

CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

**INFORME Y PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
RELACIONADO CON EL
INFORME DE INVESTIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA CAO**

SOBRE LA

**CUARTA LÍNEA DE TRANSMISIÓN
ELÉCTRICA DE PANAMÁ
(PANAMÁ LÍNEA IV)**

(PROYECTO n.º 602084)

**SERVICIOS DE ASESORÍA
TRANSACCIONAL**

PANAMÁ — AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

10 de mayo de 2022

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	3
RESUMEN	4
I. INTRODUCCIÓN	7
II. EL PROYECTO	7
III. CASO DE LA CAO	8
IV. EL PAPEL DE IFC Y LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES AMBIENTALES Y SOCIALES	9
V. RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS CONCLUSIONES DE LA CAO	14
VI. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON EL CLIENTE Y CON LOS RECLAMANTES	18
VII. PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	20
VIII. CONCLUSIONES	20
ANEXO A - CUADRO RESUMIDO DE LAS RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA CAO	23
ANEXO B - PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	25

GRÁFICOS

- Gráfico 1. Mapa de la cuarta línea de transmisión
- Gráfico 2. Primer mandato: principales acontecimientos durante la fase I
- Gráfico 3. Segundo mandato: principales acontecimientos durante la fase I

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CAO	Oficina del Ombudsman del Asesor de Cumplimiento
CIEL	Centro de Derecho Ambiental Internacional
EIAS	Evaluación del Impacto Ambiental y Social
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.
CPI	Consulta y Participación Informada
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
IFC	Corporación Financiera Internacional
MODETEAB	Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro
Panamá Línea IV	Proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica
APP	Asociación Público-Privada
ND	Normas de Desempeño
PI	Pueblos Indígenas

RESUMEN

i. En junio de 2018, la Oficina del Ombudsman del Asesor de Cumplimiento (CAO) recibió un reclamo presentado en representación de los Pueblos Indígenas (PIs) de Panamá, quienes alegaban haber sido excluidos de las consultas relacionadas con el Proyecto de Asesoría sobre una Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica, denominada Panamá Línea IV, en el que la Corporación Financiera Internacional (IFC) se desempeña como asesor de la transacción para la *Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.* (ETESA o el “cliente”), la empresa estatal encargada de la red nacional de transmisión de electricidad.

ii. Las siguientes entidades presentaron el reclamo ante la CAO en representación de los Pueblos Indígenas (“PI”) que viven dentro del territorio indígena reconocido denominado Comarca Ngöbe-Buglé (la “Comarca”), y de los PI establecidos en la región Norte de Santa Fé y en Chiriquí Grande¹ en la provincia de Bocas del Toro (los “Reclamantes”):

- a. La Organización Territorial Ngöbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas.
- b. El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB).

Los Reclamantes recibieron apoyo de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo, ubicada en la Ciudad de Panamá, y el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL), con sede en la ciudad de Washington.

iii. El Proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica abarca el diseño, la construcción, el financiamiento, la operación y el mantenimiento, los que serán llevados a cabo por una entidad privada tras un proceso de licitación (el proyecto). El costo previsto de la línea de transmisión asciende a unos US\$ 700 millones y esta transacción constituye la primera asociación público-privada (APP) en la que participa ETESA y, por lo tanto, el sector de transmisión eléctrica de Panamá, cuya gestión está en manos de dicha empresa. Algunos componentes del proyecto de 330 kilómetros cruzan hábitats naturales biológicamente diversos y tierras indígenas.

iv. El proyecto se licitó inicialmente en 2019, pero no se adjudicó debido a que las ofertas recibidas no cumplían con los requisitos de la licitación. En consecuencia, se está llevando a cabo un nuevo proceso de presentación de ofertas. En el período 2017-18, IFC se desempeñó como asesor de la transacción para ETESA en lo referente a la preparación de la primera licitación y, en mayo de 2021, fue contratada por la nueva administración para la segunda licitación. En oportunidad de dicha contratación, el proceso de la CAO aún estaba en la etapa de investigación.

v. En el reclamo se plantearon las siguientes preocupaciones respecto del primer proceso de licitación: a) el proceso establecido para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los PI afectados por el proyecto no se ajustó debidamente a la legislación nacional y a las Normas de Desempeño (ND) de IFC; b) se careció de acceso a información escrita acerca del proyecto, incluida la ruta de la línea de transmisión y los impactos potenciales del proyecto; c) las

¹ Durante la revisión de los hechos con la CAO, los Reclamantes indicaron que también representaban a un tercer grupo de pueblos indígenas que vivían en el distrito de Chiriquí Grande, situado fuera de la Comarca, en dirección noroeste.

consultas no cumplieron con los compromisos de IFC de promover la participación igualitaria de las mujeres, y d) los Reclamantes consideraban, en términos generales, que no recibirían beneficios del proyecto, teniendo en cuenta las experiencias anteriores con otros proyectos de energía en Panamá.

vi. En el informe final de investigación de la CAO (el “Informe de Investigación de la CAO”), del 28 de febrero de 2022, se detectaron dos incumplimientos: a) IFC no proporcionó asesoramiento coherente con las ND respecto de la necesidad del análisis y la participación de las partes interesadas antes de que ETESA pusiera en marcha el proceso preliminar de CLPI, y b) el asesoramiento de IFC relacionado con el proceso primario de CLPI, según consta en los términos de referencia para la evaluación del impacto ambiental y social (EIAS) del proyecto, elaborados por IFC, no se ajustó plenamente a las ND. La Administración está de acuerdo con las dos conclusiones generales.

vii. Con respecto a la primera instancia, la CAO se refiere a las consultas con los PI de la Comarca, que ETESA puso en marcha en diciembre de 2017, con el objeto de obtener su aprobación para ingresar a sus tierras a fin de llevar a cabo las actividades relacionadas con el proyecto. ETESA deseaba sentar las bases para la EIAS del proyecto y demostrar a los inversionistas potenciales que era posible llegar a un acuerdo con la Comarca. En la época en que ETESA comenzó a dialogar con la Comarca, IFC estaba iniciando sus actividades de debida diligencia, y las actividades con los PI de la Comarca no formaban parte de sus términos de referencia. Así pues, IFC no proporcionó servicios de asesoría a ETESA en esta primera etapa. No obstante, IFC reconoce que, en esta etapa, debería haber puesto más empeño en asesorar a ETESA acerca de las ND pertinentes.

viii. En cuanto a la segunda, la CAO afirma que el asesoramiento de IFC relacionado con el proceso primario de CLPI, según consta en los términos de referencia para la EIAS, que fueron elaborados por IFC, no se ajustó plenamente a las ND. La Administración está de acuerdo con esta conclusión en cuanto a que el asesoramiento de IFC al cliente debería haber sido más específico en vista de la complejidad del contexto sociopolítico. Como se señala en el Informe de Investigación de la CAO, las tensiones entre las comunidades y los niveles decisorios, las estructuras verticales paralelas y las autoridades tradicionales de los PI (reconocidos, o no, oficialmente) plantearon dificultades para las consultas, que se hubieran beneficiado con un análisis más detallado para lograr una mayor concordancia con las ND.

ix. Asimismo, dicho informe contiene recomendaciones a nivel del proyecto y del sistema. La Administración está de acuerdo con las tres recomendaciones de la CAO a nivel del proyecto, que guardan estrecha relación con el Plan de Acción de la Administración de IFC (véase la sección VII). Dicho plan se ultimó tras realizar consultas con ETESA y los Reclamantes para ayudar al cliente a evitar los posibles impactos negativos que se describen en el informe de la CAO, a saber: a) la exclusión de los PI situados fuera de la Comarca; b) la exclusión de las autoridades tradicionales de la Comarca, y c) la falta de consultas inclusivas en materia de género y culturalmente apropiadas.

x. IFC también está de acuerdo con las dos recomendaciones de la CAO sobre el sistema, que ya se están abordando en el marco de iniciativas de IFC que abarcan a toda la institución e incluyen:

a) brindar orientación al personal acerca del alcance del papel de IFC cuando un cliente implementa actividades de elaboración de proyectos con riesgos o impactos ambientales y sociales (como el proceso de CLPI o la adquisición de tierras) durante una contratación de servicios de asesoría, y b) incorporar la necesidad de llevar a cabo un análisis del riesgo contextual de los proyectos de servicios de asesoría en los procedimientos de revisión ambiental y social de IFC.

xi. La Administración valora la participación constructiva de la CAO en este proyecto y la evaluación detallada contenida en su Informe de Investigación, que abarca la primera investigación completa de la CAO en el marco de su nueva política, en particular respecto del análisis contextual relativo a los PI reconocidos, tanto formal como no formalmente, en Panamá. IFC sigue mejorando sus servicios de asesoría a ETESA en el curso del mandato vigente, que se beneficiará con las recomendaciones de la CAO, especialmente en relación con la ND 1 y la ND 7, teniendo en cuenta las consecuencias del asesoramiento y la participación de manera oportuna en los proyectos de servicios de asesoría sobre transacciones.

