



THE OFFICIAL VERSION OF THIS MEMO IS THE SIGNED ENGLISH VERSION AVAILABLE ON SECU'S CASE REGISTRY / LA VERSIÓN OFICIAL DE ESTE MEMO ES LA VERSIÓN FIRMADA EN INGLÉS DISPONIBLE EN EL REGISTRO DE CASOS DE SECU (<http://www.undp.org/secu>)

Informe de investigación

Acerca de los supuestos incumplimientos con los compromisos sociales y ambientales del PNUD en relación a los siguientes proyectos del PNUD: “Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá” y “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB”

Caso N.º SECU0004

Fecha: 15 agosto de 2018

Datos básicos

Caso N.º	SECU0004
Categoría de incumplimiento:	Social y ambiental
Ubicación:	Panamá
Prioridad:	Alta
Fecha de recibo de la denuncia:	15 de agosto de 2017
Procedencia de la denuncia:	M10: MOVIMIENTO 10 DE ABRIL
Evaluación de la admisibilidad llevada a cabo por:	Richard Bissell, Oficial Principal de Cumplimiento
Oficial de Cumplimiento responsable:	Richard Bissell, Oficial Principal de Cumplimiento
Otros investigadores asignados:	Anne Perrault, Oficial de Cumplimiento

I. Resumen Ejecutivo

1. Dos proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá” (en adelante “Proyecto MIRE”), con fecha de inicio en diciembre de 2014, y “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB” (en adelante “Programa MINGOB”), firmado en mayo de 2015 (sin fecha específica), respaldaron el proceso de diálogo relacionado con el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco (PHBB) en Panamá durante 2015 y 2016.
2. El 15 de agosto de 2017, la Oficina de Cumplimiento de los Estándares Sociales y Ambientales (SECU, por sus siglas en inglés) del PNUD recibió una denuncia por parte de la organización M10: MOVIMIENTO 10 DE ABRIL (M10), situada en la comarca Ngäbe-Buglé (Panamá), en relación con los proyectos mencionados y el proceso de diálogo apoyado, para solicitar un examen de cumplimiento.
3. El PNUD creó la SECU para garantizar que las medidas adoptadas por el PNUD, a través de los proyectos y programas del PNUD, sean consistentes con los compromisos ambientales y sociales del PNUD. La SECU tiene el mandato de revisar las actividades financiadas a través del PNUD y cumplir con los criterios de elegibilidad para evaluar el cumplimiento del PNUD con sus estándares.¹
4. El 22 de agosto de 2017, la SECU registró la denuncia y el 25 de septiembre de 2017, determinó que la demanda cumplía con los criterios necesarios para investigar si el PNUD cumplía con sus compromisos sociales y ambientales. La SECU publicó la Determinación de Elegibilidad firmada en su registro [aquí](#).
5. La SECU llevó a cabo una revisión de la documentación y viajó a Panamá del 9 al 13 de noviembre de 2017 con el fin de entrevistar a los demandantes, los funcionarios pertinentes del Gobierno, el Coordinador Residente de la ONU/Representante Residente del PNUD (en adelante “CR ONU/RR PNUD”), el personal del PNUD, las asociaciones relevantes de la sociedad civil, los expertos técnicos y otros.
6. La investigación, incluido el trabajo de campo, estuvo enfocada en la recolección y revisión de evidencias, entre ellas, reportes y materiales relevantes del PNUD, documentación relevante de las reuniones, declaraciones de entrevistas realizadas personalmente, entre otras evidencias. Las evidencias relacionadas con el proceso de diálogo de febrero de 2015 a agosto de 2016, incluidos el rol del PNUD en cada fase del proceso, los procedimientos empleados por el PNUD y por otros para crear e implementar cada fase del proceso de diálogo, la participación de las comunidades indígenas y la transparencia para cada fase del proceso de diálogo, buscaban cómo el PNUD evaluó y mitigó los riesgos a lo largo del proceso de diálogo, y la participación del PNUD en el acuerdo final.
7. Tras el trabajo de campo e investigación adicional, la SECU ha encontrado lo siguiente:

¹ La SECU no tiene el mandato de revisar y evaluar las medidas de otros organismos, incluidos los Gobiernos, para determinar el cumplimiento con los estándares de las Naciones Unidas u otros estándares.

- i. El PNUD no cumplió con los requerimientos del PNUD de diagnosticar proyectos y programas, incluido el requerimiento para aplicar el Procedimiento de Diagnóstico Ambiental y Social (ESSP, por sus siglas en inglés) a proyectos aprobados en 2014, y el requerimiento para aplicar el Procedimiento de Diagnóstico Social y Ambiental (SESP, por sus siglas en inglés) a proyectos y programas aprobados después del 1 de enero de 2015. La Oficina del PNUD en Panamá (en adelante “OP PNUD”) no aplicó el ESSP al Proyecto MIRE en 2014. Asimismo, tampoco aplicó el ESSP o SESP al Programa MINGOB en 2015 y no buscó una exención oficial de la aplicación de estas herramientas de diagnóstico. La descripción relativamente amplia y no detallada de las actividades que han de apoyarse con el importante volumen de financiamiento para el Programa MINGOB hizo el diagnóstico de riesgos más complejo.
- ii. El PNUD no preparó un análisis de actores clave ni un plan de participación de actores clave previo a la Mesa de Diálogo, como es requerido para las interacciones del PNUD con los pueblos indígenas: interacciones que presentan al menos un riesgo moderado (y probablemente significativo) tanto para las comunidades como para el PNUD.
- iii. A pesar del incumplimiento por parte del PNUD en la aplicación de herramientas de diagnóstico y preparación de un análisis y plan de participación de actores clave robustos para guiar la participación del PNUD en el proceso de diálogo, el PNUD cumplió en gran medida con los requerimientos del PNUD de transparencia, consulta/consentimiento y derechos de los pueblos indígenas durante la Mesa de Diálogo de febrero a mayo de 2015. El apoyo del PNUD para el desarrollo de la Metodología de la Mesa de Diálogo y el acuerdo para la formación de la Comisión Indígena fueron actividades administrativas importantes, que reflejan los esfuerzos del PNUD por cumplir con los compromisos del PNUD. Presumiblemente, si bien la metodología de la Mesa de Diálogo acordada fue escasa en detalles, funcionó como el marco de consulta recomendado por el Relator Especial de la ONU para asegurar el respeto de los derechos. Los compromisos de transparencia e inclusión del PNUD en la Mesa de Diálogo también fueron consistentes con los compromisos del PNUD, al igual que su articulación consistente y clara de su compromiso con el respeto de los derechos humanos.
- iv. El PNUD no cumplió con los requerimientos de debida diligencia, transparencia, consulta/consentimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas después de que la Mesa de Diálogo concluyó alrededor de junio 2015. Además, no prestó atención a la advertencia que hizo el Relator Especial de la ONU sobre el hecho de que los procesos inadecuados de consulta y consentimiento son la principal fuente de la mayoría de los problemas y cuestiones en cuanto al respeto y la protección de los derechos indígenas. En el contexto del PHBB, la SECU halló que el PNUD no realizó los análisis necesarios para comprender plenamente los riesgos relacionados con facilitar el segundo proceso de diálogo. Por otra parte, no adoptó las medidas requeridas para responder a estos riesgos, incluidas las medidas para garantizar la transparencia y el respeto de los derechos de las comunidades afectadas de manera directa. Durante esta fase del proceso de diálogo, cuando la presa de Barro Blanco se utilizó para inundar las tierras del pueblo indígena Ngäbe, y existía la preocupación sobre si la inundación se ajustaba a la conclusión del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los

pueblos indígenas de que no debe procederse a la inundación de las tierras del pueblo Ngäbe sin un “acuerdo con las autoridades representativas de este pueblo en cuanto a las condiciones de tal inundación”, el PNUD no evaluó hasta qué punto esta inundación repercutió en el proceso de diálogo y los derechos del pueblo Ngäbe en dicho proceso. Además, el PNUD no consideró de manera explícita ni tomó medidas para abordar la posibilidad de que el proceso de diálogo podría llevar a que se realicen otras inundaciones sin el claro consentimiento del Congreso del pueblo Ngäbe en virtud del documento de acuerdo firmado por las autoridades tradicionales.

8. Con el fin de asegurar el cumplimiento del PNUD con sus políticas, la SECU hace las siguientes recomendaciones para la Oficina del PNUD en Panamá (en adelante “OP PNUD”), con una observación inicial acerca de las limitaciones en las compensaciones para daños específicos en este contexto:
 - i. Normalmente en un examen de cumplimiento, la SECU identifica las medidas específicas para corregir el incumplimiento y mitigar los daños a las comunidades afectadas. En este caso, donde la OP PNUD ha decidido actualmente dejar de participar en los procesos de diálogo y otras actividades relacionadas con el PHBB, la adopción de medidas específicas es menos perceptible.
 - ii. Sin embargo, teniendo en cuenta el requerimiento del Estándar 6 de los SES que establece que el “PNUD no participará en un proyecto que viole los derechos humanos de los pueblos indígenas según lo indicado en el Derecho Aplicable y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)”, así como la preocupación de que las inundaciones pasadas y presentes del territorio Ngäbe-Buglé (que ocurrieron y siguen ocurriendo sin el consentimiento explícito de todos los representantes pertinentes de Ngäbe-Buglé, p. ej., el Congreso de Ngäbe-Buglé) está relacionada con el proceso de diálogo respaldado por el PNUD, la SECU ofrece la siguiente recomendación general: La OP PNUD debería analizar las medidas que puede adoptar para garantizar el cumplimiento de la DNUDPI y la conclusión relacionada del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas de que no debe procederse a la inundación de las tierras del pueblo Ngäbe sin un “acuerdo con las autoridades representativas de este pueblo en cuanto a las condiciones de tal inundación”. Por ejemplo, la OP PNUD puede avanzar con el estudio y el debate de las medidas propuestas, p. ej., reducir el nivel de agua para evitar el impacto en territorios de los demandantes y otros integrantes de la comunidad y asegurar ingresos en un fideicomiso para la comarca Ngäbe-Buglé, y podría solicitar asesoramiento de un organismo de la ONU que tenga el mandato de promover y supervisar el respeto por los derechos indígenas.
 - iii. Además, las siguientes recomendaciones más específicas se aplican a la participación del PNUD en futuras actividades, incluidas aquellas que estén relacionadas con el PHBB. Cabe resaltar que están por implementarse o se propusieron múltiples proyectos para la explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas en Panamá.
 - iv. Preparar un análisis sólido de actores clave que guíe las futuras participaciones del PNUD en actividades relacionadas con los pueblos indígenas para asegurar que las actividades del PNUD respeten los derechos, fortalezcan las instituciones

de los pueblos indígenas y sus propias estructuras y procesos de toma de decisiones, aseguren la atención a los derechos, puntos de vista y necesidades de las comunidades afectadas, y no incrementen las divisiones internas y entre las comunidades.

- v. Asegurar la aplicación de los procedimientos de diagnóstico para futuros proyectos y programas, y asegurar, para las actividades no detalladas en los programas, que los riesgos asociados con un sector de actividades determinado sean identificados durante la creación del programa. Cuando las actividades se detallan posteriormente, asegurar que se eviten o mitiguen de forma consistente con los SES los riesgos sociales y ambientales asociados con dichas actividades.
- vi. Asegurar que las actividades del PNUD sean consistentes con los hallazgos de organismos de la ONU, incluidos, para participaciones del PNUD relacionadas con el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, los hallazgos del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estas conclusiones se refieren a consultas firmes y la necesidad del consentimiento sin coerción, así como a la atención explícita y cuidadosa a los estándares y procedimientos sólidos cuando las actividades se relacionen con temas de interés público, por ejemplo, la conclusión de que “el Estado no debería permitir que los derechos territoriales de este pueblo se vean perjudicados de alguna forma, a menos de que sea necesario por causas de interés público que sean válidas desde una perspectiva de derechos humanos y, en esos casos, solo hasta que sea necesario y proporcional para ese propósito”.
- vii. Asegurar que los Planes de Participación de Actores y los Planes de Pueblos Indígenas se desarrollen de acuerdo con los requerimientos de los SES cuando las actividades del PNUD involucren a los pueblos indígenas y notificar al Gobierno de Panamá de que el PNUD debe cumplir con los SES del PNUD.
- viii. Asegurar la aplicación rigurosa de los requerimientos de los SES de transparencia e inclusión en las actividades del PNUD, incluidas las actividades en el contexto de diálogos.

II. Resumen

- 9. El 22 de agosto de 2017, la Oficina de Cumplimiento de los Estándares Sociales y Ambientales (SECU, por sus siglas en inglés) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) registró una denuncia presentada por la organización M10: MOVIMIENTO 10 DE ABRIL, situada en la comarca Ngäbe-Buglé (Panamá), concerniente a dos proyectos respaldados por el PNUD: “Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá” (en adelante “Proyecto MIRE”) y “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB” (en adelante “Programa MINGOB”). (<https://info.undp.org/sites/registry/secu/SECUPages/CaseDetail.aspx?ItemID=2>)
- 10. El documento de proyecto del Proyecto MIRE fue firmado por el PNUD el 28 de noviembre de 2014 (ID de concesión de Atlas: 00084302, ID del Proyecto: 00092385), con fecha de inicio en diciembre de 2014 y fecha de conclusión en diciembre de 2016, y un presupuesto de USD 926 497.00. El documento de proyecto del Programa

MINGOB fue firmado por el PNUD el 20 de mayo de 2015 (ID de concesión de Atlas: 00083709), sin fecha de inicio ni conclusión (pero durante el plazo del programa del país 2014-2019) y con un presupuesto de USD 65 402 369.81.²

11. El 25 de septiembre de 2017, la SECU determinó que la demanda cumplía con los criterios necesarios para que la SECU realice una investigación acerca del cumplimiento del PNUD con sus compromisos sociales y ambientales, y publicó la Determinación de Elegibilidad firmada en su registro público [aquí](#).
12. La SECU llevó a cabo una revisión de la documentación y viajó a Panamá del 9 al 13 de noviembre de 2017 con el fin de entrevistar a los demandantes, los funcionarios pertinentes del Gobierno, el Coordinador Residente de la ONU/Representante Residente del PNUD (CR ONU/RR PNUD, representados por la misma persona), el personal del PNUD, algunas de las autoridades tradicionales, por ejemplo, los Caciques y los miembros del Congreso de la comarca Ngäbe-Buglé, las asociaciones relevantes de la sociedad civil, los expertos técnicos y otros.
13. Este informe incluye lo siguiente: 1) resumen, 2) antecedentes e inquietudes que derivaron en la denuncia, 3) compromisos sociales y ambientales pertinentes en el contexto de este proyecto, 4) conclusiones relacionadas con la aplicación de estos compromisos y 5) recomendaciones.

III. Antecedentes e inquietudes que derivaron en la denuncia

14. En 2006, el Gobierno panameño seleccionó a la empresa panameña Generadora del Istmo S.A. Corporation (GENISA) para realizar un proyecto hidroeléctrico de 19 MW (proyecto hidroeléctrico Barro Blanco [PHBB]) en el río Tabasará, un río que recorre el territorio de la comarca Ngäbe-Buglé.³ La propuesta indicaba que la presa del PHBB sería construida aguas abajo, pero muy cerca de este territorio.
15. A partir de una evaluación de impacto ambiental encargada por GENISA en 2007, la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá (ANAM) aprobó el proyecto en 2008 y, a inicios de 2009, GENISA y el Gobierno de Panamá firmaron el contrato de concesión.⁴

² El 11 de septiembre de 2017, el Coordinador Residente de la ONU y el Representante Residente del PNUD en Panamá señalaron en su respuesta a una solicitud de información por parte de la SECU que “El PNUD también proporcionó apoyo logístico para el traslado de los representantes, los espacios, etcétera, a través de los proyectos PS 92046 ‘Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB’ y PS 00092385 ‘Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá’”.

³ De acuerdo con el informe de investigación ‘proyecto hidroeléctrico Barro Blanco’, publicado el 29 de mayo de 2015 por el Mecanismo Independiente de Quejas de FMO y DEG —el mecanismo de rendición de cuentas para dos de los bancos que financiaban el PHBB (la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo [DEG] y el Banco de Desarrollo de los Países Bajos [FMO])—, se había propuesto un proyecto hidroeléctrico mucho más grande para este sitio a finales de la década de 1990, pero fue abandonado al ver la oposición al proyecto (por el Movimiento M10 formado en respuesta e ese esfuerzo).

⁴ GENISA afirma que obtuvo el consentimiento válido de los pueblos indígenas para construir la presa (actas de la Mesa de Diálogo del 19 de marzo de 2015). Los pueblos indígenas rechazan la idea de que se haya dado el consentimiento válido (actas de la Mesa de Diálogo del 19 de marzo de 2015).

