen y sean consultados, además de requisitos para divulgar información.

Según la ND1, la participación de los actores sociales debe tener lugar después de realizarles un análisis que identifique quiénes pueden ser afectados por un proyecto, concentrándose en los grupos vulnerables y desfavorecidos. El proceso de participación de los actores sociales debe, entonces, proceder de conformidad con un plan para su participación, destinado a lograr la consulta inclusiva y la participación informada de las comunidades afectadas.

La ND7 (Pueblos Indígenas) establece requisitos que se relacionan con la identificación y gestión de los impactos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas. La ND7 se diseñó tomando en cuenta que “los Pueblos Indígenas pueden ser más vulnerables a los impactos adversos asociados con el desarrollo del proyecto...[que pueden incluir] la pérdida de identidad, cultura y medios de subsistencia dependientes de recursos naturales” (párrafo 1). La ND7 estipula la participación culturalmente adecuada de las partes interesadas y el establecimiento de un CLPI cuando un proyecto afecte las tierras o los recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de los Pueblos Indígenas.

El CLPI es un principio que pertenece específicamente a los Pueblos Indígenas y les permite dar o denegar su consentimiento a un proyecto que puede afectarlos o afectar sus territorios. Cuando un proyecto implica un CLPI, el proceso de interacción con los Pueblos Indígenas requiere un

mapeo detallado de los actores sociales, divulgación de información, consulta y negociación de los arreglos para participar en los beneficios, con miras a lograr el consentimiento (véase el recuadro 2 del informe para encontrar más detalles).

Investigación de la CAO sobre cumplimiento

Esta investigación de la CAO sobre cumplimiento se inició en enero de 2020.

Los términos de referencia para esta investigación de cumplimiento exigen que la CAO evalúe si el proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC se llevó a cabo de conformidad con los requisitos pertinentes AyS de la IFC. Esto incluye evaluar si la asesoría de la IFC, en relación con los temas AyS, fue congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño 1 y 7.

Al evaluar si la asesoría de la IFC fue “congruente con las Normas de Desempeño,” la CAO considera si la asesoría de la IFC fue compatible con los requisitos pertinentes de las Normas de Desempeño, como marco de buenas prácticas internacionales recomendadas para la industria, en el contexto del proyecto, su etapa de desarrollo y el rol de la IFC como asesor de la transacción. El alcance de la investigación también incluye llegar a conocer las causas inmediatas y subyacentes de cualquier incumplimiento.

De conformidad con los arreglos de transición establecidos como parte de la aprobación de la Política de la CAO, en junio de 2021, la presente investigación de cumplimiento se ciñe a la Política de la CAO.

Dada las restricciones de viaje por la COVID-19, la CAO no pudo realizar una visita sobre el terreno como parte de esta investigación de cumplimiento. La investigación se fundamenta en una revisión de la documentación del proyecto y en entrevistas con el personal de la IFC y los reclamantes. Si bien la CAO trató de comunicarse con ETESA, incluso con ayuda de la IFC, ETESA informó que no era posible conversar con ETESA ni con otras partes interesadas del gobierno debido a los conflictos de programación relacionados con la pandemia.

Hallazgos de la CAO

La presente investigación identifica varias contribuciones positivas del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC, en cuanto a hacer que el proyecto de PLIV avance hacia su alineamiento con los requisitos de la ND1 y la ND7. Sin embargo, también concluye que hubo aspectos importantes en los cuales la asesoría de la IFC no fue congruente con las Normas de Desempeño, en lo pertinente a los temas planteados por los reclamantes.

Contribuciones positivas del proyecto de Servicios de Asesoría

En lo pertinente a los temas planteados en el reclamo, la investigación de la CAO considera que el proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC apoyó el alineamiento parcial del proyecto PLIV con las Normas de Desempeño de la IFC en los siguientes aspectos:

- a. Los convenios legales entre la IFC y ETESA incluyeron el compromiso de que ETESA alineara el diseño del proyecto PLIV con los requisitos AyS de la IFC.
- b. La IFC animó a ETESA a iniciar tempranamente el proceso del CLPI en el proceso de desarrollo del proyecto, lo cual ETESA realizó.
- c. La IFC elaboró TdR para la EIAS del proyecto y sus planes asociados que estaban generalmente alineados en los requisitos de las Normas de Desempeño, en cuanto a la participación de los actores sociales y los beneficios compartidos (con algunas excepciones importantes que se discuten más adelante).

Hallazgos de incumplimiento

Con respecto a los temas planteados en el reclamo, hay dos aspectos clave en los que la asesoría de la IFC a ETESA no cumplió con la norma de ser “congruente con las Normas de Desempeño,” según lo requiere la Política de Sostenibilidad. Estos se relacionan con: (1) La falta de asesoría pertinente en relación con la necesidad de un análisis de los actores sociales y la planificación de su participación para fundamentar el diseño del proceso preliminar del CLPI, el cual fue iniciado por ETESA en diciembre de 2017; y (2) Prestación de asesoría que solo fue parcialmente congruente con las Normas de Desempeño concernientes al diseño del proceso primario del CLPI. Cada uno de estos hallazgos de incumplimiento se detalla más a continuación.

1. La IFC no prestó una asesoría congruente con las Normas de Desempeño en relación con la necesidad de analizar los actores sociales y planificar su participación antes que ETESA iniciara el proceso preliminar del CLPI.

La documentación interna en la que se aprobaba el proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC señalaba que ETESA debería elaborar un plan de participación de los actores sociales e iniciarlo lo más pronto posible durante la fase de desarrollo del proyecto PLIV. Sin embargo, la IFC no le dio seguimiento a esto, pues no asesoró a ETESA sobre la necesidad de analizar los actores sociales y planificar concurrentemente su participación como parte de la preparación para el proceso preliminar del CLPI.

Al momento en que ETESA inició el proceso preliminar del CLPI, en diciembre de 2017, la asesoría de la IFC estaba documentada en su informe inicial para el proyecto de Servicios de Asesoría, el cual se entregó el mismo mes. El informe inicial indicaba que el proceso preliminar del CLPI podía proceder, sin recomendarle a ETESA que condujera primero un análisis de los actores sociales o que elaborara un plan de participación de los actores sociales. El informe inicial recomendaba un plan de participación de los actores sociales únicamente para consultas que fueran parte de la EIAS del proyecto, la cual se prepararía después de la licitación.

La asesoría de la IFC de que se procediera con el proceso preliminar del CLPI y se elaborará un plan de participación de los actores sociales únicamente para las consultas de la EIAS iba en contra del requisito de la ND1 de que el cliente “desarrollará y ejecutará un plan de participación de los actores sociales adecuado a los riesgos y los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo” (párrafo 27). Como se describe en el Manual de Buenas Prácticas sobre Participación de las Partes Interesadas (2007) de la IFC, la participación de los actores sociales es un proceso iterativo que debe involucrar un análisis de los actores sociales y la preparación de un plan formal para que participen antes de las consultas, cuando se trata de proyectos más complejos. Este tipo de análisis y planificación de la participación era particularmente importante, dados los conocidos riesgos y desafíos contextuales asociados a las consultas a grupos Indígenas en la zona del proyecto..

Como no existía ningún análisis adecuado de los actores sociales ni planificación de su participación, el proceso preliminar del CLPI procedió de tal forma que no estuvo plenamente acorde con los requisitos AyS de la IFC, según la ND1 y la ND7, tal como se explica a continuación:

- a. Los Pueblos Indígenas de la región norte de Santa Fé y otras comunidades Indígenas fuera de la Comarca en las áreas anexas, aunque están ubicados en el área de influencia del proyecto y son posiblemente afectados por el proyecto, no quedaron incluidos en el proceso preliminar del CLPI. Estas comunidades no viven en un territorio Indígena reconocido por el gobierno (la Comarca); pero cumplen los criterios para que se les identifique como Pueblos Indígenas, según lo dispuesto en la ND7 (párrafo 5). La falta de asesoría de la IFC en relación con estos grupos fue incongruente con la ND7, la cual

exige aplicar la ND7 a todas las comunidades Indígenas afectadas por el proyecto (párrafo 6). Esto incluye los requisitos de que se realice un CLPI cuando un proyecto tenga impactos potenciales sobre tierras sujetas a un régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de los Pueblos Indígenas (ND7, párrafos 11, 13 y 14), independientemente de que la reivindicación territorial de un grupo indígena esté reconocida formalmente por el gobierno (ND7, párrafo 13).

- b. Las consultas preliminares del CLPI se condujeron con representantes de la Comarca Ngöbe-Buglé reconocidos por el gobierno (a saber, el Congreso Regional de delegados de Ño Kribo). Esto resultó en la exclusión de comunidades afectadas y autoridades Indígenas tradicionales (tales como las de congresos tradicionales de masas y los caciques), que, según se documenta, gozan de altos niveles de legitimidad e influencia en la Comarca. La falta de asesoría de la IFC sobre la necesidad de consultar más allá de los representantes formales de la Comarca fue incongruente con los requisitos de las Normas de Desempeño de “verificar que [los representantes comunitarios consultados] representen realmente los puntos de vista de las Comunidades Afectadas y que se puede confiar en que comunicarán de manera fehaciente los resultados de las consultas a sus representados” (ND1, párrafo 27; véanse también la ND7 y la NO36 sobre la necesidad de incluir tanto a los dirigentes formales como a los tradicionales en los procesos de consulta).
- c. No se prestó atención al hecho de asegurarse de que el proceso preliminar del CLPI se condujera de manera culturalmente adecuada, incluida la divulgación de información y documentos pertinentes en las lenguas Indígenas locales. La ausencia de asesoría de la IFC en relación con este tema fue incongruente con el requisito de que la interacción con los Pueblos Indígenas se condujera “de manera culturalmente adecuada” (ND7, párrafo 10) y “en una lengua (o lenguas) local...culturalmente aceptable” (ND1, párrafo 30).
- d. Hubo participación limitada de las mujeres Indígenas en el proceso preliminar del CLPI, pues solo había dos mujeres entre los 19 delegados de la Comarca nombrados en las comisiones de negociación. La IFC no ofreció ninguna asesoría sobre la necesidad de conducir las consultas del CLPI preliminar en una manera que fuera inclusiva, en cuanto al género. La falta de asesoría de la IFC en este tema fue incongruente con el requisito de que las consultas se lleven a cabo de tal forma que capten los puntos de vista de las mujeres y reflejen sus diferentes inquietudes y prioridades, según lo exige la ND1 (párrafo 31).

La falta de asesoría de la IFC en relación con la necesidad de que se emprendiera un análisis de las partes interesadas y una planificación de su participación antes de iniciar el proceso del CLPI es de particular inquietud, dado el alcance de estas consultas “preliminares” que cubrían temas sustanciales, p. ej., ubicación del proyecto y participación en los beneficios, que normalmente serían parte del proceso de la EIAS.

2. La asesoría de la IFC en relación con el proceso primario del CLPI, plasmada en los términos de referencia para la EIAS del proyecto PLIV, tal como los preparó la IFC, no fue plenamente congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño.

Los términos de referencia (TdR) para la EIAS del proyecto PLIV eran un producto clave del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC. Los TdR para la EIAS incluían el diseño del proceso *primario* del CLPI para el proyecto PLIV, así como los TdR para un plan de participación de las partes interesadas, un plan de desarrollo de las comunidades de Pueblos Indígenas y un plan para adquirir tierras relacionadas con el proyecto. Estos TdR fueron elaborados por el consultor de la IFC y presentados a ETESA como parte del paquete de licitación del proyecto PLIV, en julio de 2018, siete meses después que ETESA comenzó el proceso preliminar del CLPI (véase la figura 2 en el informe).

Como se indicó anteriormente, los elementos de los TdR que se relacionan con la consulta y los beneficios compartidos están parcialmente alineados con los requisitos de las Normas de Desempeño. Sin embargo, hay aspectos importantes de estos TdR, tal como fueron elaborados por la IFC, que son incongruentes con los requisitos de la ND1 y la ND7, en cuanto a realizar una consulta inclusiva y culturalmente adecuada con los Pueblos Indígenas. Las deficiencias de estos TdR repitieron las brechas claves del proceso preliminar del CLPI arriba descritas, en particular: (a) en el proceso primario del CLPI, la falta de participación de los Pueblos Indígenas que están fuera de la Comarca, sobre todo los que se encuentran en la región Norte de Santa Fé y en las áreas anexas; (b) el enfoque continuado en consultar a las autoridades de la Comarca reconocidas por el gobierno, con exclusión de las autoridades tradicionales y otros representantes comunitarios, tales como los de congresos tradicionales de masas y los caciques; (c) la falta de reconocimiento de lo importantes que son las consultas horizontales participativas (*bottom-up*) para reflejar los procesos de toma de decisiones en el nivel comunitario; (d) las insuficientes disposiciones para que las mujeres participaran en el proceso de consulta; y (e) la falta de especificidad sobre la necesidad de divulgar información en las lenguas Indígenas locales durante todo el ciclo del proyecto.

Daños conexos

Se espera que una investigación de la CAO sobre cumplimiento incluya los hallazgos concernientes a cualquier daño que pueda relacionarse con un incumplimiento de la IFC. Se define daño como “[c]ualquier efecto ambiental y social material adverso sobre las personas o el medio ambiente que se derive directa o indirectamente de un Proyecto o Subproyecto. El daño puede ser real o razonablemente probable que ocurra en el futuro” (Política de la CAO, p. iv).

En este caso, la CAO señala que el incumplimiento de la IFC con la Política de Sostenibilidad, arriba descrito, ha contribuido al daño a las personas afectadas por el proyecto, entre ellas, los reclamantes. Específicamente, las deficiencias en la asesoría de la IFC han contribuido a los siguientes resultados, en contra de los requisitos de la ND1 y la ND7, hasta la fecha:

- a. Excluir del proceso de CLPI a los Pueblos Indígenas de la región Norte de Santa Fé y de las áreas anexas del proceso del CLPI;
- b. Excluir del proceso de consultas a las autoridades tradicionales de la Comarca; y
- c. No conducir consultas culturalmente adecuadas e inclusivas, en cuanto al género, por ejemplo, no brindar acceso a información sobre el proyecto en las lenguas Indígenas.

Considerando las brechas en la asesoría de la IFC y en la conducción del proceso del CLPI por parte de ETESA hasta la fecha, el proyecto PLIV no ha cumplido ni tampoco está en vías de cumplir los requisitos de la IFC, en lo tocante a la participación de los Pueblos Indígenas, incluidos los requisitos para obtener el consentimiento de las comunidades Indígenas afectadas, la mitigación de los impactos AyS y la participación en los beneficios. En consecuencia, los Pueblos Indígenas posiblemente afectados por el proyecto son vulnerables a los impactos potenciales adversos que la ND7 está destinada a evitar, tales como “la pérdida de identidad, cultura y medios de subsistencia dependientes de recursos naturales” (párrafo 1). Será importante realizar una consulta eficaz para mitigar estos tipos de impacto, así como para manejar los riesgos de un conflicto relacionado con el proyecto.

Causas subyacentes

La investigación de la CAO ha identificado las siguientes causas subyacentes de las deficiencias en la asesoría de la IFC al cliente concernientes a los temas de Pueblos Indígenas.

Los incumplimientos identificados en la asesoría de la IFC surgen considerablemente del hecho de que la IFC no asesorara al cliente para que: (a) emprendiera un análisis de los actores sociales y planificara su participación al inicio de su interacción con el cliente, antes que ETESA comenzara el proceso del CLPI; y (b) cambiara de rumbo ocupándose de los descuidos al momento de elaborar los TdR de la EIAS, a fin de encaminar el proceso del CLPI hacia el cumplimiento de los requisitos de la ND7.

Una causa subyacente de estos incumplimientos fue la atención que el equipo del proyecto de la IFC prestó a la preparación de los documentos de licitación para el proyecto PLIV (incluidos los TdR de la EIAS) como resultados esperados clave de su proyecto de Servicios de Asesoría, al mismo tiempo que descuidaba monitorear los acontecimientos reales sobre el terreno. Por eso la IFC no se involucró lo suficiente en las consultas iniciales del CLPI del cliente, que estaban ocurriendo mientras la IFC trabajaba en los documentos de licitación, y no lo asesoró sobre la necesidad de alinear estas consultas con los requisitos de las Normas de Desempeño.

Un factor contribuyente adicional a las deficiencias en la asesoría de la IFC fue aceptar las aseveraciones de ETESA de que las consultas iniciales del CLPI procederían de una forma congruente con la legislación nacional, sin analizar las brechas entre el marco jurídico nacional y los requisitos de las Normas de Desempeño. Esto condujo a que los grupos Indígenas que estaban fuera del territorio de la Comarca reconocida por el gobierno quedaran excluidos del proceso del CLPI y que la atención dentro de la Comarca se centrara en las consultas con representantes reconocidos por el gobierno.

Recomendaciones

Las recomendaciones de la CAO, descritas a continuación, sirven para alcanzar la congruencia de la asesoría de la IFC con las Normas de Desempeño y mejorar la viabilidad social, cultural y ambiental del proyecto. Estas recomendaciones consideran el rol continuado de la IFC como asesor de la transacción de ETESA para el proyecto PLIV, sobre todo en relación con la EIAS, y los procesos asociados de participación de los actores sociales y consultas. Las recomendaciones también toman en cuenta el compromiso de ETESA de alinear el proyecto PLIV con las Normas de Desempeño, como está establecido en el convenio legal. Para noviembre de 2021, ETESA todavía no había finalizado el proceso de licitación para el proyecto PLIV, lo que significa que la IFC aún puede modificar los TdR para la EIAS y sus planes asociados, en colaboración con ETESA.

A nivel del proyecto, la CAO ofrece las siguientes recomendaciones a la IFC:

1. Asesorar a ETESA sobre las medidas correctivas necesarias para *subsanan las deficiencias en las consultas del CLPI* conducidas hasta la fecha, considerando los requisitos de las Normas de Desempeño. Las áreas clave que requieren atención son:
 - a. Iniciar las consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades Indígenas afectadas que están fuera de la Comarca, en particular, las de la región Norte de Santa Fé y las áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro, según corresponda;
 - b. Analizar los actores sociales, incluida la identificación de comunidades Indígenas posiblemente afectadas (tanto dentro como fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé) en el área de influencia del proyecto, considerando los impactos potenciales sobre la tierra y los recursos naturales estructurales sujetos a un régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario;
 - c. Elaborar un plan de participación de los actores sociales que refleje los resultados de su análisis y tome en cuenta las estructuras de gobernanza y los procesos de

- toma de decisiones, tanto formales como consuetudinarios, así como las medidas para realizar procesos de consulta inclusivos y culturalmente adecuados; y
- d. Replantear los acuerdos ya alcanzados con los representantes de la Comarca durante el proceso preliminar del CLPI, según se necesite, con base en los resultados del proceso de consulta descrito en (c) arriba.
 2. Modificar los TdR de la EIAS y los planes asociados de participación de los actores sociales, desarrollo de las comunidades e indemnización, preparados por la IFC para asegurarse de que sean plenamente congruentes con los requisitos del CLPI, contemplados en la legislación nacional, así como los estipulados en la ND1 y la ND7, tomando en cuenta las inquietudes planteadas por los reclamantes e identificadas en el presente informe.
 3. Brindar asesoría continua a ETESA durante la EIAS, incluida la participación de los actores sociales y la puesta en marcha del proceso primario del CLPI, en congruencia con la legislación nacional, así como con la ND1 y la ND7.

Para subsanar las causas subyacentes de los hallazgos de incumplimiento en esta investigación, la CAO recomienda que la IFC revise sus procedimientos y prácticas que se aplican a los Servicios de Asesoría de las APP al:

4. Brindar orientación al personal sobre el alcance del rol de la IFC cuando un cliente pone en práctica actividades de desarrollo de proyectos que conllevan riesgos o impactos AyS (tales como el CLPI o la adquisición de tierras) mientras dure el convenio de Servicios de Asesoría. Esta orientación debe incluir el monitoreo y revisión de las continuadas actividades de desarrollo del proyecto del cliente, en busca de congruencia con las Normas de Desempeño, para ofrecerle al cliente una asesoría oportuna y precisa sobre cómo se deben alinear sus actividades de desarrollo del proyecto con las Normas de Desempeño.
5. Incorporar la necesidad de que haya un análisis del riesgo contextual para proyectos de Servicios de Asesoría en los Procedimientos de Revisión AyS de la IFC. Actualmente, la IFC cuenta con orientación sobre la necesidad de analizar el riesgo contextual de forma preliminar; sin embargo, sería provechoso formalizarlo para que se utilice en futuros proyectos de Servicios de Asesoría.

Conclusión

La presente investigación de la CAO sobre cumplimiento ha documentado áreas en las cuales la asesoría de la IFC a ETESA, en relación con el proyecto PLIV, fue congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño y otras áreas en las que la asesoría de la IFC no llegó a cumplir con esta norma. La CAO concluye que la incapacidad de la IFC para brindar asesoría congruente con las Normas de Desempeño tiene el potencial de ocasionar impactos adversos en la capacidad de los Pueblos Indígenas para proteger sus territorios y tierras consuetudinarios, así como los recursos naturales y culturales relacionados, contra una posible invasión y pérdida. De inquietud particular es la observación de la CAO de que las comunidades Indígenas de la región Norte de Santa Fé y de las áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro quedan excluidas del proceso del CLPI y que las consultas en la Comarca se conducen sin incluir adecuadamente a las autoridades tradicionales.

El presente informe incorpora recomendaciones a la IFC sobre cómo abordar los hallazgos de incumplimiento encontrados por la CAO, mediante la prestación de asesoría correctiva adicional a ETESA.

Esta investigación también resalta los desafíos que se encuentran en los proyectos de Servicios de Asesoría de la IFC, en donde el cliente lleva a cabo actividades de desarrollo de proyectos que conllevan riesgos e impactos AyS importantes durante el período de contratación de los Servicios de Asesoría de la IFC. En este contexto, la CAO recomienda que se hagan actualizaciones al nivel de procedimientos y prácticas de la IFC que pudieran subsanar las causas subyacentes de los incumplimientos identificados.

En respuesta a la presente investigación, la IFC preparará un Plan de Acción de la Administración que deberá ser aprobado por el Directorio después de consultar a los reclamantes. La CAO monitoreará la ejecución eficaz del Plan de Acción de la Administración (Política de la CAO, párrafo 140).

Reseña del proceso de cumplimiento de la CAO

La Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) es el recurso y mecanismo independiente de rendición de cuentas de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). La CAO depende directamente de la Junta Directiva (“la Junta”) de la IFC y el MIGA y es totalmente independiente de la gerencia de la IFC o del MIGA.

La CAO desempeña su trabajo de conformidad con la Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de la IFC o del MIGA (“la Política de la CAO”)¹. Mediante la realización de sus funciones de solución de controversias, cumplimiento y asesoría, el mandato de la CAO consiste en:

- Facilitar la resolución equitativa, objetiva y constructiva de los reclamos presentados por personas que pueden verse afectadas por proyectos o subproyectos de la IFC o el MIGA;
- Mejorar los resultados ambientales y sociales de los proyectos y subproyectos de la IFC o el MIGA; y
- Fomentar la rendición de cuentas públicas y el aprendizaje para mejorar el desempeño ambiental y social de la IFC o el MIGA y reducir el riesgo de daños a las personas y al medio ambiente.²

Al llevar a cabo su mandato, la CAO facilita a las personas afectadas por proyectos su acceso a una rectificación en una manera consistente con los principios internacionales concernientes a los negocios y los derechos humanos incorporados en el Marco de Sostenibilidad.

Una investigación de cumplimiento determina si la IFC o el MIGA ha cumplido con sus políticas ambientales y sociales y si existe algún daño vinculado a cualquier incumplimiento de la IFC o el MIGA, siguiendo un proceso sistemático y objetivo para obtener y evaluar la evidencia.

Si la CAO encuentra un incumplimiento y su daño conexo, la CAO emite recomendaciones para que sean tomadas en consideración por la IFC o el MIGA cuando elaboren un Plan de Acción Gerencial (PAG) que se someterá a la Junta para su aprobación. Cuando hay un PAG aprobado por la Junta, la CAO conduce un proceso de monitoreo del cumplimiento e informa acerca de la ejecución eficaz de cualquier medida correctiva aprobada como parte del PAG.

La CAO no tiene ninguna autoridad con respecto a procesos judiciales. La CAO no es un tribunal ni un mecanismo para exigir el cumplimiento de normas jurídicas, y tampoco reemplaza a los juzgados o los procesos de reglamentación. Los análisis, conclusiones e informes de la CAO no están previstos ni diseñados para que se utilicen en procedimientos judiciales o reglamentarios o con el objeto de atribuir culpa o responsabilidad legal.