I. INTRODUCCIÓN

1. En Junio de 2018, la CAO recibió un reclamo presentado en representación de los PI de Panamá, quienes alegaban haber sido excluidos de las consultas relacionadas con el Proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica, en el que IFC se desempeña como asesor de la transacción para la empresa nacional de electricidad de Panamá².

2. El presente Informe de la Administración contiene la respuesta de IFC a las conclusiones y las recomendaciones de la CAO e incluye una propuesta de Plan de Acción de la Administración que se implementará durante el segundo mandato en curso de los servicios de asesoría que IFC presta al cliente (véase el párrafo 13). En la sección II de este informe se describe el proyecto. La sección III contiene un resumen del reclamo y de los procesos y las recomendaciones de la CAO. En la sección IV se describen la función de IFC y las principales actividades ambientales y sociales. La sección V se divide en dos subsecciones, que incluyen la respuesta de IFC respecto de cada incumplimiento detectado y su respuesta a las recomendaciones de la CAO (véase también la matriz, en forma de cuadro, en el anexo A). La sección VI contiene un resumen de las consultas realizadas con el cliente y con las entidades que presentaron el reclamo. La sección VII incluye el Plan de Acción de la Administración. Por último, en la sección VIII se incluyen las conclusiones.

II. EL PROYECTO

3. A través del proyecto de servicios de asesoría se presta apoyo a la *Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.* (ETESA o el “cliente”), la empresa estatal a cargo de la red nacional de transmisión de electricidad que es responsable de la cuarta línea de transmisión (el “Proyecto”). El Proyecto abarca el diseño, la construcción, el financiamiento, la operación y el mantenimiento de una línea de transmisión de doble circuito 500 kilovatios, con una longitud de 330 kilómetros, que llevará a cabo una entidad privada. Algunos componentes del proyecto cruzan hábitats naturales biológicamente diversos y tierras indígenas, incluidos territorios indígenas formalmente reconocidos, entre ellos la Comarca Ngöbe-Buglé (la “Comarca”) y la zona Norte de Santa Fe donde viven comunidades de PI (véase el mapa de la cuarta línea de transmisión, *infra*; en la zona Norte de Santa Fe, los PI están situados en el área verde designada como Parque Nacional Reverendo Padre Héctor Gallego).

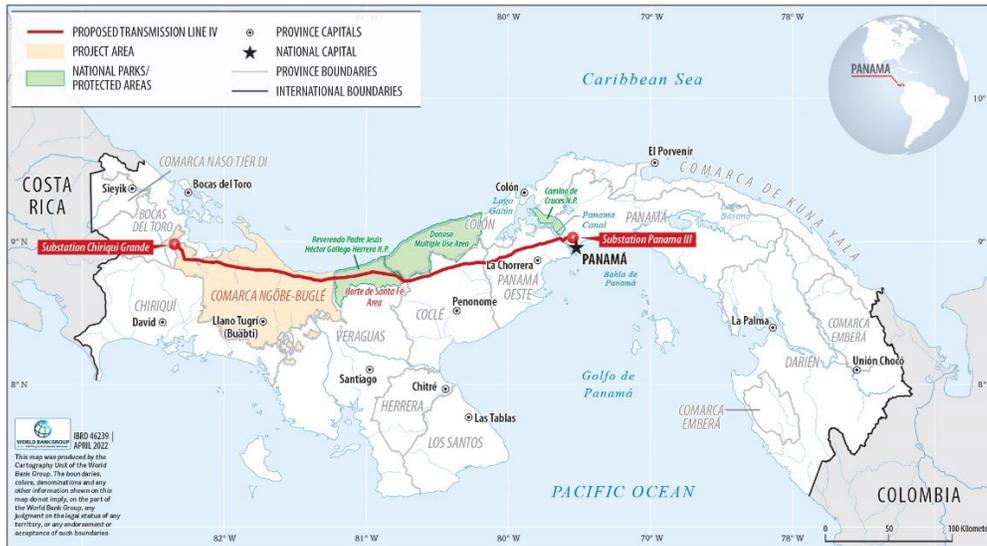
4. El objetivo de este proyecto de servicios de asesoría de IFC era, y es, colaborar en la estructuración y licitación de una asociación público-privada (APP) para el financiamiento, la construcción y la operación de la cuarta línea de transmisión. El costo previsto de dicha línea es de aproximadamente USD 700 millones y se espera que, una vez instalada, aumentará la confiabilidad del sistema eléctrico y existirá una mayor capacidad de transmisión para incorporar la generación de energía adicional, incluida la energía renovable.

5. Se trata de la primera línea de transmisión de 500 kilovatios de Panamá y constituye una alta prioridad para el país. Además, será la primera APP de ETESA y la primera que se licitará de

² Informe de investigación de cumplimiento de la CAO: Servicios de asesoría a ETESA, Panamá, páginas 7 y 50 (28 de febrero de 2022).

acuerdo con las disposiciones del nuevo marco jurídico e institucional para APP del país, que se implementó en 2019.

Gráfico 1. Mapa de la cuarta línea de transmisión



III. CASO DE LA CAO

6. En junio de 2018, las siguientes entidades presentaron un reclamo ante la CAO en representación de los PI que viven tanto dentro como fuera de la Comarca, incluidos los PI establecidos en la región Norte de Santa Fe de la provincia de Veraguas, y de un grupo situado en la provincia de Bocas del Toro³ (los “Reclamantes”).

- a. La Organización Territorial Ngöbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas.
- b. El Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB).

Los Reclamantes recibieron apoyo de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo, ubicada en la Ciudad de Panamá, y CIEL, con sede en la ciudad de Washington.

7. En el reclamo se plantearon las siguientes cuestiones: a) el proceso establecido para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los PI afectados por el proyecto no se ajustó debidamente a la legislación nacional y a las Normas de Desempeño (ND) de IFC; b) se careció de acceso a información escrita acerca del proyecto, incluida la ruta de la línea de transmisión y los impactos potenciales del proyecto; c) las consultas no cumplieron con los compromisos de IFC

³ Durante la revisión de los hechos con la CAO, los Reclamantes indicaron que también representaban a un tercer grupo de pueblos indígenas que vivían en el distrito de Chiriquí Grande, situado fuera de la Comarca, en dirección noroeste.

de promover la participación igualitaria de las mujeres, y d) los Reclamantes consideraban, en términos generales, que no recibirían beneficios del proyecto, teniendo en cuenta las experiencias anteriores con otros proyectos de energía⁴.

Resumen del proceso de la CAO

8. La CAO determinó que el reclamo era elegible en julio de 2018 y presentó un informe de evaluación en abril de 2019⁵. En su informe de evaluación de cumplimiento, de enero de 2020, la CAO señaló específicamente que su investigación se limitaría al asesoramiento de IFC a ETESA para el proyecto, de conformidad con las normas para proyectos de servicios de asesoría⁶. En particular, en la investigación se analizaría si el asesoramiento de IFC relacionado con las cuestiones ambientales y sociales se ajustó a los requisitos de la ND 1, en lo referente a la participación y la consulta de las partes interesadas, y la ND 7, respecto de los PI⁷.

9. El 28 de febrero de 2022, la CAO remitió a IFC la versión final de su informe de investigación de cumplimiento (el “Informe de Investigación de la CAO”), en el que su análisis de cumplimiento se dividió en tres áreas: a) revisión de la etapa previa a la aprobación del proyecto de servicios de asesoría de IFC; b) implementación de los servicios de asesoría: etapa de preparación, y c) implementación de los servicios de asesoría: etapa de licitación.

10. La CAO detectó dos incumplimientos relacionados con lo siguiente: a) IFC no proporcionó asesoramiento coherente con las ND respecto de la necesidad de planificar el análisis y la participación de las partes interesadas antes de que ETESA pusiera en marcha el proceso preliminar de CLPI, y b) el asesoramiento de IFC relacionado con el proceso primario de CLPI, según consta en los términos de referencia para la EIAS del proyecto, elaborados por IFC, no se ajustó plenamente a los requisitos de las ND. Asimismo, el Informe de Investigación de la CAO contiene recomendaciones⁸, que se analizan en la sección V.B. del presente informe.