16. En mayo de 2009, GENISA solicitó una modificación del permiso para incrementar la capacidad de la presa a 28.8 megavatios de los 19 megavatios pactados (un incremento del 52 %), lo que aumentó el tamaño de la presa y el área de inundación. En enero de 2010, la ANAM aprobó la modificación, presuntamente basada en la ausencia de modificaciones significativas a la evaluación de impacto ambiental⁵ y, en enero 2011, el contrato de concesión fue modificado para incrementar la capacidad de la presa a 28.8 megavatios.
17. De acuerdo con un informe compartido con la SECU por el CR ONU/RR PNUD actual, “Conflicto por el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco. Origen, evolución y firma de acuerdos. Elaborado por el Sistema de las Naciones Unidas” (en adelante “Informe SNU”), la presa “requerirá la inundación de una superficie de 258.67 hectáreas para la operación del embalse en el río Tabasará y 5 hectáreas para la presa, la casa de máquinas y las obras complementarias...su embalse inundaría un área de aproximadamente seis hectáreas” de la comarca Ngäbe-Buglé, a pesar de que la presa está localizada fuera de esta región.⁶
18. En enero de 2011, dos bancos públicos europeos, la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG) y el Banco de Desarrollo de los Países Bajos (FMO) acordaron financiar el proyecto y, en 2011, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aprobó el préstamo al implementador del proyecto.
19. La construcción de la presa comenzó en febrero de 2011.
20. Desde la propuesta inicial hasta el proceso de diálogo controvertido en la denuncia ante la SECU, el proyecto fue cuestionado por la mayoría de los pueblos indígenas en la región del río Tabasará, incluidos no solo los demandantes, sino también otros habitantes indígenas y autoridades tradicionales, p. ej., los Caciques de la comarca Ngäbe-Buglé (la región indígena).⁷ En efecto, los diálogos en cuestión en esta denuncia son un reflejo de la fuerte oposición al proyecto por parte de los pueblos indígenas.

⁵ En un informe emitido por el Mecanismo Independiente de Quejas, el mecanismo de rendición de cuentas de dos de los bancos que financiaban el proyecto, FMO y DEG, se refleja que antes del 10 de julio de 2010 no se habían realizado otros análisis de impacto ambiental y social. Mecanismo Independiente de Quejas de FMO y DEG, Informe de Panel n.º 1, proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, Panamá, 29 mayo de 2015.

⁶ Al parecer, esta información procede de un informe elaborado por de la Mata y López, ‘Peritaje Independiente de la Presa de Barro Blanco, Panamá’, en 2013, donde se declara lo siguiente en los párrs. 21 y 22: ‘El proyecto hidroeléctrico Barro Blanco consiste en una central hidroeléctrica al pie de la presa, cuyas obras principales requerirán la inundación de una superficie de 258.67 hectáreas para la operación del embalse en el río Tabasará y de 5 hectáreas para la presa, la casa de máquinas y las obras complementarias. De acuerdo con la empresa a cargo del proyecto (GENISA), la capacidad instalada de la central hidroeléctrica se estima en 28.56 MW. El proyecto colinda con la comarca indígena Ngäbe-Buglé, y se estima que el área de embalse podría inundar permanentemente alrededor de 6 hectáreas de la región en sus áreas anexas, sin considerar las posibles inundaciones adicionales en tiempos de crecida (López 2013).

⁷ En 2009, M10 y otras organizaciones presentaron una queja ante el mecanismo de rendición de cuentas del Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuando este estaba evaluando su posible participación en el financiamiento del proyecto. Después de que GENISA retiró su solicitud de apoyo, la queja fue desestimada.

21. Durante este tiempo, segmentos clave de las poblaciones indígenas de Ngäbe-Buglé plantearon problemas significativos con el proyecto y, basándose en ellos, se opusieron al proyecto. Buscaron la asistencia o reparación de daños de diversas entidades, incluida la Organización de las Naciones Unidas, el Mecanismo Independiente de Quejas de FMO y DEG (el mecanismo de rendición de cuentas para dos de los bancos que financiaban el proyecto, FMO y DEG) y las cortes locales de Panamá (varias demandas). Además, llevaron a cabo varias protestas, entre las cuales hubo protestas que fueron violentas y ocasionaron heridas físicas y muertes.⁸ Una de estas propuestas exigió el paro temporal en la construcción de la presa en mayo de 2012.
22. Dentro de los problemas más significativos identificados se incluyen la realización de una evaluación ambiental y social inadecuada, la escasa transparencia, las consultas deficientes con los pueblos indígenas, la ausencia del consentimiento previo, libre e informado por parte de los pueblos indígenas de Ngäbe-Buglé para la ejecución del proyecto, y las medidas relacionadas, la falta de atención a los derechos de los manifestantes y otras inquietudes relacionadas con los derechos humanos. A pesar de que los pueblos indígenas de Ngäbe-Buglé no tuvieron éxito en todas sus demandas, varias de las entidades a las que se acercaron para solicitar apoyo reconocieron y confirmaron algunas deficiencias significativas (incluidas aquellas señaladas anteriormente).
23. La respuesta de la ONU al pedido de ayuda de los pueblos indígenas de Ngäbe-Buglé se tradujo en varias iniciativas financiadas por el PNUD: un estudio de la “Comisión Técnica” de mayo a agosto de 2012, una “Misión Conjunta de Verificación” en septiembre de 2012⁹ y un “peritaje independiente” detallado en 2013, llevado a cabo por el equipo experto integrado por Gonzalo Castro de la Mata y Luis López. Este equipo preparó el “Peritaje Independiente de la Presa de Barro Blanco, Panamá”, que incluyó un diagnóstico rural participativo, el análisis de los aspectos ecológicos y económicos del proyecto, y una simulación del flujo de aguas. Posteriormente, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, investigó en julio de 2013 y publicó un informe en 2014 donde se examinan los problemas relacionados con los derechos de los pueblos indígenas en Panamá.¹⁰ Ofreció recomendaciones específicas para el PHBB (descritas más adelante).
24. Uno de los objetivos del informe técnico financiado por el PNUD y preparado por de la Mata y López fue estudiar los factores ecológicos y económicos, así como las inquietudes sociales relacionadas, no se consideraron adecuadamente en la evaluación de impacto ambiental y social original, incluidas las inquietudes acerca del incremento en la producción de megavatios.¹¹

⁸ De acuerdo con un informe preparado por Anaya y de la Mata y López, ‘Peritaje Independiente de la Presa de Barro Blanco, Panamá’, 2013, las protestas se organizaron en respuesta a preocupaciones relacionadas con la explotación minera y la presa hidroeléctrica.

⁹ Las protestas en la presa (las cuales habían interrumpido la construcción en mayo de 2012) se suspendieron para permitir la inspección de la ONU.

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos, ‘Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya’. 3 julio de 2014.

¹¹ Todas las personas entrevistadas por la SECU reconocieron de forma similar que la evaluación de impacto original fue deficiente.

25. En el informe se señala lo siguiente en lo que respecta a las deficiencias de la evaluación de impacto original y la necesidad de considerar de manera más contundente los impactos para los pueblos Ngäbe-Buglé: “El proyecto colinda con la comarca indígena Ngäbe-Buglé, y se estima que el área de embalse podría inundar permanentemente alrededor de 6 hectáreas de la región en sus áreas anexas, sin considerar las posibles inundaciones adicionales en tiempos de crecida (López 2013). La falta de información clara sobre el proyecto y sus consecuencias para la población indígena de la comarca Ngäbe-Buglé ha causado varios conflictos en 2011 y 2012, entre ellos, las protestas que provocaron el cierre de la carretera Interamericana y la pérdida lamentable de vidas humanas”.¹²
26. En el informe, se señala que, si bien la presa no afectó la biodiversidad global, tuvo un “impacto real e importante” para la población indígena que vive en la zona. Además, se concluyó que “a la población local no se la había consultado de manera correcta”. Se identificaron varios impactos ecológicos potencialmente significativos que no se habían considerado como era debido, incluidos los impactos en el bosque de galería a lo largo del río, la biota acuática (particularmente en el movimiento de especies migratorias) y la cuenca del río. También se describieron las consecuencias para las comunidades, por ejemplo, “se perderán recursos naturales, como la madera, las plantas medicinales y otros cultivos usados por la comunidad. Con respecto a los recursos hidrobiológicos, se verá afectada la población de peces y crustáceos. Si bien el impacto neto no necesariamente representará una disminución en la biomasa acuática total, ya que ciertas especies serán favorecidas y reemplazarán a aquellas que serán desfavorecidas, estos cambios tendrán un impacto en el modo de vida tradicional del pueblo Ngäbe”. También se destacó que la inundación y el incremento en los niveles de agua pueden limitar el acceso y uso de los recursos naturales de los cuales dependen las comunidades. Finalmente, se señaló que “existen impactos intangibles relacionados con la cultura de la comunidad Ngäbe y su forma de vida tradicional. Entre estos, se identificó la alteración de los petroglifos de Quebrada Caña y Kiad, con los que la población Ngäbe mantiene una conexión cultural. Los efectos acumulativos de los cambios descritos en las características y el acceso a los recursos naturales también pueden tener consecuencias importantes en el estilo de vida y cultura de las tres comunidades Ngäbe”.
27. En el informe, se indicaron los siguientes requerimientos para realizar actividades de desarrollo en el área, “Cualquier oportunidad de desarrollo que se lleve a cabo exigirá una evaluación conjunta y un diálogo transparente y abierto para que dichas actividades respeten las legítimas aspiraciones y los valores tradicionales de estas comunidades. Estas acciones no pueden reemplazar de ningún modo las acciones de mitigación y compensación a las que la empresa está obligada para con las poblaciones afectadas sobre la base de los impactos identificados en este peritaje”.
28. Después del peritaje independiente de la ONU, el Sr. Anaya, Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, visitó Panamá en 2013 y entregó un informe a la Asamblea General de la ONU en julio de 2014.¹³

¹² de la Mata y López, ‘Peritaje Independiente de la Presa de Barro Blanco, Panamá’, 2013.

¹³ Consejo de Derechos Humanos, ‘Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya’. 3 julio de 2014.

29. De forma similar, concluyó que “no se consultó de manera adecuada” a la población Ngäbe y enfatizó las preocupaciones de los pueblos indígenas relacionadas con la energía hidroeléctrica y, en particular, con la presa del PHBB. Confirmó que, a pesar de que la presa se encuentra fuera del territorio de la comarca, el embalse inundaría tierras de un área anexa a la comarca y, por consiguiente, “tendría un impacto directo en algunos de los habitantes de la comarca”.
30. En el informe, se reconocieron deficiencias en el estudio de impacto ambiental aprobado por el Organismo Nacional del Medio Ambiente y se señaló que “dicho estudio generó preocupación, dado que no se evaluaron los impactos del proyecto en las tierras y territorios de los pueblos Ngäbe-Buglé” y que existen “irregularidades en los procesos empleados para obtener las autorizaciones de construcción de las centrales hidroeléctricas o en los procesos empleados para alcanzar un acuerdo sobre dichos proyectos”.¹⁴
31. De particular interés para el diálogo apoyado por el PNUD es la observación de que estas tensiones están directamente relacionadas con consultas inadecuadas, “Representantes del Gobierno y de los pueblos indígenas coinciden en que las deficiencias en el proceso de consulta han contribuido en gran parte a las tensiones existentes y al rechazo continuo del proyecto por parte del pueblo indígena Ngäbe”.
32. En este informe, se reconoce, al igual que la investigación independiente respaldada por la ONU, que existían conflictos significativos relacionados con la presa (así como con las actividades mineras dentro de la comarca). Los conflictos incluyeron protestas violentas en 2011 y 2012 que, finalmente, dieron lugar a una misión conjunta de verificación en 2012 con el fin de realizar un estudio preliminar del impacto del proyecto y, por lo tanto, del equipo de expertos internacionales apoyado por la ONU.¹⁵

¹⁴ En el informe de Anaya para el Consejo de Derechos Humanos, se destaca lo siguiente: ‘De manera generalizada, los pueblos indígenas afectados por estos proyectos alegan irregularidades en los procesos empleados para obtener las autorizaciones de construcción de las hidroeléctricas o en los procesos empleados para alcanzar un acuerdo sobre dichos proyectos. Se alega también una inadecuada distribución de los beneficios derivados de estos proyectos. Cabe notar que, en general, estos proyectos se están desarrollando fuera de los límites de las comarcas indígenas, pero tienen un impacto en las tierras reconocidas o reclamadas por los pueblos indígenas’. Las experiencias recientes sobre los proyectos hidroeléctricos en Panamá ponen de manifiesto las consecuencias de la falta de un marco adecuado para regular un proceso de consulta con las comunidades indígenas afectadas. Los procesos de consulta en los casos recientes han sido llevados a cabo de manera *ad hoc*, y tanto los representantes del Gobierno como de los pueblos indígenas han indicado que no han sido adecuados, en parte debido a que las empresas involucradas se han encargado de realizar las consultas y porque no han consultado con los pueblos afectados a través de sus propios representantes.

¹⁵ En el informe de Anaya, se describe lo siguiente: ‘42. Barro Blanco. El proyecto hidroeléctrico Barro Blanco... , actualmente en construcción, está ubicada fuera de la comarca Ngäbe-Buglé, pero su embalse inundaría tierras de un área anexa de la comarca con una afectación directa sobre algunos de los habitantes de la comarca. 43. Los conflictos alrededor de este proyecto comenzaron a inicios de 2011, cuando miembros del pueblo Ngäbe cerraron distintos puntos de la carretera Interamericana. El fin de las protestas llegó el 27 de febrero de 2011 con la firma del Acuerdo de San Félix entre el Gobierno y la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y del Derecho del Pueblo Ngäbe-Buglé y Campesino. El Gobierno se comprometió a impulsar la creación de una ley que prohibía la exploración y la explotación minera en la comarca Ngäbe-Buglé. Sin embargo, cuando el proyecto de ley fue aprobado por la Asamblea Nacional en el primer debate, se había eliminado el artículo del borrador que contemplaba la cancelación de concesiones mineras otorgadas a empresas

33. En el informe, se ofrecieron las siguientes dos recomendaciones específicas al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco:

“En vista de las recientes experiencias con el desarrollo de proyectos hidroeléctricos sin una consulta adecuada con las comunidades indígenas afectadas, como el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, establecer, en coordinación con los representantes indígenas, un marco para regular los procesos de consulta para aplicar en casos de proyectos hidroeléctricos y extractivos con efectos sobre los pueblos indígenas (párrs. 42 a 46)”.

“En lo que respecta al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, no se debería proceder a la inundación de las tierras del pueblo Ngäbe, ni afectar de otra manera sus tierras, sin un acuerdo previo con las autoridades representativas de este pueblo sobre las condiciones de tal inundación o afectación. Sin el acuerdo o consentimiento del pueblo Ngäbe, el Estado solo podría permitir la afectación a los derechos territoriales de este pueblo en virtud de un propósito público válido dentro del marco de derechos humanos, y solo en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional a ese propósito válido (párrs. 42 a 45)”.

34. El 29 de mayo de 2015, en el informe del Mecanismo Independiente de Quejas de FMO y DEG, se describieron deficiencias clave similares, entre las cuales, se destacó una evaluación inicial inadecuada de los posibles impactos para los pueblos indígenas, su patrimonio cultural, biodiversidad y ecosistema local. Con respecto a este último, el informe concluye, “el asunto de los bosques (de galería), su valor y su uso socioeconómico, sigue sin resolverse, y la incapacidad de finalizar la evaluación y poner en práctica las acciones adecuadas proviene de la imposibilidad de entrar en un diálogo saludable, y la consecuente incapacidad de realizar un análisis detallado y

ya vigentes dentro de la comarca, lo que generó nuevas protestas que conllevaron nuevamente al cierre de la carretera Interamericana en febrero de 2012. Durante las manifestaciones de febrero de 2012 fallecieron dos personas del pueblo Ngäbe. Aún no se completó la investigación sobre las circunstancias en las que estas muertes se produjeron. Los pueblos indígenas y varias organizaciones de la sociedad civil alegan también que varias niñas y mujeres fueron víctimas de violencia sexual, incluido un caso de violación, mientras las mujeres se encontraban detenidas por los agentes de policía. Estos casos también se encuentran en proceso de investigación... Tras la firma del denominado Acuerdo de San Lorenzo en febrero de 2012, el Gobierno, con la mediación de la Iglesia Católica y la participación del equipo de país de las Naciones Unidas en Panamá como observador, estableció dos mesas de diálogo con los representantes del pueblo Ngäbe para abordar los puntos de controversia persistentes, la ley de minería y el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco. El resultado de la mesa sobre la ley de minería fue el desarrollo y aprobación de la Ley n.º 11 de 2012 (véase el párr. 15 supra). En la mesa sobre la presa de Barro Blanco, las partes acordaron enviar una misión conjunta de verificación a la zona —con la participación de representantes del Estado, las Naciones Unidas y la comarca Ngäbe-Buglé— para examinar de manera preliminar los impactos del proyecto... En su informe de septiembre de 2012, la misión conjunta de verificación recomendó la formación de un peritaje independiente internacional, que fue llevado a cabo en julio y agosto de 2013 para examinar los aspectos hidráulicos, ecológicos y económicos del proyecto y desarrollar un diagnóstico rural participativo’. En el informe de de la Mata y López, se describieron de manera similar los conflictos relacionados con la presa: ‘La falta de información clara sobre el proyecto y sus consecuencias para la población indígena de la comarca Ngäbe-Buglé ha causado varios conflictos en 2011 y 2012, entre ellos, las protestas que provocaron el cierre de la carretera Interamericana y la pérdida lamentable de vidas humanas’.

visitas al bosque”.¹⁶ Además, el Mecanismo determinó que el FMO y la DEG debieron haber tomado medidas para responder a los hallazgos de la ONU acerca de los impactos en un número limitado de personas.

