



**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 No. SECU0004

Fecha: 19 abril 2018

Datos básicos

Caso No.	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

Firmas:

Preparado
por:

Richard Bissell, Oficial Principal de
Cumplimiento

Fecha:

Revisado
por:

Brett Simpson, Subdirector de
Investigaciones

Fecha:

Aprobado
por:

Helge Osttveiten, Director de la OAI

Fecha:

I. Resumen Ejecutivo

1. Dos proyectos del PNUD, '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 2014, y 'Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB' (en adelante 'Programa MINGOB'), firmado en mayo 2015 (sin fecha específica), respaldaron el proceso de diálogo relacionado al Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco (PHBB) en Panamá durante 2015 y 2016.
2. 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, registró una denuncia por parte de la organización M10: MOVIMIENTO 10 DE ABRIL basada en el área Ngäbe Buglé en Panamá; en relación a los proyectos mencionados, y el proceso de diálogo apoyado, solicitando un examen de cumplimiento.
3. El 25 de septiembre de 2017, SECU determinó que la demanda cumplía con los criterios necesarios para realizar la investigación en relación al cumplimiento de PNUD con sus compromisos sociales y ambientales, publicando la Determinación de la Admisibilidad en su registro [aquí](#).
4. SECU llevo a cabo una revisión de documentación, y viajó a Panamá del 9 al 13 de noviembre de 2017, con el fin de entrevistar a los demandantes, funcionarios de Gobierno pertinentes, Coordinador Residente de la ONU / Representante Residente del PNUD, personal del PNUD, asociaciones de la sociedad civil pertinentes, expertos técnicos y otros.
5. La investigación, incluyendo el trabajo de campo, estuvo enfocada en la recolección y revisión de evidencia, incluyendo reportes y materiales relevantes del PNUD, documentación relevante de las reuniones, declaraciones de entrevistas realizadas personalmente, entre otras evidencias. Las evidencias relacionadas al proceso de diálogo de febrero 2015 a agosto 2016, incluyendo el rol del PNUD en cada fase del proceso, 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 como el PNUD evaluó y mitigó los riesgos a lo largo del proceso de diálogo, y la participación del PNUD en el acuerdo final.
6. Posterior al trabajo de campo e investigación adicional, SECU ha encontrado lo siguiente:
 - i. El PNUD no cumplió con los requerimientos del PNUD para diagnosticar proyectos y programas, incluyendo 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) para proyectos y programas aprobados después del 1 de enero de 2015. La Oficina del PNUD en Panamá (PNUD CO) 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 a ser respaldadas 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 y un plan de participación de actores clave previo a la Mesa de Diálogo, como es requerido para las interacciones del PNUD con 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 2015 a mayo 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, las cuales reflejan los esfuerzos del PNUD por cumplir con los compromisos del PNUD. La Metodología Consensuada para la Mesa de Diálogo, a pesar de ser relativamente escasa en detalles, funcionó como el marco de consulta recomendado por el Relator Especial de la ONU para asegurar 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 a los derechos.
 - iv. UNDP no cumple con los requerimientos de debida diligencia, transparencia, consulta/consentimiento y Derechos de los Pueblos Indígenas después de que la Mesa de Diálogo concluyó alrededor de junio 2015. Por ejemplo, el PNUD no aseguró consistencia con las advertencias y hallazgos del Relator Especial de la ONU, incluyendo las advertencias acerca de procesos de consulta y consentimiento inadecuados son la principal fuente de problemas y cuestiones en relación al respeto y protección de los derechos indígenas, así como con las medidas necesarias para asegurar el respeto a los derechos (descrito más adelante).
7. Con el fin de asegurar el cumplimiento del PNUD con sus políticas, SECU hace las siguientes recomendaciones para la Oficina del PNUD en Panamá – con una observación inicial acerca de las limitaciones en las compensaciones para danos específicos en este contexto:
- i. Normalmente en un examen de cumplimiento, SECU identifica soluciones en respuesta a daños. En este caso, donde actualmente la administración ha decidido terminar su participación en temas relacionados al PHBB, las recomendaciones específicas para solucionar daños son limitadas, aunque claramente ha habido daños a las partes excluidas durante el proceso de diálogo. Por ejemplo, a pesar de que se han considerado soluciones – en particular bajar el nivel de agua para evitar impactos a los territorios de los demandantes y otros Pueblos Indígenas, asegurar los ingresos en un fideicomiso para los Pueblos Indígenas, entre otras – la decisión por parte del PNUD de no involucrarse en asuntos relacionados a este tema limita su capacidad para avanzar en la discusión de estas soluciones. Las siguientes recomendaciones son relevantes para futuras actividades del PNUD, incluyendo cualquiera relacionada a PHBB. Cabe resaltar que múltiples proyectos para la explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas en Panamá están por implementarse o han sido propuestos.

- ii. Preparar un análisis de actores clave robusto que guíe la participación del PNUD en actividades que involucren pueblos indígenas, que ayude a asegurar que las actividades del PNUD respeten los derechos, fortalezcan las instituciones de los pueblos indígenas y sus propias estructuras y procesos para la toma de decisiones, garanticen la atención a los derechos, puntos de vista y necesidades de las comunidades afectadas, y no hagan crecer las divisiones dentro y entre las comunidades.
- iii. Asegurar la aplicación de procedimientos de diagnóstico para futuros proyectos y programas, y asegurar que para las actividades no detalladas en los programas, los riesgos asociados con un determinado sector de actividades sean identificados en la creación del programa. Posteriormente, cuando las actividades sean detalladas, asegurar que los riesgos sociales y ambientales asociados con dichas actividades son evitados y/o mitigados de una forma consistente con los Estándares Sociales y Ambientales (SES).
- iv. Asegurar que las actividades del PNUD sean consistentes con los hallazgos de organismos de la ONU, incluyendo, la participación del PNUD en actividades relacionadas al Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco, y con hallazgos del Relator Especial de la ONU acerca de los derechos indígenas. Estas conclusiones están relacionadas con consultas robustas y la necesidad del consentimiento libre sin coerción, así como la atención explícita y cuidadosa a los estándares y procedimientos robustos cuando las actividades se relacionen a temas de interés público, por ejemplo, el hallazgo “el Estado no debería permitir que los derechos territoriales de esta gente sean perjudicados en ninguna 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”.
- v. Aplicación sólida de los SES para desarrollar los Planes de Participación de Actores Clave y Planes de Pueblos Indígenas, como sea apropiado, cuando las actividades del PNUD involucren Pueblos Indígenas, y notificación al Gobierno Panameño que el PNUD debe cumplir con los SES del PNUD.
- vi. Robusta aplicación de los SES para transparencia e inclusión en las actividades del PNUD, incluyendo, actividades de diálogo.

II. Resumen

- 8. El 22 de Agosto de 2017, la Oficina de Cumplimiento de los Estándares Sociales y Ambientales (SECU) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo registro una denuncia por la organización M10: MOVIMIENTO 10 DE ABRIL, basada en el área Ngäbe Buglé en 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’), con fecha de inicio en Diciembre 2014, y ‘Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB’ (en adelante ‘Programa MINGOB’) (<https://info.undp.org/sites/registry/secu/SECUPages/CaseDetail.aspx?ItemID=2>).

9. El Documento de Proyecto del Proyecto MIRE fue firmado por el PNUD el 28 de noviembre de 2014 (Concesión Atlas ID: 00084302, ID del Proyecto: 00092385), con fecha de inicio en diciembre 2014, y fecha de conclusión en diciembre 2016, y un presupuesto de \$ 926,497.00 USD. El documento de proyecto del Programa MINGOB fue firmado por el PNUD el 20 de mayo de 2015 (Concesión Atlas ID: 00083709) sin fecha de inicio y conclusión, siendo ejecutado durante el periodo del programa país 2014-2019, y con un presupuesto de \$65,402,369.81 USD.¹
10. El 25 de septiembre de 2017, SECU determine que la demanda cumplía con los criterios necesarios para que SECU realizara una investigación acerca del cumplimiento del PNUD con sus compromisos sociales y ambientales, publicando la Determinación de Elegibilidad en su registro público [aquí](#).
11. SECU llevo a cabo una revisión de documentación, y viajó a Panamá del 9 al 13 de noviembre de 2017, con el fin de entrevistar a los demandantes, funcionarios de Gobierno pertinentes, Coordinador Residente de la ONU / Representante Residente del PNUD (en adelante 'RC/RR'), personal del PNUD, asociaciones de la sociedad civil pertinentes, expertos técnicos y otros.
12. Este reporte 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) hallazgos relacionados a la aplicación de estos compromisos; y (5) recomendaciones.

III. Antecedentes e inquietudes que derivaron en la denuncia

13. En 2006, el Gobierno Panameño selecciono la empresa Panameña, Generadora del Istmo S.A. Corporation (GENISA), para realizar un Proyecto hidroeléctrico de 19 MW – Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco (PHBB) – en el Rio Tabasará, un rio que corre en el territorio de los Pueblos Indígenas Ngäbe Buglé.² La propuesta indicaba que la represa para el PHBB sería construida aguas abajo, pero en estrecha cercanía, de este territorio.
14. Apoyados con el Informe de Impacto Ambiental comisionado por GENISA en 2007, el Ministerio de 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.³

¹ 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 SECU que “El PNUD también proporcionó soporte logístico para el traslado de representantes, espacios, etc. 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”.

² De acuerdo al reporte de investigación ‘Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco’, publicado el 29 de mayo de 2015 por el mecanismo de reclamación independiente– mecanismo de rendición de cuentas para dos de los bancos financiando el PHBB (Banco DEG de Alemania y Banco FMO de Holanda)– 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).

³ GENISA afirma que aseguró el consentimiento válido de los Pueblos Indígenas para construir la represa (Minutas de la Mesa de Diálogo del 19 de marzo de 2015). Los Pueblos Indígenas rechazan la idea de que se haya dado el consentimiento valido (Minutas de la Mesa de Diálogo del 19 de marzo de 2015).