IV. EL PAPEL DE IFC Y LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES AMBIENTALES Y SOCIALES

11. El papel que desempeña IFC en el proyecto fue, y es, el de asesor de la transacción para ETESA en lo referente a la estructuración, promoción y licitación de una APP para la elaboración del proyecto a través de la selección de un socio del sector privado. Así pues, IFC proporcionó y ofrece a ETESA asesoramiento sobre varios aspectos de la transacción (por ejemplo, técnicos, financieros, legales, ambientales, sociales y relativos a las comunicaciones), que están especificados en el Convenio de Servicios de Asesoría Financiera (el CSAF o el “mandato”).

⁴ Informe de investigación de cumplimiento de la CAO: Servicios de asesoría a ETESA, Panamá, página 18 (28 de febrero de 2022).

⁵ ETESA no ha aceptado la opción de resolución de controversias ofrecida por la CAO y señaló que los pueblos indígenas situados fuera de la Comarca serían consultados durante la elaboración de la EIAS.

⁶ Informe de investigación de cumplimiento de la CAO: Servicios de asesoría a ETESA, Panamá, página 21 (28 de febrero de 2022).

⁷ Términos de referencia de la CAO para la investigación de cumplimiento de IFC, enero de 2020, anexo A del informe de evaluación, disponible en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

⁸ Informe de investigación de cumplimiento de la CAO: Servicios de asesoría a ETESA, Panamá, páginas 54 a 58 (28 de febrero de 2022).

ETESA, en su carácter de titular del proyecto, conserva plenas facultades para tomar las decisiones finales respecto de la transacción.

12. De conformidad con la Política de Sostenibilidad de IFC⁹, los servicios de asesoría sobre transacciones que presta a un cliente deben ajustarse a sus ND. A diferencia de las intervenciones de inversión de IFC, las intervenciones de servicios de asesoría tienen lugar en las etapas iniciales previas al financiamiento del proyecto, e incluyen actividades de prefactibilidad que entrañan una gran cantidad de trabajo antes de que el proyecto sea presentado al mercado. El convenio concertado con ETESA permite a IFC rescindir el mandato si, como resultado de una acción o decisión del cliente, la Corporación no puede seguir ofreciendo su asesoramiento de un modo “sustancialmente coherente” con su Política de Sostenibilidad y sus ND.

13. IFC ha actuado como asesor de la transacción para ETESA en el marco de dos mandatos separados para estructurar y licitar el proyecto. El primer mandato abarcó el período 2017-18 (“primer mandato”), en cuyo curso el reclamo fue presentado ante la CAO (junio de 2018) y comunicado a IFC (julio de 2018). El segundo mandato comenzó en mayo de 2021 (“segundo mandato”) y está vigente en la fecha de este Informe de la Administración. Cada mandato se describe detalladamente a continuación¹⁰.

Primer proceso de licitación

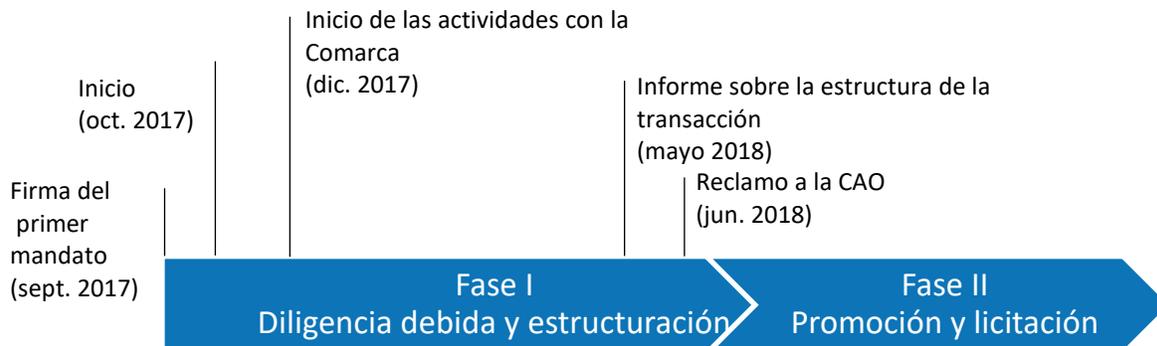
14. **El primer mandato incluyó dos fases.** Durante la primera, IFC llevó a cabo un proceso completo de diligencia debida en varias áreas, entre ellas las relacionadas con aspectos técnicos, financieros, regulatorios, legales, ambientales y sociales, y con las comunicaciones. Una vez finalizado dicho proceso, IFC presentó al cliente, para su aprobación, una propuesta que abarcaba la estructura de la transacción, así como recomendaciones y actividades conexas. Durante esta fase, la CAO recibió el reclamo respecto de las consultas que ETESA llevó a cabo en la Comarca con el objeto de lograr que los PI allí situados otorgaran su aprobación para que la empresa ingresara a sus tierras y llevara a cabo las actividades relacionadas con la EIAS (las “actividades previas a la EIAS”)¹¹. Por lo general, las consultas con las comunidades afectadas se realizan durante la EIAS, una vez que se han identificado los impactos del proyecto. El asesoramiento de IFC consistía en elaborar los términos de referencia para la EIAS, cuya realización estaría en manos de una entidad privada.

⁹ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/.

¹⁰ Cada CSAF se concertó con el Gobierno de Panamá y, tanto el primero como el segundo, se pueden solicitar a la Contraloría General de la República de Panamá, a través de su sitio web en: <https://www.contraloria.gob.pa/Sicowebconsultas/>.

¹¹ En forma independiente, el cliente inició consultas con el Congreso Regional Ño Kribo con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones de la “Ley que establece la consulta y el consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas” (Ley 37, sancionada por Panamá en 2016).

Gráfico 2. Primer mandato: Principales acontecimientos durante la fase I



15. En el marco de la fase II del primer mandato, IFC debía redactar los documentos de licitación y el contrato de APP y proporcionar asistencia en los procesos de precalificación y licitación hasta el cierre comercial (la firma del contrato de APP con el licitante seleccionado). El proyecto se licitó en abril de 2019. No obstante, ETESA determinó que las ofertas recibidas no se ajustaban a los requisitos de la licitación y dio por terminado el proceso. Por lo tanto, el proyecto no se ejecutó durante el primer mandato.

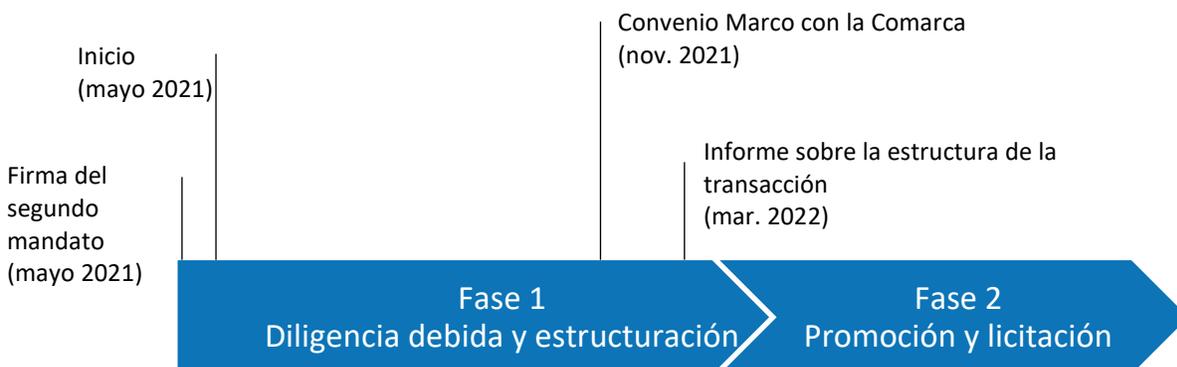
16. En mayo de 2019 se eligió una nueva administración nacional, que introdujo un marco jurídico e institucional revisado para implementar un ambicioso programa de APP, con apoyo del Grupo Banco Mundial. Tras un examen independiente de los méritos técnicos y económicos del proyecto, que el Gobierno encomendó a Deloitte (período en el cual el proyecto estuvo suspendido), la nueva administración se puso en contacto con IFC para confirmar su interés en que la Corporación prestara servicios de asesoría sobre transacciones con el objeto de llevar a cabo una nueva licitación.