Para encontrar más información sobre la CAO, por favor, visite: www.cao-ombudsman.org.

¹ La Política de la CAO, que suplanta y reemplaza en su totalidad a las Directrices Operacionales de la CAO y a los Términos de Referencia de la CAO, entró en vigencia el 1° de julio de 2021. Aunque se inició al amparo de las Directrices Operacionales, la presente investigación de cumplimiento de la CAO se finalizó al tenor de la Política de la CAO. La Política de la CAO se encuentra disponible en: <https://bit.ly/Politica-CAO>.

² *Ibid.*, párrafo 7.

Siglas

ACD	Alianza para la Conservación y el Desarrollo
APP	Alianza público-privada
AyS	Ambiental y social
CAO	Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (IFC y MIGA)
CIEL	Centro para el Derecho Internacional Ambiental
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
COVID-19	Enfermedad del coronavirus 2019
CSAF	Convenio de Servicios de Asesoría Financiera
DDAS	Debida diligencia ambiental y social
DdV	Derecho de vía
EIAS	Evaluación de impacto ambiental y social
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.
GdP	Gobierno de Panamá
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (Corporación Financiera Internacional)
MARAS	Memorando de asignación de riesgos ambientales y sociales
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> (Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones)
MODETEAB	Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro
ND	Normas de Desempeño (IFC)
ND1 y sociales	Norma de Desempeño 1: Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales
ND7	Norma de Desempeño 7: Pueblos Indígenas
NO	Notas de Orientación (que corresponden a las Normas de Desempeño)
NP	Nota al pie de página
ONG	Organización no gubernamental
PAA	Plan de Acción de la Administración
PDC	Plan de desarrollo de la comunidad
PPA	Plan de participación de los actores sociales
PLIV	<i>Panama Transmission Line IV</i> (Cuarta Línea de Transmisión de Panamá)
PRAS	Procedimientos de revisión ambiental y social
SA	Servicios de asesoría
TdR	Términos de referencia
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

El presente informe fue preparado por Reiko Ishihara-Brito, especialista en Cumplimiento, y Raquel Gómez Fernández, consultora de Cumplimiento, con el aporte técnico del consultor experto Michael Kent, bajo la supervisión de Daniel Adler, jefe de Cumplimiento, y Janine Ferretti, directora general de la CAO.

1 Antecedentes

1.1 Proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC

El reclamo se centra en un proyecto de Servicios de Asesoría (SA) de la IFC para apoyar a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA, “el cliente”), una compañía estatal panameña de transmisión. El objetivo del proyecto de SA, aprobado en junio de 2017, consiste en ayudar al cliente a estructurar y sacar a licitación una alianza público-privada (APP) para financiar, construir y operar la cuarta línea de transmisión de Panamá, conocida como Panamá Línea IV (PLIV).³ La línea de transmisión de doble circuito de 500 kilovoltios recorrerá más de 330 kilómetros a lo largo de la costa atlántica desde la subestación Chiriquí Grande en el occidente de Panamá, en donde tiene lugar la generación eléctrica, hasta la subestación Panamá III en el este.



Figura 1. Mapa que muestra la Comarca Ngöbe-Buglé y la adyacente región Norte de Santa Fé en la provincia de Veraguas

La IFC describe que el impacto esperado de los SA en el desarrollo, por lo que atañe a la construcción de la primera línea de transmisión a lo largo de la costa atlántica de Panamá, consiste en ayudar a mejorar la confiabilidad del sistema eléctrico del país.⁴

El proyecto de SA comenzó formalmente en septiembre de 2017 después que se firmara un Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF) entre la IFC y ETESA. El proyecto de SA resultó en dos ofertas presentadas en abril de 2019 para construir la línea de transmisión. Sin embargo, a principios de mayo de 2019, el comité de evaluación declaró que el proceso de licitación era inválido porque ninguno de los licitantes cumplía con los requisitos mínimos

³ IFC. Resumen de la información del proyecto de servicios de asesoría. Disponible en: <https://bit.ly/3j5SIuE>.

⁴ *Ibid.*

obligatorios.⁵ A principios de mayo de 2019, se celebraron elecciones presidenciales en Panamá y hubo un cambio de gobierno. El nuevo presidente asumió el poder el 1° de julio de 2019 y nombró a nuevos miembros en la junta directiva y el equipo gerencial de ETESA.⁶

Con la promulgación de la Ley de Alianzas Público-Privadas en Panamá, en septiembre de 2019, el equipo del proyecto de SA de la IFC se comunicó con el nuevo equipo gerencial del cliente. La IFC negoció un nuevo Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF) para volver a licitar el proyecto PLIV. El nuevo CSAF fue aprobado por el gobierno de Panamá (GdP) en mayo de 2021. Al momento de redactar el presente informe de investigación, el proyecto de SA de la IFC permanece activo. Aunque ya se han preparado los documentos de licitación, incluidos los TdR para la EIAS y sus planes asociados, aún no se ha publicado la invitación a licitar para la APP del proyecto PLIV.

1.2 Reclamo y evaluación de la CAO

1.2.1 Resumen del reclamo

En junio de 2018, la CAO recibió un reclamo⁷ presentado por la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la región Norte de Santa Fe de Veraguas y el Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB).⁸ Estas organizaciones presentaron el reclamo en nombre de las comunidades indígenas de las zonas de Chiriquí Grande, dentro de un territorio indígena reconocido por el gobierno, la Comarca⁹ Ngöbe-Buglé (“la Comarca”), y las de la región Norte de Santa Fé, quienes viven fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé.¹⁰

Al presentar el reclamo, los reclamantes recibieron apoyo de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo, (ACD), domiciliada en la Ciudad de Panamá, y del Centro para el Derecho Internacional Ambiental (CIEL), con sede en Washington, DC.

⁵ Chandiramani, 2019.

⁶ Pichel, 2019.

⁷ Reclamo ante la CAO. Junio de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

⁸ Una nota sobre la ortografía del nombre de los pueblos indígenas ngäbe/ngöbe. Después de consultar a los representantes de los reclamantes, la escritura preferida parece ser “ngäbe” (como lo indica el nombre de uno de los grupos de reclamantes). Sin embargo, ya que la documentación legal nacional (Carta Orgánica y Ley 10/1997) utiliza “ngöbe,” y por sugerencia de los representantes de los reclamantes, en todo el presente informe se usará “ngöbe.”

⁹ Una comarca es un territorio semiautónomo reconocido por el estado, sobre el cual los pueblos indígenas poseen derechos territoriales colectivos y autoridad administrativa. En Panamá, cada comarca tiene una representación política independiente como entidad administrativa (Panel de Inspección, 2010). La Comarca Ngöbe-Buglé fue establecida en 1997 por la ley panameña 10/1997 y su carta orgánica se adoptó mediante el Decreto Ejecutivo 194 en 1999, el cual especifica la estructura de gobernanza y establece las relaciones entre el GdP y las autoridades tradicionales.

¹⁰ Durante el proceso de revisión factual y comentarios del presente informe, los reclamantes aclararon que representan a un grupo adicional de comunidades Indígenas. Este grupo habita en el distrito de Chiriquí Grande en la provincia de Bocas del Toro, fuera de la Comarca hacia el noroeste. Los reclamantes señalan que estas comunidades forman parte de las áreas anexas a la Comarca Ngöbe-Buglé, que debían haber sido demarcadas y legalmente reconocidas como territorio indígena, según lo dispone la Ley 10 (1997), pero que aún no se ha dado dicha demarcación. La actual investigación se concentra en las comunidades Indígenas que están dentro de la Comarca y en las que quedan fuera de La Comarca en la región Norte de Santa Fé, con base en el Informe de Evaluación de la CAO que identificó únicamente a estos dos grupos de reclamantes. Sin embargo, el trazado de la línea de transmisión del PLIV atraviesa el distrito de Chiriquí Grande, y un examen preliminar sugiere que el análisis realizado por la CAO sobre la necesidad de interactuar con los grupos Indígenas afectados de la región Norte de Santa Fé, en congruencia con lo dispuesto en la ND7, se puede igualmente aplicar a los grupos de Chiriquí Grande.

Los reclamantes plantean su preocupación por el proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI)¹¹ para el proyecto PLIV. Afirman que las actividades de preparación del proyecto, hasta la fecha, no han cumplido ni con la legislación nacional ni con las normas de la IFC, lo que ha traído consecuencias adversas para las comunidades Indígenas afectadas por el proyecto. Los reclamantes de ambos grupos también se preocupan por lo que consideran una falta de acceso a la información acerca del proyecto, tal como la ruta de la línea de transmisión, y los posibles impactos del proyecto. Con base en experiencias con otros proyectos en el pasado, temen no recibir los beneficios de este proyecto.

Los integrantes de las comunidades Indígenas que viven dentro de la Comarca plantean una serie de inquietudes concernientes al proceso del CLPI. Alegan que ETESA se ha estado comunicando exclusivamente con las autoridades de la Comarca reconocidas por el gobierno, quienes, según ellos, no representan adecuadamente a sus comunidades (véase también la sección 1.6.1).¹² También afirman que ETESA está tomando decisiones sin considerar la voz de los representantes comunitarios que se oponen al proyecto PLIV. Afirman que ETESA no está realizando consultas con las comunidades y que las presentaciones del proyecto se llevaron a cabo en español, utilizando modalidades de comunicación que no eran culturalmente adecuadas para las comunidades Indígenas y sin usar las lenguas Indígenas locales. Manifiestan no haber recibido ningún documento acerca del proyecto y que toda la información sobre el proyecto les ha sido facilitada de manera verbal. También se preocupan de que las actividades de preparación del proyecto no cumplen con los compromisos de la IFC de fomentar la participación equitativa de las mujeres en el proceso de consulta.

Los miembros de las comunidades Indígenas que viven fuera de la Comarca en la región Norte de Santa Fé aseveran que no han sido consultados en absoluto sobre el proyecto PLIV, aunque afirman ser afectados por el proyecto. Igual que la situación de las comunidades Indígenas en la región Norte de Santa Fé, los reclamantes aducen que la falta de reconocimiento legal del territorio Indígena en Chiriquí Grande ha resultado en que estas comunidades Indígenas queden excluidas de la consulta sobre el proyecto de PLIV.

1.2.2 Resumen de la respuesta del cliente de la IFC

ETESA manifiesta que ha estado conduciendo el proceso del CLPI desde diciembre de 2017, interactuando con representantes debidamente nombrados de los Pueblos Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé, de conformidad con la legislación nacional.¹³ Según lo explica ETESA, el objetivo del proceso consiste en dar a conocer el proyecto y considerar, consultar, evaluar y trabajar conjuntamente para llegar al consenso con respecto a la ruta de la línea de transmisión y la indemnización a las comunidades afectadas. ETESA inició estas consultas con apoyo del Viceministerio de Asuntos Indígenas y del Ministerio de Ambiente del GdP, quienes las

¹¹ Según la ND7 (párrafo 12 y la NO25), y con base en los requisitos para lograr una consulta y participación informada (CPI) (ND1, párrafo 31), el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) se refiere a un proceso de consulta mutuamente aceptado basado en la negociación de buena fe entre el desarrollador de un proyecto (o entidad del gobierno) y los Pueblos Indígenas, con evidencia de un acuerdo como resultado de las negociaciones.

¹² Durante la revisión factual y los comentarios, los reclamantes recalcaron su opinión de que hasta la fecha el proceso del CLPI no ha seguido el debido procedimiento establecido por la legislación nacional. Afirman que las autoridades regionales no tienen jurisdicción exclusiva sobre los procesos del CLPI y no pueden entrar en negociaciones en nombre de toda la Comarca, lo cual es requerido para alcanzar el CLPI del proyecto PLIV. Manifiestan, además, que los procesos del CLPI deben implicar al Congreso General y al Cacique General y obtener su aprobación. Sin embargo, un análisis detallado de estos aspectos de la aplicación de la legislación nacional al proceso del CLPI cae más allá del alcance de esta investigación de cumplimiento de la CAO. Si bien la CAO no condujo un análisis de estos argumentos legales como parte de la investigación de cumplimiento, se requiere que la IFC garantice que su asesoría a ETESA en relación con el proceso del CLPI sea congruente con la legislación panameña. En consecuencia, la IFC debe considerar estas inquietudes legales planteadas por los reclamantes cuando preste su asesoría a ETESA sobre el proceso de CLPI.

¹³ Informe de evaluación de la CAO, abril de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

presentaron a la Junta Directiva del Congreso Regional de Ño Kribo, la cual es parte de la estructura formal de gobierno de la Comarca. En marzo y junio de 2018, el plenario del Congreso Regional de Ño Kribo designó dos comisiones para que discutieran con ETESA el trazado, las prestaciones sociales y los aspectos ambientales de la línea de transmisión.

ETESA señaló que las comisiones están difundiendo información acerca del proyecto PLIV y publicando anuncios sobre las reuniones de información en las comunidades que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto. ETESA manifestó que le han hecho llegar las preocupaciones expresadas en las reuniones.

Durante la fase de revisión factual y comentarios del presente informe, en cuanto al tema de utilizar idiomas culturalmente adecuados durante las consultas, ETESA mencionó que habían tenido traductores de ngöbe y buglé en todas las reuniones preliminares del CLPI. Sin embargo, la CAO no ha visto evidencia de esta afirmación.

Con respecto a las comunidades que viven fuera de la Comarca, ETESA indicó que cualquier persona que viva dentro del área de influencia del proyecto recibirá información, como parte de las actividades emprendidas para la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS).

Después de la evaluación de la CAO, el cliente decidió no recurrir a un proceso de resolución de disputas facilitado por la CAO y, de conformidad, el reclamo se trasladó a la función de cumplimiento de la CAO para su evaluación inicial.

1.3 La evaluación inicial y el alcance de la investigación sobre cumplimiento

En enero de 2020, la CAO publicó un informe de evaluación inicial de cumplimiento en relación con el reclamo. La evaluación inicial identificó cuestiones concernientes al cumplimiento de la IFC, así como la posibilidad de que hubiera impactos adversos conexos sobre las comunidades. Por lo tanto, la CAO determinó que se ameritaba una investigación de cumplimiento.¹⁴

El objetivo de la función de cumplimiento de la CAO consiste en llevar a cabo exámenes del cumplimiento de la IFC con las políticas AyS, evaluar los daños conexos¹⁵ y recomendar medidas correctivas, si corresponde. De conformidad con la Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de la IFC y el MIGA (Política de la CAO), vigente a partir del 1° de julio de 2021, este informe presenta las conclusiones de la investigación en materia de cumplimiento, incumplimientos y cualquier daño conexo e incluye el contexto, la evidencia y el razonamiento para respaldar los hallazgos y conclusiones de la CAO con respecto a las causas subyacentes de cualquier incumplimiento que se haya identificado. Este informe también incluye recomendaciones que la IFC debe considerar al elaborar un Plan de Acción de la Administración relacionado con la rectificación de incumplimientos en el proyecto y los daños conexos, además de los pasos necesarios para impedir futuros incumplimientos, según sean pertinentes a las circunstancias.¹⁶

Como se describe en los términos de referencia (TdR) publicados en enero de 2020, esta investigación de cumplimiento considera si la asesoría de la IFC a ETESA, en relación con el proyecto PLIV, se prestó de conformidad con las políticas, procedimientos y normas aplicables

¹⁴ CAO, Informe de evaluación inicial sobre cumplimiento, enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

¹⁵ El daño se define en la Política de la CAO como “[c]ualquier importante efecto ambiental y social adverso sobre personas o el medio ambiente que resulte directa o indirectamente de un proyecto o subproyecto. El daño puede ser real o tener una probabilidad razonable de ocurrir en el futuro”.

¹⁶ Política de la CAO, párrafo 120c. Disponible en: <https://bit.ly/Politica-CAO>.

de la IFC para proyectos de SA. En particular, la investigación considera si la asesoría de la IFC en relación con temas AyS fue congruente con los requisitos de:

La Norma de Desempeño 1, en lo que se relaciona con la participación y consulta de los actores sociales, generalmente como parte del proceso de evaluación AyS; y

La Norma de Desempeño 7, en lo que se relaciona con los Pueblos Indígenas, particularmente con respecto al análisis de los actores sociales y la planificación de su participación, a saber, identificación de comunidades Indígenas afectadas, actividades de divulgación de información, consulta, representación y el establecimiento del CLPI.¹⁷

Para alcanzar sus conclusiones sobre cumplimiento o incumplimiento, la CAO sopesa si hay evidencia de que la IFC aplicó los requisitos AyS pertinentes, considerando las fuentes de información a su disposición al momento en que se adoptaron las decisiones. La CAO no llega a determinaciones ni conclusiones con el beneficio de la retrospcción.¹⁸ La CAO también está consciente del rol que desempeña la IFC en un proyecto de SA y de las normas ambientales y sociales aplicables a los proyectos de SA de la IFC, en contraposición a los proyectos de inversión.

1.4 Metodología de investigación

Al conducir esta investigación, el personal de la CAO trabajó con un experto externo y emprendió las actividades siguientes:

- Examinó la documentación del proyecto de SA de la IFC y otros materiales relacionados con el proyecto;
- Condujo entrevistas con el personal y consultores del proyecto de la IFC;
- Sostuvo conversaciones con representantes de los reclamantes sobre temas de logística para una posible visita sobre el terreno e información de contexto relacionada con la Comarca Ngöbe-Buglé;
- Revisó la literatura académica y pública relacionada con los pueblos indígenas en Panamá, la Comarca Ngöbe-Buglé y los procesos previos de consulta con las comunidades indígenas de la zona; e
- Interactuó con expertos y especialistas nacionales e internacionales que han trabajado en la zona con los ngöbes y los buglés de Panamá.

Debido a las restricciones de viaje motivadas por la pandemia de la COVID-19, no fue posible efectuar una visita de investigación sobre el terreno. La CAO reconoce la importancia de escuchar las voces de las comunidades afectadas y conversar sobre la sustancia del reclamo en una manera culturalmente apropiada. Para esta razón, la CAO junto con los representantes de los reclamantes, exploró medios alternativos de comunicación con los miembros de las comunidades afectadas, incluida una solicitud inicial de posponer la investigación hasta que sea posible una visita. Después de una cuidadosa consideración, la CAO decidió que los riesgos para la salud y el bienestar de los miembros de las comunidades y los representantes de los reclamantes eran demasiado elevados, especialmente dada la particular vulnerabilidad de las poblaciones indígenas en las zonas rurales y remotas. La CAO pudo interactuar con los representantes de los reclamantes, de forma limitada, virtualmente e individualmente. Estas conversaciones eran una oportunidad de aclarar dudas relacionadas a la información de contexto sobre la Comarca. Sin embargo, no fue posible tener conversaciones detalladas relacionadas

¹⁷ CAO, Términos de referencia para la investigación de cumplimiento de la IFC, enero de 2020. Anexo A del informe de evaluación inicial. Disponible en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

¹⁸ Política de la CAO, párrafo 116.

con la sustancia del reclamo. En finalizar el informe, dada la duración prolongada de las restricciones de viaje por la pandemia COVID-19, la CAO sopesó la importancia de proporcionar a los reclamantes una oportunidad de conversar sobre sus preocupaciones en una manera culturalmente apropiada, y la importancia de proporcionar una determinación de una manera oportuna sobre el rendimiento ambiental y social de la IFC en cuanto a las preocupaciones planteadas en el reclamo.

En el transcurso de la investigación, la CAO se comunicó con ETESA, en algunas ocasiones con la asistencia de la IFC. Sin embargo, ETESA manifestó que las conversaciones con el cliente y otras partes interesadas del gobierno no fueron posibles debido a los conflictos de programación relacionados con la pandemia.

La CAO contrató a un consultor experto para que brindara asesoría sobre este proceso de cumplimiento (véase el anexo C).

1.5 Cronología de los acontecimientos clave

La cronología mostrada abajo presenta las fases de los SA y los acontecimientos pertinentes que ocurrieron en relación con los SA y el reclamo.

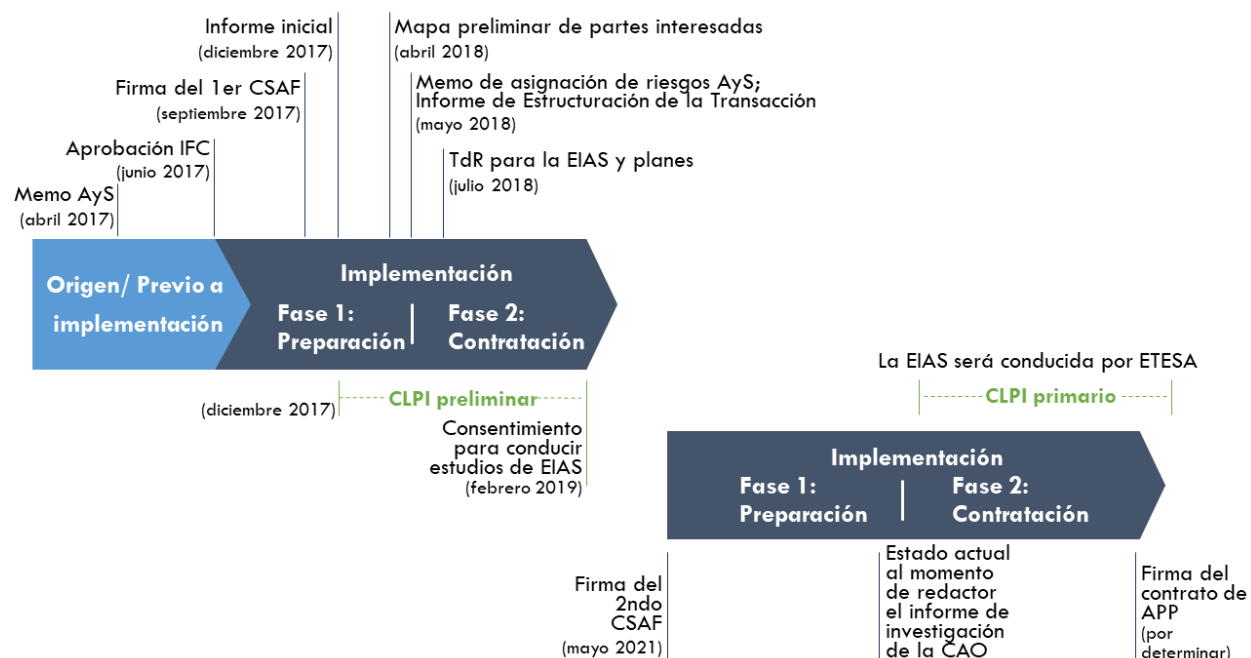


Figure 2. Timeline of key events in relation to the AS project cycle

1.6 Otra información básica pertinente

1.6.1 Antecedentes sociopolíticos de la Comarca Ngöbe-Buglé

La Comarca Ngöbe-Buglé, el territorio indígena colectivo más grande y más populoso de Panamá, fue establecido en 1997 (véase la figura 1). Su estructura de gobernanza es muy compleja, debido a la organización social y política de los ngöbes y los buglés, la cual se caracteriza por su diversidad y segmentación. Existen múltiples fuentes de autoridad legítima que suelen estar en competencia entre sí. El liderazgo y las estructuras representativas pueden ser fluidas. En consecuencia, los procesos para adoptar decisiones que van más allá del nivel

comunitario en la Comarca Ngöbe-Buglé son complejos y frecuentemente están cargados de tensiones.¹⁹ A continuación, se discuten varias características de la organización social y política de la Comarca Ngöbe-Buglé que son pertinentes al reclamo.

Tensiones entre comunidades y niveles superiores de toma de decisiones. La legitimidad de las autoridades de alto nivel estriba en su capacidad de representar los intereses de las comunidades, facilitar la adopción colectiva de decisiones y fomentar eficazmente esas decisiones entre los actores externos. El nivel comunitario local persiste como una esfera clave para tomar decisiones en la Comarca sobre temas que van desde el uso de la tierra hasta proyectos de inversión. Esto suele conducir a tensiones entre los niveles locales y superiores de gobernanza (véase el recuadro 2).²⁰ El tamaño de los territorios ngöbes y buglés, la dificultad de transporte y comunicación que resultan de la geografía de la Comarca y la considerable población contribuyen, todos, a que hayan retos en asegurar una representación política de las comunidades en los niveles superiores de gobernanza de la Comarca.

Diferenciación entre las estructuras paralelas verticales de autoridad. La Carta Orgánica de la Comarca²¹ establece tres pilares paralelos con cinco niveles diferentes de gobernanza²² (recuadro 1 y figura 3). Los tres pilares están compuestos de dos autoridades “tradicionales” — los congresos y los caciques, que corresponden al sistema de gobernanza de los ngöbes y los buglés que surgió en la década de 1960. También están las autoridades “oficiales” (sombreados en anaranjado en la figura 3), que forman parte del sistema administrativo formal del estado panameño.

