
EVALUACIÓN INICIAL SOBRE CUMPLIMIENTO: RESUMEN DE RESULTADOS

*Proyecto de Asesoría PLIV (IFC Proyecto # 602084)
Panamá*

Reclamo 01

Resumen ejecutivo

IFC tiene un proyecto de Servicios de Asesoría (SA) para apoyar a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA, "el cliente"), la compañía estatal de transmisión nacional, para estructurar y licitar una alianza público-privada (PPP) para el financiamiento, la construcción y la operación de la Línea de Transmisión IV ("proyecto de línea de transmisión"). La línea de transmisión de doble circuito y 500 kilovoltios recorrerá más de 330 kilómetros a lo largo de la costa atlántica, desde la subestación Chiriquí Grande en el oeste de Panamá, donde tiene lugar la generación de energía, hasta la subestación Panamá III en el este.

Según IFC, los Servicios de Asesoría se están prestando a través de un enfoque de dos fases. La Fase 1 consistió en un proceso de debida diligencia técnica, legal y financiera, que incluyó un estudio previo del alcance ambiental y social (AyS) que contribuirá al desarrollo de una estructura de transacción. La Fase 2 consiste en un proceso de licitación, que incluye la promoción del proyecto, la elaboración de los documentos de licitación, incluido el contrato de concesión, y apoyo durante todo el proceso de licitación hasta el cierre comercial.

Al momento de redactarse este informe de evaluación, el proyecto SA estaba en la Fase 2 y seguía activo.

En junio de 2018, la CAO recibió un reclamo¹ presentado por la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas y el Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB), en representación de comunidades indígenas en las áreas de Chiriquí Grande, que viven dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, y del Norte de Santa Fe, que viven fuera de la Comarca Ngäbe-Buglé y exigen que el Estado de Panamá reconozca sus territorios como territorio indígena.

Los reclamantes plantean inquietudes con respecto a la divulgación de información sobre el proyecto de línea de transmisión, el proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), el intercambio de los beneficios del desarrollo y los impactos ambientales y sociales directos e indirectos en las comunidades indígenas. Con respecto al proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), los miembros de las comunidades indígenas que viven fuera de la Comarca en la región norte de Santa Fe están preocupados porque no han sido consultados sobre el

¹ Reclamo ante la CAO, junio 2018, disponible en el sitio web de la CAO en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

proyecto de línea de transmisión y sus posibles impactos, a pesar de que alegan que serán afectadas. Aquellos que viven dentro de la Comarca plantean una serie de preocupaciones con respecto al proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), incluido el incumplimiento de la ley nacional, las presentaciones del proyecto en español y no en los idiomas locales, y las reuniones de ETESA para presentar el proyecto sin ninguna participación o consulta con las comunidades. Las comunidades también afirman que son injustamente excluidas de los beneficios del proyecto, ya que no recibirán electricidad u otras necesidades básicas. Aseguran que en otros proyectos en el pasado han recibido promesas de beneficios que no eran cumplidas. Temen que el proyecto de línea de transmisión sea lo mismo. Los reclamantes también están preocupados por la falta de información sobre el proyecto, incluida la ruta de la línea de transmisión, así como las personas que se verán afectadas y cómo.

Según el informe de evaluación de la CAO,² ETESA afirma que ha estado llevando a cabo un proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) desde diciembre de 2017, de conformidad con la legislación nacional, a través de una comisión específica para el proyecto ratificada por el Congreso Regional Ño Kribo de la Comarca Ngäbe-Buglé. ETESA inició consultas con el apoyo del Viceministerio de Asuntos Indígenas y el Ministerio de Medio Ambiente, a través de las cuales llegaron a la Junta Directiva del Congreso Regional de Ño Kribo. Según ETESA, el Congreso de la Región de Ño Kribo designó dos comisiones en abril y junio de 2018 para discutir con ETESA la ruta, los beneficios sociales y los aspectos ambientales de la línea de transmisión. ETESA señaló que la comisión está difundiendo información sobre el proyecto de línea de transmisión y realizando anuncios acerca de las reuniones informativas en las comunidades que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto. Con respecto a las comunidades posiblemente afectadas que están fuera de la Comarca, ETESA indicó que cualquier persona que viva dentro del área de influencia será informada como parte de la evaluación de impacto ambiental y social.