Segundo proceso de licitación

17. **El segundo mandato**, que también incluyó dos fases, se firmó en mayo de 2021 y actualmente se está llevando a cabo de conformidad con el nuevo marco jurídico e institucional de APP, adoptado en Panamá en 2019. A diferencia del primer mandato, en este ETESA elaborará la EIAS con la asistencia de un consultor ambiental y social calificado, que en la actualidad se está seleccionando¹². En la fecha de este informe, el proyecto comprendido en el segundo mandato aún está en la fase 1, e IFC está llevando a cabo su proceso de diligencia debida y la estructuración. IFC considera que la fase II comenzará en el tercer trimestre de 2022.

¹² En el primer mandato, la EIAS fue elaborada por la entidad/el socio privado.

Gráfico 3. Segundo mandato: Principales acontecimientos durante la fase II



Principales consideraciones contextuales y actividades ambientales y sociales

18. Una de las principales consideraciones contextuales relacionadas con el proyecto es el debate en curso en Panamá relacionado con el proceso de demarcación y reconocimientos de las tierras de PI. De acuerdo con el censo de 2010, los PI constituyen cerca del 12 % de la población total. Según el Banco Mundial, el 47 % de los PI vive en la Comarca¹³. El 53 % restante ha migrado a zonas urbanas o vive en comunidades indígenas situadas en zonas o territorios indígenas fuera de la Comarca, con diversos niveles de reconocimiento legal y autonomía. Algunos de los PI que no viven en territorios reconocidos oficialmente impugnan el proceso de demarcación y reconocimiento. Por lo tanto, el reconocimiento formal de los PI por parte del Gobierno es un tema central de un debate más amplio que se está llevando a cabo en el país.

19. Puesto que la ejecución del proyecto en este contexto entraña un alto grado de complejidad, IFC reunió a un grupo de consultores especializados en varias áreas: técnica, financiera, legal, ambiental y social, y relativa a las comunicaciones. El trabajo ambiental y social de IFC se organizó y concertó con ETESA en torno a dos actividades principales: a) la diligencia debida ambiental y social y b) la elaboración de los términos de referencia para la EIAS, que sería implementada por un futuro socio privado. Mientras IFC comenzaba su diligencia debida en el marco del primer mandato, ETESA comenzó a realizar consultas con los PI de la Comarca en diciembre de 2017, poco después de la firma del primer mandato y el inicio de la participación de IFC. ETESA comunicó a IFC que tenía intención de obtener la aprobación de los PI de la Comarca para ingresar a sus tierras con el propósito de poner en marcha actividades que permitirían sentar las bases para la EIAS del proyecto. Por medio de este proceso, ETESA buscaba mostrarles a los inversionistas potenciales que era posible llegar a un acuerdo con la Comarca.

20. Las consultas de ETESA con los PI de la Comarca no estaban incluidas en el primer mandato de IFC, dado que los términos de referencia encomendados a la Corporación se centraban en identificar los principales riesgos ambientales y sociales y sugerir medidas de mitigación, en vez de respaldar la implementación de actividades relacionadas con la participación de las partes interesadas. No obstante, en esa oportunidad IFC opinó que la decisión de ETESA de iniciar consultas con los PI de la Comarca era razonable, en vista de la legislación nacional y el contexto indígena mencionado anteriormente (párrafo 18). Luego de recibir información acerca de estas

¹³ Documento de evaluación inicial del proyecto del Banco Mundial. Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (15 de febrero de 2018).

consultas, IFC aceptó participar en tres reuniones entre enero y abril de 2018. IFC proporcionó un asesoramiento limitado respecto de la manera en que dichas consultas se llevaron a cabo con el Congreso Regional Ño Kribo de la Comarca. Las consultas de ETESA se documentaron en las actas de los respectivos eventos.

21. ETESA informó a IFC que se había asociado con el Viceministerio de Asuntos Indígenas¹⁴ y el Ministerio de Ambiente para llevar a cabo las consultas previas a la EIAS, de conformidad con las regulaciones locales y los acuerdos existentes con la Comarca. ETESA interactuó con el pleno del Congreso Regional Ño Kribo de la Comarca, que está integrado por delegados, representantes electos y líderes comunitarios y es el órgano decisorio formal de mayor jerarquía del pueblo Ngöbe-Buglé en lo que respecta a los proyectos en la región Ño Kribo. El pleno del congreso estableció un comité técnico integrado por 15 miembros, que debía trabajar con ETESA para analizar la viabilidad del proyecto y coordinar el acceso a la Comarca. Los miembros del comité, junto con ETESA, visitaron los emplazamientos del proyecto. ETESA informó a IFC que se habían llevado a cabo 42 eventos, con múltiples visitas realizadas a emplazamientos en aldeas distantes, con el objeto de obtener la aprobación de los PI de la Comarca para ingresar a sus tierras y llevar a cabo la EIAS. Los eventos incluyeron materiales audiovisuales relacionados con el proyecto en lenguas locales, así como la participación de traductores de PI en algunas reuniones.

22. Si bien las conversaciones iniciales durante el período 2017-18 se centraban en obtener la autorización del Congreso Regional Ño Kribo para ingresar a la Comarca con el objeto de llevar a cabo la EIAS, estas actividades desembocaron en discusiones acerca de una posible compensación a los PI de la Comarca en su conjunto, en razón de sus derechos colectivos sobre la tierra, y a los grupos individuales que se identificaran después de la EIAS¹⁵. En febrero de 2019, el Congreso Regional Ño Kribo de la Comarca otorgó al proyecto la autorización para ingresar a su territorio con el objetivo de llevar a cabo la EIAS.

23. El segundo mandato (vigente en la actualidad) incluye disposiciones relacionadas con el asesoramiento de IFC sobre: i) las actividades con los PI situados dentro y fuera de la Comarca; ii) los términos de referencia revisados para la EIAS (una versión con mejoras de los términos de referencia establecidos en el primer mandato), que elaborará el consultor ambiental y social de ETESA, y iii) las obligaciones contractuales de la APP relacionadas con los aspectos ambientales y sociales, que deben ser coherentes con las ND de IFC, en particular la ND 5, la ND 6 y la ND 7. ETESA sigue adelante con su proceso de consulta con los PI de la Comarca. Según ETESA, en 2021 se llevaron a cabo varios eventos adicionales en comunidades situadas dentro de la Comarca. En consecuencia, ETESA y la Comarca firmaron un acuerdo marco en noviembre de 2021. Durante el segundo mandato, además, IFC propuso, y ETESA aceptó, comenzar a dialogar con los PI situados fuera de la Comarca, en particular los de la región Norte de Santa Fe, antes de iniciar los estudios de línea de base que forman parte del proceso de la EIAS. Una vez que se haya completado un proceso de mapeo de las partes interesadas, se pondrán en marcha actividades con

¹⁴ A pedido de ETESA, que solicitó la validación del proceso, el Viceministerio de Asuntos Indígenas confirmó que el proceso de consulta emprendido con la Comarca se ajustaba a la legislación de Panamá relacionada con los pueblos indígenas.

¹⁵ Las deliberaciones versaron sobre la elegibilidad de los usuarios de tierras colectivas afectados para recibir pagos en especie, y un monto no especificado de compensación social que se invertiría en proyectos de desarrollo comunitario, como caminos, escuelas y proyectos de abastecimiento de agua. Aunque estas cuestiones no se reflejaron en un acuerdo formal, se utilizaron como base para las conversaciones posteriores y el acuerdo celebrado en 2021.

otras comunidades situadas fuera de la Comarca y se les proporcionará información. Como parte de la EIAS, se llevarán a cabo estudios detallados para determinar el impacto potencial en todas las comunidades, tanto dentro como fuera de la Comarca, y para establecer, de conformidad con la ND 7, en qué casos es necesario un proceso de CLPI.

V. RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS CONCLUSIONES DE LA CAO

24. **La Administración desea expresar su gratitud a la CAO** por su análisis detallado en relación con las conclusiones, y por el reconocimiento de que el asesoramiento de IFC contribuyó a orientar la elaboración del proyecto hacia la alineación con los requisitos estipulados en las ND para las consultas con los PI (Informe de Investigación de la CAO, páginas 7 y 50). En las conclusiones generales, la CAO también reconoce la “contribución positiva del proyecto de servicios de asesoría”, que incluyó instar a ETESA a iniciar el diálogo en las primeras etapas de elaboración del proyecto, y la preparación de los términos de referencia para la EIAS, así como “...los planes conexos que estaban alineados en general con los requisitos estipulados en las ND respecto de la participación de las partes interesadas y la distribución de los beneficios”¹⁶.