15. En mayo 2009, GENISA solicitó una modificación al permiso de incrementar la capacidad de la represa a 28.8 Mega watts de los 19 Megawatts pactados (un incremento del 52%) – incrementando el tamaño de la represa y del área de inundación. En enero 2010, ANAM aprobó la modificación, presuntamente basados en la ausencia de modificaciones significativas al Informe de Impacto Ambiental⁴, y en enero 2011 el contrato de concesión fue modificado para incrementar la capacidad de la represa a 28.8 Megawatts.
16. De acuerdo a un reporte compartido con SECU por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas / Representante Residente del PNUD (UN RC / UNDP RR por sus siglas en inglés), ‘Conflicto por el proyecto hidroeléctrico de Barro Blanco. Origen, evolución y firma de acuerdos. Elaborado por el Sistema de Naciones Unidas’, (en adelante ‘Reporte SNU’), la represa ‘requerirá la inundación de una superficie de 258.67 hectáreas para la operación del embalse en el río Tabasará, y 5 hectáreas para la represa, 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 represa está localizada fuera de esta región.
17. En enero 2011, dos bancos públicos europeos, el Banco DEG de Alemania y el Banco FMO de Holanda, acordaron financiar el proyecto, y en 2011, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aprobó el préstamo al implementador del proyecto.
18. La construcción de la represa comenzó en febrero 2011.
19. Desde la propuesta inicial, y continuando con el proceso de diálogo discutido en la denuncia con SECU, el proyecto fue cuestionado por la mayoría de los Pueblos Indígenas en la región del Río Tabasará, incluyendo no solo a los demandantes, pero también otros Pueblos indígenas y sus representantes (incluyendo los Caciques – autoridades tradicionales de la Comarca Ngäbe Buglé, es decir, territorio indígena).⁵ En efecto, los diálogos discutidos en la denuncia son un reflejo de la fuerte oposición al proyecto por parte de los Pueblos Indígenas.
20. Durante este tiempo, los pueblos indígenas habían comunicado problemas significativos con el proyecto, y basado en estos, se opusieron al proyecto. Buscado la asistencia y/o reparación de daños de diversas entidades, incluyendo la Organización de las Naciones Unidas, los mecanismos de rendición de cuentas independientes del FMO-DEG (el mecanismo para los dos bancos financiando el proyecto, FMO y DEG), y las cortes locales de Panamá (varias demandas). Adicionalmente los Pueblos Indígenas llevaron a cabo varias protestas, incluyendo algunas que resultaron en violencia, heridas físicas y muertes. Una de estas propuestas resultó en el paro temporal en la construcción de la represa en mayo 2012.

⁴ Un reporte emitido por el Mecanismo de Reclamación independiente, el mecanismo de rendición de cuentas de dos de los bancos financiando el Proyecto, FMO y DEG, refleja que antes del 10 de julio de 2010, no se habían realizado análisis de impacto ambiental y social adicionales. El Mecanismo de Reclamación Independiente FMO-DEG, Reporte Panel No. 1, Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco Panamá, 29 de mayo de 2015.

⁵ En 2009, M10 y otras organizaciones presentaron una queja ante el mecanismo de rendición de cuentas del Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuando el BEI se encontraba en el proceso para decidir si financiar o no el proyecto. Después de que GENISA retiró su solicitud de apoyo, la queja fue desestimada.

21. Dentro de los problemas más significativos identificados por los Pueblos Indígenas se incluye la realización de una evaluación ambiental y social inadecuada; transparencia insuficiente; consultas deficientes con los pueblos indígenas; falta de consentimiento previo, libre e informado con los pueblos indígenas para la realización del proyecto; falta de atención a los derechos de los manifestantes, y otras inquietudes relacionados con los derechos humanos. A pesar de que los pueblos indígenas no tuvieron éxito en todas sus demandas, algunas deficiencias significativas (incluyendo aquellas señaladas anteriormente) fueron reconocidas y confirmadas por varias de las entidades a las que se acercaron para solicitar apoyo.
22. La respuesta de la ONU a la solicitud de ayuda por parte de los pueblos indígenas incluyó varias iniciativas financiadas por el PNUD: un estudio de la 'Comisión Técnica' de mayo a agosto 2012, una 'Misión Conjunta de Verificación' en septiembre 2012⁶, y un 'peritaje independiente' 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 represa del Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, Panamá', el cual incluía un diagnóstico rural participativo, análisis de los aspectos ecológicos y económicos del proyecto, y una simulación del flujo de aguas. Posteriormente, el Relator Especial de los Derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, investigó en Julio 2013 y publicó un informe en 2014, examinando problemas relacionados a los derechos de los pueblos indígenas en Panamá.⁷ Ofreció recomendaciones específicas para el PHBB (descritas más adelante).
23. Una de las funciones del reporte técnica financiado por el PNUD y preparado por del Mata y López, era estudiar los factores ecológicos y económicos, e inquietudes sociales relacionadas que no fueron considerados adecuadamente en la evaluación de impacto ambiental y social original – incluyendo inquietudes acerca del incremento en la producción en megawatts.⁸
24. Acerca de las deficiencias de la evaluación de impacto original y la necesidad de considerar de forma más robusta los impactos para los pueblos Ngäbe Buglé, el reporte señala: '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 misma 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 impactos sobre la población indígena de la Comarca Ngäbe-Buglé ha causado varios conflictos en el 2011 y el 2012, incluyendo protestas que incluyeron el cierre de la carretera Inter-Americana y la lamentable pérdida de vidas humanas.'
25. El reporte señala a pesar de que la represa no tiene impacto en la biodiversidad global, tuvo un 'impacto real e importante' para la población indígena viviendo en la zona, y además concluye diciendo 'la población local no fue correctamente consultada'. Identifico varios impactos ecológicos potencialmente significativos que no habían sido considerados adecuadamente, incluyeron impactos al bosque de galería a lo largo del río, biota acuática / y particularmente al movimiento de especies migratorias, y a la cuenca del río. También

⁶ Las protestas en la represa (las cuales habían parado la construcción en Mayo 2012) fueron suspendidas para permitir la inspección por la ONU.

⁷ Consejo de Derechos Humanos, 'Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya.' 3 Julio 2014.

⁸ Todas las personas entrevistadas por SECU reconocieron de forma similar, que la evaluación de impacto original era deficiente.

describe las implicaciones de estos impactos para las comunidades, describiendo, por ejemplo, que ‘se perderán recursos naturales como la madera, las plantas medicinales, y otros productos usados por la comunidad. Con respecto a los recursos hidrobiológicos, habrá un impacto en 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 reemplazaran a aquellas que serán desfavorecidas, estos cambios tendrán un impacto en el modo de vida tradicional de las poblaciones Ngäbe.’ También señala que la inundación y el incremento en los niveles de agua puede limitar el acceso y uso de recursos naturales de los cuales dependen las comunidades. Finalmente, observa que, ‘existen impactos intangibles relacionados a la cultura de las comunidades Ngäbe y a su forma de vida tradicional. Entre estos se han identificado la alteración de los Petroglifos de Quebrada Caña y Kiad, con los que las poblaciones Ngäbe mantienen una conexión cultural. Los cambios cumulativos en las características y el acceso a los recursos naturales descritos pueden también tener consecuencias importantes en el estilo de vida y cultura de las poblaciones Ngäbe de las 3 comunidades.’

26. El reporte señaló que los siguientes requerimientos para el desarrollo del área, ‘Cualquier oportunidad de desarrollo para estas comunidades producto de estas y otras oportunidades requerirá de un diagnóstico conjunto y de un diálogo transparente y abierto para que, de llevarse a cabo, estas actividades respeten las legítimas aspiraciones y los valores tradicionales de estas comunidades. Estas actividades de ninguna manera pueden considerarse como un re-emplazo a las acciones de mitigación y compensación a las que la empresa está obligada para con las poblaciones afectadas en base a los impactos identificados en este peritaje.’
27. Posterior al peritaje independiente de la ONU, el Relator Especial de la ONU para los Derechos de los pueblos indígenas, Mr. Anaya, visitó Panamá en 2013 y entregó un reporte a la Asamblea General de la ONU en Julio 2014.⁹
28. De forma similar, concluyo que la población Ngäbe “no fueron consultados adecuadamente” y enfatizo las preocupaciones de los pueblos indígenas relacionadas a la energía hidroeléctrica y a la represa específicamente. Confirmando que a pesar de que la represa se encuentra fuera del territorio de la comarca, el embalse inundaría tierras de un área anexa a la comarca, y ‘tendría una afectación directa sobre algunos de los habitantes de la comarca.’
29. El reporte reconoció deficiencias en el estudio de impacto ambiental aprobado por la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, señalando que ‘no evaluaba los impactos sobre las tierras y territorios del pueblo Ngäbe Buglé’ y, ‘irregularidades en los procesos mediante los cuales se han obtenido las autorizaciones para la construcción de las hidroeléctricas o en los procesos mediante los cuales se ha llegado a acuerdos sobre los proyectos.’¹⁰

⁹ Consejo de Derechos Humanos, ‘Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya.’ 3 Julio 2014.

¹⁰ El reporte de Anaya para el Consejo de Derechos Humanos señala, ‘De manera generalizada, los Pueblos Indígenas afectados por estos proyectos alegan irregularidades en los procesos mediante los cuales se han obtenido las autorizaciones para la construcción de las hidroeléctricas o en los procesos mediante los cuales se ha llegado a acuerdos sobre los proyectos. Se alega también una inadecuada distribución de los beneficios derivados de los mismos. Cabe notar que, en general, estos proyectos están siendo desarrollados fuera de los límites de las comarcas indígenas, pero con efectos sobre tierras reconocidas o reclamadas por Pueblos Indígenas.’

30. De particular interés para el diálogo apoyado por PNUD es la observación de que estas tensiones están directamente relacionadas a 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.’
31. Este reporte reconoce, al igual que la investigación independiente respaldada por la ONU, que existían conflictos significativos relacionadas a la represa, incluyendo protestas violentas en 2011 y 2012, que eventualmente resultaron en una misión conjunta de verificación en 2012, con el fin de realizar un estudio preliminar del impacto del proyecto, y por lo tanto, el equipo de expertos internacionales apoyado por la ONU.¹¹
32. El reporte ofreció las siguiente dos recomendaciones específicas al Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco:

‘En vista de las recientes experiencias del desarrollo de proyectos hidroeléctricos sin una consulta adecuada con las comunidades indígenas afectadas, tales como el proyecto Barro Blanco y el proyecto Chan 75, 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).’

‘Con relación 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

¹¹ Describe, ‘Los conflictos alrededor de este proyecto comenzaron a inicios del 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 de los Pueblos 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 ya vigentes dentro de la comarca, lo que resultó en nuevas protestas que conllevaron nuevamente el cierre de la Carretera Interamericana en febrero de 2012. Durante las manifestaciones de febrero de 2012 fallecieron dos personas Ngäbe. La investigación sobre los hechos alrededor de estas muertes sigue pendiente. Los Pueblos Indígenas y varias organizaciones de la sociedad civil alegan también que varias niñas y mujeres fueron víctimas de violencia sexual, incluyendo 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 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° 11 de 2012 (véase párr. 15 supra). En la mesa sobre la represa 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, el cual 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.’

afectación. Sin el acuerdo o consentimiento del pueblo Ngäbe, el Estado sólo 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 sólo en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional a ese propósito válido (párrs. 42 a 45).’

33. El 29 de mayo de 2015, el reporte del Mecanismo Independiente de Quejas de FMO-DEG describió deficiencias clave similares, señalando una evaluación inicial de impacto para los pueblos indígenas, su patrimonio cultural, biodiversidad y ecosistema local. Con respecto a este último, el reporte concluye, ‘el asunto de los bosques (de galería), su valor y su uso socioeconómico, sigue sin resolverse...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 visitas al bosque’.¹² Adicionalmente, el mecanismo determinó que FMO/DEG debieron haber tomado acciones para responder a los hallazgos de la ONU acerca de los impactos a un número limitado de personas.
34. El mecanismo se enfocó en como FMO y DEG realizaron consultas con las comunidades afectadas, encontrando, ‘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 podían satisfacerse de que las consultas con las *comunidades afectadas* (énfasis añadido) se realizaron con el formato y la intensidad (negociaciones de buena fe) requeridas por la norma de desempeño 7. El Panel opina que los prestamistas no tomaron suficientemente en cuenta 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 solución suficiente. Sin embargo, el informe del asesor independiente en asuntos ambientales y sociales sobre los pueblos indígenas documenta claramente que las comunidades directamente afectadas cuestionan la legitimidad de dichos acuerdos. Esto debería haber activado las etapas identificadas posteriormente en este informe... El informe del asesor independiente en asuntos ambientales y sociales sobre los pueblos indígenas 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.’
35. Después de varios intentos fallidos por resolver las inquietudes, el proceso de diálogo en cuestión en esta denuncia inició en febrero 2015.
36. Como se detalla más adelante, este proceso comprendió más de un diálogo. Fue iniciado como una ‘Mesa de Diálogo’ en febrero 2015, cuando el PHBB estaba aproximadamente 95% terminado.¹³ 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 concluyeron con su trabajo a finales de noviembre del mismo año. Posteriormente (no hay documentos públicos que

¹² Mecanismo Independiente de Quejas de FMO-DEG, Informe de Panel No. 1, Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco, Panamá, 29 mayo 2015.