35. El Mecanismo se enfocó en cómo el FMO y la DEG realizaron consultas con las comunidades afectadas y halló lo siguiente: “Independientemente de la cuestión de la relación formal y la consulta con las estructuras representativas de la comarca, el Panel destaca dudas importantes que impiden determinar con claridad si los prestamistas estaban convencidos de que las consultas con las *comunidades afectadas* (énfasis añadido) se realizaron con el formato y la intensidad (negociaciones de buena fe) requeridos por la norma de desempeño 7 de la IFC. El Panel opina que los prestamistas no tomaron muy en serio la resistencia de las comunidades afectadas. Esto puede ser, hasta cierto punto, porque se había alcanzado un acuerdo legal entre PHBB y el consejo regional de la comarca, y eso fue considerado por los prestamistas como una solución suficiente. Sin embargo, en el informe del asesor independiente en asuntos ambientales y sociales sobre los pueblos indígenas, se documenta claramente que las comunidades afectadas de manera directa cuestionan la legitimidad de dichos acuerdos. Esto debería haber activado las etapas identificadas con posterioridad en este informe... En el informe del asesor independiente en asuntos ambientales y sociales sobre los pueblos indígenas, se concluye que no se tiene conocimiento de ningún plan para relacionarse con el pueblo Ngäbe en las comunidades afectadas. Esta conclusión debería haber sido tomada en serio por los prestamistas, que deberían haber insistido en aclarar el asunto con mayor rapidez y haber intentado implementar más opciones de consulta”.
36. Después de varios intentos fallidos por resolver las inquietudes relacionadas con el PHBB, los actores clave, como el Gobierno, el pueblo Ngäbe-Buglé, etcétera, el proceso de diálogo en cuestión en esta denuncia inició en febrero 2015.
37. Como se detalla más adelante, este proceso comprendió más de un diálogo. Se inició como una “Mesa de Diálogo” en febrero de 2015, cuando el PHBB estaba completado en un 95 %.¹⁷ Esta mesa concluyó en junio de 2015. Posteriormente, el 10 de agosto de 2015, el Gobierno y la Cacica General de la comarca Ngäbe-Buglé firmaron un acuerdo para crear el “Equipo Técnico Conjunto” y “continuar el proceso de diálogo”. El “Equipo Técnico Conjunto” comenzó a reunirse el 28 de septiembre de 2015 y al parecer concluyó su trabajo a finales de noviembre del mismo año. Más adelante (no hay documentos públicos que indiquen la fecha específica), el Gobierno y los Caciques de la comarca Ngäbe-Buglé (sin la participación de las comunidades directamente afectadas dentro del M10) comenzaron a reunirse y firmaron un “Acuerdo de la Mesa de Diálogo” el 17 de agosto de 2016 (detallado en los párrafos 103-108).
38. De acuerdo con el personal de la OP PNUD, el Gobierno panameño solicitó apoyo del Sistema de las Naciones Unidas para el proceso de diálogo completo, que comenzó en febrero de 2015 y terminó en agosto de 2016. La OP PNUD había participado en procesos de diálogo anteriores, había estado involucrada durante mucho tiempo en asuntos relacionados con los pueblos indígenas de Panamá y, en ese sentido, era un organismo acreditado. Se solicitó al CR ONU/RR PNUD de ese momento cofacilitar

¹⁶ Mecanismo Independiente de Quejas de FMO y DEG, Informe de Panel n.º 1, proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, Panamá, 29 mayo de 2015.

¹⁷ Actas de la Mesa de Diálogo, 5 de marzo de 2015.

este proceso con el Representante Regional para América Central de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH).

39. Un representante del PNUD entrevistado por la SECU describió la colaboración con la OACDH de la siguiente manera: “La participación de la OACDH en los diálogos fue fundamental, debido a que brindó la asistencia técnica necesaria al CR ONU/RR PNUD a lo largo del proceso para asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no fueron afectados de ninguna forma. Además, la OACDH también jugó un papel importante en asegurar que cualquier acuerdo que surja del proceso de diálogo cumpliera totalmente con los estándares nacionales e internacionales”.
40. La Representante Regional de la OACDH participó en este proceso hasta su retiro en diciembre de 2015. La participación del siguiente Representante Regional de la OACDH fue mucho más limitada que la de su predecesora, dado que solo asistió a una reunión de la Mesa de Diálogo en marzo 2016 y después dejó su puesto en junio 2016.¹⁸ De acuerdo con la OACDH, un representante de la OACDH estuvo presente en otras reuniones del comité técnico durante el diálogo que se mantuvo después de la Mesa de Diálogo que concluyó en mayo y junio de 2015.
41. El CR ONU/RR PNUD y el Representante Regional de la OACDH aceptaron la propuesta y llegaron a un acuerdo con el Gobierno Nacional y el pueblo Ngäbe-Buglé, incluidas las comunidades afectadas directamente, así como las autoridades indígenas tradicionales, por ejemplo, los Caciques, sobre el papel que la ONU iba a tener en la primera Mesa de Diálogo iniciada en febrero de 2015.
42. El PNUD proporcionó inicialmente apoyo técnico y financiero para todo el proceso de diálogo a través de dos proyectos: “Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá” (Proyecto MIRE), aprobado en 2014, y “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB” (Programa MINGOB), aprobado en 2015.¹⁹
43. El actual CR ONU/RR PNUD describió las disposiciones específicas en el documento de proyecto que respaldaban el proceso de diálogo: “El proceso de diálogo fue apoyado bajo la actividad ‘Las capacidades del Estado han sido fortalecidas para dar respuesta a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas’ (páginas 18 y 27, en el documento de proyecto Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB) y ‘Facilitados los insumos técnicos necesarios para

¹⁸ Según el Representante Regional de la OACDH, la Mesa de Diálogo de marzo se realizó en paralelo a otra reunión enfocada en Panamá y el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 169). Entre los comentarios que realiza la OACDH se encuentra el siguiente: ‘En términos generales, el informe está en lo correcto cuando menciona que la OACDH tuvo una participación activa en el proceso de diálogo entre febrero y mayo/junio de 2015, mientras que su participación fue más limitada en la segunda parte del proceso. La OACDH no participó en el acuerdo firmado en agosto de 2015 para continuar con el proceso y, además de la reunión mencionada en el informe, en 2016 participó en dos reuniones de la Comisión de Trabajo Conjunto. Sin embargo, la OACDH recibió información del PNUD sobre el desarrollo del proceso y tiene entendido que involucró a las autoridades tradicionales, incluidos los congresos de pueblos indígenas locales y generales. Por otra parte, se hicieron esfuerzos por incluir a los demandantes, así como por ampliar la participación de las comunidades afectadas’.

¹⁹ Esta información se envió a la SECU por correo electrónico el 18 de septiembre de 2017.

el desarrollo de las iniciativas estratégicas del MIRE y de las funciones asociadas a la Vicepresidenta', específicamente bajo la actividad 'La dirección y seguimiento de las mesas sectoriales de diálogo y consenso ya instaladas (salud, educación y empleo) y las que se decidan instalar en el marco de la política de diálogo y consenso del Gobierno'" (paginas 13, 14 y 27, en el documento de proyecto Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá).²⁰

44. Como se señaló en el párrafo anterior, los documentos de proyecto con los cuales se respalda el diálogo ocurrido no hacen referencia explícita a diálogos relacionados con el PHBB, sin embargo, sí hacen referencia a actividades para fortalecer las capacidades de instituciones nacionales a fin de mejorar la gobernanza de los territorios indígenas. También identifican "acuerdos" alcanzados como un indicador de éxito.
45. La OP PNUD afirma que el proceso de diálogo no fue cofacilitado por el PNUD. La OP describe que la ONU estuvo representada por el Coordinador Residente de la ONU (CR ONU) y el Representante Regional de la OACDH.²¹ En ese momento (al igual que ahora), el Coordinador Residente de la ONU para el Sistema de las Naciones Unidas también era el Representante Residente del PNUD (RR PNUD), en otras palabras, era tanto el CR ONU como el RR PNUD. La distinción entre el Sistema de la ONU y el PNUD probablemente no fue clara para la mayoría de los asistentes. En entrevistas con la SECU, la OP PNUD describió el papel del PNUD en relación con el CR ONU como difícil de distinguir en práctica; el CR ONU depende por completo del PNUD para ejercer sus funciones. El CR ONU cuenta principalmente con personal del PNUD para llevar a cabo sus esfuerzos; su salario es pagado por el PNUD. Todas las compras, reglas y regulaciones del personal, procedimientos/logística/finanzas, y políticas, estándares y procedimientos aplicables son gobernados por el PNUD.
46. Cada serie de actas para las diez reuniones de diálogo ocurridas del 21 de febrero al 18 de mayo de 2015 relata que el CR ONU/RR PNUD participó de manera explícita como representante del PNUD (es decir, figuraba como "Representante Residente del PNUD" o como "Representante del PNUD"). Otros empleados del PNUD, incluido el Coordinador del Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas del PNUD, asistieron a

²⁰ El CR ONU/RR PNUD envió esta información a la SECU por correo electrónico en septiembre de 2017. Sin embargo, en los comentarios sobre el proyecto de informe de la SECU, la OP PNUD aportó información diferente, incluido lo siguiente: 'El PNUD prestó su apoyo, principalmente, a través de dos proyectos: 1) "Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Originarios" (proyecto PS 84461) y 2) "Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá" (proyecto PS 92385). En ninguno de estos dos proyectos, debieron aplicarse los Estándares Sociales y Ambientales (SES, por sus siglas en inglés), dado que se firmaron antes de la presentación de los SES en enero de 2015. Estos dos proyectos cubrieron el 97 % de los gastos relacionados con las actividades del proceso de diálogo de Barro Blanco en 2015-2016. Sin embargo, es cierto que hay tres actividades, por la suma de USD 2000, que representan el 3 % de la suma total gastada en el proceso de diálogo, que se imputaron por error al proyecto "Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB" (proyecto PS 92046), aprobado en 2015, en el que sí debían aplicarse los SES. De todos modos, estos gastos imputados al Programa MINGOB, que se expresaron a través de esta suma irrisoria, fueron un error y no la norma'.

²¹ El PNUD, en sus comunicaciones ideales con la SECU, transmitió que el PNUD no tenía 'ningún papel' en el proceso de diálogo.

la mayoría de las mesas de diálogo, así como otras dos empleadas, identificadas como la “Secretaría Técnica del PNUD” en las actas del 19 de marzo de 2015. Varios otros empleados del PNUD estuvieron presentes al menos en una reunión.

47. En entrevistas con la SECU, la Oficina del PNUD en Panamá reconoció que, además de financiar varios aspectos del proceso de diálogo, por ejemplo, el transporte para las comunidades locales, el personal del PNUD proporcionó otros apoyos logísticos, incluidos la preparación y el envío de agendas y actas de las reuniones. Varios entrevistados describieron que el PNUD tuvo un papel importante, y un miembro de la Comisión de Gobierno lo describió como un “papel central muy importante”.
48. La OP PNUD no realizó diagnósticos para los documentos de proyecto del MIRE o MINGOB usando las herramientas de diagnóstico del PNUD que estaban en vigor cuando se firmaron los proyectos. Cuando el PNUD aprobó el primer proyecto, el Proyecto MIRE, en 2014, el Procedimiento de Diagnóstico Ambiental y Social (ESSP, por sus siglas en inglés) estaba en vigor y su aplicación era requerida. Cuando el PNUD aprobó el segundo proyecto, el Programa MINGOB, en 2015, el Procedimiento de Diagnóstico Social y Ambiental (SESP, por sus siglas en inglés) estaba en vigor y su aplicación era requerida. La OP PNUD indicó que, debido a que el PNUD estaba comenzando una nueva alianza y el proceso para crear el programa había estado en desarrollo desde hacía algún tiempo, tomaron la decisión de lidiar con los SES más adelante, cuando ocurriera una revisión sustancial del proyecto.
49. A pesar de que la OP PNUD no utilizó los ESSP y SESP para identificar posibles riesgos ambientales y sociales cuando los proyectos fueron aprobados, en una fecha posterior, el PNUD publicó respuestas cortas a algunas de las preguntas en el apartado “Estándares Sociales y Ambientales”, en la sección “Control de calidad” del sitio web del PNUD.
50. Para el proyecto MINGOB, esto incluyó las siguientes dos preguntas: “8. ¿El proyecto busca avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos usando un enfoque basado en derechos humanos?” y “9. ¿Están siendo gestionados y monitoreados los riesgos e impactos sociales y ambientales (incluidos aquellos relacionados con los derechos humanos, el género y el medio ambiente) de forma exitosa de acuerdo con el documento de proyecto y los planes de acción relevantes?”. La respuesta a ambas preguntas fue una referencia a una matriz de riesgo de una página que no menciona a los pueblos indígenas, los derechos humanos ni algún otro estándar social y ambiental.
51. Para el Proyecto MIRE, se incluyó una pregunta adicional “10. ¿Son correctamente evaluados y gestionados los problemas sociales y ambientales no anticipados que puedan surgir durante la implementación con planes de gestión relevantes y actualizados?”. Para la primera pregunta, la respuesta fue “El proyecto contempla dentro de sus actividades 1. Planificación, monitoreo e institucionalización de la posición de Panamá en el Consejo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Para la segunda y la tercera preguntas, la respuesta fue “no posee”, lo que sugiere que, presuntamente, no había impactos sociales o ambientales que debieran considerarse.

52. Durante (o después)²² de la Mesa de Diálogo en 2015, la OP PNUD preparó un “Análisis de Actores Clave... acerca de los actores indígenas en el conflicto de Barro Blanco”, informal, sin fecha y de dos páginas. En este se identifica al M10 como un grupo relevante dentro de la Comisión Indígena y Campesina, e indica que esta comisión es una de los “cuatro actores indígenas” en el conflicto. Y se describe al M10 de la siguiente manera: “organización que representa a las tres comunidades indígenas que se verán afectadas de manera directa por el espejo de agua de la central hidroeléctrica (Nuevo Palomar, Kiad y Quebrada Caña)”. Un “Mapa de Actores Clave” está adjunto al análisis, donde se detallan las relaciones entre los cuatro actores descritos de manera resumida en el análisis.
53. Los participantes de la Mesa de Diálogo, entre ellos, el Gobierno y los pueblos indígenas, prepararon una breve “Metodología Consensuada”, que se finalizó el 27 de febrero de 2015, para guiar la Mesa de Diálogo. En el “Objetivo” de la metodología, se describe que la Mesa de Diálogo se estableció para el diálogo y la reflexión a fin de 1) identificar coincidencias y diferencias sobre los puntos de controversia y 2) revelar posibles opciones de solución al conflicto existente entre el pueblo Ngäbe-Buglé y campesino y la empresa GENISA por el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco. No se preparó ningún otro marco de consulta formal.
54. En la “estructura de diálogo” especificada en la Metodología Consensuada, se describió que cada uno de los dos grandes grupos de este diálogo —el “Gobierno” y los “pueblos afectados”— tenía su propia comisión, una “Comisión de Alto Nivel de Gobierno” y una “Comisión Indígena”. Estas comisiones se crearon para “la identificación de opciones de solución”.
55. Los “temas para tratar” específicos en la metodología incluyen “incompatibilidades y compatibilidades del proyecto respecto al... sistema ambiental, desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo cultural... del pueblo Ngäbe-Buglé y campesino, conforme al ordenamiento jurídico y los derechos humanos” y la “solicitud del pueblo Ngäbe-Buglé y campesino de cancelar el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco y liberar el río Tabasará”.
56. En el Informe Anual Orientado a Resultados del PNUD (ROAR, por sus siglas en inglés) de 2015, que fue preparado por la OP PNUD, se brinda la siguiente descripción de la Metodología Consensuada y se enfatiza la atención a las comunidades indígenas afectadas: “A través de un proceso codiseñado, la metodología de diálogo se creó de manera conjunta para encontrar una solución al conflicto de Barro Blanco. Esta metodología está basada en una herramienta de diálogo sostenido con el objetivo de identificar similitudes y diferencias en los posibles impactos del proyecto a nivel ambiental, social, cultural y económico. Tanto la construcción conjunta de la metodología del proceso como la facilitación del PNUD a lo largo del proceso aseguraron la inclusión y participación activa de las comunidades indígenas *afectadas* (énfasis añadido), lo cual contribuyó a un acuerdo entre el Gobierno nacional y las autoridades indígenas tradicionales”.

²² Se le entregó una copia impresa del análisis a la SECU, pero no se especifica cuándo se preparó el documento. Sin embargo, se menciona lo siguiente: ‘La posición de la Comisión Indígena y Campesina se mantuvo constante a lo largo del proceso de diálogo en 2015, por lo que exigen cancelar el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco’.