A. Respuestas de IFC a las conclusiones de la CAO

Primera conclusión de la CAO (Informe de Investigación de la CAO, páginas 51 y 52)

- IFC no proporcionó asesoramiento coherente con las ND respecto de la necesidad de planificar el análisis y la participación de las partes interesadas antes de que ETESA empezara con el proceso preliminar de CLPI.

25. **La Administración coincide con la conclusión general de que IFC no aconsejó a ETESA realizar un mapeo y análisis de las partes interesadas antes de emprender actividades con la Comarca.** Cuando ETESA puso en marcha dicho proceso, IFC estaba comenzando sus actividades de diligencia debida y no había considerado la posibilidad de proporcionar asesoramiento a ETESA en esta etapa inicial de la iniciativa. Si bien, en respuesta a la labor de ETESA, IFC asistió a tres reuniones con la Comarca, la Corporación reconoce que, en ese período, se deberían haber adoptado más medidas para proporcionar asesoramiento pertinente a ETESA, específicamente con respecto a las ND de IFC.

26. **La Administración reconoce que los PI situados fuera de la Comarca no fueron incluidos en el proceso de participación que ETESA comenzó durante sus actividades previas a la EIAS.** IFC debería haber informado a ETESA que todos los PI potencialmente afectados por el proyecto debían formar parte de un proceso de participación después de la realización de un mapeo y análisis de las partes interesadas. En cuanto al proceso de CLPI para los PI situados fuera de la Comarca, dado que IFC estaba comenzando su proceso de diligencia debida, la Corporación no estaba en condiciones de emitir una decisión concluyente acerca del factor de activación del CLPI en el caso de dichos pueblos pues no disponía de una evaluación adecuada de los impactos, que se lleva a cabo durante el proceso de la EIAS, y del proceso para ultimar la alineación de la línea de transmisión.

¹⁶ Informe de investigación de cumplimiento de la CAO: Servicios de asesoría a ETESA, Panamá, página 8 (28 de febrero de 2022).

27. **La Administración acepta, con salvedades, que en las consultas previas a la EIAS no se incluyeron a algunas comunidades afectadas y autoridades indígenas tradicionales pues se llevaron a cabo con los representantes de la Comarca reconocidos por el Gobierno.** Si bien IFC reconoce que estas consultas preliminares debieron ser más sólidas e inclusivas, también señala que dichas actividades constaron de múltiples reuniones abiertas a todos los líderes indígenas tradicionales y consuetudinarios y a todas las comunidades afectadas, que en esa oportunidad se documentaron¹⁷. Durante todo el proceso de la EIAS, que será elaborada por el consultor ambiental y social de ETESA y cuyo comienzo está previsto para el segundo semestre de 2022, se llevarán a cabo estudios para determinar la naturaleza y la magnitud de los impactos del proyecto en las comunidades y el medio ambiente, en cuyo transcurso se realizarán otras consultas.

28. **La Administración acepta, con salvedades, que las consultas previas a la EIAS no se llevaron a cabo de una manera culturalmente apropiada, incluida la divulgación de la información en lenguas indígenas.** La Administración acepta que IFC debería haber puesto más empeño en asesorar a ETESA acerca de medidas de inclusión de género y de otro tipo para lograr un proceso más apropiado desde el punto de vista cultural que propiciara el consentimiento informado de los PI. IFC reconoce que, si bien no proporcionó asesoramiento específico sobre esta cuestión, ETESA contrató traductores de lenguas indígenas que participaron en algunas reuniones previas a la EIAS, las que se llevaron a cabo de conformidad con las leyes y regulaciones locales.

Segunda conclusión de la CAO (Informe de Investigación de la CAO, páginas 52 y 53)

- El asesoramiento de IFC relacionado con el proceso primario de CLPI, según consta en los términos de referencia para la EIAS del Proyecto Panamá Línea IV, elaborados por IFC, no se ajustó plenamente a los requisitos establecidos en las ND.

29. **La Administración está de acuerdo con esta conclusión en cuanto a que el asesoramiento de IFC al cliente debería haber sido más específico en vista del contexto sociopolítico.** Si bien en el contrato de APP y sus anexos se establece que el cliente debe ajustarse a las ND de IFC, incluidos los requisitos establecidos en la ND 1 y la ND 7, como se señala en el Informe de Investigación de la CAO, las tensiones entre las comunidades y los niveles decisorios, las estructuras verticales paralelas y las autoridades tradicionales de los PI (reconocidas, o no, oficialmente) plantearon un contexto complejo para las consultas, que se hubieran beneficiado con un análisis más detallado para lograr una mayor concordancia con las ND.

30. La Administración no está de acuerdo con la opinión de la CAO de que “el incumplimiento de IFC con la Política de Sostenibilidad (...) ha contribuido a perjudicar a las personas afectadas por el proyecto, incluidos los Reclamantes”. El informe de investigación de la CAO no contiene un análisis que indique cómo el incumplimiento de IFC podría haber contribuido a un perjuicio real o potencial. La Administración reconoce que el asesoramiento de IFC fue incompleto y que en el futuro podría existir un perjuicio como resultado de la elaboración y ejecución del proyecto por parte de ETESA, independientemente del asesoramiento de IFC. En realidad, el asesoramiento

¹⁷ Estas consultas incluyeron anuncios públicos de manera coordinada con la Comarca, utilizando sus mecanismos de comunicación para llegar a los miembros de la comunidad. IFC recomendó a ETESA planificar y facilitar la logística para promover la participación.

de IFC, con la implementación de las medidas propuestas en el Plan de Acción de la Administración, puede contribuir a reducir la probabilidad de que se produzca un perjuicio potencial en el futuro.

B. Respuestas de IFC a las recomendaciones de la CAO

31. El Informe de Investigación de la CAO incluye recomendaciones a **nivel del proyecto** y a **nivel del sistema** (véase el anexo B del Informe de Investigación de la CAO, página 59) para la elaboración del Plan de Acción de la Administración de IFC. En esta subsección se incluyen las respuestas de IFC a las recomendaciones de la CAO.

Recomendaciones de la CAO a nivel del proyecto y respuestas de IFC

Recomendación 1 de la CAO: Asesorar a ETESA sobre las medidas correctivas necesarias para abordar las deficiencias en las consultas relativas al CLPI realizadas hasta la fecha, teniendo en cuenta los requisitos estipulados en las Normas de Desempeño. Las principales áreas a las que se debe prestar atención incluyen:

- a. Iniciar consultas para obtener el CLPI de las PI afectadas que viven fuera de la Comarca, en particular las situadas en la región Norte de Santa Fe y las áreas anexas en la provincia de Bocas del Toro, según corresponda.
- b. El análisis de las partes interesadas, incluida la identificación de los PI potencialmente afectadas (tanto dentro como fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé) en la zona de influencia del proyecto, teniendo en cuenta los posibles impactos en la tierra, así como los recursos naturales y culturales sujetos a propiedad tradicional o al uso consuetudinario.
- c. La elaboración de un plan de participación de las partes interesadas que contenga los resultados del análisis de las partes interesadas y tenga en cuenta las estructuras de gobernanza y los procesos decisorios, tanto formales como consuetudinarios, así como las medidas necesarias para llevar a cabo procesos de consulta inclusivos y culturalmente apropiados.
- d. La revisión, según corresponda, de los acuerdos ya concertados con representantes de la Comarca durante el proceso preliminar de CLPI, teniendo en cuenta los resultados del proceso de consulta mencionado en c), arriba.

32. IFC coincide con esta recomendación y asesorará a ETESA respecto de medidas para alinear el proceso de participación de las partes interesadas, actualmente en curso, a fin de abordar de manera específica los requisitos de la ND 1 y la ND 7 relacionados con la participación de las partes interesadas y las consultas. Este asesoramiento se centrará en una metodología para realizar una amplia identificación y análisis de las partes interesadas, una eficaz divulgación de la información y un proceso de consulta inclusivo. Además, la asesoría se enfocará en lo siguiente: a) la identificación de todas las PI potencialmente afectadas, tanto dentro como fuera de la Comarca; b) medidas para propiciar la inclusión de los líderes/ancianos tradicionales y comunitarios y la participación inclusiva en cuanto al género, y c) la promoción del uso de la

lengua indígena y métodos de comunicación culturalmente apropiados. IFC recomendará a ETESA que documente: i) el proceso aceptado de común acuerdo entre ETESA y las PI afectadas, y ii) la evidencia del acuerdo entre las partes respecto del resultado de las negociaciones.