Recuadro 1. Los cinco niveles de las estructuras de autoridad en la Comarca Ngöbe-Buglé

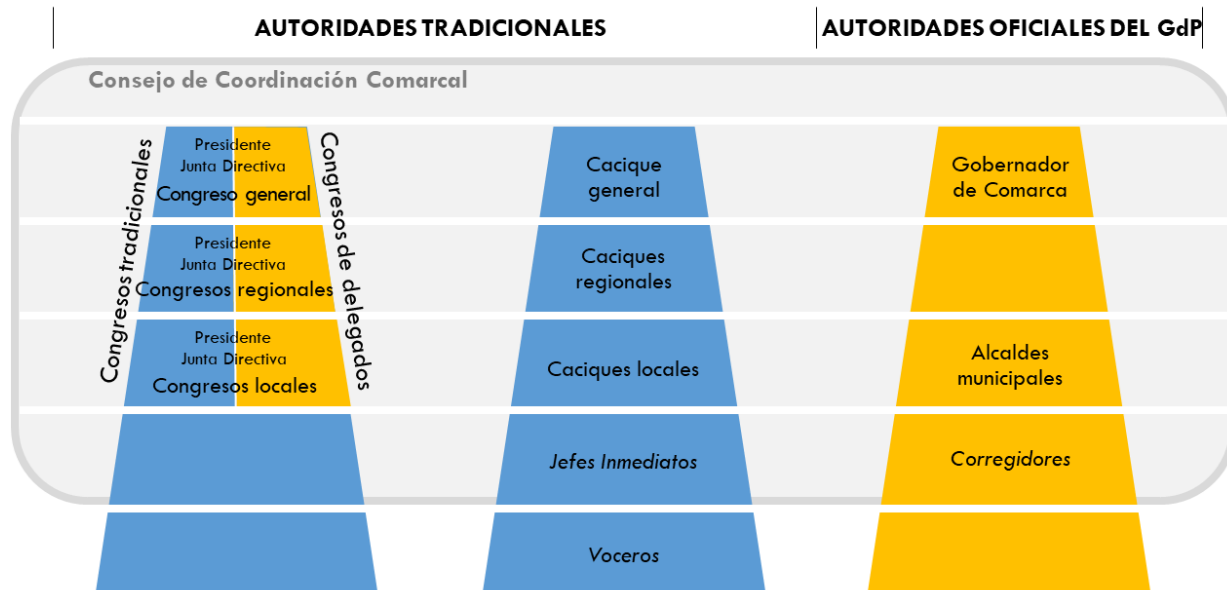
General	Corresponde a la Comarca en su conjunto. Solo el gobernador es nombrado por el gobierno de Panamá.
Regional	Equivalente a las provincias del sistema administrativo estatal; en la Comarca Ngöbe-Buglé, hay tres regiones: Ño Kribo, Nedrini y Kodridi.
Distrital	En la Comarca Ngöbe-Buglé, hay nueve distritos. Las autoridades tradicionales son los congresos locales y los caciques locales, y las autoridades oficiales son los alcaldes municipales.
Corregimientos	Existen 70 corregimientos. Las autoridades tradicionales son los jefes inmediatos, sin autoridades en el pilar de congresos que está por debajo del nivel de distrito. Las autoridades oficiales son los corregidores.
Comunidades	Las autoridades tradicionales son los voceros, además de otras formas de liderazgo comunitario.

¹⁹ Bort & Young, 1985, 2001; Fuentes Córdoba; 2018; Inspection Panel, 2010; Jordan-Ramos, 2010; y Wickstrom, 2003.

²⁰ Bort & Young, 1985, 2001; Fuentes Córdoba, 2018; Jordan-Ramos, 2010; Roquebert León, 2018; Smith, Holland, Michon, Ibáñez & Herrera, 2017; y Wickstrom, 2003.

²¹ Ministerio de Gobierno y Justicia, Decreto Ejecutivo No. 194, 1999.

²² Asamblea Legislativa. Ley No. 10, 1997. Comarca Ngöbe-Buglé is established with this law.



El color anaranjado señala las autoridades "oficiales" reconocidas por el GdP.

Figura 3. Estructura de gobernanza de la Comarca Ngöbe-Buglé

La Carta Orgánica también establece el Consejo de Coordinación Comarcal, el cual sirve de foro superior para coordinar y consultar acerca de cuestiones que conciernen a la Comarca en su conjunto. Sus miembros están constituidos por los presidentes de los congresos locales, regionales y general, los caciques locales, regionales y general, el gobernador de la Comarca, los alcaldes y los corregidores.

La distribución de responsabilidades entre los congresos, los caciques y las autoridades oficiales no está claramente demarcada en la Carta Orgánica de la Comarca. Como resultado, suele haber competencia por los límites de las responsabilidades. Esto ha resultado en tensiones, sobre todo en lo relacionado con los procesos para adoptar decisiones concernientes a los proyectos externos de inversión.²³ Esto incluye las tensiones entre las autoridades tradicionales y las oficiales, entre los congresos y los caciques, y entre los congresos y sus consejos directivos.

Fragmentación de las estructuras de autoridad. La estructura de gobernanza de la Comarca se ha vuelto más compleja en las últimas décadas, debido a la creciente fragmentación de las estructuras establecidas de autoridad. Desde 2006, han surgido congresos paralelos a consecuencia de los conflictos y las luchas de poder. En 2010, se volvieron sistemáticos con el Decreto Ejecutivo 537 del GdP, que cambió los procedimientos para elegir a los miembros de los congresos.²⁴ Por eso, las elecciones de 2011 llevaron a la existencia paralela de "congresos de delegados" y "congresos tradicionales de masas"²⁵ (véase la figura 3). Aunque el GdP solo reconoce la legitimidad de los congresos de delegados, la evidencia sugiere que los congresos tradicionales tienen al menos los mismos niveles de legitimidad entre los pobladores de la Comarca.²⁶ Esto es especialmente pertinente a este caso actual, ya que el proceso preliminar de CLPI conducido por ETESA se concentró en el congreso de delegados (es decir, el Congreso Regional de Delegados de Ño Kribo). En abril de 2016, la Corte Suprema declaró que el Decreto

²³ Bivin Ford, 2015; y Jordan-Ramos, 2010.

²⁴ Ministerio de Gobierno y Justicia, Decreto Ejecutivo No. 537, 2010.

²⁵ Cansari & Gaussett, 2013.

²⁶ Cansari & Gaussett, 2013; y Jordan-Ramos, 2010.

Ejecutivo 537 era ilegal y lo revocó.²⁷ Como ya habían ocurrido las elecciones para los nuevos congresos, en marzo de 2016, al momento del proceso preliminar de CLPI para el proyecto PLIV en 2018, seguían existiendo congresos paralelos tradicionales y de delegados en la Comarca.

Fuentes informales de liderazgo y representación. Hay varias fuentes informales de liderazgo con representación legítima que no corresponden a los puestos formales de autoridad. Entre ellos se encuentran: dirigentes carismáticos, tales como los líderes espirituales llamados sukias, ancianos y antiguas autoridades; el movimiento Mama Tata; y amplios foros de autoridades que surgieron durante las movilizaciones contra proyectos de inversión, que llegaron a coligarse como autoridades en niveles diferentes y originadas en pilares diferentes de la gobernanza de la Comarca.²⁸

*Distinciones étnicas entre los ngöbes y los buglés.*²⁹ Aunque los grupos indígenas ngöbes y buglés comparten características culturales comunes y coexisten dentro de la misma Comarca, también exhiben distinciones importantes. Estas distinciones son pertinentes, dado que una porción significativa de la población del área afectada por el proyecto es buglé, sobre todo en el distrito de Santa Catalina-Bledeshia en la parte oriental de la Comarca. Los siguientes temas son de pertinencia particular:³⁰

- El uso de idiomas mutuamente incomprensibles, el ngöbere y el buglere.
- Distribución geográfica. Aunque la mayoría de las comunidades posiblemente afectadas por el proyecto en el distrito de Santa Catalina-Bledeshia son buglés, la mayor parte de la población en la capital del distrito Santa Catalina es ngöbe. La dificultad de comunicación y transporte dentro de la Comarca significa que los procesos de representación política y toma de decisiones son algo más inclusivos de las poblaciones que viven en los centros urbanos o cerca de ellos, en este caso, los ngöbes. Esto constituye un desafío más a la representación de las comunidades buglés en el proceso de CLPI del proyecto PLIV.
- Organización política y representación. Si bien las poblaciones buglés de la Comarca participan en la estructura formal de gobernanza de la Comarca, tales como congresos locales, regionales y generales, también existe una estructura paralela de gobernanza restringida a los buglés: el Congreso General Buglé. Como resultado, tanto los congresos de la Comarca Ngöbe-Buglé como el Congreso General Buglé son pertinentes para los procesos de toma de decisiones de los buglés.

1.6.2 Las poblaciones indígenas del Norte de Santa Fé (fuera de la Comarca)

La existencia de poblaciones indígenas³¹ en la región Norte de Santa Fé (véase la figura 1), fuera de la Comarca, está bien documentada.³² La investigación académica, que incluye la investigación participativa en curso con los pueblos indígenas de la región, documenta la identidad indígena, los usos consuetudinarios de su territorio y sus características culturales

²⁷ Corte Suprema de Justicia, 2016.

²⁸ Gjording, 1991; Jordan-Ramos, 2010; y Young, 2007, 2011.

²⁹ Smith, 2005.

³⁰ Smith, 2003, "Indigenous Settlement Patterns."

³¹ La mayoría se identifican como pueblos indígenas ngöbes y buglés. Además, hay un grupo de pobladores que alegan ser también indígenas, llamados "campesinos", una porción de los cuales habla un idioma indígena. En las declaraciones públicas, los miembros de estas poblaciones suelen referirse a ellos mismos como "indígenas" u "originarios", los términos más comunes utilizados en Panamá cuando se hace alusión a la identidad indígena.

³² Véase Evaluación Sociocultural (Banco Mundial, 2018), producida para el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, así como el informe del Panel de Investigación (2010) en relación con el Proyecto de Administración de Tierras en Panamá.

compartidas con las poblaciones indígenas de la Comarca.³³ Se informa que aproximadamente la mitad del territorio consuetudinario de los pueblos ngöbes y buglés, así como una proporción considerable de la población, quedaron excluidas de la Comarca cuando se creó en 1997.³⁴ Los debates y negociaciones que precedieron a la creación de la Comarca Ngöbe-Buglé en 1997 indican que la región Norte de Santa Fé fue reclamada como parte integral del territorio consuetudinario ngöbe y buglé. Varios mapas señalan las reivindicaciones territoriales que datan de al menos la década de 1980, entre ellos, el mapa presentado cuando se publicó la Ley 10/1997 en el diario oficial estatal,³⁵ así como un mapa de los territorios indígenas ancestrales en Centroamérica, producido con apoyo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 2016.³⁶

La organización política superior de las poblaciones indígenas en la región Norte de Santa Fé es el Congreso Local Ngöbe, Buglé y Campesino. Este congreso local ha estado afiliado al Congreso Regional de Kodridi desde principios de los años 80. Después que la región Norte de Santa Fé quedó excluida de la Comarca en 1997, sus representantes han seguido participando en las reuniones del Congreso Regional de Kodridi durante al menos una década. Actualmente, también participan en el Congreso General Buglé.

Vídeos y materiales en medios digitales en internet, que datan ya desde 2003, publicados por las poblaciones buglés y ngöbes de la región Norte de Santa Fé, así como otras declaraciones públicas, muestran sus reivindicaciones a la identidad indígena, su exigencia de que se reconozca formalmente su territorio consuetudinario como comarca y un patrón sistemático de rechazo a los proyectos externos en sus tierras, entre ellos, el proyecto PLIV.³⁷

Los datos del censo de 2010 muestran poblaciones indígenas en la región Norte de Santa Fé, que tiene la máxima proporción de poblaciones indígenas en la provincia de Veraguas (aproximadamente 6,500 de los 9,000 pobladores indígenas en Veraguas).³⁸

Finalmente, en enero de 2013, las autoridades ngöbes y buglés, tanto dentro como fuera de la Comarca, enviaron una petición al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En esa petición, plantearon el tema de la invasión a las tierras de las poblaciones ngöbes, buglés y campesinas en la región Norte de Santa Fé.³⁹ En respuesta, el Relator Especial señaló en su informe de 2014 sobre Panamá que una de las preocupaciones primarias de los pueblos indígenas en Panamá es la falta de reconocimiento de los territorios indígenas fuera de las comarcas.⁴⁰

1.7 Origen y prestación de los SA de la IFC

1.7.1 Revisión pre-mandato y aprobación del proyecto de SA de IFC

El equipo del proyecto de Servicios de Asesoría (SA) de la IFC condujo una misión ambiental y social (AyS) antes del mandato a principios de 2017, cuando se reunió con varias entidades del gobierno panameño (véase la figure 4 abajo). Con base en la revisión, el equipo de la IFC asignó

³³ Massaro & Myette, 2017; Smith 2003, "Participatory Mapping," 2005.

³⁴ Fuentes Córdoba, 2018; Jordan-Ramos, 2010; Smith, Holland, Michon, Ibáñez, & Herrera, 2017; Wickstrom, 2003; Young, 2007.

³⁵ Asamblea Legislativa, Ley No. 10, 1997, p.155.

³⁶ Véase también INSTEAD, n.d. y Bilbao, 2017, Section 2.

³⁷ Véase, por ejemplo, Schnoor, n.d.

³⁸ Davis, 2015.

³⁹ Congreso General, 2013.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2014.

al proyecto de SA una calificación global elevada de riesgos AyS.⁴¹ La IFC también identificó una serie de riesgos e impactos AyS posiblemente considerables asociados con el proyecto, junto con un enfoque propuesto de mitigación. Esto fue documentado en el Memorando AyS (abril de 2017) y se ajusta a los procedimientos AyS.

Debido a la elevada calificación de riesgo AyS asignada al proyecto de SA, la gerencia de la IFC aprobó el proyecto de SA con las condiciones de que: (a) el proyecto de SA recibiera un apoyo total de los dirigentes regionales del Grupo Banco Mundial; y (b) el equipo del proyecto de SA se comunicara con otras instituciones financieras internacionales con respecto a las lecciones aprendidas sobre la interacción con las partes interesadas y el CLPI en su trabajo con las comunidades de pueblos indígenas en las áreas anexas (los territorios de pueblos indígenas fuera de la zona central de la comarca, pero que forman parte de la comarca, según la Ley 10/1997) de la Comarca Ngöbe-Buglé.⁴²

La gerencia de la IFC aprobó el proyecto en junio de 2017.

1.7.2 Alcance de los servicios de asesoría

El alcance de los SA se acordó entre la IFC y el cliente en septiembre de 2017 y se establece en el Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF). El Convenio estipula que la IFC asesorará a ETESA de acuerdo con las Normas de Desempeño de la IFC. El Convenio también confirma que ETESA se compromete a aplicar las Normas de Desempeño al desarrollar el proyecto PLIV.

El CSAF original caducó en diciembre de 2018. Después de las elecciones presidenciales panameñas en mayo de 2019, hubo un cambio de gobierno y el nuevo presidente nombró a un nuevo director ejecutivo y equipo gerencial de ETESA.

En mayo de 2021, el GdP acordó y aprobó un nuevo CSAF.

1.7.3 Prestación de los servicios de asesoría de la IFC

La prestación de los SA comprendió dos fases,⁴³ como se muestra en la figura 4 abajo:

- (1) Fase 1 (Preparación): Esta fase consiste en la debida diligencia técnica, legal y financiera, incluido un estudio previo del alcance AyS, para sustentar el desarrollo de una estructura de la transacción. Según lo dispuesto en el primer CSAF, la IFC preparó el Memorando de Asignación de Riesgos AyS (MARAS) que fundamentó el informe sobre la estructura de la transacción. La IFC presentó por escrito un asesoramiento pertinente a los temas planteados en el reclamo y que consistía en un informe inicial y un mapa preliminar de partes interesadas (véase la figura 2). Actualmente, la IFC está examinando el MARAS y preparando una nueva estructura de transacción que sea compatible con la recién promulgada ley sobre las APP y su reglamento.
- (2) Fase 2 (Contratación): Esta fase consiste en apoyar el proceso de licitación, incluida la promoción del proyecto, la elaboración de los documentos de licitación y el contrato de concesión y la evaluación de las ofertas. En esta fase, de conformidad con el primer CSAF, la IFC preparó los términos de referencia (TdR) para la EIAS y sus planes asociados de gestión, incluido un plan de participación de los actores sociales, un plan de desarrollo de comunidades de los Pueblos Indígenas y un plan para adquirir tierras relacionadas con el proyecto. Según lo contemplado en el primer CSAF, la EIAS y sus

⁴¹ Las categorías de calificación de riesgos AyS para proyectos de SA son elevada, media y baja, y sus definiciones se ajustan a las de categorías A, B y C para los proyectos de inversión.

⁴² FMO-DEG, 2015.

⁴³ Informe de evaluación de la CAO, abril de 2019.

planes de gestión asociados tendrían que ser realizados por el socio del sector privado que resultara seleccionado para construir y operar el proyecto PLIV. Sin embargo, según el nuevo CSAF, ETESA conducirá la EIAS y la participación asociada de los actores sociales, con apoyo de la IFC, para que su implementación se ajuste a las Normas de Desempeño.

Al momento de redactar el presente informe de investigación, el proyecto de Servicios de Asesoría se encontraba en su fase 1, según se contempla en el segundo CSAF. Los documentos de licitación, incluidos los TdR para la EIAS y los planes asociados, así como el contrato para la APP, se habían preparado conforme al primer CSAF y la IFC estaba modificando estos documentos para que se ajustaran al nuevo CSAF.

Los dos CSAF se describen con más detalle a continuación, en la sección 2.2.2.

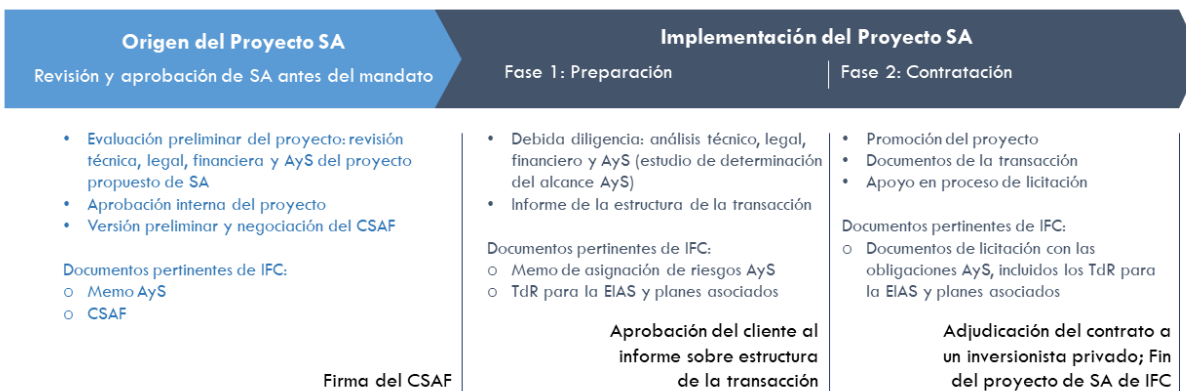


Figura 4. Ciclo de vida del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC, mostrando los documentos AyS clave en cada etapa

1.8 Resumen de las acciones del cliente sobre la participación de los actores sociales durante la ejecución del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC

Fundamental para el reclamo y la actual investigación sobre cumplimiento son las consultas llevadas a cabo por el cliente en la Comarca Ngöbe-Buglé, como parte del proceso del CLPI para el proyecto PLIV. Estas consultas tuvieron lugar durante la prestación de los SA de la IFC (véase la figura 2). Como se establece en la documentación de la IFC antes del mandato (i.e., el Memorando AyS), la IFC reconoció que el proyecto PLIV necesitaría el CLPI, dado que el alineamiento propuesto de la línea de transmisión atravesaría tierras sujetas al régimen de propiedad tradicional y bajo uso consuetudinario de los pueblos ngöbe y buglé. En este contexto, la IFC observó que ETESA debería elaborar un plan de interacción con las partes interesadas e iniciarlo a la mayor brevedad posible durante la fase de desarrollo del proyecto.

Recuadro 2. Consentimiento libre, previo e informado (CLPI): Reseña de los requisitos

El CLPI es un principio que se aplica a los Pueblos Indígenas y les permite dar o denegar su consentimiento a un proyecto que puede afectar a ellos o a sus territorios. Cuando un proyecto requiere un CLPI, el proceso de interacción con los Pueblos Indígenas requiere un mapeo detallado de las partes interesadas, divulgación de información, consulta y negociación de los arreglos para compartir los beneficios con miras a lograr el consentimiento.

De conformidad con la ND7, se requiere un CLPI si el cliente propone ubicar un proyecto sobre *“recursos naturales en tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de Pueblos Indígenas y se puedan prever impactos adversos”* (párrafo 14).

La necesidad de realizar un CLPI se debe considerar en una fase temprana del ciclo del proyecto (durante la fase de preselección), seguido de una evaluación de los impactos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas que registre todo el uso consuetudinario de la tierra y cualquier posible impacto adverso sobre dicho uso, incluidos los usos que no están formalmente reconocidos por el estado (ND7, NO42).

El CLPI debe resultar en: (i) un proceso mutuamente aceptado basado en los principios de consulta y participación informadas y (ii) la evidencia de un acuerdo entre las partes como resultado de la negociación (ND7, párrafo 12). El proceso del CLPI debe considerar las medidas para minimizar los impactos sobre los territorios Indígenas, así como los arreglos sobre la participación en los beneficios (párrafo 14).

En atención al asesoramiento brindado por el consultor AyS de la IFC, el cliente dividió las consultas sobre el proyecto PLIV con las poblaciones posiblemente afectadas de la Comarca Ngöbe-Buglé en dos etapas (la figura 5):

Etapa 1 – CLPI preliminar: conducida durante el ciclo de vida del proyecto de SA de la IFC, destinada a lograr la autorización de las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé para iniciar estudios detallados de diseño y la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS).

Etapa 2 –CLPI primario: Se conducirá como parte del proceso de la EIAS con el fin de lograr el consentimiento para el proyecto en sí y las medidas acompañantes que mitiguen e indemnicen los impactos AyS. En virtud del CSAF original, se preveía que las consultas del CLPI primario tuvieran lugar después que concluyera el proyecto de SA de la IFC. Sin embargo, según lo dispone el segundo CSAF, ETESA conducirá la EIAS antes de firmar el contrato de la APP y la IFC prestará su apoyo en la participación de los actores sociales y las consultas del CLPI.

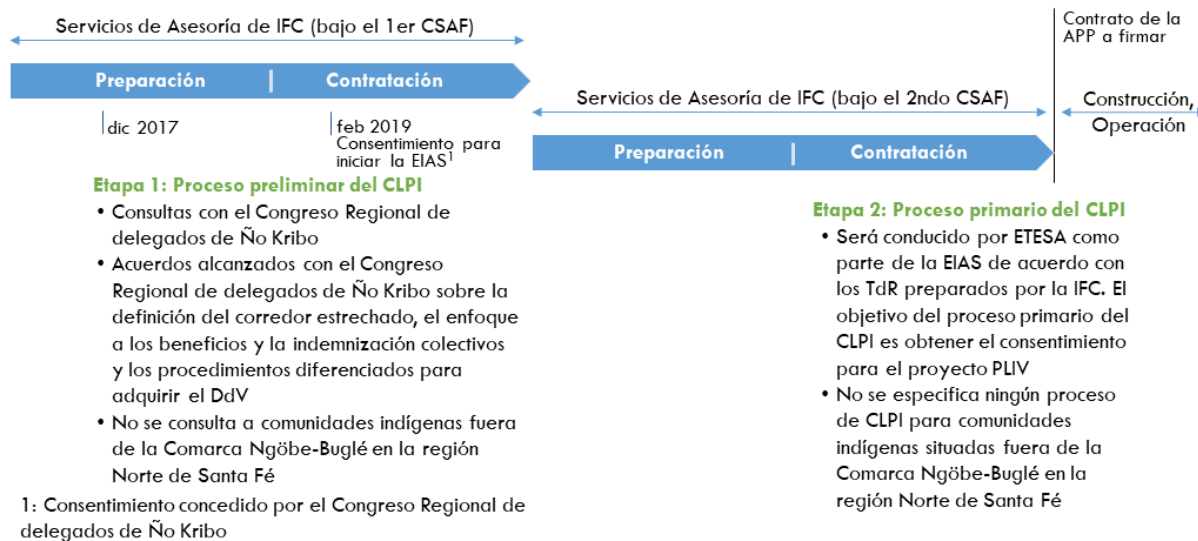


Figura 5. Proceso del CLPI para el proyecto PLIV a lo largo de una cronología del proyecto de SA de la IFC

Durante la primera etapa del proceso, se condujeron por ETESA consultas con el Congreso Regional de delegados de Ño Kribo. Estas consultas se concibieron expresamente como parte de un proceso para lograr el consentimiento libre, previo e informado (CLPI).⁴⁴ Por lo tanto, la primera etapa de las consultas con la Comarca se conoce como “proceso preliminar del CLPI.”