El objetivo de la evaluación inicial sobre cumplimiento de la CAO consiste en asegurar que las investigaciones sobre cumplimiento se inician únicamente en relación con proyectos que plantean inquietudes sustanciales sobre los resultados ambientales y sociales y/o cuestiones de importancia sistémica para la IFC, ahora o en el futuro. Al decidir si inicia una investigación, la CAO pondera una serie de factores, que incluyen la magnitud de las inquietudes ambientales y sociales planteadas en un reclamo, los resultados del examen preliminar del desempeño ambiental y social de IFC con respecto a dichas inquietudes y un examen más general para determinar si una investigación sobre cumplimiento es la respuesta apropiada en esas circunstancias.

Un requisito clave para un proyecto de servicios de asesoría de IFC es prestar una asesoría coherente con los requisitos de las Normas de Desempeño (ND). Con base en los materiales revisados, la CAO considera que la preparación del proyecto de servicios de asesoría por parte de IFC fue generalmente consistente con sus políticas y procedimientos ambientales y sociales, incluidos los procedimientos específicos para proyectos de servicios de asesoría recientemente actualizados.

Sin embargo, la revisión preliminar de la CAO de la documentación disponible plantea dudas en cuanto a si la asesoría de IFC con respecto a la consulta, divulgación de información y compromiso con los Pueblos Indígenas (PI) potencialmente afectados por la Línea de Transmisión IV fue consistente con los requisitos de la ND1 y ND7 dentro del alcance del proyecto de servicios de asesoría acordado. En particular, la CAO tiene preguntas en cuanto a si el apoyo de IFC para el mapeo y análisis de las partes interesadas cubrió a todas las comunidades de los

² Informe de Evaluación de la CAO, abril 2019, disponible en <https://bit.ly/PLIV-01>.

PI en el área de influencia del proyecto, incluidas aquellas que carecen de reconocimiento territorial legal debido a su ubicación fuera de los límites de la Comarca. Además, la CAO tiene preguntas acerca de cómo IFC aseguró si los procesos de consulta que apoyaba se llevarían a cabo de manera culturalmente apropiada, considerando los temas de gobernanza, liderazgo y representación de los PI, tanto dentro como fuera de la Comarca.

Si bien el proyecto de línea de transmisión se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo, cualquier incumplimiento con los requisitos de la ND1 y ND7 dentro del proyecto de servicios de asesoría de IFC se considera grave, ya que el compromiso correcto con las comunidades de los PI dentro y fuera de la Comarca es una base esencial para el proceso CLPI y, como resultado, para un proyecto socialmente sostenible. Aunque no se anticipa que IFC financiará la construcción del proyecto de línea de transmisión, el análisis preliminar de las partes interesadas (es decir, la evaluación de la presencia de las comunidades de los PI fuera de la Comarca) desarrollado por el consultor de IFC está reflejado en los documentos de diseño del proyecto, que incluyen el alcance del trabajo de la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) que el adjudicatario llevará a cabo. Las deficiencias en la asesoría de IFC generan riesgos en la implementación del proyecto, incluido el proceso EIAS y el logro del CLPI. Como resultado, la CAO concluye que las deficiencias potenciales en la asesoría de IFC contra los requisitos de las ND, acarrearán el riesgo de resultados sociales adversos significativos en el futuro si no se solucionan.

Dadas las preguntas acerca del cumplimiento de IFC identificadas en este informe de evaluación inicial y los posibles efectos adversos en las comunidades, la CAO ha determinado que se amerita una investigación sobre cumplimiento en respuesta a este reclamo.