Recomendación 2 de la CAO: Revisar los términos de referencia para la EIAS y los planes conexos de participación de las partes interesadas, desarrollo comunitario y compensación elaborados por IFC, con el objeto de velar por la plena coherencia con los requisitos en materia de CLPI establecidos en la legislación nacional, así como en la ND 1 y la ND 7, teniendo en cuenta las preocupaciones planteadas por los Reclamantes que se señalan en el presente informe.

33. IFC coincide con esta recomendación. Como se mencionó anteriormente, ETESA ya está llevando a cabo el proceso de contratación del consultor para la EIAS; por lo tanto, los términos de referencia no se pueden revisar. No obstante, IFC examinó previamente los términos de referencia que está utilizando ETESA y los mejoró (en comparación con la versión de 2018). De todos modos, la Corporación necesita detalles adicionales para abordar la recomendación de la CAO. Para superar esta limitación y abordar la recomendación, IFC ha acordado con ETESA la realización de un taller de 2 días para explicar en detalle los requisitos estipulados en las Normas de Desempeño de IFC, tanto al cliente como al consultor ambiental y social que este seleccione. El taller abarcará los requisitos de las ocho normas de desempeño de IFC e incluirá, entre otras cuestiones, un análisis de lo siguiente: a) un enfoque ascendente de las consultas con las partes interesadas y la toma de decisiones, en particular en el contexto de las comunidades indígenas que viven tanto dentro como fuera de la Comarca; b) la importancia de la evaluación con perspectiva de género y las consultas que abarcan la zona de influencia del proyecto, y c) la necesidad de difundir la información en las lenguas indígenas locales, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico y cultural. La implementación del taller y las conclusiones se documentarán, y sus principales resultados se incluirán en el plan de trabajo del consultor ambiental y social de ETESA para la EIAS, que será examinado por IFC.

Recomendación 3 de la CAO: Proporcionar asesoramiento constante a ETESA durante la EIAS, incluido el proceso de participación de las partes interesadas y el proceso primario de CLPI, en consonancia con la legislación nacional, la ND 1 y la ND 7.

34. Si bien IFC coincide con esta recomendación, no es necesario adoptar otras medidas debido a que el mandato de IFC (segundo mandato) ya incluye apoyo para la EIAS coherente con las ND de IFC y la legislación nacional. Una vez que IFC complete su mandato de conformidad con el contrato de APP, una entidad o una empresa de consultoría independiente llevará a cabo el seguimiento del cumplimiento de estas obligaciones.

Recomendaciones de la CAO a nivel del sistema y respuestas de IFC

35. En respuesta a las dos recomendaciones a **nivel del sistema** formuladas por la CAO, **con las que IFC coincide, ya se han iniciado iniciativas corporativas que abarcan a toda la institución, como se señala más adelante.**

Recomendación 4 de la CAO: Brindar orientación al personal acerca del alcance del papel de IFC cuando un cliente implementa actividades de elaboración de proyectos con riesgos o impactos

ambientales y sociales (como el proceso de CLPI o la adquisición de tierras) durante una contratación de servicios de asesoría. Esta orientación debería incluir el seguimiento y la revisión de las actividades de elaboración de proyectos del cliente que ya estén en curso para verificar que se ajusten a las Normas de Desempeño a fin de proporcionar al cliente asesoramiento oportuno y exacto sobre la alineación de dichas actividades con las ND.

36. IFC coincide con esta recomendación. En el contexto de su respuesta a las recomendaciones formuladas por el Panel de Revisión Externa, IFC está revisando actualmente los procedimientos de revisión ambiental y social. La versión final y el material de orientación conexo, incluida la capacitación del personal, contendrán información clara acerca de la función de IFC cuando un cliente de servicios de asesoría sobre APP implemente actividades con riesgos o impactos ambientales y sociales, incluido el asesoramiento sobre dichas actividades, proporcionado por IFC al cliente de manera oportuna y en forma coherente con sus ND.

Recomendación 5 de la CAO: Incorporar la necesidad de llevar a cabo un análisis del riesgo contextual de los proyectos de servicios de asesoría en los procedimientos de revisión ambiental y social de IFC. En la actualidad, IFC cuenta con una versión preliminar de orientaciones sobre la necesidad de realizar un análisis del riesgo contextual; no obstante, sería conveniente formalizarlas para que puedan utilizarse en proyectos de servicios de asesoría en el futuro.

37. IFC coincide con esta recomendación y ya está incorporando la evaluación del riesgo contextual en los proyectos de servicios de asesoría sobre APP. El área de práctica de riesgos contextuales de IFC ha evolucionado durante los últimos años y se ha elaborado un marco de riesgo contextual, que consta de 9 dimensiones y 33 indicadores para señalar los riesgos amplios de los países. El marco ayuda a los equipos de los proyectos a identificar las cuestiones de alto riesgo que podrían derivar en consideraciones ambientales y sociales, las que pueden estar sujetas a seguimiento durante la elaboración y ejecución de un proyecto. IFC formalizará la práctica actual en los proyectos de servicios de asesoría sobre APP e incluirá el análisis del riesgo contextual en el proceso de evaluación ambiental y social actualizado entre los riesgos e impactos ambientales y sociales que se deben examinar cuando se evalúan proyectos potenciales de servicios de asesoría sobre APP. El material de orientación sobre el proceso de evaluación ambiental y social y la capacitación del personal contendrán apoyo operacional adicional sobre esta cuestión para el personal.

VI. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON EL CLIENTE Y CON LOS RECLAMANTES

38. De conformidad con la política de la CAO, IFC llevó a cabo consultas con ETESA y los Reclamantes consignados en la sección III del presente Informe de la Administración con el propósito de presentar el Plan de Acción de la Administración propuesto por IFC y recibir sus comentarios.

39. En el marco de las consultas con los Reclamantes se analizaron las siguientes cuestiones:

- IFC organizó dos reuniones con los Reclamantes en coordinación con CIEL, que se llevaron a cabo en español. MODETEAB y CIEL participaron en dichas reuniones, que no contaron con la participación de las otras organizaciones que presentaron el reclamo (la Organización Territorial Ngöbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas).
- Los Reclamantes señalaron con preocupación que no sólo era necesario que las PI situadas dentro y fuera de la Comarca fueran consultadas de un modo más culturalmente apropiado e incluso en materia de género, sino que, además, ETESA debía considerar los impactos directos e indirectos en todos los PI y en los valores de la biodiversidad. IFC explicó que en la EIAS se tendrían en cuenta todos los impactos y se seguiría la jerarquía de mitigación para primero evitarlos y luego definir medidas de mitigación o de compensación en el caso de que no fuese posible evitarlos.
- IFC tomó nota del pedido específico formulado por los Reclamantes que participaron en las consultas, quienes solicitaron que ETESA empleara traductores de cada zona y consultoras para aumentar la participación de las mujeres indígenas. Este pedido fue comunicado a ETESA, que estuvo de acuerdo. Puesto que el proceso de adquisiciones y la ejecución de algunas actividades del Plan de Acción de la Administración ya están en marcha, IFC puso especial cuidado en explicarles a los Reclamantes que ETESA ya estaba avanzando con las actividades y que IFC asesorará al cliente acerca de la importancia de cumplir con las ND, en particular la ND 1 y la ND 7, como se señaló en las conclusiones de la CAO.
- Los Reclamantes también plantearon preocupaciones sobre la efectiva implementación de la EIAS debido a las experiencias de anteriores proyectos similares en Panamá. IFC explicó que sus funciones como asesor de la transacción incluyen revisar la labor de los consultores ambientales y sociales contratados por ETESA. Señaló, además, que después del proceso de licitación, cuando finaliza el mandato de IFC, existirá un supervisor independiente, que controlará que el proyecto cumpla con los requisitos de las ND de IFC estipulados en el acuerdo de APP. Asimismo, explicó que la CAO hará el seguimiento de la ejecución del Plan de Acción de la Administración aprobado por la Junta Directiva.
- Los Reclamantes enviaron sugerencias para la ejecución del Plan de Acción de la Administración antes de su presentación a la Junta Directiva, que IFC está analizando, y solicitaron que la Corporación mantenga un diálogo continuo con ellos después de la aprobación del Informe de la Administración y del mencionado plan. IFC indicó que estaba de acuerdo, pero señaló que la responsabilidad decisoria respecto de la ejecución del proyecto seguía en manos de ETESA y que los Reclamantes también debían consultar a la empresa.