57. De acuerdo con todos los entrevistados, todos los participantes indígenas del proceso de diálogo estuvieron de acuerdo en la composición de la Comisión Indígena y los procedimientos de la Mesa de Diálogo.
58. Según las actas de la primera reunión, el 21 de febrero de 2015, Ricardo Miranda (líder de M10 y miembro de una de las comunidades directamente afectadas) fue el “coordinador general” y “vocero”. Otros miembros de la Comisión incluyeron las autoridades tradicionales: los Caciques²³, el Alcalde de Muna, un diputado, los consejeros técnicos, entre otros. En las actas del 27 de febrero de 2015, la Comisión Indígena indicó: “Dejamos en claro quién sería el vocero, pero todos los que integran la Comisión son autoridades... Ricardo Miranda es el vocero, pero Chito podrá hablar sobre el tema”. La composición de la Comisión sufrió algunas variaciones entre febrero y mayo de 2015, pero Ricardo fungió como coordinador general hasta antes de las últimas dos reuniones del 4 y 18 de mayo de 2015, cuando se encontraba realizando un curso en Israel financiado por el Gobierno de Panamá. La Vicepresidenta de Panamá afirmó en la primera reunión: “Hemos aceptado que esta Comisión sea la que represente a la comarca”. El Congreso General del pueblo Ngäbe-Buglé nunca fue un miembro formal de la Comisión Indígena, y su participación fue debatida en varias de las reuniones.²⁴
59. La Comisión de Gobierno incluyó a la Vicepresidenta de Panamá y el Ministro de Relaciones Exteriores, el Jefe de la Oficina del Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro y Viceministro de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el Ministro de Seguridad, el Ministerio de Asuntos Indígenas, entre otros ministerios. La composición de la Comisión sufrió algunas variaciones entre febrero y mayo de 2015; no todos los ministerios y funcionarios participaron en cada reunión.
60. GENISA fue invitada a participar en las reuniones del 5 al 31 de marzo de 2015.
61. En las actas de la primera reunión del 21 de febrero de 2015, se describe a los participantes de las Naciones Unidas como: “El equipo de facilitación de la Organización de las Naciones Unidas integrado por: ... Representante del PNUD, ... Representante Regional de la OACNUDH, ... Representante Adjunto de la OACNUDH” y otros seis participantes de la ONU que al parecer tienen afiliación al PNUD.

²³ En la Ley n.º 10 del 7 de marzo de 1997, referida al establecimiento de la comarca Ngäbe-Buglé y otras medidas, *Gaceta Oficial* n.º 23242 (11 de marzo de 1997), se describen las funciones de los órganos representativos de la comarca. En ella, se especifica que los Caciques adoptan decisiones basándose en los debates con el pueblo Ngäbe-Buglé y sus intereses. Después de que los Caciques aprueban una medida determinada, se requiere la aprobación del Congreso General.

²⁴ En las actas de la reunión, se agregaron las siguientes declaraciones: “La Ley N.º 10 reconoce al Congreso General como el máximo órgano representativo del pueblo Ngäbe-Buglé. Como Estado, no podemos ignorar la participación del Congreso General. El Congreso General nos envió información sobre el proyecto hidroeléctrico. Expresaron su deseo de participar (declaración de la Comisión de Gobierno)”. “El Gobierno no puede decirle a la Comisión Indígena que el Congreso General debe participar. El Congreso General debe acudir a la Comisión Indígena. Hasta la fecha, no lo ha hecho. La decisión que tomamos en este caso es lo que el pueblo ya decidió (declaración de la Comisión Indígena)”.

62. La Mesa de Diálogo de febrero a mayo de 2015 fue, a decir de todos, completamente transparente e inclusiva. Las actas fueron escritas y publicadas, las reuniones eran abiertas al público, la mayoría de las reuniones se celebraron en Tolé y al menos algunas de ellas fueron transmitidas (reuniones fuera de Tolé), por ejemplo, la reunión realizada el 19 de marzo en la Ciudad de Panamá. En el acta de la reunión del 21 de febrero, se citan las palabras de la Vicepresidenta, quien afirma que “es importante la presencia de observadores para llegar a un acuerdo sólido, para que no haya reclamos...”. Destacó que, mientras la Comisión Indígena represente a la región, “creemos que es inapropiado no permitir que otras voces se expresen”. El acta del 27 de febrero refleja la solicitud de la Comisión Indígena por “respeto y transparencia. No hacer un sistema cerrado”.
63. Las actas de las reuniones reflejan que el pueblo Ngäbe-Buglé estaba participando en la Mesa de Diálogo con las expectativas de que el PHBB se cancele, y sería cancelado si las “incompatibilidades” identificadas durante el proceso de diálogo no tenían solución. Sus palabras durante la primera reunión del 21 de febrero de 2015 fueron las siguientes: “Queremos resaltar la parte donde la Vicepresidenta dice que es parte de nosotros. Si es así, hemos sido claros antes de que se pusiera un solo bloque. Lo que queremos es que se cancele el proyecto. Si es una de nosotros, pues bienvenida. De ser así, dirá lo mismo que nosotros: que el proyecto debe cancelarse”. En la segunda reunión del 27 de febrero, la Cacica General señala: “Las torres de transmisión de Barro Blanco se siguen construyendo, siguen haciendo casetas. Para garantizar este diálogo, el proyecto debe suspenderse por completo”. Varios de los entrevistados sugirieron que el alto en la construcción de la presa antes de las mesas de diálogo fue una buena señal para el pueblo Ngäbe-Buglé en relación con este tema, es decir, el pueblo Ngäbe-Buglé percibió que un alto en la construcción representaba la posibilidad de que se pudiera cancelar todo el proceso de construcción de la presa como resultado del diálogo. La Comisión Indígena enfatizó en varias de las reuniones que el proceso no debería ser una “negociación” sino un diálogo.
64. En respuesta, la Comisión de Gobierno describió, en varias de las reuniones, las responsabilidades tanto a las comunidades como a la compañía, y su deseo de encontrar soluciones para el proyecto. Por ejemplo, en la reunión del 21 de febrero de 2015, la Comisión de Gobierno expresó lo siguiente: “El Gobierno ha tomado medidas importantes para generar confianza. Por este motivo, el proyecto se ha paralizado temporalmente. Las personas que estamos aquí no estábamos antes. Darnos ese voto de confianza. El Gobierno tiene una responsabilidad que no puede evadir. La empresa está haciendo uso y ejerciendo sus derechos a interponer recursos legales... Es vital tomar en cuenta los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, buscar la paz social y la seguridad social. Este Gobierno no puede volver el tiempo atrás. Hoy no les puedo dar el derecho previo, libre e informado porque en este caso no es previo. Permítannos, en la realidad de hoy, cumplir con nuestro trabajo en el marco de los derechos, los suyos y los de otros... Lo que necesitamos es un diálogo, no una negociación”. El 9 de marzo de 2015, la Comisión de Gobierno indicó: “Hay mecanismos de presión sobre el Gobierno, tema de bancos, cartas. Tienen el derecho de hacerlo. El Gobierno recibe mucha presión por parte de la Comisión Indígena y la empresa. Buscamos una solución al *impasse* que tenemos en este momento. Tratemos de encontrar un área de común acuerdo”.
65. En varias de las reuniones, los participantes indígenas solicitaron respuestas acerca de la posibilidad de cancelar la presa, incluso en la segunda reunión del 27 de febrero

de 2015, en la cual uno de los participantes indígenas dio esta respuesta: “Tenemos más de 15 años en esta lucha. Seamos honestos y díganos cuanto antes lo que va a pasar... Queremos la cancelación de Barro Blanco porque esta empresa no consultó con nosotros... Decidamos si se cancelará o no, y dejemos de malgastar tantos papeles aquí”. El 9 de marzo de 2015, después de la sugerencia del Gobierno de buscar soluciones, la Comisión Indígena afirmó: “Esta es la quinta vez que nos sentamos a la Mesa y la población se pregunta cuál es el objetivo. Venimos por una respuesta. Queremos saber si el proyecto se va a cancelar o si se van a pronunciar en favor de la empresa, digan la verdad”. El 27 de marzo de 2015, la Comisión Indígena reiteró: “Con todo respeto, el objetivo de esta Mesa es clausurar el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco... Solo existe una solución, y es la cancelación del proyecto. Barro Blanco no es compatible con los intereses de la comunidad sobre la base de la ley y los derechos humanos... No toleraremos que esta decisión se prolongue más tiempo si van a decirnos que el proyecto no se interrumpirá... Nos traen aquí para entretenernos y terminar diciéndonos que el proyecto no puede cancelarse”. La Comisión Indígena reiteró sus solicitudes de cancelación del proyecto tanto el 30 de marzo como el 1 de abril de 2015.

66. En la reunión del 13 de marzo de 2015, los facilitadores señalaron que “En las discusiones preliminares que tuvimos con ambas Comisiones, se acordó que el diálogo se iba a regir sin condiciones previas ni imposiciones”.
67. En las reuniones mantenidas de marzo a abril, se debatieron problemas con el proyecto, incluidos, entre otros, los siguientes: consultas/consentimiento y evaluaciones de impacto inadecuadas que derivaron en la construcción de la presa; falta de claridad relacionada con las cotas mínima y máxima; preguntas sobre por qué se permitió que la presa pasara de 19 a 28 metros de altura sin realizar otra evaluación de impacto ambiental; preguntas constantes asociadas con la seguridad de la presa (por ejemplo, el contrafuerte izquierdo) y medidas necesarias para responder a los riesgos de seguridad; impactos en la cultura, por ejemplo, petroglifos, cementerios, etc.; pagos hechos a individuos por parte de la empresa; preguntas acerca de la “compatibilidad” de la presa con los derechos de las comunidades locales, e inquietudes sobre el uso de la fuerza, etc.
68. En las reuniones a las que asistió GENISA, la empresa dio su versión de los hechos, en otras palabras, que había ganado de buena fe el concurso para la construcción de la presa, en respuesta a una solicitud de propuestas del Gobierno; intentó cumplir con los requerimientos, pero estuvo de acuerdo en que varias de las medidas tomadas fueron inadecuadas, entre ellas, consultas y evaluaciones de impacto inadecuadas; estaba dispuesta a llevar a cabo otras medidas para encontrar una solución; pagó USD 700 000 al Gobierno de Panamá y exigiría una compensación si el proyecto era cancelado, y creía que el proyecto era “100 % compatible”.
69. El 16 de abril de 2015, después de varias reuniones para discutir estos problemas e “incompatibilidades”, la Comisión Indígena entregó un informe, el Informe Técnico Sistema Ambiental. En este informe, la Comisión detalló los motivos por los cuales sus expertos creían que el PHBB no era consistente con el bienestar y los derechos del pueblo Ngäbe-Buglé y, por lo tanto, no era compatible con los intereses de la comarca.
70. El 16 de abril de 2015, en la 9.ª reunión de la Mesa de Diálogo, la Comisión Indígena entregó formalmente su solicitud para la cancelación total del proyecto (después de

denunciar el anuncio público realizado por GENISA donde la empresa afirmaba que estaba finalizando la construcción y comenzando con las operaciones).

71. El 4 de mayo de 2015, en la 10.ª reunión de la Mesa de Diálogo, la Cacica General reiteró que “se entregaron todas las pruebas técnicas que demuestran las incompatibilidades entre el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco y los intereses del pueblo Ngäbe-Buglé. Aspiran a que los pueblos indígenas sean partícipes de su desarrollo y que este no sea impuesto”.
72. En esta misma reunión, los representantes de la ONU indicaron que “es importante buscar acuerdos que promueva, defiendan y garanticen el goce y pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, que son reconocidos por instrumentos jurídicos internacionales y por el mismo SNU. Estos acuerdos tienen que ver con la vida, la integridad, el territorio, los recursos naturales y los Gobiernos... El diálogo se entabló siguiendo los principios de respeto mutuo, igualdad de las partes, transparencia e imparcialidad. Las partes han mostrado su voluntad de cooperar, y el Gobierno detuvo, de manera temporal, todas las obras de construcción en el área. El diálogo ha contado con una metodología y estructura propias”.
73. En esta reunión, la Comisión de Gobierno (representada por la Vicepresidenta de Panamá) reconoció que “el reclamo de la comunidad es justo” y “recalcó el gran valor y la dignidad expuesta en la lucha por parte del pueblo Ngäbe-Buglé”. Expresó que el Gobierno tenía un dilema porque “no puede haber desarrollo sin energía”, pero GENISA había cometido errores y tenía limitaciones. También indicó la necesidad del Gobierno de “encontrar la forma de atender la solicitud del pueblo Ngäbe-Buglé, que es un reclamo legítimo, y cumplir con la responsabilidad del Gobierno nacional”. Después presentó una propuesta, ofreciendo “opciones para ser discutidas”. Describió las discusiones del Gobierno con los bancos (que financiaban el proyecto) para transferir la administración del proyecto a otra empresa. Esto solo ocurriría “después de consultarlo con la Comisión Indígena, sin imposición, porque el significado de vida digna o una solución a los temas culturales lo puede decir únicamente la comunidad”. “No se puede abandonar a las poblaciones y dejarlos negociar con una empresa. El Gobierno tiene que garantizar sus derechos”. Además, remarcó el compromiso que tiene el Gobierno con varias medidas, incluidos varios “compromisos inmediatos para asegurar que el proyecto pueda ser administrado de manera eficaz”, como establecer una nueva oficina de Gobierno cerca del lugar del proyecto, proporcionar apoyo administrativo al distrito de Muna para asegurar el cumplimiento de las normativas vigentes, establecer un proyecto de energía para la comarca y crear un plan de inversiones de USD 15 millones para mejorar la educación, los programas de reforestación, el servicio de agua potable y las vías de acceso en la comarca.
74. Por otro lado, señaló que “la situación es difícil y es necesario salir juntos de ella. Es verdad que la construcción de la presa está casi concluida, que se llevó a cabo sin realizar las debidas consultas y que la empresa ha cometido errores. ¿Cómo se puede anular el proyecto sin hacerle daño al país? Cualquier decisión tiene consecuencias, y Panamá puede afrontar demandas dentro y fuera del país. Hay inversionistas de Suecia y Holanda. ¿Cómo se puede compensar al pueblo Ngäbe-Buglé y campesino por los abusos cometidos contra ellos? Existe una posibilidad real de que los bancos que financian el proyecto retiren a la empresa, lo cual evitaría una demanda. Estos bancos deben enviar a un nuevo equipo aprobado por el Gobierno y la comunidad. Con un nuevo administrador, se tienen más opciones, como determinar que un porcentaje de

esa energía beneficie solo a los pueblos afectados y a la comarca, garantizar que el embalse no supere la cota 103, construir una planta de tratamiento de agua, introducir peces y garantizar la proteína animal. Deben discutirse varias opciones, por ende, instalaremos una oficina conjunta en el área”.

75. En las actas de las reuniones, se describe la siguiente respuesta, entre otras respuestas, por parte de la Comisión Indígena: “Suspende de manera definitiva el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco; el Gobierno debe dejar sin efecto el contrato de construcción con la empresa GENISA; no aceptamos otra empresa que dé continuidad al proyecto ni ningún tipo de negociación con los bancos; solicitamos que el destino del proyecto lo defina la Comisión Indígena conformada por las autoridades tradicionales y administrativas, las comunidades afectadas representadas por el M10 y los técnicos junto con el Gobierno nacional. La declaración fue firmada por la Cacica General Silvia Carrera; el Alcalde Rolando Carpintero; el Cacique Local Chito Gallardo, el representante del Movimiento 10 de abril, Manolo Miranda; el Cacique Regional de Kadri, Jeremías Montero y la Diputada Crescencia Prado”.
76. Al finalizar la reunión, la Comisión de Gobierno confirmó que “no puede suspender de manera definitiva el proyecto, dado que esta decisión le generaría al Estado panameño una demanda millonaria... Retirar a GENISA es lo correcto, pero falta buscar la forma que sea menos costosa para el Gobierno panameño”. La Comisión Indígena respondió “se ha demostrado la incompatibilidad del proyecto, no la de GENISA” y a pesar de que “se comprenden las preocupaciones del Gobierno”, las incompatibilidades del proyecto requieren su cancelación. Ambas partes aceptaron una propuesta para que los equipos técnicos de ambas comisiones cuantifiquen las posibles soluciones (en un período de 15 días, que debe ser confirmado).
77. En las actas de la 11.ª reunión de la Mesa de Diálogo del 18 de mayo de 2015, se refleja el deseo de la Comisión de Gobierno de “continuar dialogando mediante una mesa técnica” sin un cambio claro en la posición expuesta en reuniones previas, pero con la decisión de que GENISA “deje de administrar la construcción del PHBB... Que un tercero se encargue de la administración de la construcción del proyecto” y un “compromiso de trabajar junto con las comunidades indígena y campesina, así como con los accionistas del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, para resolver las incompatibilidades encontradas mediante la vía del diálogo”.
78. La Comisión Indígena rechazó la propuesta de continuar el diálogo a través de una “nueva mesa técnica” y citó “las medidas irrespetuosas de GENISA”, incluida la decisión de continuar con la construcción de la presa (no solamente la reparación del dique izquierdo) durante el proceso de diálogo. La Comisión Indígena indicó que sabe que “el Gobierno no puede cancelar una concesión, pero hubiera tenido que haberlo dicho desde un principio en vez de convocar una Mesa de Diálogo... El problema no es seleccionar un tercero, sino que se violaron los derechos de los pueblos indígenas y que el proyecto, finalmente, va a cancelarse...”. Además, “ha perdido la confianza en el Gobierno”. Después solicitó a las Naciones Unidas que “se pronuncie sobre el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco o que se eleve esta petición a la Asamblea General”.
79. El equipo de las Naciones Unidas concluyó la Mesa de Diálogo con los siguientes puntos: “no será posible programar una próxima reunión... la Mesa demostró las incompatibilidades y tiene una caracterización histórica... Las Naciones Unidas están dispuestas a reunirse individualmente con las comisiones, ya que ha concluido esta

etapa de diálogo y ha sido difícil resolver las diferencias de opinión”. El equipo añadió que “Las Naciones Unidas han insistido en la participación de los pueblos indígenas en cualquier proyecto que los afecte, no solo en el proceso de consulta, sino también para lograr un consentimiento previo, libre e informado. Las Naciones Unidas también cuentan con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y estuvieron trabajando con las comunidades indígenas durante los últimos 20 años para, finalmente, ratificar esta declaración en 2007. Las Naciones Unidas no fueron ni nunca serán parte de un esquema. Facilitamos la Mesa de Diálogo porque sostenemos que el diálogo puede conseguir buenos resultados, aun cuando no se alcance ningún consenso. Remarcó que el diálogo no implica llegar a un consenso; es un proceso de aprendizaje conjunto en el que pueden construirse puentes para salvar las diferencias de opinión. Las Naciones Unidas seguirán buscando que el Gobierno apruebe el Convenio 169 y que en cualquier proyecto futuro se lleve a cabo una consulta a los pueblos indígenas como un elemento clave para fortalecer la democracia y prevenir los conflictos sociales”. Los “siguientes pasos” identificados fueron que “las Naciones Unidas mantendrán reuniones bilaterales con ambas comisiones para evaluar posibles pasos a seguir”.