Las consultas directas con las comunidades afectadas por el proyecto estaban previstas a llevarse a cabo únicamente en la segunda etapa del proceso de CLPI. Este proceso, conocido como proceso primario del CLPI, estaba previsto a llevarse a cabo junto con la EIAS, después de contratar al socio del sector privado responsable de construir y operar la línea de transmisión.

El proceso preliminar del CLPI se inició en diciembre de 2017 mediante una reunión con el presidente del Congreso Regional de delegados de Ño Kribo y miembros de la comunidad de Kankintú. El proceso consistió en reuniones, tanto con el plenario del Congreso Regional como con dos comisiones que fueron establecidas por acuerdo entre el Congreso Regional y ETESA para facilitar el proceso preliminar del CLPI al proyecto PLIV. Las dos comisiones eran: (a) una Comisión Técnica de Acercamiento y (b) una Comisión Especial de Negociación. Estas comisiones consistían en delegados del Congreso Regional y del personal de ETESA.⁴⁵

Entre marzo y junio de 2018, la Comisión de Acercamiento discutió temas de alineamiento, indemnización y medio ambiente del proyecto durante cuatro reuniones. La Comisión Especial de Negociación se reunió dos veces, en junio y julio de 2018, concentrándose en el asunto de la indemnización y los beneficios del proyecto para la Comarca.

También se celebraron varias reuniones informativas con otras partes interesadas: con el Congreso General Ngöbe-Buglé en mayo de 2018, así como con la población de dos capitales distritales en febrero de 2018 y dieciocho comunidades en agosto de 2018. Aunque el objetivo formal del proceso preliminar de CLPI era lograr el consentimiento para iniciar los estudios detallados del proyecto, en la práctica su alcance se volvió más amplio.

⁴⁴ Comisión de Acercamiento Ñokribo-ETESA. David & Ciudad de Panamá, 2018.

⁴⁵ La Comisión de Acercamiento contaba con un total de 19 individuos, 15 de los cuales eran delegados del Congreso Regional de Ño Kribo y cuatro eran autoridades administrativas (p. ej., alcaldes de los cuatro distritos de la región de Ño Kribo). Únicamente dos de los representantes eran mujeres. Congreso Extraordinario Regional Ño Kribo, 2018.

Durante este proceso, se lograron acuerdos con el Congreso Regional de delegados de Ño Kribo sobre cuestiones clave relacionadas con el desarrollo de la línea de transmisión. Entre las medidas clave de mitigación AyS convenidas con el Congreso Regional durante el proceso preliminar del CLPI estaban: (a) la definición de un corredor más estrecho para la línea de transmisión, con el fin de evitar áreas de gran sensibilidad social y ambiental; (b) un enfoque a los beneficios colectivos y la indemnización que se base en los instrumentos existentes para desarrollar la Comarca; y (c) procedimientos especiales para adquirir el derecho de vía del proyecto en la Comarca.

Con estos acuerdos establecidos, en febrero de 2019, una reunión plenaria del Congreso Regional de delegados de Ño Kribo le dio a ETESA su consentimiento para iniciar estudios detallados del proyecto y de la EIAS.⁴⁶

⁴⁶ Congreso Extraordinario Regional Ño Kribo, 2019.

2 Análisis y hallazgos

2.1 Políticas y procedimientos aplicables de la IFC

La interacción de la IFC con el cliente se inició en el contexto de su Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de 2012 (“la Política de Sostenibilidad”)⁴⁷ y las Normas de Desempeño (ND),⁴⁸ conocidas en conjunto como el Marco de Sostenibilidad. La Política de Sostenibilidad incluye compromisos AyS de alto nivel que se aplican a los proyectos de SA y manifiesta que “[u]n elemento central en la misión de desarrollo de la IFC es que en sus actividades de inversión y asesoría impere la intención de ‘no causar daño’ a las personas y al medio ambiente” (párrafo 9).

Mediante sus actividades de asesoría, la IFC se propone “promover una amplia aceptación del buen desempeño ambiental y social en las decisiones y operaciones empresariales” (Política de Sostenibilidad, párrafo 16). El requisito clave de cumplimiento AyS para los proyectos de SA de la IFC es que “[e]n función del alcance acordado de la actividad, la totalidad del asesoramiento y la capacitación debe estar de acuerdo con las Normas de Desempeño” (párrafo 4, véase también el párrafo 39).

Cuando contempla un nuevo compromiso de SA, la IFC conduce la debida diligencia AyS como parte de la revisión general del posible proyecto antes de la aprobación (Política de Sostenibilidad, párrafo 38). Para proyectos de SA que tienen un riesgo más grande, esto implica asignar un especialista en AyS de la IFC al equipo del proyecto y preparar un memorando AyS que contenga un análisis de los riesgos y medidas AyS para alcanzar la congruencia con los requisitos del Marco de Sostenibilidad de la IFC (PRAS 11.2.2).⁴⁹

La IFC monitorea la implementación de un proyecto de SA de manera continua, en tanto que la rendición de informes formales de supervisión se lleva a cabo semestralmente. El proceso de supervisión incluye una revisión y actualización de todos los riesgos y temas clave, incluidos los aspectos identificados en la etapa de aprobación o mediante informes previos de supervisión (Política de Sostenibilidad, párrafo 45).

La IFC pone en práctica sus compromisos expresados en la Política de Sostenibilidad mediante sus Procedimientos de Revisión Ambiental y Social (PRAS), los cuales se actualizan periódicamente. Estos procedimientos describen cómo la IFC evalúa los posibles riesgos AyS de un proyecto propuesto de SA. Este proyecto de SA fue aprobado y supervisado de conformidad con los PRAS más recientes para proyectos de SA (junio de 2011).

En la última década, la IFC ha efectuado una serie de cambios de procedimiento en la forma en que maneja el riesgo AyS en los SA. Entre estos se encuentran los siguientes: (a) inclusión de una cláusula estándar en el Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF) en donde se indica que la IFC asesorará a los clientes de manera congruente con el Marco de Sostenibilidad;⁵⁰ (b) aclaración de que la debida diligencia ambiental y social (DDAS) de la IFC será una labor preparatoria y no consiste en conducir una EIAS para un proyecto;⁵¹ y (c) la presentación a la

⁴⁷ IFC, Política, 2012.

⁴⁸ IFC, Normas de Desempeño, 2012.

⁴⁹ IFC, 2011.

⁵⁰ IFC, 2013.

⁵¹ IFC, 2018.

gerencia de los riesgos AyS y las medidas propuestas de mitigación en dos coyunturas clave: antes que se firme el mandato y antes que se presente al cliente la estructura de la transacción.⁵²

En este caso, dos Normas de Desempeño (ND) son particularmente pertinentes a la revisión y prestación de los SA, así como a las cuestiones planteadas por los reclamantes (véase el recuadro 3).

La ND1 (Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales) establece los requisitos para que los actores sociales participen y sean consultados, además de requisitos para divulgar información.

De conformidad con la ND1, la participación de los actores sociales debe ocurrir después de realizarles un análisis que identifique quiénes pueden ser afectados por un proyecto, concentrándose en los grupos vulnerables y desfavorecidos. El proceso de participación de los actores sociales debe, entonces, proceder según un plan para su participación, destinado a lograr la consulta inclusiva y la participación informada de las comunidades afectadas.

La ND7 (Pueblos Indígenas) establece requisitos que se relacionan con la identificación y gestión de los impactos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas. La ND7 se diseñó considerando que “los Pueblos Indígenas pueden ser más vulnerables a los impactos adversos asociados con el desarrollo del proyecto...[tales como] la pérdida de identidad, cultura y medios de subsistencia dependientes de recursos naturales” (párrafo 1). La ND7 estipula la participación culturalmente adecuada de los actores sociales y el establecimiento del CLPI cuando un proyecto afecte las tierras o los recursos naturales que han sido tradicionalmente propiedad o han estado bajo el uso consuetudinario de los Pueblos Indígenas.

El CLPI es un principio que pertenece específicamente a los Pueblos Indígenas y les permite dar o denegar su consentimiento a un proyecto que puede afectarlos o afectar sus territorios. Cuando un proyecto implica un CLPI, el proceso de interacción con los Pueblos Indígenas requiere un mapeo detallado de las partes interesadas, divulgación de información, consulta y negociación (véase recuadro 2 arriba).

Recuadro 3. Requisitos de las Normas de Desempeño de la IFC pertinentes al reclamo

ND1: Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales

- “**La participación de los actores sociales** es un proceso permanente que puede incluir, en distintos grados, los siguientes elementos: **análisis de los actores sociales y planificación de su participación; divulgación y diseminación de información;** consultas y participación...La naturaleza, la frecuencia y el nivel de esfuerzo dedicado a la participación de los actores sociales pueden variar considerablemente y se adecuarán a los riesgos e impactos adversos del proyecto y a la etapa de desarrollo del mismo (ND1, párrafo 25).
- Análisis de los actores sociales y planificación de su participación. “Los clientes deben **identificar los tipos de actores sociales** que puedan estar interesados en sus acciones...” (ND1, párrafo 26).
- “El proceso de identificación de los actores sociales incluye...(iii) **identificación de representantes legítimos de los actores sociales**, incluidos funcionarios electos, líderes comunales no electos, líderes de instituciones comunitarias informales o tradicionales y ancianos de la Comunidad afectada” (ND1, NO95).
- “El cliente desarrollará y ejecutará **un plan de participación de los actores sociales adecuado a los riesgos y los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo**, y adaptado a las características e intereses de las Comunidades Afectadas” (ND1, párrafo 27).

⁵² *Ibid.*

- “Cuando el proceso de participación dependa sustancialmente de representantes de la comunidad, el cliente hará todos los esfuerzos razonables para **verificar que dichas personas representen realmente** los puntos de vista de las Comunidades Afectadas” (ND1, párrafo 27).
- “El cliente facilitará a las Comunidades Afectadas **acceso a la información pertinente** [y los documentos relevantes (NP 26)] sobre: (i) el propósito, la naturaleza y escala del proyecto; (ii) la duración de las actividades propuestas del proyecto; (iii) los riesgos e impactos posibles sobre esas comunidades y las medidas de mitigación pertinentes; (iv) el proceso de participación de los actores sociales previsto...” (ND1, párrafo 29).
- “La consulta eficaz es un proceso bidireccional que debe: (i) **comenzar en una fase temprana** del proceso de identificación de los riesgos e impactos ambientales y sociales...; (ii) basarse en la divulgación y diseminación previa de información relevante, transparente, objetiva, significativa, **en una lengua (o lenguas) local y un formato culturalmente aceptable y comprensible** para las Comunidades Afectadas; (iii) centrar **la participación inclusiva** en aquellos grupos y personas directamente afectados, a diferencia de los que no están afectados en forma directa...El cliente adaptará el proceso de consulta a **las preferencias lingüísticas de las Comunidades Afectadas, al proceso de toma de decisiones de dichas comunidades y a las necesidades de los grupos vulnerables o desfavorecidos**” (ND1, párrafo 30).
- “El proceso de consulta debe (i) recabar **las opiniones tanto de los hombres como de las mujeres**, si fuera necesario mediante participación o foros por separado, y (ii) **reflejar las diferentes preocupaciones y prioridades de hombres y mujeres** acerca de los impactos, los mecanismos de mitigación y los beneficios, cuando proceda” (ND1, párrafo 31).

ND7: Pueblos Indígenas

- La ND7 “se aplica a las comunidades o grupos de Pueblos Indígenas que mantienen un apego colectivo a hábitats demarcados o territorios ancestrales y los recursos naturales que contienen” (ND7, párrafo 6).
- “El cliente emprenderá un proceso de trabajo [de participación] con las Comunidades Afectadas de Pueblos Indígenas, según lo exige la Norma de Desempeño 1. Dicho proceso incluye realizar un análisis de las partes interesadas y planificación del trabajo, divulgación de información, consultas y participación, **de manera culturalmente adecuada**. Además, el proceso incluirá...Promoción de la participación de los órganos y organizaciones representativos de los Pueblos Indígenas..., así como de los miembros de las Comunidades Afectadas de Pueblos Indígenas” (ND7, párrafo 10).
- “El diseño de un proceso para **la obtención del CLPI de las Comunidades Afectadas de Pueblos Indígenas** debe, entre otras, considerar las siguientes cuestiones: ...(ii) Al igual que ocurre en muchas comunidades, las comunidades de pueblos indígenas pueden verse afectadas por **problemas relacionados con la gobernabilidad, el liderazgo y la representatividad**. **Una evaluación de estas problemáticas suministrará información para el proceso de negociación y relación con la comunidad**. Si **los sistemas tradicionales y administrativos reconocen líderes distintos**, cuando se sabe que el liderazgo está sumamente politizado y/o es apenas marginalmente representativo de la población afectada o si existen múltiples grupos que representan intereses distintos, **el CLPI debe estar basado en la identificación, el reconocimiento y la participación de la mayor cantidad o representatividad** de subgrupos de actores sociales” (ND7, NO36 (ii)).
- “[E]l cliente obtendrá el consentimiento previo, libre e informado de las Comunidades Afectadas de Pueblos Indígenas en las [siguientes] circunstancias...[c]uando el cliente se **proponga ubicar el proyecto o desarrollar comercialmente los recursos naturales en tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de Pueblos Indígenas** y se puedan prever impactos adversos (ND7, párrafos 11 y 14).
- “Si bien **los Pueblos Indígenas podrían carecer de titularidad legal sobre dichas tierras** conforme la define la legislación nacional, con frecuencia se puede comprobar y documentar su uso de las mismas, incluido el uso estacional o cíclico, para su subsistencia o para fines culturales, ceremoniales o espirituales que definen su identidad y comunidad” (ND7, párrafo 13).

2.2 Análisis del cumplimiento

Esta sección ofrece un análisis sobre el cumplimiento de la asesoría de la IFC a su cliente durante todo el ciclo de vida del proyecto de Servicios de Asesoría, considerando si esta asesoría fue congruente con las Normas de Desempeño, según se requiere. Al evaluar si la asesoría de la IFC fue “congruente con las Normas de Desempeño,” la CAO considera si dicha asesoría fue compatible con los requisitos pertinentes de las Normas de Desempeño, como marco de buenas prácticas internacionales recomendadas para la industria, en el contexto del proyecto, su etapa de desarrollo y el rol de la IFC como asesor de la transacción.

La documentación que incluye la asesoría de la IFC al cliente y otra documentación clave relacionada con el proyecto de SA se presenta y analiza en orden cronológico, concentrándose en los temas planteados por los reclamantes (véase el recuadro 4). Los títulos de documentos en bastardilla mostrados a continuación representan los productos escritos del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC y, por ende, constituyen la asesoría formal de la IFC al cliente. Los otros documentos aquí enumerados ofrecen antecedentes pertinentes al convenio de asesoría de la IFC con ETESA.

Recuadro 4. Asesoría de la IFC y otros documentos pertinentes, según fase del Proyecto de SA de la IFC (los documentos en bastardilla representan la asesoría formal de la IFC al cliente)

Revisión previa a la aprobación

Memorando AyS Documento interno de la IFC que describe los riesgos AyS y las medidas asociadas de mitigación para el proyecto propuesto de SA. Esto se presenta a la gerencia de la IFC antes de firmarse el mandato. Este memorando contiene observaciones de la IFC sobre el asesoramiento AyS clave que se prestará al cliente.

Prestación de los SA – Preparación

Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF) El acuerdo legal entre la IFC y el cliente. Describe el alcance de los SA y establece las ND de la IFC como punto de referencia para la asesoría de la IFC.

Memorando de Asignación de Riesgos AyS (MARAS) Documento interno de la IFC que presenta las obligaciones AyS preliminares, tanto para el cliente como para el licitante ganador, que se deben incluir en el contrato de la APP. Se presenta a la administración de la IFC para su consideración. Luego, informa el informe presentado al cliente sobre la estructura de la transacción.

Informe inicial Preparado por el consultor AyS de la IFC. Indica las observaciones preliminares para el estudio previo de alcance AyS incluyendo un listado preliminar de las partes interesadas y la estrategia de interacción para la Comarca Ngöbe-Buglé.

Mapa preliminar de partes interesadas Preparado por el consultor de comunicaciones de la IFC. No tiene el propósito de aportar al proceso preliminar del CLPI, sino el de formar parte de la contribución de la IFC a la documentación de la EIAS.

Cartas de un grupo de reclamantes Tres cartas de los reclamantes enviadas a la IFC y al Banco Mundial entre octubre de 2017 y abril de 2018, junto con sus respuestas. Brindan información sobre el enfoque de la IFC al proyecto de SA y las inquietudes específicas planteadas por los reclamantes.

Prestación de los SA – Contratación

Términos de Referencia (TdR) para EIAS y planes asociados

Establecen parámetros para los estudios y planes AyS que el licitante ganador tendrá que elaborar y ejecutar. Incluidos en los documentos de licitación. Los TdR pertinentes son los TdR para la EIAS y tres anexos: (1) plan de indemnización por adquisición de tierras, reasentamiento y establecimiento del derecho de vía; (2) plan de participación de los actores sociales; y (3) plan de desarrollo de la comunidad ngöbe-buglé.

2.2.1 Revisión previa a la aprobación del proyecto de SA de IFC

Memorando AyS (abril 2017)

Puntos clave en el Memo AyS

- La IFC identificó la necesidad de hacerle saber al cliente que (a) debería iniciar la participación de los actores sociales “a la mayor brevedad posible” y elaborar un plan de participación de actores sociales (PPA) “tan pronto como sea viable”; y (b) se le exigiría al proyecto PLIV obtener el CLPI, de conformidad con la ND7.
- En este punto no se evaluó el riesgo contextual AyS asociado con el proyecto de SA.

Análisis de la CAO

- La CAO señala que la observación hecha por la IFC de que el cliente debería elaborar un PPA e iniciar la participación de los actores sociales a la mayor brevedad posible fue, en términos generales, congruente con la ND1 (párrafo 27).
- La CAO no ha visto evidencia de que se haya entregado esta recomendación al cliente.
- La CAO identificó considerables factores de riesgo contextual relacionados con los procesos de consulta y con la Comarca Ngöbe-Buglé que eran pertinentes a la preparación del proyecto de SA. Estos no se consideraron en el Memo AyS.

El Memo AyS es un documento interno de la IFC que describe los riesgos AyS y las medidas asociadas de mitigación para el proyecto propuesto de SA. Este se presenta a la administración de la IFC para su consideración antes que se firme el mandato. El Memo AyS contiene las observaciones de la IFC sobre el asesoramiento AyS clave que se va a prestar al cliente.

De conformidad con los PRAS, para SA independientes a los que se asigne una calificación elevada de riesgos AyS, como sucede en este caso, se designa a un especialista AyS para que ofrezca recomendaciones sobre el diseño de buenas prácticas AyS para el proyecto de SA. El Memorando AyS debería contener “un análisis de los riesgos [y] definir medidas específicas mejorativas requeridas para cerrar las brechas observadas [con los requisitos del Marco de Sostenibilidad de la IFC]” (PRAS 11.2.2).

El Memorando AyS de la IFC para los SA del PLIV se completó en abril de 2017.

El Memo AyS señalaba que el proyecto PLIV tiene impactos potencialmente considerables sobre los Pueblos Indígenas, dado que la línea propuesta de transmisión atraviesa tierras que pertenecen a los pueblos ngöbe y buglé. También mencionaba la posible oposición al proyecto, dada la oposición presentada en el pasado por comunidades Indígenas contra desarrollos hidroeléctricos en la zona.

El Memo AyS indicaba que en el contexto del proyecto de SA se necesitaba prestarle al cliente la siguiente asesoría específica:

- El cliente debería empezar a relacionarse “a la mayor brevedad posible” con los interesados y elaborar un plan de interacción con ellos “tan pronto como sea viable” en el proceso de desarrollo del proyecto PLIV, tomando en cuenta los impactos adversos posiblemente considerables sobre las comunidades afectadas y el elevado escrutinio esperado sobre el proyecto.

- Un estudio previo de alcance AyS sería llevado a cabo por un consultor AyS contratado por la IFC para identificar los impactos y riesgos AyS clave, así como la brecha entre la legislación nacional ambiental y social y las ND de la IFC y recomendar medidas de mitigación para respaldar el desarrollo del proyecto, de conformidad con las ND de la IFC y las buenas prácticas internacionales de la industria. El estudio de determinación de alcance AyS fundamentaría los términos de referencia de la EIAS que serían preparados por el consultor AyS de la IFC.
- El proyecto PLIV debería obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), de conformidad con la ND7, porque pasa por tierras que pertenecen a los pueblos indígenas ngöbes-buglé.

El Memorando AyS también señalaba que la detección de los riesgos contextuales que pueden afectar la transacción estaba en marcha y se evaluaría aún más durante la fase de debida diligencia AyS (a saber, en el estudio previo de alcance AyS) de los SA.

Análisis de la CAO: El Memo AyS describía los temas AyS clave y definía los pasos siguientes, tales como preparar un estudio de alcance AyS que sería conducido por un consultor de la IFC. Se esperaba que el estudio para determinar el alcance proporcionara un análisis de los riesgos e impactos AyS, junto con la recomendación de medidas de mitigación. Dadas las complejidades y riesgos asociadas con la conducción de consultas a las poblaciones de la Comarca, la observación de que ETESA debe elaborar un plan de interacción con los interesados e iniciar esa interacción a la mayor brevedad posible fue, en general, ampliamente congruente con la ND1 (párrafo 27) que exige elaborar “un plan de participación de actores sociales acorde a los riesgos y los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo”. Se debe señalar que el Memo AyS es un documento interno de la IFC y no constituye un asesoramiento al cliente. La CAO no ha visto evidencia de que se haya entregado este asesoramiento al cliente, tal como se estipula en el Memo AyS.

Durante la investigación de la CAO, se identificaron varios factores de riesgo contextual considerable en el área de la propuesta línea de transmisión, sobre todo los referentes a la interacción con los pueblos indígenas y el proceso de CLPI (véase el recuadro 5). Estos no fueron considerados en el Memo AyS.

Recuadro 5. Riesgos contextuales relacionados con los procesos de consulta y la Comarca Ngöbe-Buglé

Durante la investigación de la CAO se identificaron varios factores de riesgo contextual elevado, sobre todo en relación con los procesos de consulta y la Comarca Ngöbe-Buglé.

- Fracaso de los procesos pasados de consulta⁵³ con las poblaciones ngöbes y buglés, tanto dentro como fuera de la Comarca. Una fuente clave de controversia era el enfoque recurrente en las autoridades de alto nivel (es decir, los congresos regionales y generales, las juntas directivas, y los caciques), con representatividad limitada entre las comunidades afectadas por los proyectos, las que quedaban excluidas de las consultas.⁵⁴ El rechazo a los procesos de consulta y los acuerdos resultantes se ha traducido periódicamente en una oposición más amplia a los proyectos propuestos, en sí. Entre 2008 y 2017, las poblaciones ngöbes y buglés de dentro y fuera de la Comarca, con apoyo de las ONG, han presentado peticiones y reclamos relacionadas con los proyectos de inversión desarrollados en sus territorios ante cinco organizaciones internacionales.⁵⁵
- Historial bien documentado de oposición generalizada a proyectos de inversión que afectan los territorios ngöbes y buglés. Movilizaciones, retenes en carretera y otras tácticas de protesta han sido muy eficaces para demorar y bloquear la ejecución de tales proyectos. Ocasionalmente, se han convertido en conflictos violentos.⁵⁶
- Problemas heredados de los proyectos pasados manejados por ETESA que atraviesan la Comarca, es decir, la tercera línea de transmisión y la línea de transmisión Fortuna–Changuinola. Al momento del proceso preliminar de CLPI para el proyecto PLIV, no se había concluido el pago de las indemnizaciones por la adquisición de tierras para proyectos pasados y no todos los acuerdos con las poblaciones afectadas por proyectos habían sido cumplidos por ETESA.⁵⁷ Estos asuntos eran planteados en repetidas ocasiones por los delegados del Congreso Regional de No Kribo durante las reuniones de consulta sobre el proyecto PLIV. Para los opositores al proyecto, también eran una razón clave para rechazar el proyecto PLIV.
- Evidencia de que existen poblaciones ngöbes y buglés en la región Norte de Santa Fé que han quedado sistemáticamente excluidas de las consultas para proyectos pasados de inversión y conservación. Habían empezado a oponerse asertivamente a tales proyectos en los años precedentes al proyecto PLIV, reivindicando sus derechos a ser objeto de los procesos de CLPI (véase la sección 1.6.2).