40. Además, IFC ha interactuado activamente con ETESA desde la recepción de la versión preliminar del informe de investigación de cumplimiento de la CAO. IFC también llevó a cabo consultas adicionales con la administración de alta gerencia y el personal de ETESA especializado en cuestiones ambientales y sociales, que abarcaron la propuesta de Plan de Acción de la Administración y las cuestiones planteadas por los Reclamantes. En términos generales, ETESA

ha aceptado el Plan de Acción de la Administración propuesto por IFC y espera con interés recibir más detalles durante la ejecución.

VII. PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

41. En el Plan de Acción de la Administración, IFC ha propuesto medidas específicas que tienen en cuenta los resultados de las consultas con el cliente y con los Reclamantes. En dicho plan, se abordan las conclusiones de la CAO a través de medidas que son factibles y oportunas, en particular dado el segundo mandato en curso con ETESA y el futuro proceso de licitación. El objetivo general del Plan de Acción de la Administración incluye lo siguiente: a) mejorar el asesoramiento de IFC sobre el proceso de consulta con los PI situados tanto dentro como fuera de la Comarca, en consonancia con las ND, y b) mejorar el asesoramiento de IFC sobre la elaboración de la EIAS, también en consonancia con las ND (véase el Plan de Acción de la Administración en el anexo B).

VIII. CONCLUSIONES

42. La Administración valora la evaluación detallada contenida en el informe de investigación de la CAO, en particular respecto del análisis contextual relativo a los PI reconocidas, tanto formal como informalmente en Panamá. IFC sigue mejorando sus servicios de asesoría a ETESA, especialmente en relación con los requisitos estipulados en la ND 1 y la ND 7, teniendo en cuenta la importancia y las consecuencias de dicho asesoramiento.

43. En general, IFC coincide con las cinco recomendaciones de la CAO. En términos de las recomendaciones a nivel del proyecto, y como se detalla en el Plan de Acción de la Administración, IFC proporcionará asesoramiento escrito a ETESA para alinear el proceso de participación de las partes interesadas en curso con las ND y para comenzar las actividades con los PI situados fuera de la Comarca. Asimismo, IFC llevará a cabo un taller de 2 días con ETESA y su consultor ambiental y social para explicar en detalle los requisitos estipulados en las ND de IFC, que formarán parte del plan de trabajo del consultor de la EIAS. En términos de las recomendaciones de la CAO sobre el sistema, IFC ya las está abordando a través de iniciativas que abarcan a toda la institución y están comprendidas en la respuesta de IFC al Panel de Revisión Externa. Actualmente, IFC está revisando el proceso de evaluación ambiental y social, que contendrá información clara acerca de la función de IFC cuando un cliente de servicios de asesoría sobre APP implemente actividades con riesgos o impactos ambientales y sociales, incluido el asesoramiento sobre dichas actividades, proporcionado por IFC al cliente de manera oportuna y en forma coherente con sus ND. Asimismo, en la versión actualizada del proceso de evaluación ambiental y social se formalizará la práctica actual de realizar una evaluación del riesgo contextual en los proyectos de servicios de asesoría sobre APP.

44. Por último, los esfuerzos que realiza IFC para asesorar a ETESA, una empresa estatal, también serán respaldados por el Gobierno de Panamá, que continúa acrecentando sus propios esfuerzos para proteger los derechos de los PI en general¹⁸.

¹⁸ En una sesión reciente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, que se llevó a cabo en Panamá, el Gobierno de Panamá describió algunas iniciativas institucionales que reflejan su compromiso con los pueblos indígenas, entre ellas: a) 10 de marzo de 2020: Panamá se convirtió en un Estado Parte del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (*Acuerdo de Escazú*); b) 7 de diciembre de 2020: se dictó la resolución que crea la Fiscalía Superior Especializada en Delitos Ambientales, y c) 24 de febrero de 2022: se sancionó la Ley 287, que reconoce los derechos de la Naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con esos derechos, y describe las medidas que debe adoptar el Estado. <http://www.oas.org/es/cidh/sesiones/audiencias.asp#prettyPhoto/16/>

ANEXO A
CUADRO RESUMIDO DE LAS RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACIÓN A
LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA CAO

N.º	Incumplimientos detectados por la CAO	Respuesta de IFC
1	IFC no proporcionó asesoramiento coherente con las ND respecto de la necesidad de planificar el análisis y la participación de las partes interesadas antes de que ETESA pusiera en marcha el proceso preliminar de CLPI.	<i>La Administración coincide con esta conclusión y ha elaborado una medida para abordarla, conforme se describe en el Plan de Acción de la Administración (véase el párrafo 25 del Informe de la Administración y las medidas A.1 y A.2 del mencionado plan).</i>
2	El asesoramiento de IFC relacionado con el proceso primario de CLPI, según consta en los términos de referencia para la EIAS del Proyecto Panamá Línea IV, elaborados por IFC, no se ajustó plenamente a los requisitos establecidos en las ND.	<i>La Administración coincide con esta conclusión y ha elaborado una medida para abordarla, conforme se describe en el Plan de Acción de la Administración (véase el párrafo 29 del Informe de la Administración y la medida B.1 del mencionado plan).</i>
N.º	Recomendaciones de la CAO	Respuesta de IFC con las medidas adoptadas o propuestas
Recomendaciones a nivel de proyecto		
1	Asesorar a ETESA sobre las medidas correctivas necesarias para abordar las deficiencias en las consultas relativas al CLPI realizadas hasta la fecha, teniendo en cuenta los requisitos estipulados en las ND. Las principales áreas a las que se debe prestar atención incluyen: a. <i>El análisis de las partes interesadas, incluida la identificación de las comunidades indígenas potencialmente afectadas (tanto dentro como fuera de la Comarca Ngöbe-Buglé) en la zona de influencia del proyecto, teniendo en cuenta los posibles impactos en</i>	<i>La Administración coincide con esta conclusión y ha elaborado una medida conexa, conforme se describe en el Plan de Acción de la Administración (véase el párrafo 32 del Informe de la Administración y las medidas A.1 y A.2 del mencionado plan).</i>

	<p><i>la tierra, así como los recursos naturales y culturales sujetos a propiedad tradicional o al uso consuetudinario.</i></p> <p><i>b. La elaboración de un plan de participación de las partes interesadas que contenga los resultados del análisis de las partes interesadas y tenga en cuenta las estructuras de gobernanza y los procesos decisorios, tanto formales como consuetudinarios, así como las medidas necesarias para llevar a cabo procesos de consulta inclusivos y culturalmente apropiados.</i></p> <p><i>c. La revisión, según corresponda, de los acuerdos ya concertados con representantes de la Comarca durante el proceso preliminar de CLPI, teniendo en cuenta los resultados del proceso de consulta mencionado en b), arriba.</i></p> <p><i>d. Iniciar las consultas libres, previas e informadas con todas las comunidades indígenas situadas fuera de la Comarca que podrían verse afectadas, en particular las que viven en la región Norte de Santa Fe.</i></p>	
2	<p>Revisar los términos de referencia para la EIAS y los planes conexos de participación de las partes interesadas, desarrollo comunitario y compensación elaborados por IFC, con el objeto de velar por la plena coherencia con los requisitos en materia de CLPI, así como los establecidos en la ND 1 y la ND 7, identificados en el presente informe.</p>	<p><i>La Administración coincide con esta conclusión y ha elaborado una medida conexas, con algunos ajustes operacionales, conforme se describe en el Plan de Acción de la Administración (véase el párrafo 33 del Informe de la Administración y la medida B.1 del mencionado plan).</i></p>
3	<p>Proporcionar asesoramiento constante a ETESA durante la</p>	<p><i>La Administración coincide con esta recomendación; no se necesitan medidas</i></p>