80. En la respuesta de la Oficina del PNUD en Panamá a la solicitud inicial de información por parte de la SECU, se corroboró que la Mesa de Diálogo “concluyó formalmente en junio de 2015”.
81. La OP PNUD reveló a la SECU que se llevaron a cabo dos reuniones de alto nivel el 2 y 25 de julio de 2015 “entre el Gobierno (con la presencia del Presidente y la Vicepresidenta de la República) y los representantes de la comarca Ngäbe-Buglé (incluidas las autoridades tradicionales y administrativas y el M10) para ‘reflexionar sobre las posibles alternativas para seguir adelante, que sean diferentes a las sugeridas en la Mesa de Diálogo’”. La OP PNUD indicó que el PNUD no estuvo involucrado activamente en esta etapa de “invitación” del proceso.
82. Las personas que trabajaban estrechamente con los demandantes le comentaron a la SECU que habían sido invitados todos aquellos que habían participado en la Mesa de Diálogo. El M10 asistió a la reunión del 2 de julio, pero no a la del 25 de julio, dada la postura adoptada por el Gobierno en relación con la presa. La SECU recibió la información de que cuando el M10 y sus partidarios descubrieron que el Gobierno tendría una reunión privada con las autoridades tradicionales el 25 de julio, organizaron manifestaciones de protesta durante la reunión. En varios periódicos, se publicaron artículos sobre las manifestaciones de protesta. En uno de estos artículos que la OP PNUD le envió a la SECU, se señala que hubo seis heridos y veinte detenidos, y la “intervención del Representante Residente de la Organización de las Naciones Unidas... permitió que se liberara a los detenidos”.²⁵ Los demandantes, asimismo, señalaron que el CR ONU/RR PNUD fue testigo de las manifestaciones de protesta.

²⁵ La SECU no pudo confirmar el número de personas que participaron en las manifestaciones. En uno de los artículos que la OP PNUD entregó a la SECU, se señala, sin embargo, que hubo seis lesiones y veinte detenidos. https://www.tvn-2.com/nacionales/provincias/Trastabilla-dialogo-Barro-Blanco-enfrentamientos_0_4262573737.html

83. El 10 de agosto de 2015, se firmó un nuevo acuerdo²⁶ entre el Presidente de la República de Panamá y la Cacica General para iniciar un nuevo diálogo con los Caciques del pueblo Ngäbe-Buglé y otros participantes, pero sin todos los organismos e individuos que anteriormente formaban parte de la “Comisión Indígena” que había sido avalada por todos los participantes en el proceso de diálogo del PHBB. Por ejemplo, el grupo no incluyó a miembros del M10 y al anterior “Coordinador” de la Comisión Indígena. Como se detalla más adelante, en el nuevo acuerdo, se mencionó cómo se ayudaría a los “afectados de manera directa”, pero no cómo se involucraría en el siguiente proceso de diálogo a las comunidades indígenas directamente afectadas ni cómo se las informaría sobre este proceso.
84. Un miembro de la Comisión de Gobierno caracterizó la Mesa de Diálogo anterior como “un proceso no democrático, buscaban el consenso” y cuando el M10 no quiso seguir participando en un proceso de diálogo después de que el Gobierno confirmó que la construcción de la presa no podía cancelarse, el proceso avanzó sin ellos.
85. En el informe del Sistema de Naciones Unidas (SNU) compartido con la SECU en respuesta a sus solicitudes de información, se describe que “ocurrieron divisiones internas dentro de la Comisión Indígena que propiciaron la conformación de una nueva Comisión Indígena integrada por las autoridades tradicionales de la comarca (la Cacica General, el Cacique Regional, el Cacique Local y el Presidente del Congreso local, acompañados por las autoridades administrativas, el Alcalde de Muna, los representantes del corregimiento, entre otros)”.
86. En el nuevo acuerdo del 10 de agosto de 2015 contraído para continuar con el proceso de diálogo, las partes realizaron varios compromisos conjuntos, entre ellos, “crear un equipo técnico conjunto para estudiar el problema actual con la presa... y, emitir una opinión sobre la situación exacta de estos asuntos”; “continuar con el proceso de diálogo sobre la viabilidad y factibilidad del proyecto a partir de las incompatibilidades debatidas durante la Mesa de Diálogo”; “analizar las opciones de solución sobre el futuro del proyecto, incluida la adquisición de la propiedad del proyecto hidroeléctrico Barro Blanco con justificación científica y financiera, bajo los principios de respeto por las comunidades, en especial, por aquellas directamente afectadas”, y “aceptar los resultados y conclusiones que arrojen los análisis realizados por el equipo técnico, como base de las decisiones sobre el futuro del proyecto”.
87. El Gobierno también realizó varios compromisos, a saber: “garantizar que se hagan los trabajos necesarios para estabilizar los estribos de la obra... de manera a evitar desastres y daños a las comunidades”; “finalizar todas las obras civiles, sin embargo, se evitaría todo tipo de trabajo de electromecánica” y a no inundar “el embalse ni iniciar operaciones en el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, hasta tanto no se haya alcanzado un acuerdo final entre las partes en conflicto sobre el futuro del proyecto, debidamente legitimado por las instituciones democráticas locales establecidas por la Ley”.²⁷

²⁶ El acuerdo se titula ‘El Gobierno de la República de Panamá y las autoridades tradicionales designadas por la legislación de la Comarca Ngäbe-Buglé, en vista del conflicto por el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco y a fin de continuar con el diálogo, acordaron lo siguiente’.

²⁷ El 31 de agosto de 2015, a los días de haberse llegado al acuerdo del 10 de agosto de 2015, el Gobierno de Panamá impuso a GENISA una multa de USD 775 200 por incumplimiento de su obligación de “negociación, reubicación e indemnización de los afectados por el proyecto

88. Además de estar integrada por otro tipo de representantes indígenas, en la Mesa de Diálogo posterior tampoco se empleó la Metodología Consensuada que se había acordado previamente con todos los participantes de la Mesa de Diálogo anterior iniciada en febrero de 2015. En esta metodología anterior, se describió que la estructura de diálogo involucraría, sobre todo, debates entre el “Gobierno: Comisión de Alto Nivel” y los “Pueblos Afectados: Comisión Indígena”. Como ya se señaló, la estructura de diálogo que empezó en agosto de 2015 no incluyó a los “Comisión Indígena de los pueblos afectados”, que había sido acordada por todos los participantes y había estado presidida por un miembro de M10, sino a las autoridades tradicionales, que eran una de las entidades claves de la Comisión Indígena. Además, la agenda de la Metodología Consensuada había abarcado el debate de la “solicitud del pueblo Ngäbe-Buglé y campesino de cancelar el proyecto Barro Blanco y liberar el río Tabasará”. La decisión del Gobierno durante la Mesa de Diálogo de seguir adelante con el proyecto y la decisión de la Comisión Indígena de no aceptar esta postura llevaron a ponerle punto final a la Mesa de Diálogo. Este tema no estuvo en el orden del día de la siguiente Mesa de Diálogo. Finalmente, en las “comunicaciones con el público general” de la Metodología Consensuada, se comprometió a todos los actores a “publicar una declaración conjunta al final de cada sesión”. No se entregó dicha declaración conjunta para los debates que se llevaron a cabo después de la Mesa de Diálogo.
89. El informe de las Naciones Unidas no indica que la OP PNUD o la OACDHUN haya realizado alguna evaluación de los riesgos sociales o de derechos humanos relacionados con la continuación del diálogo sin la anterior “Comisión Indígena” ni la acordada “Metodología Consensuada”. Como se señala en el párr. 51 de este informe, sin embargo, durante o después de la Mesa de Diálogo, el PNUD preparó un “Análisis breve sobre los actores en el conflicto de Barro Blanco” en el que se incluyeron varias observaciones pertinentes sobre la postura indígena y para su representación, incluida la siguiente: “La posición de la Comisión Indígena y Campesina se mantuvo constante a lo largo del proceso de diálogo en 2015, por lo que exigen cancelar el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco”. Además, “El Movimiento 10 de Abril fue fundado por las comunidades que viven en las cercanías del río Tabasará en el distrito de Muna. Esta organización que representa a las tres comunidades indígenas que se verán afectadas de manera directa por el espejo de agua de la central hidroeléctrica (Nuevo Palomar, Kiad y Quebrada Caña)”.
90. La OP PNUD señaló que, después de que se firmara el acuerdo del 10 de agosto de 2015 para continuar el diálogo, “se hicieron varios intentos por convencer al M10 para que vuelva a participar en la Mesa de Diálogo”, incluso mediante una reunión celebrada el 24 de agosto. En un artículo de periódico donde se describe esta reunión²⁸, se menciona que el M10 asistió a la reunión, expresó su descontento con el acuerdo y exigió la cancelación del proyecto.
91. El “Equipo Técnico Conjunto” se reunió por primera vez el 28 de septiembre de 2015. Se encontró en las oficinas del PNUD (y siguió reuniéndose en el mismo lugar en las

hidroeléctrico”. La Prensa, 24 de septiembre de 2015. Otra empresa, Hidráulica San José, fue sancionada con una multa de USD 450 000 por “descargas sin permiso” en una quebrada y por “falta de entrega de informes de seguimiento”.

²⁸ https://www.tvn-2.com/nacionales/provincias/Varela-indigenas-concenso-Barro-Blanco_0_4285071578.html

reuniones posteriores). De acuerdo con el informe del SNU, las reuniones del equipo técnico fueron una “primera fase” del nuevo proceso de diálogo. En los pueblos indígenas participantes, se encontraban varios de los miembros del equipo técnico anterior de la Mesa de Diálogo, pero no todos. Uno de los miembros no participantes indicó a la SECU que no continuará participando como miembro del equipo técnico, debido a que las comunidades afectadas habían decidido no participar.

92. El Gobierno de Panamá, en respuesta a una solicitud de información realizada el 5 de agosto de 2016 por parte de dos Relatores Especiales de la ONU, destacó el papel del PNUD en este proceso de diálogo y afirmó lo siguiente: “En la segunda fase de este proceso de diálogo, y de acuerdo con el primer punto del acuerdo firmado, se formó un equipo técnico integrado por participantes de ambas partes. El equipo técnico se conformó con representantes de las autoridades tradicionales indígenas, especialistas contratados por la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP) (en representación del Estado panameño) y facilitadores del PNUD”.²⁹
93. De acuerdo con la OACDHUN, su papel fue más limitado en esta fase del proceso de diálogo. Le precisó a la SECU que, además de participar en dos reuniones del equipo técnico, participó en una reunión importante relacionada con el diálogo después de junio de 2015 (posteriormente a la finalización de la anterior Mesa de Diálogo). Esta reunión se llevó a cabo en marzo, al margen de otra reunión enfocada en Panamá y el Convenio n.º 169 de la OIT.
94. A diferencia de la reunión previa, la reunión del Equipo Técnico Conjunto no estuvo abierta al público. Se le entregaron a la SECU las actas del 28 de septiembre de 2015 al 11 de noviembre de 2015 que habían sido preparadas por el PNUD. No es claro si estas actas se compartieron con el público inmediatamente después de que fueron redactadas o si alguna vez fueron publicadas.
95. En las actas, se especificó, entre otros temas, que las reuniones incluyeron discusiones relacionadas con solicitudes de información hacia GENISA, la decisión de que el PNUD sería el repositorio de información, inquietudes acerca de que GENISA no estaba proporcionando toda la información solicitada, planes para visitar la obra y un plan para hacer presentaciones a los firmantes del acuerdo del 10 de agosto el 10 de diciembre de 2015 y el 14 de enero de 2016.
96. El Equipo Técnico completó su trabajo en enero de 2016 con una presentación de sus hallazgos en Llano Ñopo.³⁰

²⁹ Los Relatores Especiales de la ONU, la Sra. Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Sr. John Knox, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a un medio ambiente saludable, escribieron al Gobierno de Panamá el 23 de junio de 2016 para solicitarle más información sobre el llenado de la presa y la represión de las protestas contra ello.

³⁰ De acuerdo con el informe del SNU, no solo desarrolló “un estudio de los estribos de la presa y la casa de máquinas, sino también llevó a cabo un estudio integral sobre la viabilidad técnica del proyecto, en el que se hizo hincapié en los diferentes aspectos del diseño y la construcción de la presa. El informe final arrojó claridad sobre el proyecto ya que concluyó que el PHBB fue diseñado y construido de acuerdo con las condiciones geológicas, topográficas e hidrológicas del sitio de la presa. El Equipo también recomendó realizar trabajos y correcciones adicionales menores”.

97. En relación con el diálogo ocurrido después de que el Equipo Técnico completó su trabajo, en el informe del SNU compartido con la SECU, se señala lo siguiente: “La segunda fase del proceso comenzó con el establecimiento de una Comisión Conjunta de Trabajo para, a partir de las incompatibilidades definidas por la Comisión de la Mesa de Diálogo de 2015, analizar las opciones de solución sobre el futuro del proyecto. Desde marzo hasta mayo de 2016, se mantuvo una serie de reuniones semanales para tratar las incompatibilidades en cuatro ejes fundamentales: ambiental, social, cultural y económico. El resultado de estas reuniones fue la elaboración de forma conjunta de cuatro documentos que contenían propuestas de acciones y recomendaciones para su aplicación. Estos documentos deben convertirse en la hoja de ruta para poder dar una respuesta a los impactos que el proyecto Barro Blanco tendrá en la cuenca del río Tabasará. En estos documentos, se encuentran recomendaciones dirigidas a recuperar el bosque de galería del área impactada, asegurar los usos sociales y productivos de los usuarios aguas abajo de la presa, no desarrollar ninguna otra estructura ni proyecto hidráulico en la cuenca y elaborar un Plan Integral de Desarrollo de la cuenca. Otro de los puntos destacables es que, en estos documentos, como también en el acuerdo, se establece que todos los acuerdos que se vayan logrando sean discutidos y aprobados por las instancias de decisión de la comarca, tal y como lo establece la Ley N.º 10 de 1997 y la Carta Orgánica de la Comarca”.
98. No se proporcionó a la SECU ninguna metodológica acordada para esta Comisión de Trabajo Conjunta. Esta comisión recibió el apoyo de la OP PNUD, pero ningún documento público así lo demuestra. La OP PNUD no compartió con la SECU ningún análisis de los potenciales riesgos sociales y relacionados con los derechos humanos.
99. No se anunciaron al público o a los miembros de la comunidad las reuniones que mantuvo la Comisión Conjunta de marzo a mayo de 2016, y las actas de las reuniones no están disponibles. Los demandantes afirmaron a la SECU que no se les proporcionó información sobre esas reuniones. Es más, no sabían cuándo ni dónde se desarrollarían. Un miembro de la Comisión de Gobierno compartió su creencia de que estas reuniones eran más transparentes porque el Gobierno visitó a comunidades de la comarca (incluso a aquellas que no fueron sugeridas por el M10) para conocer la opinión de las comunidades sobre estos problemas.
100. De acuerdo con el informe del SNU, “La tercera fase del proceso fue la creación de una Subcomisión Financiera encargada de analizar la situación financiera del proyecto. Se definió que el Estado podía adquirir la propiedad del proyecto con justificación científica y financiera. Gracias a los análisis llevados a cabo por esta subcomisión, liderada por el MEF, se pudo conocer con mayor detalle el valor real del proyecto y sus proyecciones de rentabilidad para el futuro”.
101. El 24 de mayo de 2016, GENISA comenzó con el llenado del embalse, lo que ocasionó la inundación del área y la realización de protestas significativas y algunas veces violentas que duraron semanas.
102. En un comunicado publicado en el sitio web del Gobierno panameño el 24 de agosto de 2016, se explicó que la inundación se había producido a raíz de un llenado de

prueba del embalse y se remarcó que se procedió a la reubicación de las personas potencialmente afectadas “para asegurar el respeto de sus derechos humanos”.³¹