2.2.2 Prestación de los SA — Etapa de preparación

CSAF (septiembre de 2017, modificado en mayo de 2021)

Puntos clave en el CSAF

- Tanto el CSAF inicial como el modificado manifiestan que la IFC asesorará al cliente de manera congruente con las ND de la IFC.

Análisis de la CAO

- Tanto el CSAF inicial con el modificado cumplen con los requisitos de la IFC para proyectos de SA, según la Política de Sostenibilidad (párrafo 4).

⁵³ Durante la revisión factual y los comentarios, los reclamantes señalaron que la falta de consultas en varios casos ha tenido grandes consecuencias, entre ellas, el desplazamiento físico sin ninguna indemnización.

⁵⁴ Bivin Ford 2015; Cansari & Gaussett, 2013; FMO-DEG, 2014; Gjording, 1991; Jordan Ramos, 2010; Nakoneczny & Whysner, 2010; Roquebert León, 2018; Simms & Moolji, 2011.

⁵⁵ FMO-DEG, 2014; IACHR, 2009; Inspection Panel, 2009; UNDP-SECU, 2017; y Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009, 2014.

⁵⁶ Cansari & Gaussett, 2013; Jordan Ramos, 2010.

⁵⁷ Informe de evaluación de la CAO, abril de 2019.

El Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF) describe el alcance del proyecto de SA acordado entre la IFC y el cliente.

El CSAF para el proyecto de SA estipula que la IFC contrataría consultores para que conduzcan una completa debida diligencia técnica, legal y financiera, así como la debida diligencia ambiental y social (DDAS), en preparación para el proceso de licitación. La DDAS de la IFC incluía la conducción de un estudio previo de alcance AyS. Estaba previsto que el estudio previo de alcance fuera un insumo para los términos de referencia (TdR) de la EIAS del PLIV, la cual sería llevada a cabo por el oferente que ganara la licitación. Estos TdR, que también serán preparados por el consultor de la IFC, formarían parte de las disposiciones AyS en los documentos de licitación.

Siguiendo una plantilla estándar de la IFC, el CSAF manifiesta que la IFC deberá asesorar al cliente de manera congruente con las ND y que ETESA se propone aplicar las ND al proyecto. El CSAF también incluye una cláusula de salida, en caso que la IFC determine que ya no es posible asesorar al cliente en congruencia con las ND. El CSAF no incluye compromisos AyS más detallados para el cliente.

El CSAF original caducó en diciembre de 2018. Después de las elecciones presidenciales panameñas en mayo de 2019, hubo un cambio de gobierno y el nuevo presidente nombró nuevos miembros de la junta directiva y del equipo gerencial de ETESA.⁵⁸

En mayo de 2021, el GdP acordó y aprobó un nuevo CSAF. En términos generales, el CSAF de 2021 se ajusta al CSAF de 2017, con algunas diferencias pertinentes. Con respecto al proceso de DDAS, el nuevo CSAF brinda detalles sobre el apoyo adicional que IFC proporcionará relacionado con el contrato de la APP, los TdR para la EIAS en los pliegos de licitación y la EIAS, a saber:

- Examinar las recomendaciones existentes AyS ya preparadas por la IFC para el contrato de la APP;
- Validar las especificaciones de los TdR de la EIAS y planes asociados elaborados por el consultor AyS de la IFC para asegurarse de que cumplen con las ND y la legislación nacional;
- Revisar y valorar la EIAS, la cual será conducida por ETESA (o su consultor) para asegurarse de que cumple con la legislación nacional y las ND de las IFC; y
- Colaborar con el cliente y apoyarlo en el diseño y elaboración del plan de interacción con los interesados y el plan de comunicaciones, así como en el proceso de consulta, para garantizar que el cliente considere los compromisos con los pueblos indígenas, tanto dentro como fuera de la Comarca.

Análisis de la CAO: La CAO señala que tanto el CSAF inicial como el modificado cumplen con los requisitos de la IFC para proyectos de SA, según la Política de Sostenibilidad (párrafo 4).

El nuevo CSAF refleja el continuado compromiso del cliente con la aplicación de las ND en el diseño y realización de la transacción de APP. Según lo explica la IFC, el nuevo CSAF también refleja el compromiso de la IFC de abordar los temas planteados en el reclamo ante la CAO al: (a) examinar y validar la EIAS, en cuanto a su cumplimiento con las normas de la IFC y con la legislación nacional y (b) apoyar al cliente para que elabore un plan de participación de los actores sociales de las comunidades Indígenas que están dentro y fuera de la Comarca.

⁵⁸ Pichel, 2019.

Informe inicial (diciembre de 2017)

Puntos clave en el informe inicial

- Señala que el cliente estableció una estrategia de interacción con la Comarca Ngöbe-Buglé gracias a una reunión sostenida con el Viceministerio de Asuntos Indígenas del GdP, de conformidad con la legislación nacional. Indica que las consultas se iniciarán con el Congreso General y el Congreso Regional en diciembre de 2017.
- Recomienda que las consultas del CLPI se lleven a cabo en dos fases: antes de la licitación y después de la licitación. Afirma que las consultas concentradas en el Congreso Regional y el Congreso General son adecuadas.

Análisis de la CAO

- El consultor de la IFC sugirió que se procediera con el proceso preliminar del CLPI sin recomendar que se elaborara un plan para la participación de los actores sociales (PPA) proporcional y que se les realizara un análisis asociado (incongruente con la ND1, párrafo 27).
- La IFC no aconsejó acerca de elaborar un PPA y el análisis conexo de los actores sociales antes de iniciar las consultas del CLPI preliminar (incongruente con la ND1, párrafo 25, con la ND7, párrafo 10, y con la NO36(ii)). Sin un adecuado análisis y planificación de los actores sociales, el proceso preliminar del CLPI procedió de una forma que no estaba plenamente alineada con las ND, de la manera siguiente:
 - a. Las consultas preliminares del CLPI se condujeron con representantes de la Comarca reconocidos por el gobierno, lo que llevó a excluir considerablemente a las autoridades Indígenas tradicionales de la Comarca que disfrutaban de altos niveles de legitimidad e influencia en la Comarca (incongruente con la ND7, párrafo 10);
 - b. La ausencia de asesoría de la IFC sobre este tema fue incongruente con los requisitos de las ND de verificar la representatividad de los delegados de las comunidades que fueron consultados (incongruente con la ND1, párrafo 27);
 - c. No se prestó atención al hecho de asegurarse de que el proceso preliminar del CLPI se condujera de manera culturalmente adecuada y fuera inclusivo, en cuanto al género, por ejemplo, divulgar información en las lenguas Indígenas locales (incongruente con la ND1, párrafos 30 y 31).
- La IFC no asesoró con respecto a la necesidad de consultar en una fase temprana a las Comunidades Afectadas (además de interactuar con las estructuras formales de gobernanza de la Comarca). Esto fue incongruente con la ND1 (párrafo 30), la cual exige que las consultas a las Comunidades Afectadas comiencen “en una fase temprana del proceso de identificación de los riesgos e impactos AyS”, incluso durante el proceso de determinación del alcance (véase ND1, NO104).
- La falta de asesoramiento en relación con la necesidad de un PPA y el análisis asociado de los actores sociales en una fase temprana también contribuyó a que los Pueblos Indígenas de la región Norte de Santa Fe, fuera de la Comarca, quedaran excluidos del proceso preliminar del CLPI y que no se consideraran los requisitos del CLPI para estos grupos (incongruente con la ND7, párrafos 13–14).

El informe inicial es el primer informe del consultor AyS de la IFC, como parte del estudio previo de alcance AyS.⁵⁹ Se fundamenta en un examen preliminar de la documentación y la legislación, así como en las reuniones con la IFC, el consultor de comunicaciones de la IFC, ETESA y

⁵⁹ Inicialmente, se esperaba un informe final del estudio de determinación del alcance AyS. Sin embargo, la IFC confirmó con la CAO que, en lugar de un informe final, los resultados del estudio de determinación del alcance se incorporaron directamente en los documentos de licitación y en los TdR para la EIAS y planes conexos.

diversos funcionarios del GdP. Resume las cuestiones AyS clave y presenta una identificación preliminar de las brechas con respecto a las ND de la IFC.

El informe inicial incluye observaciones preliminares sobre el alineamiento propuesto de la línea de transmisión y una lista preliminar de las partes interesadas pertinentes. El informe resalta tramos específicos de la línea de transmisión que requieren consideración especial. Esto incluye el tramo en Veraguas entre los vértices 25 y 33, el cual se traslapa con la región Norte de Santa Fé. Describe que esta sección consiste en áreas mayormente prístinas, algunas de las cuales son una continuidad de las áreas de hábitats naturales nacionalmente protegidas. No se hace ninguna mención de pueblos indígenas en esta zona o que los pueblos indígenas reclamen esta región como su territorio.

El informe señala que durante una visita de reconocimiento al lugar, en noviembre de 2017, se verificó lo adecuado de una lista de partes interesadas. En la lista de interesados estaban las autoridades tradicionales de la Comarca Ngöbe-Buglé como un grupo de actores sociales, identificándose los siguientes: Congreso General, Congresos Regionales de Kankintú y Kusapín,⁶⁰ Congresos Locales de Kankintú y Kusapín y dirigentes comunitarios.

El informe indica que se estableció una estrategia para interactuar con el grupo indígena ngöbe-buglé gracias a una reunión con el Viceministro de Asuntos Indígenas, más específicamente para iniciar las consultas con el Congreso General de la Comarca Ngöbe-Buglé y el Congreso Regional de Kankintú [sic] a inicios de diciembre de 2017. El informe afirma que la estrategia se ajusta a la legislación nacional⁶¹ en materia de consultas con los grupos de pueblos indígenas, la cual requiere que el GdP, en conjunto con las autoridades tradicionales de los grupos indígenas, conduzca un proceso oportuno de CLPI. No se brindan más detalles acerca de esta estrategia de participación y no se presenta ningún PPA.

El informe señala que las lecciones aprendidas de los conflictos sociales asociados con el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco en el territorio ngöbe-buglé se discutieron con la IFC y ETESA. Una de las principales lecciones aprendidas de ese proyecto, según se describe en el informe inicial, tiene que ver con riesgos vinculados al uso de un proceso de consulta vertical jerárquico que dependió de los acuerdos alcanzados con el Congreso General y el Congreso Regional, sin asegurarse de que hubiera apoyo en la comunidad local. El informe inicial señala la oposición al proyecto Barro Blanco que surgió en ese contexto. El informe señala además que la interacción con las partes interesadas de los ngöbes y los buglés es muy compleja y amerita una estrategia de interacción que va más allá de los requisitos nacionales estándares para los procedimientos de consulta en una EIAS.⁶²

En consecuencia, el informe recomienda que la interacción con los ngöbes y los buglés se conduzca en dos fases: la etapa previa a la licitación y la etapa posterior a ella. El informe sugiere que las consultas durante la etapa anterior a la licitación sean preliminares. Afirma que las consultas que se enfoquen en los congresos generales y regionales serían adecuadas, señalando que la divulgación de información tendría lugar en las comunidades locales. Para las consultas en la etapa posterior a la licitación y durante la etapa de la EIAS, el informe recomienda que el licitante ganador desarrolle y ponga en práctica un plan de participación de los actores sociales (PPA) que sea específico para el grupo ngöbe-buglé y adopte un enfoque horizontal participativo. En este enfoque, las consultas se iniciarían en la comunidad local, continuarían hacia el nivel regional, una vez que se logre el apoyo de las comunidades locales, y finalizarían en el Congreso General.

⁶⁰ El informe inicial menciona erróneamente “congresos regionales de Kankintú y Kusapín”, pero lo correcto es “congreso regional de Ño Kribo”.

⁶¹ Asamblea Nacional. Ley No. 37, 2016.

⁶² Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto Ejecutivo No. 123, 2009.

El informe también menciona que debe alcanzarse algún nivel de acuerdo con el Congreso General y los Congresos Regionales durante la etapa previa a la licitación.

Análisis de la CAO: Si bien el informe inicial era un producto temprano del proyecto de SA de la IFC, es importante porque representaba el estado de la asesoría de la IFC al momento en que el cliente inició el proceso preliminar del CLPI. Según se documenta en el informe inicial, el consultor AyS de la IFC estaba consciente de los riesgos y desafíos considerables asociados con las consultas a poblaciones indígenas de la Comarca, gracias a un examen de los proyectos pasados. Sin embargo, el consultor aconsejó proceder con el proceso del CLPI preliminar sin recomendar que se preparara un plan proporcional de participación de los actores sociales (se recomendó un PPA únicamente para las consultas en la etapa de la EIAS). Esto iba en contra del requisito de la ND1 de que el cliente “desarrollará y ejecutará un plan de participación de los actores sociales adecuado a los riesgos y los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo” (párrafo 27) y en contra de la observación anterior de la IFC de que el cliente debería desarrollar un plan de interacción con los interesados “tan pronto como sea viable” en el proceso de desarrollar el proyecto PLIV. El enfoque en la interacción con los representantes de la Comarca en este momento también fue incongruente con la ND1 (párrafo 30), en donde se requiere que las consultas a las *Comunidades Afectadas* comiencen “en una fase temprana del proceso de identificación de los riesgos e impactos AyS” incluso durante el proceso de determinación del alcance (véase ND1, NO104). Además, la ausencia de asesoría de la IFC sobre este tema fue incongruente con la ND1, en cuanto a “verificar que dichas personas representen realmente los puntos de vista de las Comunidades Afectadas y que se puede confiar en que comunicarán de manera fehaciente los resultados de las consultas a sus representados” (párrafo 27).

A pesar de que se incluyó una lista preliminar de los grupos pertinentes de actores sociales AyS en el informe inicial, no se recomendó que se finalizara el análisis de los actores sociales, como paso requerido para preparar las consultas que pronto iniciarían con las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé. Esto iba en contra del requisito de la ND1 de que el cliente debe “identificar los tipos de actores sociales que puedan estar interesados en sus acciones” y que “identificará las Comunidades Afectadas” que pudieran sufrir impactos AyS adversos (párrafo 26). Esto fue además incongruente con el requisito de la ND7 de que se realice un proceso de participación de actores sociales culturalmente adecuado que incluya su análisis y planificación y que involucre a los “órganos y organizaciones representativos de los Pueblos Indígenas ... así como a los miembros de las Comunidades Afectadas de Pueblos Indígenas” (ND7, párrafo 10). Al diseñar un proceso para lograr el CLPI, la Nota de Orientación (36 (ii)) para la ND7 especifica la necesidad de evaluar los temas relacionados con gobernanza, liderazgo y representatividad, sobre todo cuando existen sistemas administrativos y tradicionales que reconocen a líderes diferentes, como sucede en la Comarca Ngöbe-Buglé.

La ausencia de asesoría documentada de la IFC sobre la necesidad de un análisis temprano de los actores sociales y planificación de su participación contribuyó a varias deficiencias en el proceso preliminar del CLPI, por ejemplo:

- a. Un enfoque en las consultas con las autoridades de alto nivel reconocidas por el GdP, a saber, el Congreso Regional de delegados, por lo que se excluye la participación de las instituciones y autoridades Indígenas tradicionales, tales como los congresos tradicionales de masas y caciques, que poseen al menos el mismo nivel de legitimidad entre los habitantes de la Comarca; y
- b. Falta de atención para asegurarse de que el proceso preliminar del CLPI se condujera de manera culturalmente adecuada y que incluyera una perspectiva de género, además de incorporar la divulgación adecuada de información y los documentos pertinentes en los idiomas locales.

La asesoría de la IFC en relación con estas cuestiones fue inconsistente con el requisito de que se conduzca la interacción con los pueblos indígenas que incorpore una perspectiva de género “de manera culturalmente adecuada...[que involucre] a los órganos y organizaciones representativos de los pueblos indígenas...así como a los miembros de las comunidades afectadas de los pueblos indígenas” (ND7, párrafo 10; también ND1, párrafos 30 y 31; ND1, NO95) y “en una lengua (o lenguas) local y un formato culturalmente aceptable y comprensible” (ND1, párrafo 30; también ND7, NO19 y ley panameña 37/2016, art. 4.7). En vista de que el proceso preliminar del CLPI dependía sustancialmente de los representantes de las comunidades, la asesoría de la IFC también fue incongruente con el requisito de “verificar que dichas personas representan realmente los puntos de vista de las comunidades afectadas y que se puede confiar en que comunicarán de manera fehaciente los resultados de las consultas a sus representados” (ND1, párrafo 27).

La falta de asesoría de la IFC sobre el diseño del proceso preliminar del CLPI fue de particular importancia, dado el alcance de las consultas que cubrían cuestiones sustanciales, tales como la ubicación del proyecto y la participación en los beneficios, que normalmente formarían parte del proceso de la EIAS.

La falta de asesoría en conexión con la necesidad de un análisis de los actores sociales y un plan temprano de interacción con los interesados también contribuyó a excluir del proceso preliminar del CLPI a los pueblos indígenas de la región Norte de Santa Fé, fuera de la Comarca, y la falta de consideración de los requisitos del CLPI para estos grupos. Esto fue incongruente con los requisitos de la ND7 de aplicar el CLPI cuando un cliente “se proponga ubicar el proyecto o desarrollar comercialmente los recursos naturales en tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de pueblos indígenas” (párrafo 14), incluso si “los pueblos indígenas podrían carecer de titularidad legal sobre dichas tierras conforme la define la legislación nacional” (ND7, párrafo 13).

Mapa preliminar de partes interesadas (abril de 2018, modificado en febrero de 2019)

Puntos clave en el mapa preliminar de partes interesadas

- La IFC señala que no se preparó el mapa preliminar de las partes interesadas para contribuir al proceso preliminar del CLPI, sino que se hizo como aportación a los TdR de la EIAS.
- El mapa inicial de partes interesadas incluía una sección sobre la Comarca Ngöbe-Buglé. Las comunidades Indígenas ubicadas fuera de la Comarca solamente se incluyeron en el mapa modificado de partes interesadas, en donde se menciona que las comunidades Indígenas fuera de la Comarca no se encuentran en el área de influencia del proyecto.

Análisis de la CAO

- Aunque no tenía el propósito de contribuir al proceso preliminar del CLPI, el mapa preliminar de partes interesadas constituía el único análisis disponible de las partes interesadas documentado al momento en que se realizó el proceso preliminar del CLPI.
- El mapa preliminar de partes interesadas fue insuficiente para emprender las consultas como parte del proceso del CLPI.

El mapa preliminar de partes interesadas consiste en un mapeo de los actores sociales y un análisis de influencias como insumo para una estrategia de comunicaciones del proyecto PLIV. Fue preparado por el consultor de comunicaciones de la IFC. La IFC explicó a la CAO que este ejercicio de mapeo de partes interesadas no tenía el propósito de servir de insumo al proceso preliminar del CLPI, sino más bien que fuera parte del asesoramiento de la IFC a ETESA para la EIAS. El mapa preliminar de partes interesadas se presentó en abril de 2018. En febrero de 2019 se presentó un mapa modificado de partes interesadas.

En total, se identificaron 73 actores sociales clave, que se clasificaron en 10 categorías: (i) actores internos y el público; (ii) gobierno y autoridades; (iii) Comarca Ngöbe-Buglé; (iv) sector privado y asociaciones gremiales; (v) mercado de electricidad y organizaciones regionales; (vi) organizaciones políticas; (vii) sindicatos obreros y organizaciones de consumidores; (viii) ONG ambientales; (ix) comunidad académica e internacional; y (x) medios de difusión. Se incluía una descripción de los intereses o motivaciones de cada parte interesada, así como una estrategia propuesta de interacción.

La sección que versa sobre la Comarca Ngöbe-Buglé abarca seis de las 39 páginas del documento completo. En la sección de la Comarca, se identificaron las siguientes partes interesadas: Congreso General de Ngöbe-Buglé y su consejo directivo; Congreso Regional de Ño Kribo; congresos locales de la región de Ño Kribo; caciques locales, regionales y generales, dirigentes naturales de la comunidad; comunidades, líderes religiosos, incluidos los de Mama Tata; organizaciones y movimientos sociales de la comarca, tales como el Coordinador para la Defensa de los Recursos Naturales y los Derechos de los Pueblos Ngöbe, Buglé y Campesino; y movimientos estudiantiles.

El mapa de partes interesadas identifica varios retos para conducir las consultas en la Comarca. Entre ellos se encuentran las profundas divisiones internas, tales como: la existencia de congresos generales paralelo; la falta de apoyo local al consejo directivo, formalmente reconocido por el gobierno de Panamá; los desafíos a la legitimidad de las autoridades del Congreso Regional de Ño Kribo; el carácter disputado de las recientes elecciones de caciques; y el rechazo manifestado por las comunidades locales cuando los procesos de consulta no se consideraban legítimos.

De pertinencia a la investigación en curso, la modificación del mapa de interesados efectuada en febrero de 2019 señala que los representantes de las comunidades indígenas ubicadas fuera de la Comarca han manifestado su preocupación y oposición al proyecto. El mapa de interesados actualizado también indica que los representantes de estos grupos exigen ser tomados en consideración, ya que el proyecto los afectará de manera negativa; sin embargo, el mapa de interesados manifiesta que no se encuentran en el área de influencia del proyecto.

Análisis de la CAO: Si bien el mapa de interesados no se preparó para sustentar el proceso preliminar del CLPI, constituía el único análisis de actores sociales documentado que se encontraba disponible al momento en que se estaba llevando a cabo el proceso preliminar del CLPI. La ND1 requiere que la participación de los actores sociales incluyendo el análisis de los actores sociales y planificación de su participación “se adecuarán a los riesgos e impactos adversos del proyecto y a la etapa de desarrollo del mismo” (ND1, párrafo 25). Por ser pertinente a los temas planteados en el reclamo, la CAO considera que el mapa de partes interesadas contenía información y análisis sustanciales sobre los procesos de toma de decisiones de las comunidades Indígenas en la Comarca. No obstante, tenía varias deficiencias que no permitían crear una base suficiente para emprender las actividades de consulta requeridas para el CLPI, en particular:

- a. Deja brechas al identificar las categorías pertinentes de actores sociales en la Comarca, tal como la existencia de congresos tradicionales paralelos en el nivel regional y local, así como el Congreso General Buglé, en el que participa el Congreso Local Ngöbe, Buglé y Campesino de la región Norte de Santa Fe;
- b. No profundiza en la identificación de las partes interesadas indígenas (es decir, sus roles y procesos de toma de decisiones en la estructura de gobernanza de la Comarca, conflictos y pretensiones cuestionadas de legitimidad entre las diversas categorías de autoridades, así como la forma en que evolucionan los procesos para adoptar decisiones en este contexto disputado);

- c. No verifica la representatividad del Congreso Regional de delegados de Ño Kribo, ya que el proceso preliminar del CLPI se focalizó en los representantes, en vez de hacerlo directamente en las comunidades afectadas;
- d. No hay profundidad al analizar la naturaleza de los desafíos enfrentados al conducir las consultas en la Comarca y sus repercusiones para las consultas sobre el proyecto PLIV; y
- e. No identifica a los pueblos indígenas fuera de la Comarca, entre ellos, las poblaciones ngöbes, buglés y campesinas de la región Norte de Santa Fe, como actores sociales del proyecto en 2018, además de que en 2019 determina que estos grupos caen fuera del área de influencia del proyecto sin presentar ningún análisis que lo respalde.

Cartas de los reclamantes (octubre de 2017–abril de 2018)

Puntos clave en las cartas de los reclamantes a la IFC y al Banco Mundial

- El cacique local que representaba a los Pueblos Indígenas ngöbe, buglé y campesino de la región Norte de Santa Fe, que eran parte del reclamo, envió tres cartas a la IFC y al Banco Mundial entre octubre de 2017 y abril de 2018.
- Las cuestiones planteadas en las cartas incluían: solicitar información acerca del proyecto PLIV, reclamar el derecho de participar en el proyecto como Pueblos Indígenas y solicitar una reunión con la IFC.
- La respuesta de la IFC consiste en una descripción de las consultas llevadas a cabo en la Comarca Ngöbe-Buglé y remite al cacique local a los delegados de la Comarca Ngöbe-Buglé.
- La IFC no asesoró a su cliente para que ajustara su enfoque al proceso preliminar del CLPI.

Análisis de la CAO

- La CAO señala que la IFC estaba al tanto de los reclamos concernientes a los impactos del proyecto y a la necesidad de consultar a los Pueblos Indígenas de la región Norte de Santa Fe. Sin embargo, la IFC no ajustó su asesoramiento al cliente sobre cómo debería abordar el proceso preliminar del CLPI, el cual siguió concentrándose exclusivamente en los representantes provenientes de la Comarca.