¹³ Minutas de la Mesa de Diálogo, 5 Marzo 2015.

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 más adelante en los párrafos 103-108).

37. De acuerdo al personal de PNUD CO, el Gobierno panameño solicitó apoyo del Sistema de las Naciones Unidas para el proceso de diálogo completo, comenzando en febrero 2015 y terminando en agosto 2016. Se solicitó al UN RC / UNDP RR, Martin Santiago, co-facilitar este proceso con la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para América Central (UN OHCHR por sus siglas en inglés).
38. Un representante del PNUD entrevistado por SECU describió la colaboración entre UN OHCHR como, 'La participación de UN OHCHR en los diálogos fue crítica debido a que provee de la asistencia técnica necesaria al UN RC / UNDP RR a lo largo del proceso, para asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no fueron afectados de ninguna forma. Además, UN OHCHR también jugó un papel importante en asegurar que cualquier acuerdo que fuera resultado del proceso de diálogo cumpliera totalmente con los estándares nacionales e internacionales.'
39. La Sra. Carmen Rosa Villa Quintana participó en el proceso como parte de UN OHCHR hasta su retiro en junio 2015. El Sr. Francesco Notti se convirtió en el Representante Regional después de la partida de la Sra. Villa Quintana, pero su participación fue mucho más limitada, i.e. es decir, solo atendió una reunión del diálogo en marzo 2016, y después dejó su puesto en junio 2016.¹⁴
40. El Sr. Santiago y la Sra. Villa Quintana aceptaron la propuesta y llegaron a un acuerdo con el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas – incluyendo comunidades afectadas directamente, así como autoridades indígenas tradicionales, por ejemplo, los Caciques – acerca del papel que la ONU iba a tener en la primera Mesa de Diálogo iniciada en febrero 2015.
41. 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 2015.¹⁵
42. El actual UN RC / UNDP RR describió las disposiciones específicas en el documento de proyecto que respaldaban el proceso de diálogo, 'El 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 and 27, en el documento de proyecto Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB) y "Facilitados los insumos técnicos necesarios para el desarrollo de las iniciativas estratégicas del MIRE y de las funciones asociadas a la Vice-Presidenta", 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" (páginas 13, 14

¹⁴ De acuerdo al Sr. Notti, la Mesa de Diálogo de marzo fue realizada en paralelo a otra reunión enfocada en Panamá y el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 169).

¹⁵ Esta información fue enviada en un mail dirigido a SECU con fecha del 18 Septiembre 2017.

and 27, en el documento de proyecto Fortalecimiento institucional para la gestión basada en resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá).

43. Como fue señalado en el párrafo anterior, los documentos de proyecto con los cuales se respalda el diálogo ocurrido no hacen referencia explícita a diálogos relacionados a PHBB, sin embargo, si hacen referencia a actividades para fortalecer las capacidades de instituciones nacionales para mejorar la gobernanza de los territorios indígenas. También identifican 'acuerdos' alcanzados como un indicador de éxito.
44. La PNUD CO afirma que el proceso de diálogo no fue co-facilitado por el PNUD. La PNUD CO describe que la ONU estaba representada por el Sr. Martin Santiago, en su papel como Coordinador Residente de la ONU y por la Sra. Villa Quintana como representante de UN OHCHR.¹⁶ En ese momento, el Sr. Santiago era tanto Coordinador Residente de la ONU (Para el Sistema de Naciones Unidas) y Representante Residente del PNUD. La distinción entre Sistema ONU y PNUD probablemente no fue clara para la mayoría de los asistentes. En entrevistas con SECU, la PNUD CO describió el papel del PNUD en relación al Coordinador Residente de la ONU como difícil de distinguir en práctica; el Coordinador Residente de la ONU depende totalmente del PNUD para ejercer sus funciones. El Coordinador Residente de la ONU solo tiene staff del PNUD para llevar a cabo sus esfuerzos; su salario es pagado por el PNUD. Todas las compras, reglas y regulaciones del staff, procedimientos/logística/finanzas, y políticas aplicables, estándares y procedimientos son gobernados por el PNUD.
45. Cada set de minutas para las diez reuniones de diálogo ocurridas del 21 de febrero al 18 de mayo 2015 relata que el Sr. Santiago participo como representante del PNUD (listado como 'Martin Santiago, Representante Residente del PNUD' o como 'Martin Santiago, Representante PNUD'). Otros empleados del PNUD, incluyendo Iñaki de Francisco, Coordinador del Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas del PNUD, atendieron la mayoría de las mesas de diálogo, así como Cynthia Rodríguez y Samara Pellecer, identificadas como 'Secretaria Técnica del PNUD' en las minutas del 19 de marzo 2015. Otros empleados del PNUD, incluyendo a Gisele Didier, Fernando Hiraldo, y Julie Castillo, asistieron al menos a una junta.
46. En entrevistas con SECU, la Oficina del PNUD en Panamá reconoció, que adicionalmente a financiar varios aspectos del proceso de diálogo, por ejemplo, la transportación para las comunidades locales, el personal del PNUD proporcionó otros apoyos logísticos, incluyendo la preparación y envío de agendas y minutas de las reuniones. Varios entrevistados describieron que el PNUD tuvo un papel importante, con un miembro de la Comisión de Gobierno describiéndolo como un 'papel central muy importante.'
47. La PNUD CO no realizó diagnósticos para los documentos de proyecto del MIRE o MINGOB usando las herramientas de diagnóstico del PNUD que estaban en vigor cuando los proyectos fueron firmados. Cuando el PNUD aprobó el primer proyecto, el proyecto MIRE, 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) estaba en vigor y su aplicación era requerida. La PNUD CO indicó que debido a que el PNUD estaba comenzando una nueva alianza, y el proceso para crear el programa había estado en

¹⁶ El PNUD, en sus comunicaciones ideales con SECU, transmitieron que el PNUD no tenía 'ningún papel' en el proceso de Diálogo.

desarrollo desde hace algún tiempo, tomaron la decisión de lidiar con los SES después-cuando una revisión sustancial al proyecto ocurriera.

48. A pesar de que la PNUD CO no utilizó los ESSP y SESP para identificar posibles riesgos ambientales y sociales cuando los proyectos fueron aprobados, más adelante el PNUD publicó respuestas cortas a algunas de las preguntas en el apartado 'Estándares Sociales y Ambientales' en la sección de 'control de calidad' del sitio web del PNUD.
49. Para el proyecto MINGOB, este incluía 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 manejados y monitoreados los riesgos e impactos sociales y ambientales (incluyendo aquellos relacionados a los derechos humanos, género y medio ambiente) de forma exitosa de acuerdo al documento de proyecto y 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, derechos humanos o algún otro estándar social y ambiental.
50. 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. Planeación, monitoreo e institucionalización de la posición de Panamá en el Consejo de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos.' Para la segunda y tercera preguntas, la respuesta fue 'no posee' – presuntamente sugiriendo que no había impactos sociales o ambientales a ser considerados.
51. Durante (o después)¹⁷ de la Mesa de Diálogo en 2015, la PNUD CO preparó un 'Análisis de Actores Clave...acerca de los actores indígenas en el conflicto de Barro Blanco', informal y sin fecha. En esta se identifica al M10 como un grupo relevante dentro de la comisión indígena y campesina, e indica que esta comisión es una de 'cuatro actores indígenas' en el conflicto. Describe al M10 como el representante de las comunidades indígenas directamente afectadas por el proyecto. Un 'Mapa de Actores Clave' está adjunto al análisis, y describe las relaciones entre los cuatro actores brevemente descritos en el análisis.
52. Los participantes de la Mesa de Diálogo, incluyendo al Gobierno y los pueblos indígenas, prepararon una breve 'Metodología Consensuada', que fue finalizada el 27 de febrero de 2015 para guiar la Mesa de Diálogo. El 'Objetivo' de la metodología describe que la Mesa de Diálogo fue establecida para el diálogo y la reflexión orientado a (i) identificar coincidencias y diferencias sobre los puntos de controversia y (ii) 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. Ningún otro marco de consulta formal fue preparado.
53. La 'Estructura' del Diálogo descrita en la metodología describe dos grandes grupos de este diálogo – el "Gobierno" y 'Afectados' – cada uno tenía su propia comisión, una 'Comisión de

¹⁷ El análisis fue proporcionado de forma impresa a SECU, y no especifica cuando fue preparado el documento. Sin embargo, describe 'La posición de la Comisión Indígena y Campesina se ha mantenido constante a lo largo del proceso de Diálogo en 2015, ellos exigen cancelar el proyecto de Barro Blanco.'

Alto Nivel de Gobierno' y una 'Comisión Indígena.' Estas comisiones fueron creadas para 'la identificación de opciones de solución.'

54. Los 'temas a tratar' específicos en la metodología incluyen 'incompatibilidades y compatibilidades del proyecto respecto a...sistema ambiente, 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 respecto a la cancelación del Proyecto Barro Blanco y Tabasará libre.'
55. El Informe Anual Orientado a Resultados del PNUD (ROAR por sus siglas en inglés) del 2015, fue preparado por la PNUD CO, provee la siguiente descripción de la metodología, y enfatiza la atención a las comunidades indígenas afectadas: 'A través de un proceso co-diseñado, la metodología de diálogo conjunta fue construida 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 posibles impactos del proyecto – en los niveles 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.'
56. De acuerdo a todos los entrevistados, todos los pueblos indígenas participando en el proceso de diálogo estuvieron de acuerdo en la composición de la Comisión Indígena y los procedimientos de la Mesa de Diálogo.
57. De acuerdo a las minutas de la primera reunión el 21 de febrero de 2015, Ricardo Miranda (líder de la comunidad directamente afectada la cual forma parte del M10) era el 'Coordinador General', y 'vocero', otros miembros de la Comisión fueron las autoridades tradicionales – los Caciques, Alcalde de Muna, un Diputado, consejeros técnicos, entre otros. En las minutas del 27 de febrero de 2015, la Comisión Indígena indicó, 'dejamos 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 vario a lo largo de la fase del diálogo ocurrida de febrero a mayo 2015, pero Ricardo fungió como Coordinador General hasta antes de las últimas dos reuniones el 4 de mayo y el 18 de mayo de 2015, a las cuales no asistió. La Vice-Presidenta de Panamá afirmó en la primera reunión 'Hemos aceptado que esta Comisión es la que representa a la Comarca. El Congreso General Ngäbe Buglé nunca fue miembro formal de la Comisión Indígena, y su participación fue debatida en varias de las reuniones.
58. La Comisión de Gobierno incluyó a la Vice-Presidenta de Panamá y Canciller de la Republica, Isabel Saint Malo de Alvarado, otros ministros de Gobierno, incluyendo al Ministro y Sub Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), El Ministro de Seguridad, el Ministro de Asuntos Indígenas, entre otros ministerios, y la Jefa de Despacho de la Cancillería. La composición de la comisión vario a lo largo de febrero a mayo 2015, no todos los ministerios y funcionarios participaron en cada reunión.
59. GENISA fue invitado a participar en las reuniones del 5 al 31 de marzo 2015.