103. Otros grupos e individuos indicaron que se habían violado los derechos humanos. Afirmaron que la inundación los había tomado por sorpresa, que ocurrió en la ausencia de un acuerdo con el pueblo Ngäbe-Buglé y, por lo tanto, no era consistente con uno de los hallazgos clave del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, donde se señalaba que dicho acuerdo era necesario. Precisarón que tampoco era consistente con el acuerdo del 10 de agosto de 2015 entre las autoridades tradicionales y el Gobierno, donde se especificó que dicha inundación no ocurriría “hasta tanto no se haya alcanzado un acuerdo final entre las partes en conflicto sobre el futuro del proyecto, debidamente legitimado por las instituciones democráticas locales establecidas por la Ley”.
104. De acuerdo con un informe preparado por la Red de Derechos Humanos de Panamá, el llenado del embalse comenzó el 24 de mayo de 2016. Destacó, “Un grupo conformado por la Policía Nacional, los Bomberos y SINAPROC” entraron en el sitio de la presa, llevaron a cabo el “desalojo del campamento Mama Tata” y realizaron el “traslado forzado de las personas” al Centro Misional Jesús Obrero en Tolé el 23 de mayo de 2016. Según las palabras de los testigos del desalojo citadas en el informe, “las personas desalojadas eran en gran parte mujeres y niños... entraron cuatro tractores y destruyeron las casas y la iglesia del campamento”.³² En el informe, se describieron cortes de carreteras, protestas y muchos arrestos. También se mencionó que la inundación afectó a la comarca, específicamente a la comunidad de Quebrada Caña, el 28 de mayo, y el M10 dio un ultimátum de 48 horas para que se abrieran las compuertas de Barro Blanco. Se mencionaron una serie de cortes de carreteras y protestas del 29 de mayo a mediados de junio, incluida “una protesta pacífica frente a las instituciones del PNUD en la Ciudad del Saber”. Por otra parte, se indicó que hubo varias reuniones, entre ellas, una con las Naciones Unidas en la comunidad de Kiad, llevada a cabo el 6 de junio, y visitas por parte del Ombudsman panameño.³³
105. Una asociación de la sociedad civil entrevistada por la SECU compartió que, a pesar de que el llenado pudo haber sido una prueba preliminar, causó la muerte de peces, vegetación y cultivos, así como afectó sitios patrimoniales en violación de los derechos humanos.
106. De acuerdo con los comentarios realizados por la OACDH sobre el proyecto de informe de la SECU, la OACDH percibió que el llenado se llevó a cabo “sin previo aviso”

³¹ Barro Blanco: La historia de un arduo proceso de diálogo, 24 de agosto de 2016. “Todas las personas que se encontraban en áreas inundables y de predios privados del proyecto hidroeléctrico fueron trasladadas el 23 de mayo por los estamentos de seguridad del Estado hacia el Centro Misional Jesús Obrero de Tolé” y “El 24 de mayo de 2016, se procedió a trasladar a un grupo de personas de la iglesia Mama Tata que se encontraban en las áreas inundables (estas personas no habitaban en el área del proyecto) dentro de los parámetros legales y asegurando el respeto de sus derechos humanos”.

³² Mariela Arce Olmedo Carrasquilla e Illeana Molo. Red de Derechos Humanos de Panamá. Informe de derechos humanos. Crisis de Barro Blanco: Llenado de la presa. Comarca Ngäbe-Bugle. Panamá. Fecha del trabajo de campo: 12-15 de junio de 2016. Período de investigación: 22 de mayo-15 de junio de 2016. Sin embargo, la SECU indica que el campamento de Mama Tata, al parecer, no se encontraba acampando en las tierras de la comarca.

³³ Id.

y la OACDH y el PNUD estaban preocupados por esta acción, “El 2 de junio de 2016, la OACDH, junto con el CR ONU/RR PNUD, participó en una reunión con el Gobierno y las autoridades indígenas donde se abordó el llenado sin previo aviso de la presa. Durante la reunión, tanto la OACDH como el CR ONU/RR PNUD expresaron su preocupación por la situación y resaltaron las recomendaciones hechas en 2013 por el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

107. El 8 de junio de 2016, el Gobierno (liderado por la Vicepresidenta) y las autoridades tradicionales de la comarca se reunieron en Tolé para discutir los problemas relacionados con el llenado de la presa y el diálogo. En los artículos de periódicos, se describen varios de los resultados. Uno de los resultados principales fue el rechazo de las autoridades tradicionales de la propuesta del Gobierno para otorgar la administración del proyecto a un nuevo grupo y explorar mecanismos para garantizar beneficios económicos para la “comarca y las partes afectadas”, a cambio del compromiso de las comunidades de permitir el llenado inicial de la presa (para “el único propósito de demostrar que el proyecto funciona”) y reconocer que el avance en los compromisos del Gobierno “sientan las bases para la autorización de la puesta en operación del proyecto”.³⁴De acuerdo con los artículos, los participantes indígenas (sin especificar) presentes en la reunión mantuvieron la posición de que el proyecto debía cancelarse, el Gobierno acordó mantener las pruebas hasta la “cota 87” en respuesta a las preocupaciones expresadas por la comarca, y las autoridades tradicionales y el Gobierno aceptaron continuar con el proceso de diálogo. En relación con el llenado que se había iniciado el 24 de mayo, y que causó protestas, según las palabras de la Vicepresidenta, se declaró que el llenado de prueba era necesario para que GENISA pudiera abandonar el proyecto y, por este motivo, la ASEP dio su autorización para llenar el embalse.
108. El 23 de junio de 2016, los Relatores Especiales de la ONU, incluidos el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator Especial sobre el derecho a un medio ambiente saludable, escribieron al Gobierno de Panamá para solicitarle más información sobre el llenado de la presa y la represión de las protestas.³⁵
109. El Gobierno de Panamá respondió que el llenado era una prueba necesaria, que a las autoridades tradicionales se les había comunicado sobre su realización y que las entidades gubernamentales autorizaron el llenado, “En cuanto al proceso de prueba en el embalse, esta fue una decisión técnica que tomaron la Empresa de Transmisión Eléctrica y la ASEP después de que se habían hecho avances significativos en las mesas de diálogo técnica y financiera, que no estuvieron relacionadas con el acuerdo celebrado el 10 de agosto de 2015. Se informó sobre el proceso de prueba a las autoridades tradicionales en la comarca Ngäbe-Buglé, así como a varias comunidades aledañas, como Cerro Algodón, Llano Culebra, Nuevo Palomar y Emergilda, y Nancito y Cogle. Se señaló que el objetivo de esta prueba era asegurar el correcto funcionamiento del proyecto y, por ende, era necesario reubicar a las comunidades que vivan en el área de inundación... Las entidades mencionadas autorizaron a GENISA a iniciar la prueba de llenado del 24 de mayo al 3 de agosto de 2016. Esta

³⁴ Nimay González. Telemetro, 8 de junio de 2016. “Sin lograr acuerdo culmina reunión sobre Barro Blanco, diálogo continúa”.

³⁵

autorización se otorgó con el único objetivo de determinar el correcto funcionamiento del proyecto y tomar una decisión sobre su futuro. La prueba de llenado será temporal y permitirá examinar los componentes de la central hidroeléctrica y su posible conexión al Sistema Eléctrico Nacional”.³⁶

110. En la respuesta del Gobierno a la solicitud de información que habían hecho los Relatores Especiales de la ONU, también se señaló que, después de la prueba de llenado, “se observaron efectos negativos para las comunidades”, lo que llevó al Gobierno a tomar la decisión de mantener la inundación a los 87.50 metros sobre el nivel del mar hasta que se alcanzara un acuerdo.
111. El Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) de Panamá explicó a la SECU que la autorización otorgada por la ASEP para llenar el embalse (y, como resultado, inundar tierras de la comarca) era ilegal debido a que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá había emitido una resolución el 5 de junio de 2014 donde se suspendían los efectos de una “servidumbre forzada”³⁷ anterior de la ASEP contra Manolo Miranda por tierras de la comarca donde se había ampliado la construcción de la presa. En otras palabras, el intento del anterior Gobierno de expropiar las tierras de Manolo Miranda para permitir su inundación estaba pendiente ante la Corte; la servidumbre forzada de la ASEP había sido suspendida durante ese tiempo y, como resultado, la decisión de la ASEP de inundar esas tierras era, de acuerdo con el CIAM, ilegal.
112. La inundación de prueba se realizó nuevamente en agosto de 2016. Aunque en un informe de Global Sisters, así como en la descripción que le realizó a la SECU un miembro de la Comisión Indígena, se menciona que esto ocurrió tres días antes de la ceremonia de firma, la OP PNUD señala que no existen pruebas de este evento por parte de la Autoridad de Servicios Públicos (ASEP), el organismo responsable de aprobar la inundación de prueba, ni tampoco de otras fuentes independientes.³⁸ Si bien no está claro si la inundación se efectuó antes de la ceremonia de firma, no cabe duda de que ocurrió posteriormente.
113. De acuerdo con el informe del SNU, “durante los meses de junio, julio y agosto de 2016 se realizaron una serie de reuniones con el objetivo de elaborar conjuntamente un documento de acuerdo que recogiera todos los acuerdos alcanzados los meses

³⁶ En la respuesta, se destaca, asimismo, “La Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP) explicó que las comunidades asentadas en el nivel máximo de agua no se verán perjudicadas con la inundación, que el llenado temporal causará la inundación de un poco menos de seis hectáreas en las áreas aledañas a la comarca Ngäbe-Buglé y que se inundará un total de 250 hectáreas en el nivel máximo de agua, para lo cual se seguirá el protocolo adecuado que estará supervisado por las autoridades nacionales”... El 9 de junio de 2016, mediante la nota DSAN-1573, la ASEP detuvo la prueba de llenado debido a las siguientes cuestiones: “Durante la visita de ayer al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, la Comisión de Alto Nivel observó los efectos negativos de las pruebas de llenado para las comunidades cercanas al área de inundación. Comunicó que la prueba de llenado para evaluar la estructura de la presa... debía detenerse a los 87.50 metros sobre el nivel del mar” hasta que se llegara a un acuerdo.

³⁷ Resolución AN N.º 6103-ELEC de 22 de abril de 2013.

³⁸ Tracy L. Barnett. Global Sisters Report, 29 de marzo de 2017. “A Wall in Their River: Flooded Ngäbe Communities Continue to Fight Dam”.

previos”. En el informe no se describe quién participó o dónde se llevaron a cabo las reuniones, y las actas de estas reuniones no están disponibles.

114. En una descripción breve del sitio web del Gobierno panameño se menciona: “Se intentó un acercamiento al grupo ambiental conocido como Movimiento 10 de abril (M10) para informarles sobre el proceso hasta ese momento y no mostraron interés”.³⁹ Un miembro de la Comisión de Gobierno expresó a la SECU: “El M10 fue invitado a participar en la segunda fase de la comisión de diálogo, pero rechazaron la invitación”. Los demandantes del M10 indicaron a la SECU que no se les proporcionó información acerca de estas reuniones, y que no sabían nada del documento de acuerdo que se había firmado.
115. En el informe del SNU también se indica: “Este documento de acuerdo pudo, finalmente, consensuarse en una reunión que contó con la presencia del Presidente y la Vicepresidenta de la República, celebrada el 17 de agosto de 2016 en las instalaciones de la Presidencia. Por parte de las autoridades tradicionales, participaron la Cacica General, el Cacique Regional y el Cacique Local, junto con el resto de autoridades y dirigentes de la comarca que integraban la Comisión Indígena. La firma oficial del acuerdo se llevó a cabo el 22 de agosto en Llano Tugrí, en la comarca Ngäbe-Buglé. Durante la firma del acuerdo, varias personas integrantes del M10, organización que demanda la cancelación del proyecto, junto con otro grupo de personas, protagonizaron altercados con el fin de que la firma no se llevara a cabo. Al fin y al cabo, tras horas de demora, tuvo lugar la firma del documento. Por parte del Gobierno Nacional, estampó su firma el Presidente de la República, el Sr. Juan Carlos Varela, mientras que por parte de la comarca Ngäbe-Buglé, la encargada de firmar el acuerdo fue la Cacica General Silvia Carrera”.
116. A pesar de la observación realizada por el SNU de que “el documento de acuerdo fue por fin aprobado en la reunión del 17 de agosto de 2016”, según la opinión de la mayoría, no recibió la ratificación necesaria conforme a la “Carta Orgánica”, la ley que determina las funciones de los órganos representativos de la comarca, ni se especificó en el documento de acuerdo. La “Carta Orgánica” (a través de la Ley N.º 10) exige que los documentos aprobados por los Caciques también estén aprobados por el Congreso General para que puedan entrar en vigor. En el documento de acuerdo, se especifica: “Las partes acuerdan que el medio para hacer cumplir estos acuerdos será por Decreto del Poder Ejecutivo. El Congreso General de Ngäbe-Buglé debe ratificar el acuerdo para poder promulgar dicho decreto”. El documento se envió al Congreso General, pero no fue ratificado por este organismo.⁴⁰
117. El M10 y otros entrevistados indicaron a la SECU que las protestas durante la ceremonia de firma comenzaron de manera pacífica, pero después se tornaron

³⁹ Barro Blanco: La historia de un arduo proceso de Diálogo, 24 de agosto de 2016.

⁴⁰ La mayoría de los entrevistados, incluida la OP PNUD, estuvieron de acuerdo en que el Congreso General no había ratificado el acuerdo en el momento en que la SECU había realizado su investigación de campo. Desde entonces, la SECU no recibió ninguna confirmación de que el acuerdo se haya ratificado. Aunque dos miembros de la Comisión de Gobierno entrevistados por la SECU se mostraron convencidos de que el Congreso General había firmado el acuerdo, el Presidente del Congreso General declaró a la SECU que el Congreso no lo ha firmado. Otro entrevistado afirmó a la SECU que los caciques decidieron firmar porque el Congreso estaba dividido, es decir, existían dos Congresos, por lo tanto, no era posible contar con una toma de decisión por parte del Congreso.

violentas y duraron por varias horas. Los funcionarios del PNUD que asistieron al evento comentaron que las protestas siempre fueron violentas. El M10 afirmó que el CR ONU/RR PNUD fue testigo de la violencia. Durante un tiempo, los manifestantes impidieron que los caciques firmen el acuerdo. Al final, la ceremonia se realizó en un lugar donde los firmantes pudieran firmar.

118. En el informe del SNU, se describe que “los puntos principales del acuerdo” son los siguientes: “1. La retirada de GENISA de la operación del proyecto hidroeléctrico; 2. La creación de un fondo fideicomiso que contará con el 15 % de los ingresos anuales producidos por el proyecto hidroeléctrico para el desarrollo de actividades de desarrollo en la cuenca del río Tabasará y en la comarca; 3. Garantizar a los afectados directos las indemnizaciones adecuadas que incluyan el reasentamiento y tierras de igual o mayor valor de las afectadas. Estas indemnizaciones deberán tomarse de común acuerdo con los afectados; 4. Cancelar cualquier concesión hidroeléctrica que pudiera existir en la cuenca del río Tabasará. Para las futuras concesiones, será necesario contar previamente con la autorización de las autoridades y estructuras tradicionales de la comarca, a través de un proceso de consulta; 5. El Gobierno Nacional se compromete a implementar todas las acciones identificadas en los documentos de incompatibilidades sociales, económicas, culturales y ambientales elaborados por la Mesa durante los meses de marzo a mayo de 2016”.
119. El CR ONU/RR PNUD asistió a la ceremonia y firmó el acuerdo como “Coordinador Residente de la ONU, testigo de honor”. Varios entrevistados y artículos de periódico indicaron que se percibió que la ONU “elogiaba” el acuerdo.⁴¹ Ninguna persona de la OACDH asistió a la ceremonia. Además de la firma de la Cacica General Silvia Carrera, también firmaron el Cacique Local Chito Gallardo y el Cacique Regional Jeremías Montero. El Presidente del Congreso General, Demesio Cases, asistió a la ceremonia, pero no firmó el documento.
120. En el artículo de Global Sisters Report de 2017, se hizo referencia a una entrevista en persona con la Cacica General, donde se indicó que, si bien había sido una firme opositora al proyecto, “algo cambió desde agosto pasado cuando firmó el acuerdo”. En el artículo, se detalla que “firmó el documento porque la presa estaba terminada y sintió que era su responsabilidad negociar algunos beneficios para la comarca”.⁴²
121. Dos participantes indígenas del segundo proceso de diálogo (después de la conclusión de la Mesa de Diálogo) le comentaron a la SECU que, después de la prueba de llenado, no pareció haber más elección que obtener algunos beneficios.
122. Otro líder indígena que firmó el acuerdo describió una preocupación por los “intereses sociales” de la comunidad en general y señaló que muchos miembros de la comunidad (ajenos al M10) apoyan el acuerdo. Sin embargo, este individuo aceptó que la ratificación del Congreso es necesaria para la finalización del acuerdo y esta aún no ha ocurrido.
123. La OP PNUD indicó que ya no está involucrada en diálogos u otros esfuerzos relacionados con el PHBB. Un representante del Gobierno describió que un miembro

⁴¹ <http://www.newsroompanama.com/news/panama/un-lauds-barro-blanco-agreement>

⁴² Tracy L. Barnett. Global Sisters Report, 29 de marzo de 2017. “A Wall in Their River: Flooded Ngäbe Communities Continue to Fight Dam”.

del personal de la OP PNUD está trabajando en un proyecto apoyado por el PNUD para desarrollar un plan de desarrollo detallado para los pueblos indígenas y un marco de gobernanza, pero que el PNUD no tiene una persona asignada al PHBB específicamente.