Según se establece en los términos de referencia anexados a este informe, la investigación sobre cumplimiento de la CAO considerará si la asesoría de IFC con relación al proyecto de Línea de Transmisión IV se desarrolló, implementó y supervisó de conformidad con las políticas, procedimientos y normas de IFC aplicables para proyectos de Servicios de Asesoría. En particular, considerará si la asesoría de IFC con respecto a las cuestiones ambientales y sociales fue coherente con los requisitos de las Normas de Desempeño 1 y 7, según se aplican al análisis de las partes interesadas y la planificación de la participación, incluida la identificación de las comunidades indígenas afectadas, las actividades de divulgación de información, consulta y representación.

El cronograma preliminar es que la CAO tenga un borrador del informe de investigación sobre cumplimiento listo para agosto de 2020.

Acerca de la CAO

La Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman (CAO) es el mecanismo independiente de responsabilidad/rendición de cuentas para la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), miembros del Grupo Banco Mundial. La CAO reporta directamente al presidente del Grupo Banco Mundial, y su mandato es ayudar a abordar los reclamos de las personas afectadas por proyectos respaldados por IFC/MIGA de una manera justa, objetiva y constructiva, y mejorar los resultados ambientales y sociales de dichos proyectos.

Si desea más información, visite www.cao-ombudsman.org.

Índice

Resumen ejecutivo	1
Acerca de la CAO	4
Siglas y abreviaciones.....	6
I. El proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento	7
II. Antecedentes	8
Proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC.....	8
Reclamo y evaluación de la CAO	8
III. Análisis.....	9
Políticas y procedimientos de IFC para servicios de asesoría	10
Preparación del Proyecto de Servicios de Asesoría	11
Revisión y aprobación.....	11
Alcance del proyecto de servicios de asesoría.....	12
Conclusión	12
Implementación del proyecto de servicios de asesoría.....	13
Supervisión general de IFC.....	13
Supervisión de IFC en relación con los asuntos planteados en el reclamo	14
Conclusión	15
IV. Decisión de la CAO.....	15
Anexo A. Términos de referencia para investigación de cumplimiento	17

Siglas y abreviaciones

Sigla/abreviación	Definición
APP	Alianza Público-Privada
AyS	Ambiental y Social
CAO	Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (IFC y MIGA)
CLPI	Proceso de consentimiento libre, previo e informado
DDAS	Debida Diligencia Ambiental y Social
EIAS	Evaluación de Impacto Ambiental y Social
SGAS	Sistema de Gestión Ambiental y Social
PRAS	Procedimientos de Revisión Ambiental y Social
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.
FASA	Acuerdo de Servicios de Asesoramiento Financiero
GBM	Grupo Banco Mundial
GdP	Gobierno de Panamá
GIIP	Buena práctica internacional para la industria
IFC	Corporación Financiera Internacional
IPSA	Información del Proyecto de Servicios de Asesoría
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ND	Normas de Desempeño (IFC)
ND1	Norma de Desempeño 1: Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales
ND7	Norma de Desempeño 7: Pueblos Indígenas
ONG	Organización No Gubernamental
PI	Pueblos Indígenas
SA	Servicios de Asesoría

I. El proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento

Cuando la CAO recibe un reclamo acerca de un proyecto de la IFC o del MIGA, el reclamo es remitido para una evaluación. Si la CAO determina que las partes no están dispuestas a llegar a una solución facilitada, o no están en condiciones de hacerlo, el caso es remitido a la función de cumplimiento de la CAO para una evaluación inicial y posible investigación.

Una evaluación inicial sobre cumplimiento también puede iniciarse a petición del vicepresidente de la CAO, de la gerencia de la IFC/MIGA o del presidente del Grupo Banco Mundial.