60. En las minutas de la primera reunión del 21 de febrero 2015, describen a los participantes de las Naciones Unidas como: 'El equipo de facilitación de la Organización de las Naciones Unidas integrado por: Martin Santiago, Representante del PNUD; Carmen Rosa Villa, Representante Regional de OACNUDH; Francesco Notti, Representante Adjunto OACNUDH, Gastón Ain, Gisele Didier, Iñaki de Francisco, Cynthia Rodríguez, Alejandra Araúz y Samara Pellecer (los últimos 6 participantes de la ONU al parecer tienen afiliación al PNUD).
61. La Mesa de Diálogo de febrero a mayo 2015 fue, a decir de todos, completamente transparente e inclusiva. Las minutas fueron escritas y publicadas, las reuniones eran abiertas al público, la mayoría de las reuniones fueron en Tolé, y al menos algunas de ellas fueron transmitidas (reuniones fuera de Tolé), por ejemplo; la reunión ocurrida el 19 de marzo en la Ciudad de Panamá. La minuta de la reunión del 21 de febrero cita a la Vice-Presidenta estableciendo 'Es importante la presencia de observadores para llegar a un acuerdo sólido, para que no haya reclamos...' Ella observó que mientras la Comisión Indígena estaba representando a la Comarca, 'creemos que pueden tener experiencias no oportunas al no permitir el acceso a otras voces.' La minuta del 27 de febrero refleja la solicitud de la Comisión Indígena por 'respeto y transparencia. No hacer un sistema cerrado.'
62. Las minutas de las reuniones reflejan que los pueblos indígenas estaban participando en la Mesa de Diálogo esperando que el PHBB pudiera ser cancelado – y sería cancelado si las 'incompatibilidades' identificadas durante el proceso de diálogo no tenían solución. Ellos mencionan durante la primera reunión el 21 de febrero de 2015, 'queremos resaltar la parte donde la Vice-presidenta 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 parte, pues bienvenida. Si es parte dirá lo mismo que nosotros: que se cancela el proyecto.' 'En la segunda reunión el 27 de febrero, la Cacica General observó, 'Las torres de transmisión de Barro Blanco se siguen construyendo, siguen haciendo casetas. Para garantizar este diálogo ese proyecto debe estar totalmente paralizado. Varios de los entrevistados sugirieron que el paro en la construcción de la represa antes de las mesas de diálogo fue una buena señal para los pueblos indígenas en relación a este tema, es decir que los pueblos indígenas percibieron que un paro a la construcción representaba la posibilidad de que la represa completa pudiera ser cancelada como resultado del diálogo. La Comisión Indígena enfatizó en varias de las reuniones que el proceso no debería ser una 'negociación' sino un diálogo.
63. En respuesta, la Comisión de Gobierno, en varias de las reuniones, describió responsabilidades tanto a las comunidades y a la compañía, y su deseo de encontrar soluciones para el proyecto. Por ejemplo, la Comisión de Gobierno afirmó, en la reunión del 21 de febrero de 2015, 'El Gobierno ha tomado medidas trascendentes para generar confianza. Se ha paralizado temporalmente el Proyecto. Las personas que estamos aquí no estábamos antes. Denos 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 DDHH, los derechos de los pueblos indígenas, buscar la paz social y la seguridad social. Este Gobierno no puede echar el reloj para atrás. Hoy no les puedo dar el derecho previo, libre e informado, porque en este caso no es previo. Permítannos, en el marco de la realidad de hoy, cumplir 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 tiene mucha presión de parte de la Comisión Indígena y de la empresa. Buscamos una solución al impase que tenemos en este momento. Tratemos de encontrar un área de común acuerdo. ´

64. En varias de las reuniones, los participantes indígenas solicitaron respuestas acerca de la posibilidad de cancelar la represa, incluyendo la segunda reunión el 27 de febrero de 2015, en la cual uno de los participantes indígenas demandó esta respuesta: ‘Tenemos más de 15 años en esta lucha. Seamos honestos y lo que va a pasar tarde que nos lo digan temprano...Queremos la cancelación de Barro Blanco porque esta empresa no consultó con nosotros...Cancelación o no cancelación y no gastemos tantos papeles aquí.’ El 9 de marzo de 2015, después de sugerencia del Gobierno para buscar soluciones, la Comisión Indígena afirmó, ‘esta es la quinta vez que nos sentamos a la Mesa y la población pregunta cuál es el punto de la Mesa. Venimos por una respuesta. Si es que se va a cancelar o van a dar a favor de la empresa, digan la verdad.’ El 27 de marzo de 2015, la Comisión Indígena reiteró, ‘Con respeto transmito este mensaje a la Mesa: el objetivo de estar sentados en esta Mesa es cerrar el proyecto Barro Blanco... La solución solo es una y es la cancelación del proyecto. Barro Blanco no es compatible con el proyecto en base a la ley y los DDHH...No vamos a tolerar que demore mucho tiempo para que nos digan que no se va a cerrar el proyecto... Nos traen aquí para entretenernos para que el último día nos digan no se puede cancelar.’ La Comisión Indígena reiteró sus solicitudes para la cancelación del proyecto tanto el 30 de marzo como el 1 de abril de 2015.
65. Los facilitadores observaron, en la reunión del 13 de marzo de 2015 que ‘En las discusiones preliminares que tuvimos con ambas Comisiones se acordó que el diálogo se iba a regir sin precondiciones ni imposiciones. ´
66. En las reuniones ocurridas de marzo a abril se discutieron problemas con el proyecto, incluyendo, pero no limitado a los siguientes: consultas / consentimiento y evaluaciones de impacto inadecuadas que derivaron en la construcción de la represa, es decir, el 27 de marzo de 2015, la Comisión de Gobierno reconoció ´. El Estado ha actuado en toda la historia irresponsablemente con los pueblos indígenas.’; una falta de claridad relacionada a las cotas mínima y máxima; preguntas acerca de porque la represa se movió de 19 a 28 metros de altura sin una evaluación de impacto ambiental adicional; preguntas constantes asociadas a la seguridad de la represa (por ejemplo, el dique izquierdo) y medidas necesarias para responder a los riesgos de seguridad; impactos a la cultura, por ejemplo, petroglifos, cementerios, etc., pagos hechos a individuos por parte de la empresa; preguntas acerca de cómo la represa es ‘compatible’ con los derechos de las comunidades locales; e inquietudes acerca del uso de la fuerza; etc.
67. Durante las reuniones a las que asistió GENISA, ésta expresó su propia perspectiva, la cual era, que ellos habían ganado la subasta por la represa de buena fe, en respuesta a una solicitud de propuestas del Gobierno; intentaron cumplir con los requerimientos pero estuvieron de acuerdo que varias de las medidas tomadas fueron inadecuadas – incluyendo consultas y evaluaciones de impacto inadecuadas; estaba dispuestos a llevar a cabo otras acciones para encontrar una solución, realizó un pago de \$700,000 USD a Panamá y requeriría una compensación si el proyecto era cancelado; la empresa creía que el proyecto era ‘100% compatible’.

68. El 16 de abril de 2015, después de varias reuniones para discutir estos problemas e 'incompatibilidades', la Comisión Indígena entregó un reporte – Informe Técnico Sistema Ambiental. Este reporte detallaba el entendimiento de la Comisión acerca de las varias formas en las que los expertos de esta comisión creían que el PHBB no era consistente con el bienestar y derechos de los pueblos indígenas – y por lo tanto no era compatible con la Comarca.
69. El 16 de abril de 2015 (9º reunión) de la Mesa de Diálogo, la Comisión Indígena entregó formalmente su solicitud para la cancelación total del proyecto (después de reclamar el anuncio público por parte de GENISA donde afirmaron que estaban finalizando la construcción y comenzando operaciones=.
70. El 4 de mayo de 2015, en la 10º reunión de la Mesa de Diálogo, la Cacica General reiteró que 'han sido entregadas todas las pruebas técnicas que demuestran la incompatibilidad del proyecto hidroeléctrico con el pueblo Gnäbe Buglé. Aspiran que los pueblos indígenas sean partícipes de su desarrollo y que éste no sea impuesto.'
71. En esta misma reunión, la ONU indicó, 'es importante buscar acuerdos tratando de promover, defender y garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, reconocidos por instrumentos jurídicos internacionales y por el mismo SNU. Acuerdos que tienen que ver con la vida, la integridad, el territorio, los recursos naturales y Gobiernos...El diálogo se ha efectuado bajo los principios de respeto mutuo, igualdad de las partes, transparencia e imparcialidad. Las partes han estado a la altura y ha habido un alto compromiso de parte de la Comisión de Gobierno, permitiendo la paralización temporal de la obra. El diálogo ha contado con una metodología y estructura propias.'
72. En esta reunión, la Comisión de Gobierno (representada por la Vice-Presidenta de Panamá) reconoció 'el reclamo de la comunidad es justo' y 'recalcó el gran valor y la dignidad expuesta en la lucha por parte del pueblo Gnäbe Buglé'. Expresó que el Gobierno tenía un dilema porque 'no se puede haber desarrollo sin energía' pero GENISA había cometido errores y tenía limitaciones. También indicó la necesidad del Gobierno por 'encontrar la forma de atender la solicitud del pueblo Gnäbe Buglé, que es un reclamo legítimo, y cumplir con la responsabilidad del Gobierno nacional.' Después presentó una propuesta, ofreciendo 'opciones a ser discutidas". Ella describió las discusiones del Gobierno con los bancos (financiando el proyecto) para transferir la administración del proyecto a otra empresa – esto solo ocurriría 'sólo en consulta con la Comisión Indígena, sin imposición, porque el significado de vida digna o una solución a los temas culturales, solo lo puede decir la comunidad.' Ella afirmó, 'No se puede abandonar a las poblaciones y dejarlos negociar con una empresa. El Gobierno tiene que garantizar sus derechos', e indicó que el compromiso del Gobierno con varias medidas, incluso varios 'compromisos inmediatos para asegurar que el proyecto pueda ser administrado efectivamente' – estableciendo una nueva oficina de Gobierno cerca del proyecto, proporcionando apoyo administrativo al distrito de Muna para asegurar el cumplimiento de las normativas vigentes, estableciendo un proyecto de energía para la Comarca, y creando un plan de inversiones de \$15 millones sobre el tema educativo, de reforestación, agua potable y vías de acceso.
73. El Gobierno observó que 'la situación es difícil y es necesario salir juntos de ella. Es una realidad que hay una presa prácticamente terminada que fue hecha sin consulta y que la

empresa no ha hecho las cosas bien. ¿Cómo sacar a Genisa sin que le hagan 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 hace pagar los abusos cometidos al pueblo Gnäbe y campesino? Existe una posibilidad real de que los bancos financistas retiren a la empresa, lo cual evitaría una demanda. Estos bancos deben enviar un equipo que sea aceptable al Gobierno y a la comunidad. Con un nuevo administrador se tienen más opciones, como el compromiso de que un porcentaje de esa energía beneficie a los afectados y a la Comarca; garantizar que el embalse no llegue más allá de la cota 103; que si va a haber contaminación de agua exista una potabilizadora; que haya paso o colocación de peces del lado correcto para garantizar la proteína animal; hay mucho que hablar por eso el compromiso de instalar una oficina conjunta en el área.'