124. En el informe de Global Sisters Report, se menciona que, desde la firma del documento de acuerdo, el M10 solicitó que al menos “los niveles del embalse se reduzcan por debajo de los límites del territorio Ngäbe. No es suficiente reparar el daño o nivelar el río, pero es una solución con la que pueden vivir”.⁴³

IV. Compromisos sociales y ambientales del PNUD

125. Desde 2014, el PNUD requiere que su personal realice un diagnóstico a los proyectos con el fin de identificar riesgos relacionados con los derechos humanos y el medio ambiente, y llevar a cabo evaluaciones adicionales y las medidas necesarias para responder a estos riesgos.
126. El Procedimiento de Diagnóstico Ambiental y Social (ESSP, por sus siglas en inglés) fue la primera herramienta desarrollada para ayudar al personal del PNUD a realizar este diagnóstico. En 2015, el Procedimiento de Diagnóstico Social y Ambiental (SESP, por sus siglas en inglés) reemplazó al ESSP. El diagnóstico llevado a cabo con estas herramientas considera riesgos e impactos potenciales asociados con las actividades descritas en la documentación del proyecto e “incluye la revisión de los posibles impactos directos e indirectos que puedan producirse en la zona de influencia del proyecto”.
127. Ambas herramientas permiten al personal del PNUD identificar los riesgos relacionados con las actividades que involucran a los pueblos indígenas.
128. Las preguntas de diagnóstico del SESP ligadas a las interacciones con los pueblos indígenas y otras comunidades locales, y pertinentes en el contexto del diálogo apoyado por el PNUD, incluyen las siguientes: “¿Puede el proyecto traducirse en impactos adversos relativos con el disfrute de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales o culturales) de la población afectada y, en particular, de los grupos marginados? Habiendo tenido la oportunidad de hacerlo, ¿las comunidades o individuos locales han planteado inquietudes en materia de derechos humanos con respecto al proyecto durante el proceso de involucramiento de los actores claves? ¿Hay algún riesgo de que el proyecto agrave conflictos o genere violencia entre las comunidades e individuos afectados? ¿Conducirá el proyecto que se propone a intervenciones que podrían afectar negativamente sitios, estructuras u objetos de valor histórico, cultural, artístico, tradicional o religioso, o patrimonio cultural intangible (por ejemplo, conocimientos, innovaciones, prácticas)?”. El ESSP contiene preguntas similares.
129. Si la respuesta a esas preguntas es “Sí”, existen riesgos para considerar. En el caso de los proyectos con respuestas afirmativas y que involucren a los pueblos indígenas, el PNUD debe realizar evaluaciones adicionales/revisiones de impactos potenciales a

⁴³ Id.

estas comunidades y tomar las medidas necesarias para evitar y mitigar dichos impactos.

130. Las medidas que el personal del PNUD debe tomar se reflejan en los Estándares Sociales y Ambientales (SES, por sus siglas en inglés) del PNUD para los proyectos aprobados el 1 de enero de 2015 y después de esa fecha, así como en la introducción a las Políticas y Procedimientos de Operaciones y Programas (POPP, por sus siglas en inglés) del PNUD para proyectos aprobados antes del 1 de enero de 2015.⁴⁴ Las áreas temáticas cubiertas por estos estándares son muy similares e incluyen el respeto por los derechos humanos y de los pueblos indígenas, el cumplimiento con las leyes nacionales e internacionales, la participación eficaz e informada de los actores en la formulación y la implementación de los programas y los proyectos, la transparencia, la inclusión, etc.
131. En el Estándar 6, se describen los requerimientos para los proyectos aprobados después del 1 de enero de 2015. En este estándar, se enfatiza la necesidad de realizar evaluaciones o revisiones adicionales cuando los derechos y recursos de los pueblos indígenas puedan verse afectados, y se establece, “10. Estudio previo del impacto ambiental y social: todos los proyectos que puedan afectar los derechos, tierras, recursos y territorios de los pueblos indígenas deben someterse a un examen o evaluación previa de los posibles impactos y beneficios. Los proyectos que impliquen potenciales impactos adversos importantes estarán sujetos a una evaluación social y ambiental completa llevada a cabo por una entidad independiente capaz. Las revisiones y evaluaciones se realizarán en forma transparente y con la participación plena, eficaz y significativa de los pueblos indígenas involucrados”.⁴⁵ La nota al pie 75 de los SES establece, “Para proyectos que no generen impactos adversos sobre los derechos, tierras, recursos y territorios de los pueblos indígenas, pero que aun así los afecten de alguna forma, el PNUD garantizará el examen de dichos proyectos a fin de identificar cualquier otro impacto posible. Las revisiones pueden tomar la forma de una evaluación limitada del impacto social y ambiental, una evaluación social o un plan de mitigación y gestión”.
132. Este énfasis en las revisiones y evaluaciones de los posibles impactos y beneficios responde a los objetivos establecidos en el Estándar 6 de los SES de “garantizar que los proyectos del PNUD que puedan generar impactos sobre los pueblos indígenas se diseñen en un espíritu de colaboración con estos, con su participación plena y eficaz, con el objetivo de asegurar su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en las circunstancias en que puedan verse afectados sus derechos, tierras, recursos, territorios y medios de vida tradicionales... Promover un mayor control y gestión por parte de los pueblos indígenas sobre los avances que los afecten, lo que incluye sus tierras, recursos y territorios, para garantizar la concordancia de los proyectos con la

⁴⁴ En lo referente a los párrafos pertinentes que figuran en la introducción a las POPP, se puede mencionar el siguiente: “El PNUD se esforzará por garantizar que sus programas y proyectos: no participen deliberadamente en programas o proyectos que vayan en contra de las leyes nacionales o internacionales; aseguren la participación eficaz e informada de los actores en la formulación y la implementación de los programas y proyectos...; respeten y promuevan los principios de derechos humanos de transparencia, rendición de cuentas, inclusión, participación, no discriminación, igualdad y el estado de derecho, así como los estándares que se deriven de las normas internacionales de derechos humanos”.

⁴⁵ Estándar 6 de los SES, párr. 10.

visión distintiva y las prioridades de desarrollo que los pueblos indígenas identifiquen... Evitar los impactos adversos sobre los derechos de los pueblos indígenas, sus tierras, recursos y territorios, a fin de mitigar y remediar los impactos residuales y asegurar la provisión de beneficios y oportunidades justas y equitativas para estos pueblos de un modo culturalmente adecuado”.⁴⁶

133. Además, en el Estándar 6, se detallan los requerimientos y medidas que el PNUD debe tomar para evitar y mitigar los impactos identificados durante estas revisiones y evaluaciones.
134. Uno de los requerimientos clave de los SES, incluido tanto en el Estándar 6 como en el principio de “Derechos Humanos” del mismo documento (y también reflejado en los compromisos sociales y ambientales del PNUD en 2014), es el respeto a los derechos humanos. En este sentido, los SES se enfocan explícitamente en el compromiso del PNUD con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), “El PNUD no participará en un proyecto que viole los derechos humanos de los pueblos indígenas según lo indicado en el Derecho Aplicable y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). El PNUD velará por que las evaluaciones sociales y ambientales de los proyectos que involucren a los pueblos indígenas incluyan una evaluación de sus derechos sustantivos, según consta en el Derecho Aplicable”.⁴⁷
135. En varios de los artículos de la DNUDPI, se enfatizan los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos, teniendo en cuenta a las futuras generaciones. Por ejemplo, en el artículo 25, se describe el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer la relación espiritual distintiva con las tierras, territorios y aguas que tradicionalmente han poseído u habitado, y asumir las responsabilidades que a ese respecto le incumben para con las generaciones venideras. En el artículo 26, también se mencionan los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos que tradicionalmente han poseído y ocupado.
136. La DNUDPI refleja que estos derechos sustanciales deben ser asegurados a través de procedimientos robustos, incluidos los procedimientos de consulta efectivos y transparentes con los pueblos indígenas, además de los procedimientos para asegurar su consentimiento en circunstancias específicas.
137. La DNUDPI reconoce esto a través de distintos artículos, entre ellos, los siguientes: “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (artículo 18)”; “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (artículo 19)”; “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales

⁴⁶ Estándar 6 de los SES, objetivos.

⁴⁷ Estándar 6 de los SES, párr. 4.

y de otro tipo (artículo 20, inciso 1)”, y “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (artículo 23)”.

138. Para asegurar el respeto a los derechos, el PNUD también debe considerar los hallazgos de los organismos de derechos humanos de la ONU. En este sentido, los hallazgos del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en relación con Panamá, son importantes para el PNUD. Como se mencionó, el Sr. Anaya emitió dos recomendaciones específicas a Barro Blanco.
139. De forma similar, en otras disposiciones de los SES, se enfatizan los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos, e implican que la atención a estos procedimientos es una parte necesaria de asegurar esos derechos.
140. En el párrafo 6 del Estándar 6, se menciona, “Tierra, recursos y territorio: los proyectos del PNUD reconocerán que los pueblos indígenas tienen derechos colectivos a poseer, usar y desarrollar y controlar las tierras, recursos y territorios que por tradición han poseído, ocupado o utilizado o adquirido de otro modo, incluso las tierras y territorios para los que aún no poseen títulos de dominio”.⁴⁸
141. Los requerimientos del “Proceso de implementación de políticas y responsabilidad y transparencia” de los SES para el “Diagnóstico, evaluación y gestión de riesgos e impactos sociales y ambientales” incluyen el reconocimiento de que el PNUD debe consultar con las comunidades afectadas, “el análisis y participación de los actores claves se realizará de una manera inclusiva, sensible al género y a la cultura, y sin discriminación, velando siempre por la identificación y entrega de oportunidades de participación a los grupos vulnerables y marginados”.⁴⁹ También se señala la necesidad de “planes para la participación de actores clave”: “Se elaborarán planes para la participación de los actores claves en todos los programas y proyectos en la escala necesaria para reflejar la naturaleza de la actividad y sus posibles impactos (p. ej., desde medidas relativamente simples para programas o proyectos con pocos riesgos sociales y ambientales, de haber alguno, hasta planes extensos para actividades de alto riesgo que pueden tener riesgos e impactos adversos importantes)”.⁵⁰
142. En el párrafo 9 del Estándar 6, se describe la necesidad de “Participación plena, eficaz y significativa” de los pueblos indígenas: “En la primera etapa de conceptualización y diseño del proyecto, y repetidas veces durante las etapas de implementación y cierre, se identificarán e implementarán mecanismos que garanticen la participación significativa, eficaz e informada de los pueblos indígenas en todos los asuntos. Se realizaron consultas culturalmente adecuadas con el objetivo de lograr acuerdos y asegurar el CLPI (consentimiento libre, previo e informado) sobre cualquier asunto que pueda afectar los derechos e intereses, tierras, recursos, territorios (con o sin títulos de dominio de las personas en cuestión) y medios de vida tradicionales de los

⁴⁸ Estándar 6 de los SES, párr. 6.

⁴⁹ Proceso de implementación de políticas y responsabilidad y transparencia de los SES, párr. 12.

⁵⁰ Id.

pueblos indígenas involucrados. Las actividades del proyecto que puedan afectar en forma adversa la existencia, el valor, el uso o el disfrute de tierras, recursos o territorios indígenas no se realizaron a menos que se llegue a un acuerdo a través del proceso de CLPI”.⁵¹

143. En la nota al pie 74 de los SES, se mencionan las guías disponibles para el personal del PNUD para implementar los requerimientos de CLPI, incluidas las Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante “Directrices del GNUD”) y las Directrices del Programa ONU-REDD acerca del consentimiento libre, previo e informado (en adelante “Directrices del ONU-REDD”). En las Directrices del UNDG, se describe que el CLPI implica “que no hay coerción, intimidación ni manipulación, que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas, y que se suministre información del probable impacto... Los pueblos indígenas deben poder participar mediante sus representantes libremente elegidos y sus instituciones consuetudinarias o de otra índole”.⁵² En las Directrices del ONU-REDD, se proporciona una descripción similar de CLPI.
144. Ambos documentos se refieren de forma similar al “Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y los Pueblos Indígenas del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII, por sus siglas en inglés)”, a fin de proveer elementos para un entendimiento común del CLPI. Este informe refleja que, si bien el objetivo de la consulta es alcanzar un acuerdo, “esto no significa que todos los procesos de CLPI llevarán al consentimiento y la aprobación de los titulares de derechos en cuestión. En el centro del CLPI, está el derecho de los pueblos en cuestión a elegir participar, negociar y decidir otorgar o negar el consentimiento, al igual que el reconocimiento de que, bajo ciertas circunstancias, debe aceptarse que el proyecto no procederá o que la participación debe cesar si los pueblos afectados deciden que no quieren comenzar ni continuar con las negociaciones o si deciden negar su consentimiento al proyecto”.⁵³

V. Hallazgos

145. La OP PNUD jugó un papel importante en el proceso de diálogo de febrero de 2015 a agosto de 2016, dado que no solo proporcionó financiamiento, sino también otros apoyos clave, como facilitación, definición de agenda y logística. Muchos de los entrevistados percibieron que la OP PNUD tenía un rol de liderazgo.
146. **Hallazgo:** La OP PNUD no cumplió con los requerimientos del PNUD de diagnosticar proyectos y programas, incluido el requerimiento para aplicar el Procedimiento de Diagnóstico Ambiental y Social (ESSP, por sus siglas en inglés) a proyectos aprobados en 2014, y el requerimiento para aplicar el Procedimiento de Diagnóstico Social y

⁵¹ Estándar 6 de los SES, párr. 9.

⁵² Directrices del GNUD, párr. 13.

⁵³ <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/international-workshop-on-methodologies-regarding-free-prior-and-informed-consent-and-indigenous-peoples.html>

Ambiental (SESP, por sus siglas en inglés) a proyectos y programas aprobados en 2015. La OP PNUD no aplicó el SESP al Programa MINGOB de 2015, debido a que el Programa ya había estado en desarrollo durante un plazo significativo. Sin embargo, el SESP pudo haber sido aplicado al Programa y, en cualquier caso, la OP PNUD pudo haber buscado una exención oficial de la aplicación de esta herramienta de diagnóstico.

147. Dado que el Proyecto MIRE y el Programa MINGOB no identificaron ni detallaron muchas de las actividades que serán financiadas, los riesgos sociales y ambientales asociados a actividades específicas, como el proceso de diálogo, no pudieron identificarse ni revisarse cuando el proyecto y el programa se aprobaron. Sin embargo, la aplicación de la herramienta de diagnóstico pudo haber ayudado a la OP PNUD a entender en términos generales los tipos de riesgos que actividades “derivadas”, por ejemplo, actividades que involucraban a los pueblos indígenas probablemente impliquen al menos riesgos moderados. La SECU observa que la amplitud y naturaleza vaga de las actividades financiadas a través del programa de 2015 hubieran implicado dificultades para la aplicación de la herramienta de diagnóstico.
148. A pesar de que los riesgos asociados con las actividades del diálogo no pudieron haber sido identificados cuando el proyecto o el programa fueron aprobados, la OP PNUD pudo haber aplicado las herramientas de diagnóstico, o evaluado los riesgos asociados con las actividades del diálogo, una vez que esta actividad fuera identificada.
149. Como fue reconocido en la reunión de la Mesa de Diálogo del 4 de mayo de 2015, las actividades del diálogo estaban directamente relacionadas con los derechos del pueblo Ngäbe-Buglé a territorios, acceso a recursos y cultura. La OP PNUD habría tenido respuestas afirmativas a varias de las preguntas descritas en las herramientas de diagnóstico, incluso a aquellas que buscan determinar si el proyecto pudo haber derivado en impactos adversos en el disfrute de los derechos humanos; si las comunidades habían expresado su preocupación acerca del proyecto, es decir, las comunidades afectadas habían indicado su preocupación acerca de la continuación del diálogo, y protestado cuando el llenado de prueba se llevó a cabo durante el proceso de diálogo; si hubo riesgo de violencia, es decir, si el proceso de diálogo continuaba y se llegaba a un acuerdo sin las comunidades afectadas, la violencia era claramente posible, y si el proyecto pudo generar impactos en la cultura indígena, es decir, fue evidente que el diálogo podría llevar a un acuerdo que impactaría negativamente en los petroglifos y otras formas de afectación a la cultura de la comunidad.
150. Considerando estas respuestas positivas (“sí”), el diálogo, como una actividad del proyecto/programa, habría sido catalogado como una actividad que plantea, al menos, riesgos de impacto moderado (y probablemente alto) para las comunidades. Por lo tanto, estas actividades de diálogo representaban al menos riesgos moderados para el PNUD.
151. **Hallazgo:** La SECU encontró que, a pesar de que la OP PNUD cumplió con compromisos importantes del PNUD en relación con la debida diligencia, transparencia, participación, consulta/consentimiento y derechos humanos durante la Mesa de Diálogo, la OP PNUD no cumplió con estos requerimientos después de la conclusión de la Mesa de Diálogo.