El cacique local de la Comarca Ngöbe, Buglé y Campesinos de la región Norte de Santa Fe, quien es parte del reclamo, envió tres cartas al Banco Mundial y a la IFC entre octubre de 2017 y abril de 2018. La IFC envió una carta de respuesta a la carta de febrero de 2018.

Una *carta de octubre de 2017* invitaba al personal del Banco Mundial a participar en la sesión ordinaria de Consejo Local de Autoridades y Líderes Tradicionales, con el objeto de que se enteraran más acerca del proyecto PLIV. La carta manifiesta la necesidad de que las comunidades se expresen en sus propias palabras, haciendo ver que no han sido escuchadas y que no están en capacidad de ir a las oficinas del Banco Mundial.

El jefe de la oficina de país del Banco Mundial en Panamá respondió a la *carta de octubre de 2017*. La respuesta señala que el proyecto está recibiendo asistencia técnica de la IFC. Manifiesta que la IFC está muy abierta a buscar la oportunidad de escuchar al cacique local, junto con la compañía, a la mayor brevedad posible. Refiere al cacique local a la IFC y envía copias de la respuesta a la IFC.

La IFC no se comunicó con el cacique local para responder a la *carta de octubre de 2017*.

Una *carta de febrero de 2018* dirigida por el cacique local a la IFC señala que las comunidades indígenas del Norte de Santa Fe carecen de información clara y precisa sobre el proyecto PLIV y carecen de participación, la cual, se señala en la carta, constituye un derecho indiscutible de

los habitantes originarios para los proyectos que tienen impacto directo en gran escala. El cacique solicita una reunión con la IFC para enterarse más acerca del proyecto.

La IFC respondió a la carta de febrero de 2018 en marzo del mismo año, declarando que:

- El equipo técnico de ETESA ha presentado información sobre el proyecto en cuatro distritos de la región Ño Kribo en la Comarca Ngöbe-Buglé. Se incluyen las ubicaciones y fechas de las reuniones.
- El plenario del Congreso aprobó que se crearan comisiones constituidas por delegados, profesionales, académicos y autoridades locales y tradicionales de cuatro distritos y que trabajaran con el equipo técnico de ETESA y la IFC. La IFC aconsejó además que las comisiones definieran la posible ruta de la línea de transmisión y los sitios que se debían evitar, condujeran los estudios de impacto ambiental y determinaran las prioridades sociales de la comunidad para que presentaran un informe en la siguiente sesión ordinaria del Congreso, en mayo de 2018.
- ETESA y la IFC tienen la intención de iniciar el proyecto respetando a plenitud los reglamentos de la Comarca, las leyes panameñas y las normas internacionales de calidad y aspectos AyS, incluido el CLPI con las comunidades de la región Ño Kribo.
- La IFC también refiere al cacique a los delegados que representan el distrito de Santa Catalina-Bledeshia para encontrar información sobre el proyecto y los procesos que se han llevado a cabo hasta la fecha for information about the project and the process that has been carried out to date.

En una *carta de abril de 2018* en respuesta a la IFC, el cacique local solicita formalmente una reunión con la IFC. El cacique señala que las comunidades indígenas del Norte de Santa Fe requieren de un enfoque claro y preciso que tome en consideración la participación directa de las comunidades, lo que todavía no ha ocurrido. Están esperando escuchar de la IFC y de la compañía acerca del procedimiento para participar. El cacique agrega que, en la región Norte de Santa Fé, la población indígena ngöbe, buglé y campesina cuenta con más de 6,000 habitantes con derecho de expresión y de adoptar una decisión previa e informada.

La IFC no respondió a la *carta de abril de 2018*.

Según el consultor AyS de la IFC, las afirmaciones hechas por el cacique local se discutieron con el Viceministro de Asuntos Indígenas para determinar si la región Norte de Santa Fé estaba incluida en las áreas anexas, según se definen en la ley que estableció la Comarca Ngöbe-Buglé, o si en la región había otras reivindicaciones de territorios ancestrales formalmente registradas. La respuesta del viceministro fue negativa en ambos casos. Además, el consultor AyS de la IFC analizó imágenes satelitales del corredor preferido de dos kilómetros para la línea propuesta de transmisión en la región Norte de Santa Fé. Después de haber identificado únicamente casas aisladas y producción agrícola limitada, el consultor AyS de la IFC concluyó que el proyecto PLIV no afectaría a las poblaciones indígenas del Norte de Santa Fé. Como resultado del análisis, la IFC sostuvo que no se requerían consultas con las poblaciones indígenas de la región Norte de Santa Fé durante el proceso preliminar del CLPI.

En respuesta a estas comunicaciones, la IFC no le brindó a su cliente ningún asesoramiento para que ajustara su enfoque al proceso preliminar del CLPI.

Análisis de la CAO: Si bien la correspondencia con el cacique local de la región Norte de Santa Fé no constituye un asesoramiento al cliente, sirve para discernir el enfoque de la IFC referente a la participación de los grupos Indígenas fuera de la Comarca al momento del proceso preliminar del CLPI.

La primera carta del cacique local se envió al Banco Mundial antes que se iniciara el proceso preliminar del CLPI. Aunque el Banco Mundial respondió al cacique local refiriéndolo a la IFC, no hay ningún indicio de que la IFC respondiera o se comunicara con el cacique en este momento. Esta fue una oportunidad perdida de escuchar a un representante de las comunidades indígenas de la región Norte de Santa Fé y ocuparse de sus preocupaciones antes de iniciar el proceso preliminar del CLPI.

Para la fecha en que el cacique local envió su segunda carta, en febrero de 2018, ya había comenzado el proceso preliminar de CLPI. En esta carta, dejaba clara su opinión de que las comunidades indígenas que él representaba están afectadas y tienen derecho a participar. También solicita información acerca del proyecto.

La CAO considera que la respuesta de la IFC a los reclamos del cacique local para que los incluyeran en las consultas fue incongruente con la ND7 en los siguientes aspectos:

- a. La respuesta de la IFC refiriendo a un cacique local de fuera de la Comarca a los delegados de un distrito vecino que está dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé sugiere un desconocimiento de cómo funcionan las estructuras representativas para comunidades que están dentro de la Comarca, en contraposición a las que quedan fuera. Esto es incongruente con los requisitos de la ND7 de que la participación culturalmente adecuada involucre a los “órganos representativos y organizaciones de los ‘pueblos indígenas’” (párrafo 10).
- b. La atención de la IFC concentrada en determinar si el cacique local representaba a un grupo que tuviera reivindicaciones de territorios ancestrales formalmente registradas fue incongruente con el requisito de la ND7 de considerar los impactos de los proyectos sobre “tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de pueblos indígenas”, aunque estas no fueran formalmente reconocidas por el estado (párrafos 13 y 14).
- c. La evaluación realizada por la IFC de que el proyecto tenía pocas probabilidades de afectar a las comunidades en la región Norte de Santa Fé con base en una revisión preliminar de las imágenes satelitales sugiere un enfoque en tierras para uso residencial y agrícola intensivo. Esto fue inconsistente con los requisitos de la ND7 de considerar una amplia variedad de usos posibles para las tierras de los pueblos indígenas, “incluido el uso estacional o cíclico para ... su subsistencia o para fines culturales, ceremoniales o espirituales ...” (párrafo 13), que no habrían sido detectados mediante un análisis de las imágenes satelitales.⁶³

En consecuencia, aunque la IFC estaba consciente de los reclamos concernientes a los impactos del proyecto y la necesidad de consultar a los pueblos indígenas en la región Norte de Santa Fé, la IFC no ajustó su asesoramiento al cliente acerca del enfoque al proceso preliminar del CLPI, el cual siguió focalizándose exclusivamente en los representantes que vivían dentro de la Comarca.

Memorando de Asignación de Riesgos AyS (MARAS) (mayo de 2018)

Puntos clave en el MARAS

- Menciona las comunidades Indígenas ubicadas fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé en el municipio de Santa Fe, señalando que el cliente no las había visitado durante el proceso preliminar del CLPI.
- Señala críticas vertidas por ONG ambientalistas contra el proceso en marcha del CLPI.

⁶³ Massaro & Myette, 2017; y Smith, 2003, 2005.

- Concluye que el proceso en marcha del CLPI con las comunidades Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé ha sido mutuamente satisfactorio hasta la fecha, sin que haya grupos de la Comarca que se opongan al proyecto PLIV.

Análisis de la CAO

El MARAS:

- Recomienda medidas para alinear el proyecto PLIV con los requisitos pertinentes de las ND, entre ellas, la elaboración de un PPA para el proceso en marcha del CLPI.
- Contiene la primera mención hecha en la documentación del proyecto de la IFC acerca de la existencia de comunidades de Pueblos Indígenas fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé, específicamente en la región Norte de Santa Fe; sin embargo, no se brinda ningún análisis en relación con las reclamaciones de que estos pueblos deberían estar incluidos en las consultas del CLPI.
- El MARAS no hace referencia a dos declaraciones públicas y una carta de las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé que se oponen al proyecto PLIV. La CAO no ha visto ninguna evidencia de que la IFC haya prestado asesoría al cliente con respecto a las inquietudes planteadas en estas declaraciones.

Como segundo punto en el que se presentaron los riesgos AyS y sus medidas de mitigación a la gerencia de la IFC, el MARAS resume los hallazgos clave de debida diligencia AyS, entre ellos, los riesgos AyS del proyecto y los siguientes pasos recomendados al cliente. El documento describe las obligaciones AyS del cliente y del licitante ganador para que se incorporen en el contrato de la APP. Los resultados del estudio previo de alcance AyS realizado por el consultor AyS de la IFC sustentaron el MARAS. Este documento se remite a la gerencia y posteriormente forma parte del Informe de Estructuración de la Transacción que se presentó al cliente.

El MARAS se finalizó en mayo de 2018.

Dos de los riesgos AyS clave del proyecto que se destacan en el Resumen Ejecutivo del MARAS se relacionan con los pueblos indígenas. Uno concierne al proceso de CLPI con los pueblos indígenas ngöbes-buglé y el otro con la adquisición de tierras. El documento señala además que el enfoque de participación toma en cuenta las lecciones aprendidas de otro proyecto de desarrollo en la Comarca.

El documento indica que el 35 por ciento de las tierras necesarias para el proyecto de la línea de transmisión es comunal y los pueblos indígenas poseen su título de propiedad. Esto corresponde a la longitud del proyecto en la Comarca (aproximadamente 112 km) y no incluye el tramo del proyecto en la región Norte de Santa Fé (aproximadamente 56 km). En general, aunque se señala que el desplazamiento físico es poco probable, el MARAS manifiesta que las personas afectadas, incluidos los Pueblos Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé, así como los dueños privados de propiedades, perderán acceso a los recursos. Señala que de no alcanzarse acuerdos mutuamente aceptables con cualquiera de las personas afectadas por la adquisición de tierras, se podría llegar a conflictos y demoras. Afirma de manera resumida que las consultas en marcha con el Congreso Regional y el Congreso General son mutuamente satisfactorias hasta la fecha. El documento menciona que existen comunidades de pueblos indígenas ubicadas fuera de la Comarca en la región de Norte de Santa Fé de la provincia de Veraguas, pero que no se efectuaron visitas durante el proceso preliminar del CLPI.

El MARAS afirma que, con base en la información tomada de la determinación del alcance AyS y del mapa preliminar de partes interesadas, ningún grupo de la Comarca rechaza el proyecto PLIV. Se señalan algunas críticas al proceso en marcha de las consultas a los Pueblos Indígenas;

pero se indica que estas provienen de una cantidad limitada de ONG ambientalistas. Estas críticas de las ONG se identifican como un riesgo contextual.

Entre las recomendaciones que aparecen en el MARAS se encuentran: (a) concordancia general del proyecto PLIV con la legislación nacional y las ND de la IFC, lo debería reflejarse en los TdR para la EIAS que se incorporarán en los pliegos de licitación; (b) inclusión de las obligaciones AyS en el contrato de la APP concernientes a la participación de los interesados y el CLPI en concordancia con la legislación nacional, las ND y los TdR de la EIAS; y (c) confirmación por parte de ETESA de que el Congreso Regional de Ño Kribo dio su consentimiento para conducir los estudios de diseño y EIAS, así como la aprobación dada por el Congreso General de la Comarca Ngöbe-Buglé a los criterios clave para conducir una EIAS satisfactoria. La IFC recomendó un plan de participación con los actores sociales, específicamente para los ngöbe-buglé, adoptando un enfoque horizontal participativo y basándose en el proceso preliminar del CLPI.

Análisis de la CAO: El MARAS recomienda medidas para alinear el proyecto PLIV con los requisitos pertinentes de las ND, incluida la elaboración de un PPA para el proceso en marcha del CLPI. Sin embargo, también existen brechas clave en el análisis.

Preparado después que se inició el proceso preliminar del CLPI, el MARAS es, en general, positivo en lo concerniente al proceso en marcha de consulta sobre el proyecto al concluir que ningún grupo de la Comarca rechaza el proyecto PLIV. Sin embargo, al momento en que se redactó el MARAS en mayo 2018, había dos declaraciones públicas y una carta de las autoridades de la Comarca manifestando que rechazaban el proyecto PLIV. Una es un “pronunciamiento a la opinión pública” firmado por cinco autoridades tradicionales, con fecha 11 de marzo de 2018, en el que se declara que el distrito de Kankintú en la región Ño Kribo de la Comarca Ngöbe-Buglé rechaza el proyecto PLIV debido a falta de información escrita. Esta declaración vino acompañada de una carta, con fecha 21 de marzo de 2018, y ambas se enviaron a la IFC y a ETESA. La otra es la Resolución 33, con fecha 8 de mayo de 2018, tomada en la 5^{ta} Asamblea General de la Iglesia Orden Nueva de Mama Tata, la cual expresa que “la mayoría de la población ha rechazado categóricamente [el proyecto PLIV]”.⁶⁴

El MARAS no hace referencia a estas declaraciones y la CAO no ha visto ninguna evidencia de que la IFC haya brindado algún consejo al cliente con respecto a las inquietudes planteadas en estas declaraciones. Esta fue una oportunidad perdida de abordar cuestiones sobre divulgación de información, entre ellas, los posibles asuntos de accesibilidad a la información sobre el proyecto (véase la ND1, párrafo 29 y la NP26), y de saber si los delegados del Congreso Regional estaban comunicando los resultados de las consultas a sus representados (véase la ND1, párrafo 27). El MARAS sí recalca las críticas planteadas por las ONG con respecto al proceso preliminar del CLPI. Sin embargo, no se ofrecen detalles y no se incluyó ningún asesoramiento para reaccionar a tales críticas.

Además, la CAO señala que el MARAS contiene la primera mención en la documentación del proyecto de la IFC de que existen comunidades de pueblos indígenas fuera de la Comarca, específicamente en la región Norte de Santa Fé. Sin embargo, no se incluye ningún análisis con respecto a la aplicación de la ND7 y del CLPI a estas poblaciones. El MARAS también omite hacer referencia a la correspondencia de 2017/2018 enviada por un líder comunitario en la región Norte de Santa Fe (discutida arriba), en la que se afirmaba que estaban afectados por el proyecto y se planteaban inquietudes con respecto a su exclusión de los procesos en marcha de consulta.

⁶⁴ Asamblea General de la Iglesia Orden Nueva de Mama Tata, 2018.

2.2.3 Prestación de los SA —Etapa de licitación

Términos de referencia para los estudios AyS (julio de 2018)

Como parte de los pliegos de licitación, el consultor AyS de la IFC preparó una serie de términos de referencia (TdR) que establecían los requisitos para los estudios y planes ambientales y sociales del proyecto PLIV. Los TdR que contienen requisitos para el análisis de interesados, las consultas, el CLPI, la interacción con los interesados y la divulgación de información son los utilizados para la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) y tres de sus anexos: (1) un plan de indemnización por adquisición de tierras, reasentamiento y establecimiento del derecho de vía; (2) un plan de participación de los actores sociales; y (3) un plan de desarrollo de la comunidad ngöbe-buglé. Se prevé que toda la EIAS y sus planes conexos sean desarrollados por el oferente del sector privado que gane la licitación del proyecto. En consecuencia, ninguno de estos documentos ha avanzado más allá de la etapa de los TdR al momento de este escrito.

Estos se describen y analizan separadamente a continuación.

Puntos clave en los TdR de la EIAS

- El plan de participación de actores sociales (PPA), requerido para el proceso de la EIAS, debe complementar al proceso de consulta ya iniciado con la Comarca Ngöbe-Buglé.
- No se especifican requisitos concernientes a la divulgación de información en las lenguas Indígenas.
- No se hace referencia a la interacción con las comunidades Indígenas fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé.

Puntos clave en los TdR para el plan de indemnización

- La ND7 se aplica únicamente a las negociaciones por el derecho de vía en la Comarca Ngöbe-Buglé.
- Definición de un enfoque a los beneficios colectivos y las indemnizaciones por los impactos sobre las tierras Indígenas que son colectivas. Se señala que este enfoque se aplica específicamente a la Comarca Ngöbe-Buglé, pero no a los Pueblos Indígenas ubicados fuera de la Comarca.

Puntos clave en los TdR para el plan de participación de actores sociales (PPA)

- El PPA se puede aplicar a todas las comunidades y actores sociales afectados por el proyecto y debe estar de acuerdo con la legislación nacional y la ND1.
- Los requisitos del CLPI se aplican a las comunidades Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé, para la cual se debe elaborar una estrategia diferenciada sobre comunicación y consulta, según los procedimientos y mecanismos definidos durante el proceso preliminar del CLPI.
- No se hace ninguna referencia a las comunidades Indígenas situadas fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé.

Puntos clave en los TdR para el plan de desarrollo de comunidades de los ngöbe-buglé (PDC)

- Se refiere exclusivamente a las poblaciones Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé.
- Las medidas para prevenir, mitigar y manejar los impactos AyS sobre los ngöbe-buglé, así como los proyectos de desarrollo social e indemnización, se definirán durante el proceso primario del CLPI que se conducirá como parte de la EIAS.
- Incluyen una serie de medidas para ejecutar el proyecto PLIV de manera culturalmente adecuada para los Pueblos Indígenas.
- La suma negociada convenida durante el proceso preliminar del CLPI se incluirá como requisito en los documentos de licitación.

Análisis de la CAO

- Aspectos de los TdR que son congruentes con las ND:

- a. Disposiciones para mapear y analizar las partes interesadas, así como planificar su participación y divulgar información.
- b. Alinear los proyectos de desarrollo, así como la indemnización y los beneficios colectivos, con las prioridades existentes de la Comarca Ngöbe-Buglé, además de incluir una suma negociada de indemnización en los documentos de licitación.
- Aspectos de los TdR que son incongruentes con las ND:
 - a. La aplicación de la ND7 y el CLPI se efectuó exclusivamente a las comunidades Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé.
 - b. Los ngöbes, buglés y campesinos que viven en la región Norte de Santa Fe, fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé, cumplen con los criterios para ser Pueblos Indígenas, de conformidad con la ND7; pero no fueron considerados y no se explica por qué quedaron excluidos.
 - c. El licitante ganador conducirá el proceso primario del CLPI durante el proceso de la EIAS utilizando el mismo enfoque adoptado en el proceso preliminar del CLPI (lo que plantea inquietudes con respecto a la atención centrada en las consultas con las autoridades de la Comarca reconocidas por el estado, con la posible exclusión de las autoridades Indígenas tradicionales).
 - d. Falta de especificidad con respecto a la inclusión del género en las consultas con los Pueblos Indígenas en cada etapa del proyecto.
 - e. No hay requisitos de divulgar información en las lenguas locales durante todo el ciclo del proyecto.

TdR para la EIAS (julio de 2018)

Los TdR para la EIAS esbozan los requisitos y brindan orientación detallada sobre los componentes necesarios de una EIAS que cumpla con la legislación nacional y las normas de desempeño.

Los TdR señalan que el proceso de EIAS requiere elaborar y ejecutar un plan de participación de los actores sociales que se ajuste a la legislación nacional y a los requisitos de la ND1, en cuanto a consulta informada y participación. Además, indica que el plan debe ser compatible con el proceso de consulta que ya ETESA inició con la Comarca Ngöbe-Buglé y debe complementarlo, de conformidad con la legislación nacional (ley panameña 10/1997 y ley 37/2016) y con los requisitos de la ND7. Señala que se debe observar cualquier acuerdo previo alcanzado con las autoridades y comunidades de la Comarca durante el proceso de consulta anterior a la licitación. Como autoridades de la Comarca, los TdR enumeran el Congreso Nacional [*sic*] (se refiere al Congreso General) de los ngöbe-buglé, el Congreso Regional de Ño Kribo y los Congresos Locales de Kankintú y Kusapín, cuya aprobación y/o consentimiento se necesitarían. Cuando se concluya la EIAS, los TdR estipulan que el Congreso General debe aprobar el proyecto.

Los TdR también indican que la información sobre los actores clave, es decir, el mapa de los interesados preparado durante la etapa previa a la licitación, puede ser compartido con el contratista. No se especifica ningún requisito acerca de divulgar información en idiomas indígenas. Los TdR para la EIAS no incluyen ninguna referencia a la interacción con los pueblos indígenas fuera de la Comarca.

TdR para el plan de indemnización por adquisición de tierras, reasentamiento y establecimiento del derecho de vía

Los TdR para el plan de indemnización por adquisición de tierras, reasentamiento y establecimiento del derecho de vía (DdV) se basan en la legislación panameña (ley 6/1997), así como en los requisitos de la ND5. Los TdR señalan que no se prevé ningún reasentamiento.

Los TdR describen las tierras afectadas de la manera siguiente: 35 por ciento de la ruta preferida cae dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé; 31 por ciento son tierras de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); las reservas naturales abarcan el 24 por ciento; y hay falta de información en cuanto al 10 por ciento restante. La región Norte de Santa Fé, que no es identificada por su nombre, cae bajo la descripción de una zona con cobertura forestal que consiste en bosque primario y secundario y que está dentro de áreas protegidas.

Los TdR expresan que la ND5 es pertinente a toda la zona del proyecto, en lo que concierne a la adquisición de tierras y la negociación de la indemnización, y que la ND7 se aplica a las negociaciones por el DdV en la Comarca.

Los TdR manifiestan que se requiere una indemnización colectiva por los impactos a las tierras indígenas que son colectivas, haciendo referencia específica a la Comarca Ngöbe-Buglé. Los TdR comentan que la negociación colectiva se ha iniciado formalmente entre ETESA y el Congreso Regional de Ño Kribo, con acompañamiento del Viceministro de Asuntos Indígenas. La consulta sobre el plan y su difusión debe ceñirse a los requisitos internacionales y a los de la legislación nacional, entre ellos, los de la ND7. Los TdR incluyen medidas específicas para la Comarca, tales como: indemnización colectiva por las tierras colectivas; consulta con dirigentes comunitarios, si los caminos sobrepasan los límites del DdV; y el requisito de que la instalación de campamentos y alojamientos sea consultada y autorizada por las autoridades regionales y locales. Dado que no se menciona a los pueblos indígenas que están fuera de la Comarca, solo se podría aplicar una indemnización individual a los pueblos indígenas de la región Norte de Santa Fé.

TdR para el Plan de Participación de los Actores Sociales

Los TdR para el Plan de Participación de los Actores Sociales (PPA) describen los requisitos legales nacionales pertinentes y las normas internacionales, tales como la ND1, que enmarcan las actividades de consulta y comunicación con los interesados para el proyecto PLIV. El PPA se puede aplicar a todo el proyecto, señalando que la ruta de la línea propuesta de transmisión atraviesa tierras que están bajo propiedad tradicional y uso consuetudinario de las comunidades indígenas.

De conformidad con la legislación nacional (Decreto Ejecutivo 123) y la ND1, el plan procura garantizar la participación adecuada de todas las comunidades y actores sociales afectados por el proyecto. Se hace referencia al CLPI en relación con las comunidades Indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé, pero no con las comunidades Indígenas fuera de la Comarca. Los TdR disponen que el PPA incluyan procesos diferenciados de consulta en la Comarca Ngöbe-Buglé, con base en el proceso de comunicación definido durante el proceso preliminar del CLPI. De igual modo, se requiere un mecanismo separado de quejas en la Comarca, para el cual se deben establecer procedimientos que serán aprobados por el Congreso Regional. Se hace referencia específica a la legislación nacional (ley 10/1997, ley 37/2016 y ley 41/1998), junto con la ND7.

Entre la lista de 20 categorías de interesados afectados por el proyecto se encuentran las autoridades y las entidades representativas de la Comarca Ngöbe-Buglé, así como académicos y especialistas de la Comarca. Sin embargo, no se hace ninguna referencia a las poblaciones indígenas fuera de la Comarca.