74. Las minutas de las reuniones describen la siguiente respuesta, entre otras, por parte de la Comisión Indígena: 'Suspensión definitiva de la construcción el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco; Que el Gobierno deje 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 bancos; En adelante, solicitamos que el destino del proyecto hidroeléctrico lo defina la Comisión Indígena conformada por la Autoridades tradicionales, administrativas, comunidades afectadas representadas por el M10 y técnicos conjuntamente con el Gobierno nacional en turno". Firman el comunicado: Cacica General Silvia Carrera; Alcalde Rolando Carpintero; Cacique Local Chito Gallardo; Manolo Miranda, Movimiento 10 de abril; Cacique Regional de Kadri, Jeremías Montero; Diputada Crescencia Prado.'
75. La reunión concluyó con la Comisión de Gobierno confirmando que 'no puede ir a una suspensión (definitiva) que le genere al Estado Panameño una demanda millonaria...Retirar a Genisa es lo correcto, falta buscar la forma en que sea menos costoso para el pueblo 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 la cancelación del mismo. Ambas partes aceptaron una propuesta para que los equipos técnicos de ambas comisiones cuantifiquen las posibles soluciones (en un periodo de 15 días a ser confirmado).
76. Minutas de la reunión de la Mesa de Diálogo el 18 de mayo de 2015 (11th), reflejan el deseo de la Comisión de Gobierno a 'continuar dialogando mediante una mesa técnica' sin un cambio claro en la posición expuesta en reuniones previas, pero con la decisión de que GENISA 'se retire de la administración directa en campo de la construcción del proyecto Barro Blanco... Que un tercero se encargue de la administración directa de la construcción del proyecto' y un 'compromiso de trabajar en conjunto con las comunidades indígena y campesina, así como con los accionistas y financistas del proyecto Barro Blanco, para resolver las incompatibilidades encontradas mediante la vía del diálogo.'
77. La Comisión Indígena rechazó la propuesta de continuar diálogo a través de una 'nueva mesa técnica', citando 'por el irrespeto de Genisa' incluyendo, desde su perspectiva, la continuación en la construcción de la represa (no solamente la reparación del talud izquierdo) durante el proceso de diálogo. La Comisión Indígena indicó que a pesar de que 'saben que el Gobierno no puede ir contra una concesión, pero señalan, lo hubiera dicho desde un inicio en vez de hacer una Mesa de Diálogo... el problema no es ponerle nombre a quien va a gerenciar, sino que en la Mesa se dijo que se habían violado los derechos de los pueblos indígenas y finalmente no

van a cancelar el proyecto...' y 'han perdido la confianza en el Gobierno'. Después solicitaron a NNUU 'se pronuncie acerca de su posición sobre el proyecto Barro Blanco o que se eleve esta petición a la Asamblea General.'

78. El equipo de NNUU concluyó que la Mesa de Diálogo con los siguientes puntos: 'no será posible adelantar una fecha de una próxima reunión...la Mesa demostró las incompatibilidades y tiene una caracterización histórica... NNUU está en disposición de reunirse individualmente con las Comisiones ya que ha concluido esta etapa de diálogo y es difícil encontrar puentes.' El equipo añadió que 'NNUU ha insistido en la participación de los pueblos indígenas en cualquier proyecto que les afecte, no sólo como proceso de consulta sino para el logro final que es el consentimiento previo, libre e informado. NNUU también cuenta con la Declaración de las NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha acompañado durante 20 años a los pueblos indígenas para que finalmente en el año 2007 contaran con esa declaración. NNUU seguirá buscando que el Estado apruebe el Convenio 169, y que en cualquier proceso a futuro se lleve a cabo una consulta a los pueblos indígenas como un elemento clave para fortalecer la democracia y para prevenir los conflictos sociales. NNUU seguirá buscando que el Estado apruebe el Convenio 169, y que en cualquier proceso a futuro se lleve a cabo una consulta a los pueblos indígenas como un elemento clave para fortalecer la democracia y para prevenir los conflictos sociales. 'Los 'siguientes pasos' identificados fueron 'NNUU sostendrá reuniones bilaterales con ambas Comisiones para evaluar posibles pasos a seguir.'
79. La respuesta de la Oficina del PNUD en Panamá a la solicitud inicial de información por parte de SECU corroboró que la Mesa de Diálogo 'concluyó formalmente en junio 2015'.
80. De acuerdo a los demandantes y otros entrevistados, más protestas siguieron el 25 de julio de 2015 – con muchas personas detenidas y arrestados, y varios heridos.¹⁸
81. El 10 de agosto de 2015, un nuevo acuerdo fue firmado entre el presidente de la República de Panamá y la Cacica General, con el siguiente título, 'El Gobierno de la República de Panamá y las autoridades tradicionales constituidas por la ley de la comarca Ngäbe-Buglé, frente al conflicto actual sobre la hidroeléctrica Barro Blanco acordamos lo siguiente, con el fin de dar continuidad al diálogo entre las partes en la búsqueda de soluciones'.
82. En el nuevo acuerdo, las partes realizan varios compromisos conjuntos incluyendo 'crear un equipo conjunto de técnicos para estudiar el problema actual concerniente a los estribos de la presa...y, emitir una opinión sobre la situación exacta de estos asuntos'; 'a la continuación del proceso de diálogo sobre la viabilidad y factibilidad del proyecto, a partir de las incompatibilidades definidas por la Mesa instalada'; 'analizar las opciones de solución sobre el futuro del mismo, incluyendo la adquisición de la propiedad del proyecto Barro Blanco con justificación científica y financiera, bajo el principio del respeto a los derechos indígenas y campesinos, y el desarrollo sostenible con equidad para las poblaciones de la cuenca,

¹⁸ SECU no pudo confirmar los números. Los demandantes indicaron a SECU, en su denuncia y en entrevista, que más de 50 personas fueron detenidas y cinco fueron heridas – con una persona incapacitada permanentemente por una herida en el tobillo. Los demandantes describieron que esto ocurrió frente al Coordinador del PNUD, y 'esta situación causó una ruptura total de la Mesa de Diálogo por el Gobierno, quien convocó a nueva Mesa de Diálogo Técnica formada por las personas responsables y apoyada por el PNUD.'

especialmente las afectadas directamente'; 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'.

83. El Gobierno también realizó varios compromisos, incluyendo 'garantizar que se hagan los trabajos necesarios para estabilizar los estribos de la obra...de manera a evitar desastres y daños a las comunidades'; 'así como la terminación de las obras civiles, evitando no obstante todo tipo de trabajo de electromecánica' y a no inundar 'el embalse ni iniciar operaciones del Proyecto Barro Blanco, hasta tanto no se haya alcanzado un acuerdo final entre las partes en conflicto sobre el futuro del mismo, debidamente legitimado por las instituciones democráticas locales establecidas por la Ley'.
84. El acuerdo menciona a los "afectados directamente,' pero el grupo representando a los Pueblos Indígenas no incluyó a todos los individuos que formaron parte de la Comisión Indígena que fue avalado por los participantes indígenas. Por ejemplo, el grupo no incluía a miembros del M10, incluyendo al anterior vocero de la Comisión Indígena. En relación a esto, el acuerdo no indicó como las comunidades indígenas directamente afectadas serían involucradas, o informadas, del siguiente proceso de diálogo.
85. El reporte del Sistema de Naciones Unidas (SNU) compartido con SECU en respuesta a sus solicitudes de información, describen que 'se dieron divisiones internas dentro de la Comisión Indígena que propiciaron la conformación de una nueva Comisión indígena integrada por las autoridades tradicionales de la comarca (cacica general, cacique regional, cacique local y presidente del congreso local, acompañado de autoridades administrativas, Alcalde de Muna, Honorable representante del corregimiento, entre otros).'
86. Los diálogos subsecuentes no usaron la metodología previamente acordada por todos en la Mesa de Diálogo anterior iniciada en febrero 2015. El reporte de las Naciones Unidas no indica que la PNUD CO o UN OHCHR realizaron ninguna evaluación de los riesgos sociales o de derechos humanos relacionados a la continuación del diálogo.
87. Un miembro de la Comisión de Gobierno caracterizó la Mesa de Diálogo como 'no un proceso democrático, buscaban el consenso' y cuando el M10 no estuvo de acuerdo y no quiso involucrarse en un proceso de diálogo, el proceso avanzó sin ellos.
88. De acuerdo a un periódico Panameño¹⁹, el 31 de agosto de 2015 el Gobierno de Panamá multó a GENISA por \$775,200 por incumplimiento de su obligación de "negociación, reubicación e indemnización de los afectados por el proyecto hidroeléctrico."
89. El 'Equipo Técnico Conjunto' se reunió por primera vez el 28 de septiembre de 2015. Se reunieron en las oficinas del PNUD (continuaron reuniéndose en el mismo lugar en las reuniones subsecuentes). De acuerdo al reporte de SNU, las reuniones del equipo técnico fueron una 'primera fase' del nuevo proceso de diálogo. Los pueblos indígenas participando incluían varios de los miembros del equipo técnico anterior de la Mesa de Diálogo, pero no

¹⁹ La Prensa, 24 septiembre 2015. Otra empresa, Hidráulica San José, fue multada por \$450,000 por "descargas sin permiso" en una quebrada y por "falta de entrega de informes de seguimiento."

todos. Uno de los miembros no participantes indicó a SECU que no participó debido a que las comunidades afectadas habían decidido no participar. UN OHCHR no participó en estas reuniones.