152. La OP PNUD, al involucrarse en el proceso de diálogo, se estaba involucrando claramente en una situación plagada de asuntos problemáticos, en especial, aquellos asuntos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, la violencia e incluso la muerte. En las investigaciones de la ONU, incluidas la investigación del PNUD llevada a cabo por de la Mata y López y la investigación del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, se identificaron muchos de estos problemas y deficiencias. El Relator Especial de la ONU, por ejemplo, señaló que los procesos de consulta y conocimiento inadecuados fueron la fuente de la mayoría de los problemas relativos al respeto y la protección de los derechos indígenas. Identificó medidas necesarias para asegurar el respeto a los derechos indígenas, y la OP PNUD tenía la obligación de intentar avanzar en la aplicación de estas medidas con el Gobierno panameño y detener su participación si estas medidas no se llevaban a cabo. Los problemas identificados fueron alertas para que la OP PNUD proceda con cautela.
153. La OP PNUD procedió con relativa cautela durante la primera Mesa de Diálogo, al trabajar de forma estrecha con la OACDH y llevar a cabo varias medidas necesarias para evitar daños potenciales y asegurar el respeto a los derechos, y cumplió, en gran medida, con los compromisos del PNUD. El apoyo de la OP PNUD al desarrollo de la metodología de la Mesa de Diálogo y al acuerdo de la composición de la Comisión Indígena fue una iniciativa importante que reflejó los esfuerzos de la OP PNUD por cumplir con los compromisos del PNUD. Presumiblemente, si bien la metodología de la Mesa de Diálogo acordada fue escasa en detalles, funcionó como el marco de consulta recomendado por el Relator Especial de la ONU para asegurar el respeto de los derechos.
154. Los compromisos de transparencia e inclusión en la Mesa de Diálogo por parte de la OP PNUD, incluidos la publicación de las actas, el permiso para que cualquier persona interesada pudiera observar las reuniones y la transmisión de las reuniones llevadas a cabo fuera de Tolé, también fueron consistentes con los compromisos del PNUD. La clara articulación de los papeles que la OP PNUD desempeñaría (y no desempeñaría) durante la Mesa de Diálogo, y la consistente y clara articulación de sus compromisos por respetar los derechos, por ejemplo, al articular con claridad que sería un facilitador imparcial y promover la atención del Gobierno de Panamá a la DNUDPI y ratificación de los tratados de derechos humanos, también fueron consistentes con los compromisos del PNUD.
155. A pesar de estas medidas clave, la OP PNUD debería haber preparado un análisis de actores clave más detallado, como es requerido por los estándares del PNUD, previo al comienzo del proceso de diálogo, para reflejar un entendimiento marizado de las percepciones de la comunidad respecto de las estructuras y procedimientos de toma de decisiones, por ejemplo, las percepciones de cuándo los Caciques y el Congreso pueden firmar documentos y las implicaciones de dicha firma, las implicaciones de los conflictos dentro del Congreso Indígena y entre otros grupos indígenas, etc., y detallar las posibles respuestas en distintos escenarios, es decir, las respuestas de la OP PNUD si o cuando los grupos indígenas enfrentan divisiones internas (como ocurrió en este contexto). Debería haber aplicado dicho análisis al requerimiento de un Plan de participación de actores clave en el que se detalle cómo la OP PNUD se involucraría en el proceso de diálogo bajo distintos escenarios y se aclare qué podría esperarse de la OP PNUD a lo largo del proceso. Los parámetros claros y explícitos podrían haber ayudado a la OP PNUD a evitar la presencia o percepción de posibles sesgos y contribuciones que aumenten las divisiones internas de las comunidades indígenas.

156. Las acciones de la OP PNUD *después* de que concluyó la Mesa de Diálogo, descritas en los párrafos siguientes, no fueron consistentes con los requerimientos del PNUD, incluidos los requerimientos relacionados con los derechos humanos.
157. Después de que todas las comunidades dijeron que “no” a la continuación del diálogo tras la conclusión del proceso de la Mesa de Diálogo, la OP PNUD no analizó explícitamente si y cómo debería continuar participando en el proceso, cuando las autoridades tradicionales acordaran posteriormente continuar con el diálogo, pero las comunidades afectadas, incluida la persona que se había reconocido como el “coordinador” de la Comisión Indígena, continuaron diciendo que “no”. Además, aunque el PNUD recurrió a la OACDH para garantizar el respeto a los derechos humanos en el proceso inicial de la Mesa de Diálogo, la OACDH no fue un participante clave en el diálogo posterior. La participación de la OACDH en una sola reunión ordinaria (y dos reuniones de la comisión técnica) después de la conclusión de la Mesa de Diálogo, y su nivel de participación significativamente menor en el resultado final, puso en tela de juicio la capacidad del PNUD de asegurar el respeto del pueblo Ngäbe-Buglé.
158. Cuando en los diálogos subsiguientes no se usó la metodología previamente acordada por los participantes de la Mesa de Diálogo iniciada en febrero de 2015, la OP PNUD no buscó crear una nueva metodología acordada por todos, ni realizó una evaluación de riesgos relacionados con los derechos humanos y sociales para el nuevo diálogo. No analizaron explícitamente si o cómo la continuación del diálogo aseguraría el respeto a los derechos de las comunidades directamente afectadas que no eran parte del acuerdo, cómo los diálogos no crearían divisiones dentro de las comunidades indígenas y si era necesario tomar medidas para evitar daños a las comunidades — comunidades identificadas como actores clave en el análisis de actores clave del PNUD— en este proceso de diálogo.
159. Si bien en el análisis ROAR para la Mesa de Diálogo se reconoció la importancia de las comunidades afectadas en el proceso de toma de decisiones, la OP PNUD parecía estar dispuesta a continuar con los procesos de diálogo subsiguientes sin la presencia de las comunidades afectadas, y sin un entendimiento escrito explícito de las circunstancias que crearon divisiones dentro de las comunidades y las medidas necesarias para asegurar el futuro respeto a los derechos de las comunidades afectadas. En las actas de las primeras reuniones de la Mesa de Diálogo, se hizo amplia referencia a la necesidad de participación de las comunidades afectadas, además, se describe el potencial de violencia, paro de actividades del proyecto, y división entre las comunidades sin la participación de las comunidades clave en el proceso de diálogo.
160. El consentimiento de los pueblos indígenas no recibió la atención requerida de tres maneras.
161. En primer lugar, el PNUD siguió participando en el proceso de diálogo relativo al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco pese a la inundación de los territorios indígenas (durante dicho proceso) sin el consentimiento explícito de la población indígena. El Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas había señalado específicamente que dicha inundación no debía ocurrir “sin un acuerdo previo con las autoridades representativas de este pueblo sobre las condiciones de tal inundación o afectación”. El PNUD no evaluó hasta qué punto esta inundación influyó en el proceso

de diálogo, por ejemplo, si la inundación era coercitiva, ni los derechos del pueblo Ngäbe en dicho proceso. Además, el PNUD no consideró de manera explícita ni tomó medidas para abordar la posibilidad de que el proceso de diálogo podría llevar a que se realicen otras inundaciones sin el claro consentimiento del Congreso del pueblo Ngäbe en virtud del acuerdo firmado por las autoridades tradicionales. La incapacidad de la OP PNUD de considerar en forma expresa retirarse del proceso cuando ocurrió la inundación, evaluar los impactos en los derechos (incluidos los posibles impactos en la capacidad de los representantes indígenas de tomar decisiones sin coerción) como resultado de la inundación o, de lo contrario, considerar explícitamente e implementar medidas para asegurar el respeto a los derechos en este contexto (además de expresarle su preocupación al Gobierno) comprometió el compromiso del PNUD de asegurar el respeto a los derechos.

162. En segundo lugar, pese a que se había construido más del 70 % de la presa cuando se le pidió a la ONU que facilite el proceso de diálogo, el Gobierno, a petición de la Comisión Indígena (como condición de la participación de la Comisión en el proceso de diálogo) incluyó la “cancelación de la presa” entre los temas importantes de la agenda. Como se indica en los documentos del PNUD, la Comisión Indígena solicitó la cancelación de la presa en la Mesa de Diálogo. En varios párrafos del proyecto de informe, se refleja que el consentimiento del pueblo indígena para el proyecto era, en muchos sentidos, una cuestión abierta, al menos, para los representantes indígenas, así como un tema importante del proceso de diálogo para ellos.
163. Por último, el PNUD debe obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para las actividades que el PNUD apoya y que pueden afectarlas. Como se indica en las directrices del PNUD sobre el CLPI (p. ej., las Directrices del GNUD), el CLPI puede conseguirse “a través de las autoridades tradicionales o una organización representativa”. Las autoridades tradicionales y las comunidades afectadas habían acordado crear una “Comisión Indígena” para representar a las comunidades indígenas en el proceso de diálogo de Barro Blanco. En dicha comisión, un miembro de la comunidad afectada (y líder del M10, el demandante) actuaría como el “coordinador” de esta comisión. La Vicepresidenta reconoció: “Hemos aceptado que esta Comisión sea la que represente a la comarca”. Sin embargo, cuando el demandante, el M10, no quiso continuar con el diálogo después de que el Gobierno decidió continuar con la construcción de la presa, el PNUD no consideró explícitamente cómo el nuevo proceso de diálogo para debatir las maneras de avanzar con el proyecto afectaría los derechos de las comunidades al CLPI en este proceso de diálogo subsiguiente. En otras palabras, las comunidades afectadas dijeron que “no” a un proceso de diálogo que apuntaba a continuar con la construcción de una presa que las afectaría de manera directa, y el PNUD no analizó explícitamente si era apropiado que el PNUD siguiera participando teniendo en cuenta la respuesta negativa por parte de un grupo indígena que había sido una pieza fundamental de la Comisión Indígena, así como de un grupo que estaría entre los más afectados por los resultados del diálogo. La SECU es consciente de que es probable que el Gobierno panameño se sintió obligado a continuar con el proceso sin algunas de las comunidades afectadas, dada la fuerte oposición de estas comunidades afectadas al PHBB. Sin embargo, la OP PNUD no estaba obligada a continuar.
164. La participación continua de la OP PNUD en el proceso de diálogo después de la conclusión de la Mesa de Diálogo, incluso, en particular, a través de la participación del CR ONU/RR PNUD y el uso de las instalaciones del PNUD, cuando las comunidades

afectadas se oponían al proceso y al PHBB, puede haber sido percibida como una señal de la posición de la ONU en relación con este proceso de diálogo subsiguiente y el PHBB, es decir, la participación continua del CR ONU/RR PNUD puede haber sido percibida como una señal de que la posición de la ONU respecto al diálogo y al PHBB fueron suficientemente respetuosos de los derechos de los pueblos indígenas. Este cuestionamiento de la posición de la ONU frente al PHBB fue presentado por la Comisión Indígena durante la última reunión de la Mesa de Diálogo, y pareció ser una pregunta abierta para el siguiente proceso de diálogo después de que la Mesa concluyó.

165. La observación final del Relator Especial de la ONU respecto de las actividades con un impacto para la comunidad Ngäbe incluyó el reconocimiento de que los derechos indígenas no son absolutos, “sin el acuerdo o consentimiento del pueblo Ngäbe, el Estado solo podría permitir la afectación a los derechos territoriales de este pueblo en virtud de un propósito público válido dentro del marco de los derechos humanos, y solo en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional a ese propósito válido (párr. 42 a 45)”. Sin embargo, el proceso no incluyó un enfoque específico a cada uno de estos factores. Sin embargo, la ASEP había intentado obtener una “servidumbre forzada” de determinadas tierras indígenas para propósitos públicos, por ejemplo, esta acción estaba siendo examinada por la Corte Suprema. Además, varios de los entrevistados cuestionaron si la inundación del territorio Ngäbe, es decir, incluida, en particular, la inundación asociada al incremento en la capacidad de la presa, era necesaria y proporcional a los propósitos públicos válidos dados los impactos a los derechos indígenas. En las actas de la Mesa de Diálogo, se señalan cuestiones pendientes relacionadas a si las cotas de agua pueden reducirse para evitar impactos significativos a los territorios y recursos de las comunidades afectadas aguas arriba de la presa.

VI. Recomendaciones

166. Normalmente en un examen de cumplimiento, la SECU identifica las medidas específicas para corregir el incumplimiento y mitigar los daños a las comunidades afectadas. En este caso, donde la OP PNUD ha decidido actualmente terminar su participación en los procesos de diálogo y otras actividades relacionadas con el PHBB, la adopción de medidas específicas es menos perceptible.
167. Sin embargo, teniendo en cuenta el requerimiento del Estándar 6 de los SES que establece que el “PNUD no participará en un proyecto que viole los derechos humanos de los pueblos indígenas según lo indicado en el Derecho Aplicable y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)”, así como la preocupación de que las inundaciones pasadas y presentes del territorio Ngäbe-Buglé (que ocurrieron y siguen ocurriendo sin el consentimiento explícito de todos los representantes pertinentes de Ngäbe-Buglé, p. ej., el Congreso de Ngäbe-Buglé) está relacionada con el proceso de diálogo respaldado por el PNUD, la SECU ofrece la siguiente recomendación general: La OP PNUD debería analizar las medidas que puede adoptar para garantizar el cumplimiento de la DNUDPI y la conclusión relacionada del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas de que no debe

procederse a la inundación de las tierras del pueblo Ngäbe sin un “acuerdo con las autoridades representativas de este pueblo en cuanto a las condiciones de tal inundación”. Por ejemplo, la OP PNUD puede avanzar con el estudio y el debate de las medidas propuestas, p. ej., reducir el nivel de agua para evitar el impacto en territorios de los demandantes y otros integrantes de la comunidad y asegurar ingresos en un fideicomiso para la comarca Ngäbe-Buglé, y podría solicitar asesoramiento de un organismo de la ONU que tenga el mandato de promover y supervisar el respeto por los derechos indígenas.

168. Además, las siguientes recomendaciones más específicas se aplican a la participación del PNUD en futuras actividades, incluida cualquier actividad que esté relacionada con el PHBB. Cabe resaltar que están por implementarse o se propusieron múltiples proyectos para la explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas en Panamá.
169. Preparar un análisis sólido de actores clave que guíe las futuras participaciones del PNUD en actividades relacionadas con los pueblos indígenas para asegurar que las actividades del PNUD respeten los derechos, fortalezcan las instituciones de los pueblos indígenas y sus propias estructuras y procesos de toma de decisiones, aseguren la atención a los derechos, puntos de vista y necesidades de las comunidades afectadas, y no incrementen las divisiones internas y entre las comunidades.
170. Asegurar la aplicación de los procedimientos de diagnóstico para futuros proyectos y programas, y asegurar, para las actividades no detalladas en los programas, que los riesgos asociados con un sector de actividades determinado sean identificados durante la creación del programa. Cuando las actividades se detallan posteriormente, asegurar que se eviten o mitiguen de forma consistente con los SES los riesgos sociales y ambientales asociados con dichas actividades.
171. Asegurar que las actividades del PNUD sean consistentes con los hallazgos de organismos de la ONU, incluidos, para participaciones del PNUD relacionadas con el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco, los hallazgos del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estas conclusiones se refieren a consultas firmes y la necesidad del consentimiento sin coerción, así como a la atención explícita y cuidadosa a los estándares y procedimientos sólidos cuando las actividades se relacionen con temas de interés público, por ejemplo, la conclusión de que “el Estado no debería permitir que los derechos territoriales de este pueblo se vean perjudicados de alguna forma, a menos de que sea necesario por causas de interés público que sean válidas desde una perspectiva de derechos humanos y, en esos casos, solo hasta que sea necesario y proporcional para ese propósito”.
172. Asegurar que los Planes de Participación de Actores y los Planes de Pueblos Indígenas se desarrollen de acuerdo con los requerimientos de los SES cuando las actividades del PNUD involucren a los pueblos indígenas y notificar al Gobierno de Panamá de que el PNUD debe cumplir con los SES del PNUD.
173. Asegurar la aplicación rigurosa de los requerimientos de los SES de transparencia e inclusión en las actividades del PNUD, incluidas las actividades en el contexto de diálogos.