El énfasis de la función de cumplimiento de la CAO se centra en la IFC y el MIGA, y no en sus clientes. Este principio se aplica a todas las ramas de actividad de la IFC, incluido el sector real, los mercados financieros y los servicios de asesoría. La CAO evalúa la manera en la que la IFC o el MIGA se han asegurado el desempeño de su actividad comercial o servicios de asesoría, y si los resultados de dicha actividad o servicios de asesoría coinciden con la intención de las disposiciones de las políticas relevantes. En muchos casos, sin embargo, al evaluar el desempeño del proyecto y la implementación de medidas por parte de la IFC o el MIGA para que se cumplan los requisitos pertinentes, es necesario que la CAO examine las acciones del cliente y verifique los resultados en el terreno.

Con el fin de determinar si se amerita una investigación sobre cumplimiento, la CAO primero realiza una evaluación inicial sobre cumplimiento. El propósito del proceso de evaluación inicial de cumplimiento es asegurar que las investigaciones de cumplimiento son iniciadas únicamente para esos proyectos que plantean inquietudes sustanciales relacionadas con los resultados ambientales o sociales y/o cuestiones de importancia sistémica para la IFC o el MIGA.

Para guiar el proceso de evaluación inicial, la CAO aplica varios criterios básicos. Estos criterios examinan el valor de una investigación de cumplimiento, a medida que la CAO procura determinar si:

- Existe evidencia de resultados ambientales o sociales potencialmente significativos, ahora o en el futuro.
- Existen indicios de la falta de adhesión o la debida aplicación de una política u otro criterio de evaluación por parte de la IFC o el MIGA.
- Existe evidencia en cuanto a si el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones de la IFC/MIGA no ha brindado un nivel de protección adecuado.

Al momento de realizar la evaluación inicial, la CAO trabajará con el equipo de la IFC/MIGA que participa en el proyecto y otras partes interesadas, con el fin de comprender los criterios que utilizó la IFC o el MIGA para garantizar el desempeño del proyecto, cómo se asegura la IFC/MIGA que estas disposiciones proporcionan un nivel de protección adecuado y, en general, si una investigación de cumplimiento es la respuesta adecuada. Después de completar una evaluación inicial de cumplimiento, la CAO puede cerrar el caso o iniciar una investigación de cumplimiento de la IFC o del MIGA.

Una vez que concluye una evaluación inicial de cumplimiento, la CAO informará a la IFC/MIGA, al presidente del Grupo Banco Mundial y a la Junta de Directores por escrito. Si una evaluación inicial de cumplimiento se deriva de un caso de la función de resolución de conflictos de la CAO, el reclamante también será informado por escrito. Un resumen de los resultados de la evaluación se pondrá a disposición del público. Si la CAO decide iniciar una investigación de cumplimiento como resultado de la evaluación inicial de cumplimiento, la CAO redactará los términos de referencia para la investigación de cumplimiento, de conformidad con las Directrices Operacionales de la CAO.

II. Antecedentes

Proyecto de Servicios de Asesoría de la IFC

IFC tiene un proyecto de Servicios de Asesoría (SA) para apoyar a la Empresa de Transmisión Eléctrica, SA (ETESA, "el cliente"), una empresa estatal de transmisión nacional, para estructurar y licitar una alianza público-privada (PPP) para el financiamiento, la construcción y la operación de la Línea de Transmisión IV ("proyecto de línea de transmisión").³ La línea de transmisión de doble circuito y 500 kilovoltios recorrerá más de 330 kilómetros a lo largo de la costa atlántica, desde la subestación Chiriquí Grande en el oeste de Panamá, donde tiene lugar la generación de energía, hasta la subestación Panamá III en el este.