90. A diferencia de la reunión previa, la reunión del Equipo Técnico Conjunto no estuvo abierta al público. Las minutas del 28 de septiembre de 2015 al 11 de noviembre de 2015 preparados por el PNUD fueron proporcionadas a SECU. No es claro si estas notas fueron compartidas al público inmediatamente después de que fueron redactadas, o si alguna vez fueron publicadas.
91. Las notas indican, entre otros temas, que las reuniones incluían discusiones relacionadas a 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.
92. El Equipo Técnico completó su trabajo en enero 2016, con una presentación de sus hallazgos en Llano Ñopo.²⁰
93. En relación al diálogo ocurrido después de que el Equipo Técnico complete su trabajo, el Reporte de SNU compartido con SECU indica, 'La segunda fase del proceso comenzó con la instalación de una Comisión Conjunta de Trabajo, para, a partir de las incompatibilidades definidas por la Mesa instalada en el 2015, analizar las opciones de solución sobre el futuro del mismo. Desde marzo hasta mayo de 2016 se mantuvieron una serie de reuniones semanales para tratar las incompatibilidades teniendo en cuenta cuatro ejes, ambiental, social, cultural y económico. El resultado de estas reuniones fue la elaboración de forma conjunta de cuatro documentos de propuestas de acciones y recomendaciones a implementar, documentos que se deben convertir en la hoja de ruta para poder dar una respuesta a los impactos que el Proyecto tendrá en la Cuenca del Tabasará. Dentro de estos documentos se encuentran recomendaciones dirigidas a la recuperación del bosque de galería del área impactada, asegurar los usos sociales y productivos de los usuarios aguas debajo de la represa, no desarrollar ninguna otra estructura ni proyecto hidráulico en la cuenca, 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 10 de 1997 y la Carta Orgánica de la Comarca.'
94. No se proporcionó ninguna metodológica acordada para esta Comisión de Trabajo Conjunta a SECU. Esta comisión fue apoyada por la PNUD CO, pero ningún documento público describe este apoyo. La PNUD CO no compartió ningún análisis de los potenciales riesgos sociales y relacionados a los derechos humanos a SECU.

²⁰ De acuerdo al Reporte de SNU, no sólo desarrolló 'un estudio de los estribos de la presa y la casa de máquinas, sino que llevó a cabo un estudio integral sobre la viabilidad técnica del proyecto, analizando diferentes aspectos del diseño y construcción de la presa. El informe final arrojó claridad sobre el proyecto ya que concluyó que el PHBB fue diseñado y construido de acuerdo a las condiciones geológicas, topográficas e hidrológicas del sitio de presa. También recomendó realizar trabajos y correcciones adicionales menores.'

95. Como fue mencionado anteriormente, UN OHCHR participó únicamente en una reunión del diálogo después de junio 2015 (después de que la Mesa de Diálogo previa concluyó). Esta reunión fue en marzo, al margen de otra reunión acerca de Panamá y la OIT 169
96. No se anunciaron las reuniones de la Comisión Conjunta al público o a miembros de la comunidad durante marzo a mayo de 2016, y las minutas de las reuniones no están disponibles. Los demandantes expusieron a SECU que no se les proporcionó información de esas reuniones – no estaban enterados de cuándo y dónde eran las reuniones. Un miembro de la Comisión de Gobierno compartió su creencia de que estas reuniones eran más transparentes porque el Gobierno visitó comunidades en la comarca, incluyendo aquellas que no fueron sugeridas por el M10, para asegurar la obtención de su opinión sobre estos problemas.
97. De acuerdo al reporte de SNU, ‘La tercera fase del proceso fue la creación de una Sub-comisión Financiera encargada de analizar la situación financiera del PHBB, incluyendo la posibilidad de que el Estado adquiriera la propiedad del proyecto con justificación científica y financiera. Gracias a los análisis llevados a cabo por esta subcomisión, liderada por el MEF, se ha podido conocer con mayor detalle el valor real del proyecto y sus proyecciones de rentabilidad para el futuro.’
98. El 24 de mayo de 2016 GENISA comenzó el llenado del embalse, derivando en la inundación del área y semanas de protestas significativas y algunas veces violentas.
99. Un comunicado publicado en el sitio web del Gobierno Panameño el 24 de agosto de 2016 sugirió que la inundación fue un llenado de prueba del embalse, y destacó que las personas potencialmente afectadas fueron reubicadas ‘asegurando el respeto a sus derechos humanos.’
21
100. Otros grupos e individuos indicaron que se habían violado los derechos humanos. Ellos indicaron que la inundación los había tomado por sorpresa – que ocurrió en la ausencia de un acuerdo con los pueblos indígenas y, por lo tanto, no era consistente con uno de los hallazgos del Relator Especial sobre Derechos Indígenas donde indicaba que dicho acuerdo era necesario, y tampoco era consistente con el acuerdo del 10 de agosto de 2015 de las autoridades tradicionales con el Gobierno, donde se indicaba que dicha inundación no ocurriría sin el apoyo de los pueblos indígenas.
101. De acuerdo a un reporte preparado por la Red de Derechos Humanos de Panamá, el llenado del embalse comenzó el 24 de mayo de 2016, posterior a un desalojo forzado. Destacó, ‘Un grupo conformado por la Policía Nacional, los Bomberos y SINAPROC’ entraron al sitio de la represa llevando a cabo el ‘desalojo del campamento Mama Tata,’ y ‘Traslado forzado’ al

²¹ Barro Blanco: La historia de un arduo proceso de diálogo, 24 agosto 2016. ‘Todas las personas que se encontraban en áreas inundables y de predios privados del Proyecto Hidroeléctrico, fueron trasladados 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 Tadtta 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 a sus derechos humanos.’

Centro Misional de Jesús Obrero en Tolé el 23 de mayo de 2016. El reporte cita a testigos del desalojo diciendo 'las personas desalojadas eran en gran parte mujeres y niños...entraron cuatro tractores y destruyeron las casas y la iglesia del campamento.'²² El reporte describe bloque de carreteras, protestas y muchos arrestos. También describe que el área de inundación afectó a la comarca- específicamente a la comunidad de Quebrada Caña – el 28 de mayo, el M10 dio un ultimátum de 48 horas exigiendo que se abrieran las compuertas de Barro Blanco. Describe una serie de bloqueo de carreteras y protestas del 29 de mayo hasta mediados de junio, incluyendo 'una protesta pacífica frente a las instituciones del PNUD en la Ciudad del Saber.' También reportó varias reuniones, incluyendo una con las Naciones Unidas en la comunidad de Kiad ocurrida el 6 de junio, y visitas por el Ombudsman Panameño.²³

102. Una asociación de la sociedad civil entrevistado por SECU, compartió que a pesar de que el llenado pudo haber sido una prueba preliminar, causó la muerte de pescados, vegetación y cultivos; y afectó sitios patrimoniales, violando los derechos humanos.
103. El 8 de junio de 2016, el Gobierno (liderado por la Vice-Presidenta) y las autoridades tradicionales de la Comarca se reunieron en Tolé para discutir los problemas relacionados al llenado de la represa y al diálogo. Artículos de periódicos describen varios de los resultados. Uno de los resultados principales fue el rechazo de los pueblos indígenas 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 represa (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 mismo.'²⁴ De acuerdo a los artículos, los pueblos indígenas (sin especificar) presentes en la reunión, mantuvieron su posición solicitando que el Proyecto fuera cancelado, el Gobierno acordó mantener las pruebas hasta la 'cota 87' en respuesta a preocupaciones expresadas por la Comarca, las autoridades tradicionales y el Gobierno acordaron continuar con el proceso de diálogo. En relación al llenado que había sido iniciado el 24 de mayo, y que causó protestas, la Vice-Presidenta fue citada expresando que el llenado de prueba era necesario para que GENISA pudiera abandonar el proyecto, y de esta forma, ASEP dio su autorización para llenar el embalse.
104. En relación a la relación entre el M10 y las autoridades tradicionales en ese momento, el reporte de la Red de Derechos Humanos de Panamá describió entrevistas en personas que reflejan la percepción de que la Cacica Silvia Carrera continuó apoyando la cancelación de la represa. El reporte observaba, 'Actualmente hay una tensión entre esta autoridad y líderes de las organizaciones que están en esta zona de conflicto. Aunque ambos sectores están de acuerdo en la cancelación de la represa de Barro Blanco.'²⁵

²² Mariela Arce Olmedo Carrasquilla e Illeana Molo. Red de Derechos Humanos de Panamá. Informe de Derechos Humanos. Crisis de Barro Blanco: Llenado de la represa. Comarca Ngäbe Bugle. Panamá. Fecha de la gira de campo: 12-15 junio 2016, Periodo de investigación: mayo 22 2016 - junio 15 2016.

²³ Id..

²⁴ Nimay González. Telemetro, 8 junio 2016. 'Sin lograr acuerdo culmina reunión sobre Barro Blanco, diálogo continúa.'

²⁵ Mariela Arce Olmedo Carrasquilla e Illeana Molo. Red de Derechos Humanos de Panamá. Informe de Derechos Humanos. Crisis de Barro Blanco: Llenado de la represa. Comarca Ngäbe Bugle. Panamá. Fecha de la gira de campo: 12-15 junio 2016, Periodo de investigación: mayo 22 2016 - junio 15 2016.

105. De acuerdo al reporte de Global Sisters, y a una descripción proporcionada por un miembro de la Comisión Indígena de la Mesa de Diálogo, el llenado de prueba ocurrió nuevamente el 19 de agosto, tres días antes de la ceremonia de firma.²⁶
106. De acuerdo al Reporte de 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 todo lo trabajado los meses previos.' El reporte no describe quién participó o dónde se llevaron a cabo las reuniones, y las minutas para estas reuniones no están disponibles.
107. Una descripción breve del sitio web del Gobierno Panameño indica '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.'²⁷ Un miembro de la Comisión de Gobierno expresó a SECU, 'el M10 fue invitado a participar en la segunda fase de la comisión de diálogo, pero rechazaron la invitación'. Los demandantes indicaron que a SECU que no se les proporcionó información acerca de estas reuniones, y que no sabían nada del acuerdo eventualmente firmado.
108. El reporte del SNU también indica, 'Este acuerdo pudo finalmente ser consensuado en una reunión que contó con la presencia del Presidente y la Vice-Presidenta 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, 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, 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. Finalmente, tras horas de demora, tuvo lugar la firma del documento. Por el Gobierno Nacional estampó su firma el Presidente de la República, el sr. Juan Carlos Varela, mientras por la Comarca Ngäbe Buglé la encargada de firmar el acuerdo fue la Cacica General Silvia Carrera.'
109. El acuerdo refleja que Martin Santiago asistió a la ceremonia y también firmó el acuerdo, como Coordinador Residente de la ONU, testigo de honor. En la ceremonia, y más adelante, el Sr. Santiago describió a varios medios, que el acuerdo fue un buen acuerdo. UN OHCHR no estuvo representada en la ceremonia.
110. Un miembro de la Comisión Indígena que no participó en las discusiones después de la Mesa de Diálogo reclamó que el Sr. Santiago dijera que el acuerdo fue ejemplar, y que los derechos humanos no fueron violados en el proyecto de Barro Blanco. Este miembro indicó que estas declaraciones molestaron a los pueblos indígenas.