Para la fase de construcción, los TdR incluyen los requisitos para tomar en cuenta las consideraciones de género cuando se contemplan grupos que se van a consultar. También señalan que la difusión de información concerniente a las consultas y el mecanismo de quejas se debe conducir en un idioma que sea adecuado y accesible a la población.

TdR para el Plan de Desarrollo de la Comunidad Ngöbe-Buglé

Los TdR para el Plan de Desarrollo de la Comunidad (PDC) Ngöbe-Buglé se enmarcan de manera que sean equivalentes a los de un Plan de Pueblos Indígenas⁶⁵ y se basan en la legislación nacional (ley 10/1997 y ley 37/2016), así como en la ND7 y sus notas de orientación (ND7, NO, anexo A “Plan de Pueblos Indígenas”). En los TdR, la comunidad ngöbe-buglé se refiere exclusivamente a las poblaciones de pueblos indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé.

Los TdR prevén que el PDC sea un “documento vivo” que evolucionará de conformidad con los acuerdos alcanzados mediante el proceso en curso con la comunidad y las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé. Los TdR manifiestan que el PDC consolidará todas las medidas de prevención, mitigación y gestión previstas para la Comarca Ngöbe-Buglé, así como los proyectos de desarrollo social y de indemnización en la Comarca, incluida la indemnización a la comunidad por el uso del territorio. Esto se establecerá durante el proceso de CLPI.

Los TdR requieren que los proyectos de desarrollo e indemnización social relacionadas con el PLIV encajen dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngöbe-Buglé 2014–2029 (PEDC)–2014/2029), el cual era un plan existente que fue acordado entre el GdP y los dirigentes de la Comarca Ngöbe-Buglé y coordinado por el Congreso General. En última instancia, las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé, en conjunto con el GdP y ETESA, seleccionarán los proyectos comunitarios que se van a ejecutar.

Los TdR incluyen una serie de medidas para ejecutar el proyecto PLIV en una forma culturalmente adecuada para los pueblos indígenas, por ejemplo:

- Requisitos para el alojamiento para los trabajadores, que debe estar en campamentos de obreros en una ubicación acordada con las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé;
- La necesidad de un código de conducta del proyecto aplicable dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé;
- Procedimientos para atender quejas, con base en los procedimientos de solución de controversias de la Comarca Ngöbe-Buglé acerca de la ejecución de proyectos de desarrollo en la Comarca; y
- Un mecanismo de monitoreo participativo para los impactos AyS dentro de la Comarca Ngöbe-Buglé durante la construcción y operación del proyecto.

Según la IFC, se incluyó una suma negociada para actividades de desarrollo comunitario e indemnización para las comunidades indígenas de la Comarca Ngöbe-Buglé, como requisito fijo en los pliegos de licitación, con lo que se reduce significativamente el riesgo de que el contratista diluya los beneficios para la Comarca durante la ejecución del proyecto PLIV. Esa suma fue negociada como parte del proceso preliminar de CLPI.

Análisis de la CAO: En los TdR para la EIAS y planes asociados, la IFC brindó una asesoría congruente con las ND con respecto a la elaboración de un Plan de Participación de los Actores Sociales y del Plan de Desarrollo de la Comunidad Ngöbe-Buglé, como parte del proceso de la EIAS.

⁶⁵ Un Plan de Pueblos Indígenas (PPI) describe las medidas aplicadas durante un tiempo determinado para minimizar e indemnizar los impactos adversos de manera culturalmente adecuada y se elabora con la consulta y participación informada o con el CLPI de las comunidades afectadas de Pueblos Indígenas (ND7, párrafo 9, y ND7, NO13).

Las disposiciones de los TdR para mapear y analizar a los interesados, así como planificar la interacción con los actores sociales y divulgar información, son generalmente congruentes con los requisitos de la ND1 de que haya una consulta y participación informada (ND1, párrafos 25–31). Los TdR también señalan que el plan de participación de los actores sociales debe ser compatible con el proceso de consulta ya iniciado con la Comarca Ngöbe-Buglé y debe complementarlo, observando cualquier acuerdo previo alcanzado con las autoridades de la Comarca, en relación con la alineación de la línea de transmisión, la definición de un enfoque a los beneficios colectivos y los procedimientos para adquirir el derecho de vía en la Comarca. Los requisitos específicos para planificar la segunda etapa del proceso de CLPI están limitados en los TdR porque la conformación de los futuros procesos de consulta con la Comarca se establecería gracias al proceso preliminar de CLPI. Esto se puede considerar una buena práctica.

Se puede considerar que la adaptación de los proyectos de desarrollo, así como la indemnización y los beneficios colectivos, a las prioridades de desarrollo de la Comarca, además de incluir una suma negociada en los pliegos de licitación, constituye una buena práctica congruente con el requisito de las ND de tener “beneficios culturalmente apropiados y de desarrollo sostenible” (ND7, párrafo 18).

Si bien ofrecen una orientación importante al cliente sobre el desarrollo del proyecto PLIV en congruencia con las ND, los siguientes elementos de los términos de referencia fueron incongruentes con los requisitos de las ND de la IFC, en cuanto a la interacción con las partes interesadas en proyectos que afectan a los pueblos indígenas.

La CAO señala que los TdR instruyen al contratista para que conduzca el proceso primario de CLPI durante el proceso de la EIAS usando el mismo enfoque adoptado durante el proceso preliminar de CLPI. El proceso preliminar del CLPI estuvo caracterizado por un enfoque en el Congreso Regional de delegados de Ño Kribo, con inclusión limitada del Congreso General. Esto es inconsistente con el requisito de interacción inclusiva con los pueblos indígenas que se debe conducir “de manera culturalmente adecuada ... [que involucre] a los órganos y organizaciones representativos de los pueblos indígenas ... así como a los miembros de las comunidades afectadas de pueblos indígenas” (ND7, párrafo 10; también ND1, NO95; ND1, párrafo 30). La atención continuada a las consultas con las autoridades de la Comarca reconocidas por el estado presenta el riesgo de excluir a las autoridades Indígenas tradicionales (tales como los congresos tradicionales y los caciques en los diferentes niveles), tanto en los niveles superiores como a nivel subregional. Las autoridades tradicionales poseen una elevada legitimidad entre los habitantes de la Comarca. Además, el enfoque a la consulta estipulado en los TdR no refleja adecuadamente los procesos tradicionales de toma de decisiones que ocurren en la comunidad (véase ND7, NO16). En los TdR no se ve bien reflejado el asesoramiento previo prestado por la IFC con respecto a la importancia de las consultas horizontales participativas con las comunidades indígenas afectadas.

Si bien los TdR contienen referencias a la participación de las mujeres en las consultas, no se brindan detalles de cómo se abordan los desafíos específicos de lograr la inclusión de género en las consultas con los pueblos indígenas en cada etapa del proyecto. Por lo tanto, la CAO considera que la asesoría de la IFC concerniente a la participación inclusiva no es plenamente congruente con el requisito de la ND1 de que la consulta debe “(i) recabar las opiniones tanto de los hombres como de las mujeres, si fuera necesario mediante participación o foros por separado, y (ii) reflejar las diferentes preocupaciones y prioridades de hombres y mujeres acerca de los impactos, los mecanismos de mitigación y los beneficios, cuando proceda” (párrafo 31).

Los TdR incluyen instrucciones detalladas y adecuadas para realizar las actividades de divulgación de información durante la preparación de la EIAS, las cuales en general son congruentes con la ND1. Sin embargo, los TdR no especifican la necesidad de divulgar

información en los idiomas locales durante el ciclo del proyecto. Esto no es plenamente consistente con los requisitos de la ND1 para divulgar información, que incluyen el acceso a los documentos pertinentes (ND1, párrafo 29 y NP26) “usando idiomas indígenas, según corresponda” (ND7, NO19; también ND1, párrafo. 30, y ND7, párrafo 10).

Por lo tanto, la CAO considera que la asesoría de la IFC con respecto al proceso de interacción para el proceso primario de CLPI con la Comarca Ngöbe-Buglé no fue plenamente congruente con los requisitos de la ND1 (párrafo 30) y la ND7 (párrafo 10) de conducir una consulta inclusiva y culturalmente adecuada.

La asesoría de la IFC reconoce, en términos generales, que el proyecto necesitará un CLPI de conformidad con la ND7, porque pasa por tierras que pertenecen a los pueblos indígenas ngöbe-buglé. Sin embargo, la asesoría de la IFC acerca de la aplicación de la ND7 se ha concentrado exclusivamente en la Comarca, el territorio de ngöbes y buglés formalmente reconocido por el gobierno de Panamá. Los ngöbes, buglés y campesinos que viven en la región Norte de Santa Fé fuera de la Comarca también satisfacen los criterios de pueblos indígenas, de conformidad con la ND7. Sin embargo, la IFC no ha brindado asesoría a ETESA sobre la aplicación de la ND7 a estas comunidades y, en particular, sobre cómo se incluirán estas comunidades en la consulta, el CLPI, los procesos para compartir beneficios y las medidas diferenciadas de ejecución que se prevén como parte del proyecto. Esto es incongruente con la ND7, ya que esta requiere ser aplicada a todas las comunidades indígenas afectadas por el proyecto (ND7, párrafo 6) y, en particular, la aplicación del CLPI cuando un proyecto afecta tierras que han sido tradicionalmente propiedad de los pueblos indígenas o han estado bajo uso consuetudinario, si se pueden esperar impactos adversos (ND7, párrafos 11, 13 y 14). Estas disposiciones se aplican independientemente de que una reivindicación territorial de un grupo indígena sea reconocida formalmente por el gobierno (ND7, párrafo 13). Además, esto es incongruente con el requisito de que el cliente “minimizará, restaurará o resarcirá dichos impactos de manera culturalmente apropiada” (ND7, párrafo 9).

3 Resumen de los hallazgos

La presente investigación identifica varias contribuciones positivas del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC, en cuanto a hacer que el proyecto de PLIV avance hacia su alineamiento con los requisitos de la ND1 y la ND7. Sin embargo, también concluye que hubo aspectos importantes en los cuales la asesoría de la IFC no fue congruente con las Normas de Desempeño, en lo pertinente a los temas planteados por los reclamantes.

3.1 Contribuciones positivas del proyecto de SA

De acuerdo con la Política de Sostenibilidad de 2012, se requirió que la IFC brindara a ETESA una asesoría “congruente con las Normas de Desempeño” y que trabajara con ETESA para “lograr mejoras en el desempeño ambiental y social ... [y]... avanzar hacia una mayor congruencia con las normas de desempeño” (párrafo 39). La IFC acató esta norma de asesoría en relación con algunos aspectos del proyecto PLIV.

1. Los convenios legales entre la IFC y ETESA incluían el compromiso de ETESA de alinear el diseño del proyecto PLIV con los requisitos AyS de la IFC.

El primer Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (CSAF) entre la IFC y ETESA en septiembre de 2017 refleja adecuadamente las normas AyS de la IFC y cumple con los requisitos de la IFC para proyectos AyS (Política de Sostenibilidad, párrafo 4). El CSAF de 2021 refleja el continuado compromiso del cliente de aplicar las ND en el diseño del proyecto PLIV. El CSAF de 2021 también refleja el compromiso de la IFC de abordar los temas planteados en el reclamo ante la CAO: (a) examinando y validando la EIAS para asegurarse de que cumpla con las normas jurídicas nacionales y las de la IFC y (b) ayudando al cliente a elaborar un plan de participación de los actores sociales para las comunidades Indígenas, tanto dentro como fuera de la Comarca.

2. La IFC animó a ETESA a que iniciara el proceso del CLPI en una fase temprana del proceso de desarrollo del proyecto, lo cual ETESA realizó.

Antes de comenzar el proyecto de SA, la IFC documentó adecuadamente un análisis de los riesgos AyS del proyecto, junto con medidas específicas para que el desarrollo del proyecto se ajustara a las Normas de Desempeño. Esto incluía reconocer que el proyecto necesitaría el CLPI de los Pueblos Indígenas Ngöbe-Buglé (en congruencia con la ND7).

En este contexto, La IFC animó a ETESA a iniciar el proceso del CLPI en una fase temprana del proceso de desarrollo del proyecto. La IFC trabajó con ETESA para lograr mejoras en el proceso preliminar de CLPI, que fue iniciado por ETESA en diciembre de 2017 con las autoridades de la Comarca Ngöbe-Buglé. Los aspectos positivos del proceso preliminar de CLPI incluyeron: (a) el inicio de las consultas a principios del ciclo de vida del proyecto PLIV; (b) el carácter iterativo de las consultas; (c) la interacción temprana acerca de la sustancia de las características clave del proyecto, tales como alineación del proyecto, impactos AyS y medidas de indemnización; (d) la negociación de los beneficios colectivos para la Comarca; (e) la inclusividad del proceso de consultas que hizo participar al plenario del Congreso Regional (en contraste con solo el consejo directivo en consultas pasadas); y (f) la participación de los tomadores de decisiones del gobierno en las consultas.

Aunque el proceso preliminar del CLPI se diseñó con miras a lograr el consentimiento para que se iniciaran los estudios detallados del proyecto, incluyendo el EIAS, los temas realmente cubiertos durante el proceso preliminar del CLPI fueron de índole más sustancial. ETESA y los representantes de la Comarca llegaron a acuerdos sobre temas tales como: (a) un corredor más

estrecho para la alineación de la línea de transmisión; (b) la definición de un enfoque a los beneficios colectivos compartidos, incluida una suma fija negociada en los pliegos de licitación; y (c) procedimientos para adquirir el derecho de vía del proyecto. Como resultado, el proceso preliminar del CLPI constituyó una parte importante del proceso global de interacción con las partes interesadas para el proyecto PLIV.

3. La IFC elaboró TdR para la EIAS del proyecto y planes conexos que estaban, en general, alineados con los requisitos de las Normas de Desempeño en cuanto a la interacción con las partes interesadas y la participación en los beneficios (con algunas excepciones importantes, como se discute abajo).

La IFC también brindó a ETESA una asesoría, en cuanto al proceso primario de CLPI para el proyecto PLIV, que quedó plasmada en los términos de referencia (TdR) para la EIAS y sus planes asociados. En esos TdR, la IFC prestó asesoría congruente con las ND en materia de desarrollar y ejecutar un plan de participación de los actores sociales y el plan de desarrollo de la comunidad ngöbe-buglé. Las disposiciones de los TdR para mapear y analizar a los actores sociales, así como planificar la interacción con ellos y divulgar información, en términos generales, son congruentes con los requisitos de la ND1 concernientes a la consulta y participación informada (aunque con algunas excepciones importantes que se discuten abajo) (ND1, párrafos 25–31). Alinear los proyectos de desarrollo, así como la indemnización y los beneficios colectivos, con las prioridades existentes de desarrollo de la Comarca fue congruente con la ND7 (párrafo 18), así como lo fue incluir una suma negociada para tales proyectos en los documentos de licitación, lo que se puede considerar una buena práctica internacional recomendada para la industria.

3.2 Hallazgos de incumplimiento

Con respecto a las cuestiones planteadas en el reclamo, existen dos aspectos clave en los cuales la asesoría de la IFC a ETESA no cumplió con la norma de ser “congruente con las Normas de Desempeño” (párrafo 4), según lo requiere la Política de Sostenibilidad. Estos se relacionan con: (1) la falta de una asesoría pertinente en relación con la necesidad de analizar los actores sociales y planificar su participación con el fin de fundamentar el diseño del proceso preliminar del CLPI, el cual fue iniciado por ETESA en diciembre de 2017; y (2) prestación de un asesoramiento que fue solo parcialmente congruente con las Normas de Desempeño, en relación con el diseño del proceso primario del CLPI. Cada uno de estos hallazgos de incumplimiento se detalla más a continuación.

1. La IFC no prestó una asesoría congruente con las Normas de Desempeño en relación con la necesidad de un análisis de los actores sociales y la planificación de su participación antes que ETESA comenzara el proceso preliminar del CLPI.

La documentación interna en la que se aprobaba el proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC señalaba que ETESA debería elaborar un plan de participación de los actores sociales (PPA) e iniciarlo lo más pronto posible durante la fase de desarrollo del proyecto PLIV. Sin embargo, la IFC no le dio seguimiento a esto, pues no asesoró a ETESA sobre la necesidad de un PPA y el análisis asociado de los actores sociales como parte de la preparación para el proceso preliminar del CLPI.

Al momento en que ETESA inició el proceso preliminar del CLPI, en diciembre de 2017, la asesoría de la IFC estaba documentada en su informe inicial sobre el proyecto de Servicios de Asesoría, el cual se entregó el mismo mes. El informe inicial indicaba que el proceso preliminar del CLPI podía proceder, sin recomendarle a ETESA que condujera primero un análisis de los actores sociales o que elaborara un plan para de participación de las partes interesadas. El

informe inicial recomendaba un PPA únicamente para las consultas que formaran parte de la EIAS del proyecto, la cual se prepararía después de la licitación. La sugerencia de la IFC de que se procediera con el proceso preliminar del CLPI y se elaborará un plan de participación de los actores sociales únicamente para las consultas de la EIAS iba en contra del requisito de la ND1 de que el cliente “desarrollará y ejecutará un plan de participación de los actores sociales adecuado a los riesgos y a los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo” (párrafo 27). Como se describe en el Manual de Buenas Prácticas sobre Participación de Partes Interesadas (2007) de la IFC, la participación de los actores sociales es un proceso iterativo que debe involucrar un análisis de los actores sociales y la preparación de un plan formal para que participen antes de las consultas, cuando se trata de proyectos más complejos. Este tipo de análisis y planificación de la participación era particularmente importante, dados los conocidos riesgos y desafíos contextuales asociados a las consultas con grupos Indígenas en el área del proyecto.

Al no haber ningún análisis adecuado de los actores sociales ni planificación de su participación, el proceso preliminar del CLPI procedió de una forma que no estuvo plenamente acorde con los requisitos AyS de la IFC, según la ND1 y la ND7, tal como se explica a continuación:

- a. Los Pueblos Indígenas de la región Norte de Santa Fé y otras comunidades Indígenas fuera de la Comarca en las áreas anexas, aunque están situados en el área de influencia del proyecto y son posiblemente afectados por el proyecto, no quedaron incluidos en el proceso preliminar del CLPI. Estas comunidades no viven en un territorio indígena reconocido por el gobierno (la Comarca); pero cumplen con los criterios para ser identificados como Pueblos Indígenas, en virtud de la ND7 (párrafo 5). La falta de asesoría de la IFC en relación con estos grupos fue incongruente con la ND7, la cual requiere que se aplique la ND7 a todas las comunidades Indígenas afectadas por el proyecto (párrafo 6). Esto incluye los requisitos de que se realice un CLPI cuando un proyecto tenga impactos potenciales sobre tierras sujetas a un régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de los Pueblos Indígenas (ND7, párrafos 11, 13 y 14), independientemente de que la reivindicación territorial de un grupo indígena esté reconocida formalmente por el gobierno (ND7, párrafo 13).
- b. Las consultas preliminares del CLPI se condujeron con representantes de la Comarca Ngöbe-Buglé reconocidos por el gobierno (a saber, el Congreso Regional de delegados de Ño Kribo). Esto resultó en la exclusión de Comunidades Afectadas y autoridades Indígenas tradicionales (tales como las de congresos tradicionales de masas y los caciques), que, según se documenta, gozan de altos niveles de legitimidad e influencia en la Comarca. La falta de asesoría de la IFC sobre la necesidad de consultar más allá de los representantes formales de la Comarca fue incongruente con los requisitos de las Normas de Desempeño de “verificar que [los representantes comunitarios consultados] representen realmente los puntos de vista de las Comunidades Afectadas y que se puede confiar en que comunicarán de manera fehaciente los resultados de las consultas a sus representados” (ND1, párrafo 27; véanse también la ND7 y la NO36 sobre la necesidad de incluir tanto a los dirigentes formales como a los tradicionales en los procesos de consulta).
- c. No se prestó atención al hecho de asegurarse de que el proceso preliminar del CLPI se condujera de manera culturalmente adecuada, incluida la divulgación de información en las lenguas Indígenas locales. La ausencia de asesoría de la IFC en relación con este tema fue incongruente con el requisito de que la interacción con los Pueblos Indígenas se condujera “de manera culturalmente adecuada” (ND7, párrafo 10) y “en una lengua local culturalmente aceptable” (ND1, párrafo 30).
- d. Hubo participación limitada de las mujeres Indígenas en el proceso preliminar del CLPI, pues solo había dos mujeres entre los 19 delegados de la Comarca nombrados en las

comisiones de negociación. La IFC no ofreció ninguna asesoría sobre la necesidad de conducir las consultas del CLPI preliminar en una manera que fuera inclusiva, en cuanto al género. La falta de asesoría de la IFC en este tema fue incongruente con el requisito de que las consultas se lleven a cabo de tal forma que capten los puntos de vista de las mujeres y reflejen sus diferentes inquietudes y prioridades, según lo exige la ND1 (párrafo 31).

La ausencia de asesoramiento de la IFC en relación con la necesidad de que se emprendiera un análisis de los actores sociales y se planificara su participación antes de iniciar el proceso del CLPI es de particular inquietud, dado el alcance de estas consultas “preliminares” que cubrían temas sustanciales, p. ej., ubicación del proyecto y participación en los beneficios, que normalmente serían parte del proceso de la EIAS.

2. La asesoría de la IFC en relación con el proceso primario del CLPI, plasmada en los términos de referencia para la EIAS del proyecto PLIV, tal como los preparó la IFC, no fue plenamente congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño.

Los términos de referencia (TdR) para la EIAS del proyecto PLIV eran un producto clave del proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC. Los TdR para la EIAS incluían el diseño del proceso *primario* del CLPI para el proyecto PLIV, así como los TdR para un plan de participación de los actores sociales, un plan de desarrollo de las comunidades de Pueblos Indígenas y un plan para adquirir tierras relacionadas con el proyecto. Estos TdR fueron elaborados por el consultor de la IFC y presentados a ETESA como parte del paquete de licitación del proyecto PLIV, en julio de 2018, siete meses después que ETESA comenzó el proceso preliminar del CLPI (véase la figura 2).

Como se indicó anteriormente, los elementos de los TdR que se relacionan con la consulta y la participación en los beneficios están parcialmente alineados con los requisitos de las Normas de Desempeño. Sin embargo, hay aspectos importantes de estos TdR, tal como fueron elaborados por la IFC, que son incongruentes con los requisitos de la ND1 y la ND7, en cuanto a realizar una consulta inclusiva y culturalmente adecuada con los Pueblos Indígenas. Las deficiencias de estos TdR repitieron las brechas clave del proceso preliminar del CLPI arriba descritas, en particular: (a) en el proceso primario del CLPI, no hubo participación de los Pueblos Indígenas que estaban fuera de la Comarca, sobre todo los que se encuentran en la región Norte de Santa Fé y en las áreas anexas; (b) un enfoque continuo a las consultas con autoridades de la Comarca reconocidas por el gobierno, excluyendo las autoridades tradicionales y otros representantes comunitarios, tales como las de congresos tradicionales de masas y los caciques; (c) no se reconoció lo importantes que son las consultas horizontales participativas (*bottom-up*) para reflejar los procesos de toma de decisiones en el nivel comunitario; (d) no hubo suficientes disposiciones para que las mujeres participaran en el proceso de consulta; y (e) no hubo especificidad sobre la necesidad de divulgar información en las lenguas Indígenas locales durante todo el ciclo del proyecto.

3.3 Daños conexos

Se espera que una investigación de cumplimiento de la CAO incluya hallazgos con respecto a cualquier daño que pueda relacionarse con el incumplimiento de la IFC. El daño se define como “[c]ualquier importante efecto ambiental y social adverso sobre personas o el medio ambiente que resulte directa o indirectamente de un proyecto o subproyecto. El daño puede ser real o tener una probabilidad razonable de ocurrir en el futuro” (Política de la CAO, p. iv).

En este caso, la CAO considera que el incumplimiento de la IFC con respecto a la Política de Sostenibilidad arriba descrito ha contribuido a los daños a personas afectadas por el proyecto,

incluidos los reclamantes. Específicamente, las deficiencias en la asesoría de la IFC han contribuido a los siguientes resultados, en contra de los requisitos de la ND1 y la ND7, hasta la fecha:

- a. Excluir del proceso del CLPI a los Pueblos Indígenas de la región Norte de Santa Fe y las áreas anexas;
- b. Excluir del proceso de consultas a las autoridades tradicionales de la Comarca; y
- c. No conducir consultas culturalmente adecuadas e inclusivas, en cuanto al género, por ejemplo, no brindar acceso a información sobre el proyecto en las lenguas Indígenas.