	EIAS, incluido el proceso de participación de las partes interesadas y el proceso primario de CLPI, en consonancia con la legislación nacional, la ND 1 y la ND 7.	<i>adicionales (véase el párrafo 34 del Informe de la Administración).</i>
Recomendaciones sobre el sistema		
4	Brindar orientación al personal acerca del alcance del papel de IFC cuando un cliente implementa actividades de elaboración de proyectos con riesgos o impactos ambientales y sociales (como el proceso de CLPI o la adquisición de tierras) durante una contratación de servicios de asesoría. Esta orientación debería incluir el seguimiento y el examen de las actividades de elaboración de proyectos del cliente que ya estén en curso para verificar que se ajusten a las ND a fin de proporcionar al cliente asesoramiento oportuno y exacto sobre la alineación de dichas actividades con las ND.	<i>La Administración coincide con esta recomendación. Como parte de iniciativas que abarcan a toda la institución, y que ya estaban en marcha antes del informe de investigación de la CAO, IFC está llevando a cabo medidas que abordan esta recomendación (para obtener más detalles, véase el párrafo 36).</i>
5	Incorporar la necesidad de llevar a cabo un análisis del riesgo contextual de los proyectos de servicios de asesoría en los procedimientos de examen ambiental y social de IFC. En la actualidad, IFC cuenta con una versión preliminar de orientaciones sobre la necesidad de realizar un análisis del riesgo contextual; no obstante, sería conveniente formalizarlas para que puedan utilizarse en proyectos de servicios de asesoría en el futuro.	<i>La Administración coincide con esta recomendación. Como parte de iniciativas que abarcan a toda la institución, y que ya estaban en marcha antes del informe de investigación de la CAO, IFC está llevando a cabo medidas que abordan esta recomendación (para obtener más detalles, véase el párrafo 37).</i>

ANEXO B
PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La Corporación Financiera Internacional (IFC) ha propuesto medidas en relación con las conclusiones de la Oficina del Ombudsman del Asesor de Cumplimiento (CAO) en el marco del siguiente Plan de Acción de la Administración.

En dicho plan, se especifican las medidas que IFC, trabajando con ETESA y las otras partes que sean necesarias, pondrá en marcha para abordar las conclusiones de la CAO.

De conformidad con la política de la CAO, y a efectos de establecer estas medidas, IFC llevó a cabo consultas con el cliente y con los Reclamantes.

Área de mejora	Medida / actividad	Responsabilidad	Producto / resultado previsto	Plazo	Estado
A. Mejorar el asesoramiento sobre el proceso de consulta con los PI situados tanto dentro como fuera de la Comarca, en consonancia con las ND de IFC.	<p>A.1 IFC asesorará a ETESA sobre las medidas que se deberán emprender para alinear el proceso de participación de las partes interesadas en curso con los requisitos establecidos en la ND 1 y la ND 7).</p> <p>Dicho asesoramiento se centrará en una metodología para la identificación y el análisis integral de las partes interesadas, la divulgación de la información de manera eficaz y la realización de consultas inclusivas. En lo referente a las consultas inclusivas, el asesoramiento abarcará lo siguiente: a) la identificación de todas las comunidades indígenas potencialmente afectadas, tanto dentro como fuera de la Comarca; b) medidas para propiciar la inclusión de los líderes/ancianos</p>	IFC	1. Carta dirigida al gerente general de ETESA, en la que se incluirán las recomendaciones de IFC.	1. En cuanto la Junta Directiva apruebe el Plan de Acción de la Administración.	

Área de mejora	Medida / actividad	Responsabilidad	Producto / resultado previsto	Plazo	Estado
	<p>tradicionales y comunitarios y la participación inclusiva en cuanto al género, y c) la promoción del uso de la lengua indígena y métodos de comunicación culturalmente apropiados. Asimismo, IFC aconsejará a ETESA que contrate traductores provenientes de la región de los PI, así como consultoras para mejorar la participación de las mujeres indígenas.</p>				
	<p>A.2 IFC aconsejará a ETESA que emprenda un proceso de participación con los PI situados fuera de la Comarca, en consonancia con las ND de IFC. IFC aconsejará a ETESA que emprenda un proceso de participación con los PI situados fuera de la Comarca, en consonancia con las ND de IFC, en particular los requisitos estipulados en la ND 1 y la ND 7, incluido el proceso de Consulta y Participación Informada (CPI). En el caso de que se confirmen las circunstancias que requieren el CLPI, IFC también aconsejará a ETESA expandir el proceso de CPI para alcanzar un consenso sobre la base de negociaciones de buena fe con los PI situados fuera de la Comarca. Asimismo, IFC recomendará a ETESA que i) documente el proceso aceptado de común acuerdo entre ETESA y las Comunidades Indígenas afectadas y ii) proporcione evidencia del acuerdo entre las</p>	<p>IFC</p>	<p>2. Carta dirigida al gerente general de ETESA, en la que se incluirán las recomendaciones de IFC.</p>	<p>2. En cuanto la Junta Directiva apruebe el Plan de Acción de la Administración.</p>	

Área de mejora	Medida / actividad	Responsabilidad	Producto / resultado previsto	Plazo	Estado
	partes para reflejar el resultado de las negociaciones.				
B. Mejorar el asesoramiento acerca de la manera de elaborar la EIAS de modo que sea congruente con las ND de IFC.	<p>B.1 IFC llevará a cabo un taller de 2 días con ETESA y el consultor ambiental y social que la empresa seleccione, para explicar detalladamente los requisitos de las ND que se emplearán en la EIAS.</p> <p>El taller abarcará los requisitos de las ocho ND de IFC e incluirá, entre otras cuestiones, un análisis de lo siguiente: a) un enfoque ascendente de las consultas con las partes interesadas y la toma de decisiones, en particular en el contexto de las comunidades indígenas que viven tanto dentro como fuera de la Comarca; b) la importancia de la evaluación con perspectiva de género y las consultas que abarcan la zona de influencia del proyecto, y c) la necesidad de difundir la información en las lenguas indígenas locales.</p> <p>El taller se documentará en actas, que incluirán la lista de todos los participantes, las presentaciones realizadas y los próximos pasos concertados. Los principales resultados del taller se incluirán en el plan de trabajo formulado para la EIAS por el consultor ambiental y social de ETESA. Dicho plan será examinado por IFC.</p>	IFC	<p>1. Taller de 2 días con ETESA y su consultor ambiental y social. Los principales resultados se incluirán en el plan de trabajo formulado para la EIAS por el consultor ambiental y social de ETESA.</p> <p>2. Actas del taller y aceptación de los resultados del taller por parte de ETESA.</p>	1. Primer mes después de la selección del consultor ambiental y social de ETESA, lo que se prevé ocurrirá hacia el tercer trimestre de 2022.	

Exención de responsabilidad

La Respuesta de la Administración de IFC se presenta para responder al Informe de Investigación de la CAO relacionado con los reclamos de un supuesto incumplimiento por parte de IFC de sus Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social en un proyecto respaldado mediante financiamiento o inversiones por IFC.

La CAO administra el mecanismo de rendición de cuentas de IFC con el objeto de abordar los reclamos planteados por personas afectadas por proyectos respaldados por IFC. Como se señaló en el párrafo 7 de la Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas (CAO) de IFC/MIGA, la CAO no tiene autoridad con respecto a los procesos judiciales. La CAO no es un mecanismo de cumplimiento judicial o legal, ni es un sustituto de los tribunales o procesos regulatorios, y los análisis, las conclusiones y los informes de la CAO no se han concebido ni diseñado para ser utilizados en procedimientos judiciales o regulatorios, ni con el propósito de atribuir culpa o responsabilidad legal.

La información contenida en el Informe de Investigación de la CAO y en la Respuesta de la Administración de IFC 1) no crea una obligación legal, 2) no constituye una afirmación o renuncia a una posición jurídica, 3) no determina una responsabilidad legal, obligación o acto indebido, 4) no constituye un reconocimiento o aceptación de una circunstancia fáctica o evidencia de un error o acto indebido, y 5) no constituye una renuncia a los derechos, privilegios o inmunidades de IFC establecidos en su Convenio Constitutivo, los convenios y convenciones internacionales o cualquier otra ley aplicable. IFC se reserva expresamente todos los derechos.

Si bien se han realizado esfuerzos razonables para determinar que la información contenida en los informes sea exacta, no se formulan declaraciones ni garantías respecto de la exactitud o la exhaustividad de dicha información. Al elaborar la Respuesta de la Administración, IFC no pretende crear, aceptar ni asumir ninguna obligación ni deber legal, como así tampoco identificar o aceptar ninguna denuncia de incumplimiento de una obligación o deber legal. El Informe de Investigación de la CAO y la Respuesta de la Administración de IFC no se pueden utilizar ni mencionar, ni total ni parcialmente, en procesos judiciales, arbitrales, regulatorios o de otro tipo sin el consentimiento expreso por escrito de IFC.