²⁶ Tracy L. Barnett. Global Sisters Report, 29 marzo 2017. 'A Wall in Their River: Flooded Ngäbe Communities Continue to Fight Dam'

²⁷ Barro Blanco: La historia de un arduo proceso de Diálogo, 24 agosto 2016

111. El M10 y otros entrevistados indicaron a SECU que la protesta durante la ceremonia de firma comenzó como una protesta pacífica pero después se tornó violenta, y duró por varias horas. Esta violencia, señalan, fue constatada por el Sr. Santiago. Por un periodo de tiempo, los manifestantes impidieron a los Caciques la firma del acuerdo. Eventualmente, la ceremonia fue reubicada en un lugar donde los firmantes pudieran firmar. Algunos de los entrevistados describen un pequeño grupo de protestantes, aproximadamente 12 personas. Otros, incluyendo un representante del Gobierno, indicaron que 70-80 personas protestaron contra el acuerdo.
112. El Reporte de SNU 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 el cauce 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.'
113. Otros firmantes incluyeron a Chito Gallardo, Cacique Local, y Jeremías Montero, Cacique regional, entre otros, pero no el Presidente del Congreso General, Demesio Cases. La mayoría de los entrevistados están de acuerdo que para que el acuerdo entre en vigor, el Congreso General debe firmarlo, y no lo ha hecho. Dos miembros de la Comisión de Gobierno entrevistados por SECU indicaron su opinión de que el Congreso ha firmado el acuerdo, pero el Presidente del Congreso General declaró a SECU que no ha sido firmado.
114. Algunos miembros de la Comisión Indígena que no participaron en el proceso de diálogo después de mayo 2015, y otra persona indígena entrevistada, expresaron su opinión que a pesar de que los Caciques son autoridades tradicionales bajo las leyes locales, ellos no son representantes que puedan decidir y firmar un acuerdo a nombre de las personas en la Comarca, especialmente en la ausencia de consultas con miembros de la comunidad. Estos individuos perciben que no hay 'acuerdo' (porque no lo puede haber) y, en cualquier caso, el Congreso General no ha realizado el acuerdo necesario para el PHBB. Estos individuos expresaron su opinión acerca de cómo la PNUD CO debió conocer más acerca de los procedimientos de toma de decisiones tradicionales, y haber sido más cuidadoso con los esfuerzos para cambiar o ignorar dichos procedimientos. Ellos indicaron a la PNUD CO que debieron haber señalado la necesidad de la aprobación del Congreso General para que documento fuera un acuerdo oficial.
115. Sin embargo, otro entrevistado indicó, que los Caciques decidieron firmar porque el Congreso estaba dividido, es decir, existían dos Congresos, y por lo tanto no era posible contar con una toma de decisión por parte del Congreso.

116. Dos de los miembros indígenas que participaron en el proceso de diálogo después de la conclusión de la Mesa de Diálogo, indicaron a SECU que después de la finalización de la represa y de la prueba de llenado, parecía que no había más elección y sólo quedaba asegurar algunos beneficios.
117. El artículo de Global Sisters Report de 2017 describió una entrevista en persona con la Cacica General, indicando que ella había sido una opositora fuerte contra la represa, 'algo cambió desde agosto pasado, cuando ella firmó el acuerdo.' El artículo describe que ella 'firmó el documento porque la represa estaba terminada, y sintió que era su responsabilidad negociar algunos beneficios para la comarca,'²⁸
118. El reporte de Global Sisters Report indicó que el M10 solicitó que al menos 'los niveles del embalse fueran reducidos por debajo de los límites con el territorio Ngäbe. No es suficiente reparar el daño o nivelar el río, pero es una solución con la que pueden vivir.'²⁹
119. 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 ésta no ha ocurrido todavía.
120. La PNUD CO indicó que ya no están involucrados en diálogos u otros esfuerzos relacionados al PHBB. Un representante del Gobierno describió que un miembro del personal de la PNUD CO 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.

IV. Compromisos sociales y ambientales del PNUD

121. Desde 2014, el PNUD requiere que su personal realice diagnóstico a los proyectos, con el fin de identificar riesgos relacionados a los derechos humanos y el medio ambiente, y llevar a cabo evaluaciones adicionales y las medidas necesarias para responder a estos riesgos.
122. El procedimiento de diagnóstico ambiental y social (ESSP por sus siglas en inglés) fue la primera herramienta desarrollada para ayudar al personal del PNUD en los esfuerzos para realizar este diagnóstico. En 2015, el procedimiento de diagnóstico social y ambiental (SESP por sus siglas en inglés) reemplazó el 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'.
123. Ambas herramientas permiten al personal del PNUD identificar riesgos relacionados a actividades que involucran a los Pueblos Indígenas.

²⁸ Tracy L. Barnett. Global Sisters Report, 29 marzo 2017. 'A Wall in Their River: Flooded Ngäbe Communities Continue to Fight Dam'

²⁹ Id.

124. Las preguntas de diagnóstico del SESP ligadas a las interacciones con 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 al disfrute de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales o culturales) de la población afectada y particularmente 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 comunidades e individuos afectados? ¿Resultará el proyecto que se propone en 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.
125. Si la respuesta a esas preguntas es 'Si', existen riesgos a considerar. Para proyectos con respuestas 'si' y que involucren a pueblos indígenas, el PNUD debe realizar evaluaciones adicionales /revisiones de impactos potenciales a estas comunidades, y tomar las medidas necesarias para evitar y mitigar dichos impactos.
126. El Estándar 6 de los Estándares Sociales y Ambientales del PNUD (SES por sus siglas en inglés) – Pueblos Indígenas – enfatiza la necesidad de evaluaciones o revisiones adicionales cuando los derechos y recursos de los pueblos indígenas puedan ser impactos, declarando, '10. Estudio previo del impacto ambiental y social: Todos los proyectos que puedan afectar los derechos, tierras, recursos y territorios de los pueblos indígenas requieren de un examen y(o) evaluación previa de los posibles impactos y beneficios. Los proyectos que impliquen potenciales impactos adversos importantes deberán someterse a una evaluación social y ambiental completa llevada a cabo por una entidad independiente capaz. Las revisiones y evaluaciones se realizaron en forma transparente y con la participación plena, eficaz y significativa de los pueblos indígenas involucrados.' 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 sin embargo 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.
127. Este énfasis en 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 previo, libre y con conocimiento de causa (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, garantizando la concordancia de los proyectos con la visión distintiva y las prioridades de desarrollo que los pueblos indígenas mismos 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.

128. Además, el estándar 6 detalla los requerimientos y medidas que el PNUD debe tomar para evitar y mitigar los impactos identificados durante estas revisiones y evaluaciones.
129. 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 respeto a los derechos humanos. En este sentido, los SES se enfocan explícitamente en compromiso del PNUD a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés), "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 (UNDRIP). El PNUD velará por que las evaluaciones sociales y ambientales de los proyectos que involucren a pueblos indígenas incluyan una evaluación de sus derechos sustantivos, según consta en el Derecho Aplicable. "
130. Varios de los artículos del UNDRIP enfatizan los derechos de los pueblos indígenas a tierra y recursos, con consideración por futuras generaciones. Por ejemplo, el artículo 25 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. El artículo 26 también indica que los derechos de los pueblos indígenas a tierras y recursos que tradicionalmente han poseído y ocupado.
131. La UNDRIP refleja que estos derechos sustanciales deben ser asegurado a través de procedimientos robustos, incluyendo procedimientos de consulta efectivos y transparentes con los pueblos indígenas, además de procedimientos para asegurar su consentimiento en circunstancias específicas.
132. La UNDRIP reconoce esto a través de distintos artículos, incluyendo el siguiente: 'Artículo 18, 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 19, 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 20, 1. 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 y de otro tipo.; y Artículo 23, 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 conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

133. Para asegurar el respeto a los derechos, el PNUD también debe considerar 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 a Panamá, son importantes para el PNUD. Como fue mencionado anteriormente, el Sr. Anaya emitió dos recomendaciones específicas a Barro Blanco.
134. De forma similar, otras disposiciones de los SES 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.
135. El requerimiento 6 del Estándar 6, **‘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 tierras y territorios para los que aún no poseen títulos de dominio.’**
136. Los requerimientos del ‘Proceso de implementación de políticas y responsabilidad y transparencia’ de los SES para ‘Diagnóstico, evaluación y gestión de riesgos e impactos sociales y ambientales,’ incluye reconocimiento de que el PNUD debe consultar con las comunidades afectadas, ‘el análisis y participación de los actores claves se realizará de una manera sensible al género y a la cultura, sin discriminación e inclusiva, velando siempre por la identificación y entrega de oportunidades de participación a los grupos vulnerables y marginados.’ También 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 y(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).’
137. El requerimiento 9 del Estándar 6, 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 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.’
138. La nota al pie 74 de los SES señala las guías disponibles para el personal del PNUD para implementar los requerimientos de CLPI, incluyendo las directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante Directrices del UNDG), y las directrices del Programa ONU-REDD acerca del Consentimiento Libre, Previo e Informado (en adelante Directrices del UN-REDD). Las Directrices del UNDG describen 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.’³⁰ Las directrices del UN-REDD proporcionan una descripción similar de CLPI.

139. 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), para proveer elementos para un entendimiento común del CLPI. Este reporte 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 y/o que la participación debe cesar si los pueblos afectados deciden que no quieren comenzar o continuar con las negociaciones o si deciden negar su consentimiento al proyecto.’

V. Hallazgos

140. La PNUD CO jugó un papel importante en el proceso de diálogo de febrero 2015 a agosto 2016, proporcionando no solo financiamiento, pero también otros apoyos clave como facilitación, definición de agenda, y logística. Muchos de los entrevistados percibieron que la PNUD CO tenía un rol de liderazgo.
141. **Hallazgo:** La PNUD CO no cumplió con los requerimientos del PNUD de diagnosticar proyectos y programas, incluyendo el requerimiento de aplicar el Procedimiento de Diagnóstico Ambiental y Social (ESSP) a proyectos aprobados en 2014, y el Procedimiento de Diagnóstico Social y Ambiental (SESP) para los proyectos y programas aprobados en 2015. La PNUD CO no aplicó el SESP al Programa MINGOB de 2015 debido a que el programa ya había estado en desarrollo por un periodo de tiempo significativo. Sin embargo, el ESSP pudo haber sido aplicado al programa, y, en cualquier caso, la PNUD CO pudo haber buscado una exención oficial de la aplicación de esta herramienta de diagnóstico.
142. Dado que el Proyecto MIRE y el Programa MINGOB no identificaron o detallaron muchas de las actividades financiadas por el PNUD, los riesgos sociales y ambientales asociados a actividades específicas como el proceso de diálogo, no pudieron ser identificados o revisados cuando el proyecto y el programa fueron aprobados. Sin embargo, la aplicación de la herramienta de diagnóstico pudo haber ayudado a la PNUD CO 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. 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.