Considerando las brechas en la asesoría de la IFC y en la conducción del proceso del CLPI por parte de ETESA hasta la fecha, el proyecto PLIV no ha cumplido ni tampoco está en vías de cumplir los requisitos de la IFC, en lo tocante a la participación de los Pueblos Indígenas, incluidos los requisitos para obtener el consentimiento de las comunidades Indígenas afectadas, la mitigación de los impactos AyS y la participación en los beneficios. En consecuencia, los Pueblos Indígenas posiblemente afectados por el proyecto son vulnerables a los impactos potenciales adversos que la ND7 está destinada a evitar, tales como la “pérdida de identidad, cultura y medios de subsistencia dependientes de recursos naturales” (párrafo 1). Será importante realizar una consulta eficaz para mitigar estos tipos de impacto, así como para manejar los riesgos de un conflicto relacionados con el proyecto.

3.4 Causas subyacentes

La investigación de la CAO ha identificado las siguientes causas subyacentes de las deficiencias en la asesoría de la IFC al cliente concernientes a los temas de Pueblos Indígenas.

Los incumplimientos identificados en la asesoría de la IFC surgen considerablemente del hecho de que la IFC no asesorara al cliente para que: (a) emprendiera un análisis de los actores sociales y planificara su participación al inicio de su interacción con el cliente, antes que ETESA comenzara el proceso del CLPI; y (b) cambiara de rumbo ocupándose de los descuidos al momento de elaborar los TdR de la EIAS, a fin de encaminar el proceso del CLPI hacia el cumplimiento de los requisitos de la ND7.

Una causa subyacente de estos incumplimientos fue la atención que el equipo del proyecto de la IFC prestó a la preparación de los documentos de licitación para el proyecto PLIV (incluidos los TdR de la EIAS) como resultados esperados clave de su proyecto de Servicios de Asesoría, al mismo tiempo que descuidaba monitorear los acontecimientos reales sobre el terreno. Por eso la IFC no se involucró lo suficiente en las consultas iniciales del CLPI del cliente, que estaban ocurriendo mientras la IFC trabajaba en los documentos de licitación. También tuvo como resultado que la IFC no asesorara sobre la necesidad de ajustar estas consultas a los requisitos de las ND.

Un factor contribuyente adicional a las deficiencias en la asesoría de la IFC fue aceptar las aseveraciones de ETESA de que las consultas iniciales del CLPI procederían de una forma congruente con la legislación nacional, sin analizar las brechas entre el marco jurídico nacional y los requisitos de las Normas de Desempeño. Esto condujo a que los grupos Indígenas que estaban fuera del territorio de la Comarca reconocida por el gobierno quedaran excluidos del proceso del CLPI y que la atención dentro de la Comarca se centrara en las consultas con representantes reconocidos por el gobierno.

4 Recomendaciones de reparación y prevención para consideración de la IFC al elaborar su Plan de Acción de la Administración

La política de la CAO dispone que:

Cuando la CAO encuentra incumplimiento y daños conexos, la CAO **presenta recomendaciones para que la IFC o el MIGA las consideren al elaborar un Plan de Acción Gerencial (PAG)**. Las recomendaciones pueden relacionarse con la reparación de incumplimientos y daños conexos del proyecto o con los pasos necesarios para prevenir el incumplimiento futuro, según corresponda a las circunstancias (párrafo 113, la negrita no está en el original).

Las recomendaciones de la CAO, descritas a continuación, sirven para que la asesoría de la IFC sea congruente con las Normas de Desempeño y se potencie la viabilidad sociocultural y ambiental del proyecto. Estas recomendaciones consideran el continuado rol de la IFC como asesor de la transacción de ETESA para el proyecto PLIV, particularmente en relación con la EIAS y los procesos asociados de participación de actores sociales y consultas. Las recomendaciones también toman en cuenta el compromiso de ETESA de ajustar el proyecto PLIV a las Normas de Desempeño, tal como se establece en el convenio legal. Para noviembre de 2021, ETESA todavía no ha finalizado el proceso de licitación para el proyecto PLIV, lo que significa que la IFC aún puede modificar los TdR de la EIAS y sus planes asociados, en colaboración con ETESA.

A nivel del proyecto, la CAO ofrece las siguientes recomendaciones a la IFC:

1. Asesorar a ETESA sobre las medidas correctivas necesarias para *subsanan las deficiencias en las consultas del CLPI* conducidas hasta la fecha, considerando los requisitos de las Normas de Desempeño. Las áreas clave que requieren atención son:
 - a. Iniciar las consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades Indígenas afectadas que están fuera de la Comarca, en particular las de la región Norte de Santa Fé y las áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro, según corresponda;
 - b. Analizar los actores sociales, incluida la identificación de comunidades Indígenas posiblemente afectadas (tanto dentro como fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé) en el área de influencia del proyecto, considerando los impactos potenciales sobre la tierra y los recursos naturales estructurales sujetos a un régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario;
 - c. Elaborar un plan de participación de los actores sociales que refleje los resultados de su análisis y tome en cuenta las estructuras de gobernanza y los procesos de toma de decisiones, tanto formales como consuetudinarios, así como las medidas para realizar procesos de consulta inclusivos y culturalmente adecuados; y
 - d. Replantear los acuerdos ya alcanzados con los representantes de la Comarca durante el proceso preliminar del CLPI, según se necesite, con base en los resultados del proceso de consulta descrito en (c) arriba.
2. Modificar los TdR de la EIAS y los planes asociados de participación de los actores sociales, desarrollo de las comunidades e indemnización, preparados por la IFC para asegurarse de que sean plenamente congruentes con los requisitos del CLPI, contemplados en la legislación nacional, así como los estipulados en la ND1 y la ND7,

tomando en cuenta las inquietudes planteadas por los reclamantes e identificadas en el presente informe.

3. Brindar asesoría continua a ETESA durante la EIAS, incluida la participación de los actores sociales y la puesta en marcha del proceso primario del CLPI, en congruencia con la legislación nacional, así como con la ND1 y la ND7.

Para ocuparse de las causas subyacentes de los hallazgos de incumplimiento en esta investigación, la CAO recomienda que la IFC revise sus procedimientos y prácticas, tal y como se aplican a los proyectos de Servicios de Asesoría de APP:

4. Brindar orientación al personal sobre el alcance del rol de la IFC cuando un cliente pone en práctica actividades de desarrollo de proyectos que conllevan riesgos o impactos AyS (tales como el CLPI o la adquisición de tierras) mientras dure el convenio de Servicios de Asesoría. Esta orientación debe incluir el monitoreo y revisión de las continuadas actividades de desarrollo del proyecto del cliente, en busca de congruencia con las Normas de Desempeño, para ofrecerle al cliente una asesoría oportuna y precisa sobre cómo se deben alinear sus actividades de desarrollo del proyecto con las Normas de Desempeño.
5. Incorporar la necesidad de que se realice un análisis del riesgo contextual para proyectos de Servicios de Asesoría en los Procedimientos de Revisión AyS de la IFC. Actualmente, la IFC cuenta con orientación sobre la necesidad de analizar el riesgo contextual de forma preliminar; sin embargo, sería provechoso formalizarlo para que se utilice en futuros proyectos de Servicios de Asesoría.

5 Conclusión

La presente investigación de la CAO sobre cumplimiento ha documentado áreas en las cuales la asesoría de la IFC a ETESA, en relación con el proyecto PLIV, fue congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño y otras áreas en las que la asesoría de la IFC no llegó a cumplir con esta norma. La CAO concluye que la incapacidad de la IFC para brindar asesoría congruente con las Normas de Desempeño tiene el potencial de ocasionar impactos adversos en la capacidad de los Pueblos Indígenas para proteger sus territorios y tierras consuetudinarios, así como los recursos naturales y culturales relacionados, contra una posible invasión y pérdida. De preocupación particular es que la CAO observa que se ha excluido del proceso del CLPI a comunidades Indígenas de la región Norte de Santa Fé y de las áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro, así como la conducción de las consultas en la Comarca que no incluyeron adecuadamente a las autoridades tradicionales.

El presente informe incorpora recomendaciones a la IFC sobre cómo abordar los hallazgos de incumplimiento encontrados por la CAO, mediante la prestación de asesoría correctiva adicional a ETESA.

Esta investigación también resalta los desafíos que se encuentran en los proyectos de Servicios de Asesoría de la IFC, en donde el cliente lleva a cabo actividades de desarrollo de proyectos que conllevan riesgos e impactos AyS importantes durante el período de contratación de los Servicios de Asesoría de la IFC. En este contexto, la CAO recomienda que se hagan actualizaciones al nivel de prácticas y procedimientos de la IFC que pudieran subsanar las causas subyacentes de los incumplimientos identificados.

En respuesta a la presente investigación, la IFC preparará un Plan de Acción de la Administración que deberá ser aprobado por la Junta después de consultar a los reclamantes. La CAO monitoreará la ejecución eficaz del Plan de Acción de la Administración (Política de la CAO, párrafo 140).

Anexo A: Hallazgos de la CAO sobre incumplimientos

Hallazgos de la CAO sobre incumplimientos

1. La IFC no prestó una asesoría congruente con las Normas de Desempeño en relación con la necesidad de analizar los actores sociales y planificar su participación antes que ETESA iniciara el proceso preliminar del CLPI.
2. La asesoría de la IFC en relación con el proceso primario del CLPI, plasmada en los términos de referencia para la EIAS del proyecto PLIV, tal como los preparó la IFC, no fue plenamente congruente con los requisitos de las Normas de Desempeño.

Anexo B: Recomendaciones de la CAO

Recomendaciones a nivel del proyecto
<ol style="list-style-type: none">1. Asesorar a ETESA sobre las medidas correctivas necesarias para subsanar las deficiencias en las consultas del CLPI conducidas hasta la fecha, tomando en cuenta los requisitos de las Normas de Desempeño. Entre las áreas clave que ameritan atención se encuentran:<ol style="list-style-type: none">a. Iniciar las consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades Indígenas afectadas que están fuera de la Comarca, en particular, las de la región Norte de Santa Fe y las áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro, según corresponda;b. Analizar los actores sociales, incluida la identificación de comunidades Indígenas posiblemente afectadas (tanto dentro como fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé) en el área de influencia del proyecto, considerando los posibles impactos sobre la tierra y los recursos naturales y culturales sujetos a un régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario;c. Elaborar un plan de participación de los actores sociales que refleje los resultados de su análisis y tome en cuenta las estructuras de gobernanza y los procesos de toma de decisiones, tanto formales como consuetudinarios, así como las medidas para realizar procesos de consulta inclusivos y culturalmente adecuados; yd. Replantear los acuerdos alcanzados con la Comarca durante el proceso preliminar del CLPI con base en un proceso de consulta como se describe en el plan en (c) arriba.
<ol style="list-style-type: none">2. Modificar los TdR de la EIAS y los planes asociados de participación de actores sociales, desarrollo de comunidades e indemnización preparados por la IFC para asegurarse de que sean plenamente congruentes con los requisitos del CLPI, contemplados en la legislación nacional, así como los estipulados en la ND1 y la ND7, tomando en cuenta las inquietudes planteadas por los reclamantes e identificadas en el presente informe.
<ol style="list-style-type: none">3. Brindar asesoría continua a ETESA durante la EIAS, incluida la participación de los actores sociales y la puesta en marcha del proceso primario del CLPI, en congruencia con la legislación nacional, así como con la ND1 y la ND7.
Recomendaciones a nivel de sistemas
<ol style="list-style-type: none">4. Brindar orientación al personal sobre el alcance del rol de la IFC cuando un cliente pone en práctica actividades de desarrollo de proyectos que conllevan riesgos o impactos AyS (tales como el CLPI o la adquisición de tierras) mientras dure el convenio de Servicios de Asesoría. Esta orientación debe incluir el monitoreo y revisión de las continuadas actividades de desarrollo del proyecto del cliente, en busca de congruencia con las Normas de Desempeño, para ofrecerle al cliente una asesoría oportuna y precisa sobre cómo se deben alinear sus actividades de desarrollo del proyecto con las Normas de Desempeño.
<ol style="list-style-type: none">5. Incorporar la necesidad de que se realice un análisis del riesgo contextual para proyectos de Servicios de Asesoría en los Procedimientos de Revisión AyS de la IFC. Actualmente, la IFC cuenta con orientación sobre la necesidad de analizar el riesgo contextual de forma preliminar; sin embargo, sería provechoso formalizarlo para que se utilice en futuros proyectos de Servicios de Asesoría.

Anexo C: Consultor experto

El presente informe fue preparado con los aportes técnicos de un consultor experto (hasta octubre de 2020), el Dr. Michael Kent. El Dr. Kent es un antropólogo social que ha conducido una extensa investigación con pueblos indígenas y movimientos sociales de afrodescendientes en América Latina. Ha manejado las salvaguardas sociales y el riesgo en proyectos de mucha complejidad, así como las quejas asociadas, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Es perito en cuestiones relacionadas con pueblos indígenas, reasentamiento, consultas y evaluaciones de impacto social. Posee un Ph.D. y un posdoctorado en Antropología Social de la Universidad de Manchester en el Reino Unido.

Bibliografía

- Asamblea General de la Iglesia Orden Nueva de Mama Tata. Resolución No. 33 (8 de mayo 2018). Corregimiento de Samboa, Distrito de Jirondai, Región Ñokribo, Comarca Ngöbe-Buglé.
- Asamblea Legislativa. Ley No. 6 (de 3 de febrero de 1997). “Por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad.” Available at: <https://bit.ly/3niiVIM>.
- Asamblea Legislativa. Ley No. 10 (de 7 de marzo de 1997). “Por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas.” Available at: <https://bit.ly/3zYRN55>.
- Asamblea Nacional. Ley No. 37 (de 2 de agosto de 2016). “Que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas.” Available at: <https://bit.ly/3nct9KG>.
- Asamblea Nacional. Ley No. 41 (de 1 de julio de 1998). General de Ambiente de la República de Panamá. Available at: <https://bit.ly/3ldhV69>.
- Bilbao, Guido. “La Conquista del Atlántico.” 2017. Available at: <https://bit.ly/2TNacSa>.
- Bivin Ford, Sara. “The Ngäbe-Buglé Fight to Maintain Territorial Sovereignty.” MA thesis, University of California, San Diego, 2015. Available at: <https://bit.ly/3z7iFzN>.
- Bort, John R. and Philip D. Young. “Economic and Political Adaptations to National Development among the Guaymi.” *Anthropological Quarterly* 58, no. 1 (1985): 1–12.
- Bort, John R., and Philip D. Young. “The Ngöbe of Western Panama.” In *Endangered Peoples of Latin America: Struggles to Survive and Thrive*, edited by Susan Stonich, 121–36. Westport: Greenwood Press, 2001.
- Cansari, Rogelio and Quentin Gaussett. “Along the Road: The Ngäbe-Buglé Struggle to Protect Environmental Resources in Panama.” *The International Indigenous Policy Journal* 4, no. 3 (2013): Art. 5. Available at: <https://bit.ly/3ioVtqL>.
- CAO. “Assessment Report Regarding Concerns in Relation to IFC’s PL IV Advisory Project (# 602084) in Panama.” April 2019. Available at: <https://bit.ly/PLIV-01>.
- CAO. Complaint, June 18, 2018. Available at: <https://bit.ly/PLIV-01>.
- CAO. “Compliance Appraisal: Summary of Results. PLIV Advisory Project (IFC Project # 603084), Panama, Complaint 01.” January 17, 2020. Available at: <https://bit.ly/PLIV-01>.
- CAO. “IFC/MIGA Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy.” June 28, 2021. Available at: <https://bit.ly/CAO-Policy>.
- CAO. “Terms of Reference for Compliance Investigation of IFC.” January 17, 2020. Annex A of Appraisal Report. Available at: <https://bit.ly/PLIV-01>.
- Chandiramani, Rekha. “Revés en Licitación de Cuarta Línea de ETESA, Las Propuestas no Pasan.” *La Estrella de Panamá*, May 8, 2019. Available at: <https://bit.ly/3zEm7lj>.
- Comisión de Acercamiento Ñokribo–ETESA. “Acta general de las reuniones de trabajo.” David, 12 y 13 de abril de 2018.
- Comisión de Acercamiento Ñokribo–ETESA. “Acta general de las reuniones de trabajo.” Ciudad de Panamá, 27 y 28 de abril de 2018.
- Congreso Extraordinario Regional Ño Kribo, Comarca Ngöbe-Buglé. Resolución No. 0002-03-2018.CRÑ (1 de marzo de 2018).
- Congreso Extraordinario Regional Ño Kribo, Comarca Ngöbe-Buglé. Resolución No. 01 (1 de febrero de 2019).

- Congreso General, Comarca Ngäbe Bukle y Campesino. Letter to James Anaya, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples. 17 January 2013. Available at: <https://bit.ly/3hcuehx>.
- Consejo de Coordinación Comarcal Ngäbe-Buglé, Comarca Ngäbe-Buglé. Resolución No. 060-18 (1 de noviembre de 2018).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. 28 de abril de 2016. Available at: <https://bit.ly/3ySuNUn>.
- Couture-Guillet, Annabelle, and Capucine Nouvel-Zurcher. “Comisión de Historia del Congreso Ngöbe, Buglé y Campesino de la Región Norte de Santa Fe.” Unpublished manuscript, 2019. Available at: <https://bit.ly/3w2796Q>.
- Davis, E. “Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010.” Panamá: INEC & UNFPA, 2015.
- FMO-DEG Independent Complaints Mechanism. Complaints submitted by the Cacica General de la Comarca Ngabe-Buglé and the M-10 movement. Barro Blanco Hydroelectric Project. April and May 2014.
- FMO-DEG Independent Complaints Mechanism. “Panel Report No. 1: Barro Blanco Hydroelectric Project.” 2015. Available at: <https://bit.ly/2Vxrc00>.
- Fuentes Córdoba, Gabriel. “Does the Recognition of Indigenous Territories Impact Household Economic Situations? Evidence from Western Panama.” Discussion Paper 73, Tohoku University, 2018.
- Gjording, Chris, *Conditions Not of Their Choosing: The Guaymí Indians and Mining Multinationals in Panama*. Washington: Smithsonian Institution Press, 1991.
- IACHR. “Report No. 75/09, Petition 286-08, Admissibility, Ngöbe Indigenous Communities and their Members in the Changuinola River Valley, Panama.” 2009. Available at: <https://bit.ly/3z1VbKV>.
- IFC. “Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets.” 2007. Available at: <https://bit.ly/31NZLBS>.
- IFC. “Environmental and Social Review Procedures Manual.” Section 11. June 2011. Available at: <https://bit.ly/IFC-ESRP>.
- IFC. “Guidance Notes: Performance Standards on Environmental and Social Sustainability.” January 1, 2012. Available at: <https://bit.ly/IFC-PS>.
- IFC. “Performance Standards on Environmental and Social Sustainability.” January 1, 2012. Available at: <https://bit.ly/IFC-PS>.
- IFC. “Policy on Environmental and Social Sustainability.” January 1, 2012. Available at: <https://bit.ly/IFC-Sustainability-Policy>.
- IFC. “IFC Management Response to CAO’s Audit Report of IFC Advisory Service Project with the Korporata Energjetike e Kosovës (KEK), Kosovo.” March 2013. Available at: <http://bit.ly/KEK-01>.
- IFC. “Summary of Advisory Services Project Information.” PLIV, project number 602084. November 15, 2017. IFC Project Information and Data Portal. Available at: <https://bit.ly/IFC-ASPI-PLIV>.
- IFC. “IFC Management response to CAO’s compliance investigation report on IFC Advisory Service project with Vizhinjam International Seaport Limited, India.” February 2018. Available at: <http://bit.ly/Vizhinjam-01-02-03>.
- IFC. “Interpretation Note on Financial Intermediaries.” November 2018. Available at: <https://bit.ly/3mUgMCX>.

- Inspection Panel. “56-Second Request for Inspection.” 2009. Available at: <https://bit.ly/2X194Mg>.
- Inspection Panel. “Investigation Report. Panama: Land Administration Project (Loan No. 7045-PAN).” 2010. Available at: <https://bit.ly/3ixbqu3>.
- INSTEAD (Indigenous Stewardship of Environment and Alternative Development). “Mapa de los Límites de la Comarca Ngöbe Bugle y Campesinos del Norte de Santa Fe (1997).” Source by Daviken Studnicki-Gizbert. Accessed September 9, 2021. Available at: <https://bit.ly/3zZHldo>.
- Jordan-Ramos, Osvaldo. “Indigenous Mobilization, Institutionalization and Resistance: The Ngöbe Movement for Political Autonomy in Western Panama.” PhD diss., University of Florida, 2010.
- Massaro, Carla and Ella Myette. “An Analysis of a Participatory Mapping Project in the Urracá Region.” Unpublished manuscript, 2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto Ejecutivo No. 123, de 14 de agosto de 2009. “Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1 de Julio de 1998, General de Ambiente de la República de PANAMÁ y se deroga el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre 2006.” Available at: <https://bit.ly/3z8hP4J>.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. Decreto Ejecutivo No. 194, de 25 de agosto de 1999. “Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé.” Available at: <https://bit.ly/3v5VOTu>.
- Ministerio de Gobierno y Justicia, Decreto Ejecutivo No. 537, de 2 de junio de 2010. “Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe-Buglé.” Available at: <https://bit.ly/3jWvifu>.
- Municipio de Santa Fe. Plan Estratégico del Distrito de Santa Fe 2018-2022. Octubre, 2017.
- Nakoneczny, Lesya and Kathleen Whysner. “In the ‘Heart’ of the Comarca: Understanding the Environmental and Social Impacts of Mining the Cerro Colorado Deposit.” Unpublished manuscript, 2010. Available at: <https://bit.ly/3afv60Y>.
- Pichel, Dalia. “Cortizo designa a la junta directiva de Etesa.” *La Prensa*, July 14, 2019. Available at: <https://bit.ly/3t5U3ot>.
- Roquebert León, Jorge Luis. “Extractivismo en la Zona Occidental de Panamá (1946-2014): Impacto en la Población Ngöbe.” PhD diss., Universidad de Panamá, 2018.
- Schnoor, Steven. “Community Video as Tool of Territorial Defense in Urracá District, Panama.” Accessed September 9, 2021. See community videos available at: <https://bit.ly/38QFPye>.
- Simms, Rosie and Salma Moolji. “In the Belly of the Machine: Indigenous Mining Experiences in Panama.” Unpublished manuscript, 2011. Available at: <https://bit.ly/36yN50D>.
- Smith, Derek. “Participatory Mapping of Community Lands and Hunting Yields among the Buglé of Western Panama.” *Human Organization* 62, no. 4 (2003): 332–43.
- Smith, Derek. “Hunting, Habitat, and Indigenous Settlement Patterns: A Geographic Analysis of Buglé Wildlife Use in Western Panama.” PhD diss., University of Kansas, 2003.
- Smith, Derek. “Garden game: Shifting cultivation, Indigenous hunting and wildlife ecology in Western Panama.” *Human Ecology* 33, no. 4 (2005): 505–37.
- Smith, Derek, Margaret B. Holland, Adele Michon, Alicia Ibáñez, and Francisco Herrera. “The Hidden Layer of Indigenous Land Tenure: Informal Forest Ownership and Its Implications for Forest Use and Conservation in Panama’s Largest Collective Territory.” *International Forestry Review* 19, no. 4 (2017): 478–94.
- UNDP-SECU (United Nations Development Programme–Social and Environmental Compliance Unit). “Complaint submitted by M-10 movement (Case No. SECU0004).” 2017. Available at: <https://bit.ly/3ttbsHC>.

- UNDP-SECU. "Investigation Report (Case No. SECU0004)." 2018. Available at: <https://bit.ly/3ttbsHC>.
- UN Human Rights Council. "Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, James Anaya. Addendum: Observations on the situation of the Charco la Pava Community and Other Communities Affected by the Chan 75 Hydroelectric Project in Panama." A/HRC/12/34/Add.5, 2009.
- UN Human Rights Council. "Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya. Addendum: The Status of Indigenous Peoples' Rights in Panama." A/HRC/27/52/Add.1, 2014.
- Wickstrom, Stefanie. "The Politics of Development in Indigenous Panama." *Latin American Perspectives* 30, no. 4 (2003): 43–68.
- World Bank. "Evaluación Sociocultural (ESC) para el Proyecto Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá." 2018. Available at: <https://bit.ly/3z01Aab>.
- Young, Philip D. "Ngöbe Cultural Survival in the Twenty-first Century: Four Challenges." Unpublished manuscript, 2007.
- Young, Philip D. "Women's Roles and Responses to Globalization in Ngäbe Communities." Unpublished manuscript, 2011.