³⁰ Directrices UNDG, p. 13

143. A pesar de que los riesgos asociados con las actividades del diálogo no pudieron haber sido identificados cuando el proyecto o programa fueron aprobados, la PNUD CO pudo haber aplicado las herramientas de diagnóstico, o evaluados los riesgos asociados con las actividades del diálogo, una vez que esta actividad fuera identificada.
144. Como fue reconocido en la reunión de la Mesa de Diálogo del 4 de mayo de 2015, las actividades del diálogo estaban directamente relacionadas a los derechos de los Pueblos Indígenas a territorios, acceso a recursos y cultura. La PNUD CO hubiera tenido respuestas afirmativas a varias de las preguntas descritas en las herramientas de diagnóstico, incluyendo a aquellas que buscan determinar si el proyecto pudo haber derivado en impactos adversos en el disfrute de los derechos humanos, si las comunidades hubieran expresado preocupaciones acerca del proyecto, es decir, las comunidades afectadas hubieran indicado preocupaciones acerca de la continuación del diálogo, y protestado cuando el llenado de prueba se llevó a cabo durante el proceso de diálogo; si había riesgo de violencia, es decir, fue claro que el diálogo podría llevar en un acuerdo que impactaría negativamente los petroglifos y otras formas de afectación a la cultura de la comunidad.
145. Considerando estas respuestas positivas (“si”), el diálogo, como una actividad del proyecto/programa, hubiera sido caracterizado como una actividad de al menos riesgo moderado (y probablemente alto) de impacto a las comunidades. Por lo tanto, estas actividades de diálogo representaban al menos riesgos moderados para el PNUD.
146. **Hallazgo:** SECU encontró que a pesar de que la PNUD CO cumplió con compromisos importantes del PNUD en relación a la debida diligencia, transparencia, participación, consulta/consentimiento, y derechos humanos durante la Mesa de Diálogo, la PNUD CO no cumplió con estos requerimientos después de la conclusión de la Mesa de Diálogo.
147. La PNUD CO, al involucrarse en el proceso de diálogo, se estaba involucrando claramente en una situación llena de asuntos problemáticos – especialmente aquellos asuntos relacionados a los derechos de los pueblos indígenas, y asuntos relacionados a violencia e incluso muerte. Las investigaciones de la ONU, incluyendo 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, indicaron que los procesos de consulta y conocimiento inadecuados fueron la fuente de la mayoría de los problemas en relación al respeto y la protección de los derechos indígenas. Este identifico medidas necesarias para asegurar el respeto a los derechos indígenas, y la PNUD CO 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 que indicaban la necesidad de la PNUD CO de proceder con cautela.
148. La PNUD CO procedió con relativa cautela durante la primera Mesa de Diálogo, trabajando de forma cercana con UN OHCHR y llevando a cabo varias medidas necesarias para evitar daños potenciales y asegurar el respeto a los derechos, y, en gran medida, cumplió con los compromisos del PNUD. El apoyo de la PNUD CO al desarrollo de la metodología de Mesa de Diálogo y al acuerdo de la composición de la comisión indígena fue una iniciativa importante

que reflejó los esfuerzos de la PNUD CO en cumplir con los compromisos del PNUD. Presumiblemente, a pesar de que 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 a los derechos.

149. Los compromisos de transparencia e inclusión en la Mesa de Diálogo por parte de la PNUD CO, incluyendo la publicación de las minutas, permitir que cualquier persona interesada pudiera observar las reuniones, y transmitir las reuniones llevadas a cabo fuera de Tolé, también fueron consistentes con los compromisos del PNUD. La clara articulación de los roles que la PNUD CO tendría (y no tendría) durante la Mesa de Diálogo, y su consistente y clara articulación de sus compromisos por respetar los derechos, por ejemplo. Articulado claramente que serían un facilitador imparcial y promover la atención del Gobierno de Panamá a la UNDRIP y ratificación de los tratados de derechos humanos; también fueron consistentes con los compromisos del PNUD.
150. A pesar de estas medidas clave, la PNUD CO debió haber preparado un análisis de actores clave más detallado, como es requerido por los estándares del PNUD, previo al comienzo del proceso de diálogo, reflejando un entendimiento marizado de las percepciones de la comunidad de las estructuras y procedimiento de toma de decisiones, por ejemplo, percepciones de cuando los Caciques y el Congreso pueden firmar documentos y las implicaciones de dicha firma, implicaciones de conflictos dentro del Congreso Indígena y conflictos entre otros grupos indígenas, etc. Y detallando posibles respuestas en distintos escenarios, es decir, respuestas de la PNUD CO si o cuando los grupos indígenas enfrentaran divisiones internas (como ocurrió en este contexto). Debió haber aplicado dicho análisis al requerimiento de un Plan de Participación de Actores Clave detallando como la PNUD CO se involucraría en el proceso de diálogo bajo distintos escenarios, y aclarando que podría esperarse de la PNUD CO a lo largo del proceso. Parámetros claros y explícitos pudieron haber ayudado a la PNUD CO a evitar la presencia o percepción de posibles sesgos, y a contribuir al incrementar las divisiones internas de las comunidades indígenas.
151. Las acciones de la PNUD CO después de la Mesa de Diálogo concluyó, descritas en los siguientes párrafos, no fueron consistentes con los requerimientos del PNUD – incluyendo requerimientos relacionados a derechos humanos.
152. A pesar de que el PNUD dependía claramente de UN OHCHR para asegurar el respeto a los derechos humanos en el proceso de la Mesa de Diálogo inicial, el PNUD no aseguró la continuación de la robusta participación de UN OHCHR en los diálogos siguientes. La participación de la UN OHCHR en una sola reunión después de la conclusión de la Mesa de Diálogo, y su aparente nulo involucramiento en el resultado final, pone en tela de juicio la capacidad del PNUD de asegurar el respeto de los pueblos indígenas.
153. Después de que las comunidades dijeron ‘no’ a la continuación del diálogo después de la conclusión del proceso de la Mesa de Diálogo, la PNUD CO no analizó explícitamente si y como deberían continuar participando en el proceso, cuando las autoridades tradicionales acordaran continuar con el diálogo, pero las comunidades afectadas continuaron diciendo ‘no’.

154. Cuando los diálogos subsecuentes no usaron la metodología previamente acordada por los participantes de la Mesa de Diálogo previa indicada en febrero 2015, la PNUD CO no busco crear una nueva metodología acordada por todos, y no realizo una evaluación de riesgos relacionados a 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, como 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.
155. Mientras que el análisis ROAR para la Mesa de Diálogo reconocía la importancia de las comunidades afectadas en el proceso de toma de decisiones, la PNUD CO parecía dispuesta a continuar con los procesos de diálogo subsecuentes 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 respeto a los derechos de las comunidades afectadas más adelante. Las minutas de las primeras reuniones de la Mesa de Diálogo hacían amplia referencia a la necesidad de participación de las comunidades afectadas, estas minutas describen 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.
156. Como fue señalado anteriormente, el respeto al CLPI no solamente requiere respecto al ‘sí’ pero también al ‘no’. Cuando las partes clave indicaron ‘no’, la PNUD CO debió haber realizado una evaluación de riesgos asociados a continuar con su participación y las medidas para evitar daños si continuaba con su participación. SECU es consciente que Gobierno panameño probablemente se sentía obligado a continuar con el proceso sin las comunidades afectadas, dado la fuerte oposición de las comunidades afectadas al PHBB. Sin embargo, la PNUD CO no estaba obligada a continuar.
157. El CLPI también requiere que los acuerdos ocurran en la ausencia de coerción. Las dos inundaciones ocurridas durante el proceso de diálogo final, incluyendo una ocurrida días previos a la ceremonia de firma, puede haber sido percibida como coercitiva. No es claro si los representantes indígenas firmaron el acuerdo sin ninguna presión.
158. La participación continua de la PNUD CO en el proceso de diálogo después de la conclusión de la Mesa de Diálogo, incluyendo específicamente la participación del UN RC / UNDP RR y el uso de las instalaciones del PNUD, cuando las comunidades afectadas continuaban diciendo ‘no’ al proceso y al PHBB, pueden haber sido percibidas como señales de la posición de la ONU en relación a este proceso de diálogo subsecuente y al PHBB, es decir, la participación del UN RC / UNDP RR pueden haber sido percibidas como una señal de que la posición de la ONU respecto al diálogo y al PHBB fueron suficientemente respetuosas de los derechos de los pueblos indígenas. Este cuestionamiento de la posición de la ONU en relación 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.

159. Como fue mencionado anteriormente, el Relator Especial de la ONU también describió que ‘no se debería procederá 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.’
160. El ‘llenado de prueba’ que ocurrió en mayo y agosto (días previo a la firma del acuerdo) no fue consistente con el hallazgo del Relator Especial de la ONU. Por lo tanto, el fallo de la PNUD CO de abandonar el proceso en ese momento, fue una violación de los compromisos del PNUD en la búsqueda del respeto de los derechos.
161. La observación final del Relator Especial de la ONU en relación a las actividades con un impacto para la comunidad Ngäbe incluyen el reconocimiento 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 valido dentro del marco de derechos humanos, y solo en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional a ese propósito valido (párr.. 42 a 45).’ Sin embargo, el proceso no incluyó un enfoque específico a cada uno de estos factores. Por ejemplo, varios de los entrevistados cuestionaron si la inundación al territorio Ngäbe, es decir, incluyendo específicamente la inundación asociado al incremento en la capacidad de la represa, era necesaria y proporcional a los propósitos públicos validos dados los impactos a los derechos indígenas. Las minutas de la Mesa de Diálogo reflejan cuestiones pendientes relacionadas a si las cotas de agua pueden ser reducidas para evitar impactos significativos a los territorios y recursos de las comunidades afectadas aguas arriba de la represa.

VI. Recomendaciones

162. Normalmente en un examen de cumplimiento, SECU puede identificar soluciones en respuesta a daños. En este caso, donde actualmente la administración ha decidido terminar su participación en asuntos relacionados al PHBB, las recomendaciones específicas para remediar los daños son limitadas, aunque claramente ha habido daños a las partes excluidas durante el proceso de diálogo. Por ejemplo, mientras las soluciones a ser consideradas han avanzado durante el proceso – específicamente bajar la cota para evitar impactos a los territorios de los demandantes y otros pueblos indígenas, asegurar ingresos en un fideicomiso para los pueblos indígenas, entre otros – el que el PNUD no este actualmente participando, limita su capacidad de avanzar la discusión de dichas soluciones. Las siguientes recomendaciones aplica a la participación del PNUD en futuras actividades, incluyendo cualquiera relacionada al PHBB.
163. Preparar un análisis de actores clave robusto que guie las futuras participaciones del PNUD en actividades relacionadas a 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, asegurar la atención a los derechos, puntos de vista y necesidades de las comunidades afectadas, y no incrementar las divisiones internas y entre las comunidades.
164. Asegurar la aplicación de los procedimientos de diagnóstico para futuros proyectos y programas, y asegurar, para actividades no detalladas en los programas, que los riesgos

asociado con un sector de actividades determinado sean identificados durante la creación del programa. Cuando las actividades son detalladas posteriormente, asegurar que los riesgos sociales y ambientales asociados con dichas actividades son evitados y/o mitigados de forma consistente con los SES.

165. Asegurar que las actividades del PNUD con consistentes con los hallazgos de organismos de la ONU, incluyendo, para participaciones del PNUD relacionadas al Proyecto Hidroeléctrico de Barro Blanco, hallazgos del Relator Especial de la ONU sobre derechos indígenas. Estos hallazgos se relacionan a consultas robustas y la necesidad del consentimiento libre de coerción, y atención explícita y clara a los estándares y procedimientos robustos cuando sean asuntos relacionados a medidas del interés público, por ejemplo, el hallazgo 'el Estado sólo podría permitir la afectación a los derechos territoriales de este pueblo en virtud de un propósito publico valido dentro del marco de derechos humanos, y sólo en la medida en que la afectación fuese necesaria y proporcional a ese propósito válido.'
166. Aplicación robusta de los requerimientos de los SES acerca de desarrollar un Plan de Participación de Actores Clave y un Plan de Pueblos Indígenas, si es apropiado, cuando las actividades del PNUD involucren a los pueblos indígenas, y la notificación al Gobierno panameño que el PNUD Panamá debe cumplir con los SES del PNUD.
167. Aplicación robusta de los requerimientos de los SES para transparencia e inclusión en las actividades del PNUD, incluyendo, actividades en el contexto de diálogos.