La IFC describe el impacto de desarrollo esperado del proyecto SA en términos del desarrollo de la primera línea de transmisión a lo largo de la costa atlántica para ayudar a aumentar la confiabilidad del sistema eléctrico del país.⁴

Según la IFC, los servicios de asesoría se prestan mediante un enfoque de dos fases:

- *Fase 1:* Debida diligencia técnica, legal y financiera, incluida un estudio previo del alcance ambiental y social, que fortalece el desarrollo de una Estructura de Transacción. La Estructura de Transacción incorporará retroalimentación sobre el mercado y un análisis de costo-beneficio. La Fase 1 se considerará un éxito una vez que el cliente apruebe la estructura de transacción y el proyecto avance a la Fase 2.
- *Fase 2:* Un proceso de licitación, que consiste en la promoción del proyecto, la elaboración de los documentos de licitación, incluido el contrato de concesión, y el apoyo durante todo el proceso de licitación hasta el cierre comercial. La Fase 2 se considerará un éxito una vez que el proyecto se adjudique a un inversor privado y se firmen los documentos del proyecto.

Al momento de redactarse este informe de evaluación, el proyecto SA estaba en la Fase 2 y seguía activo. Se presentaron dos ofertas para la construcción de la línea de transmisión en abril de 2019, pero a principios de mayo, el comité de evaluación del gobierno declaró que el proceso de licitación no era válido porque ninguno de los licitadores había cumplido con los requisitos mínimos obligatorios. A principios de mayo de 2019, se celebraron elecciones presidenciales en Panamá y hubo un cambio en el gobierno. El nuevo presidente asumió el cargo el 1 de julio de 2019, y nombró un nuevo director ejecutivo y equipo directivo para ETESA.

Reclamo y evaluación de la CAO

En junio de 2018, la CAO recibió un reclamo⁵ presentado por la Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas y el Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB). Estas organizaciones presentaron el reclamo en nombre de las comunidades indígenas en las áreas de Chiriquí Grande, que viven dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, y del Norte de Santa Fe, que viven fuera de la Comarca Ngäbe-Buglé y que exigen que el Estado de Panamá reconozca sus territorios como territorio indígena. Los reclamantes recibieron apoyo de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD), ubicada en la Ciudad de Panamá, y el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL), con sede en Washington, D.C.

³ Resumen de la Información del Proyecto de Servicios de Asesoría (IPSA), disponible en <https://bit.ly/2HkYAMS>.

⁴ Ibid.

⁵ Reclamo ante la CAO, junio de 2018, disponible en el sitio web de la CAO en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

Los reclamantes plantean inquietudes con respecto a la divulgación de información sobre el proyecto de línea de transmisión, el proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), el intercambio de los beneficios del desarrollo y los impactos ambientales y sociales directos e indirectos en las comunidades indígenas. Con respecto al proceso CLPI, los miembros de las comunidades indígenas que viven fuera de la Comarca en la región norte de Santa Fe están preocupados porque no han sido consultados sobre el proyecto de la línea de transmisión y sus posibles impactos, a pesar de que alegan que se verán afectados. Los que viven dentro de la Comarca plantean una serie de inquietudes con respecto al proceso CLPI, incluido el incumplimiento de la ley nacional, las presentaciones del proyecto en español y no en los idiomas locales, y las reuniones de ETESA para presentar el proyecto sin ningún compromiso o consulta con las comunidades. Las comunidades también afirman que son injustamente excluidas de los beneficios del proyecto, ya que no recibirán electricidad u otras necesidades básicas. Aseguran que en otros proyectos en el pasado han recibido promesas de beneficios que no eran cumplidas. Temen que el proyecto de línea de transmisión sea lo mismo. Los reclamantes también están preocupados por la falta de información acerca del proyecto, incluida la ruta de la línea de transmisión, así como las personas afectadas y cómo serán afectadas.

Según el Informe de evaluación de la CAO,⁶ ETESA alega que ha estado llevando a cabo un proceso CLPI desde diciembre de 2017, de conformidad con la legislación nacional, junto con una comisión específica del proyecto ratificada por el Congreso Regional Ño Kribo de la Comarca Ngäbe-Buglé. El objetivo del proceso es dar a conocer el proyecto de la línea de transmisión y considerar, consultar, evaluar y trabajar conjuntamente para lograr un consenso con respecto a la ruta de la línea de transmisión y la compensación para las comunidades afectadas. ETESA inició consultas con el apoyo del Viceministerio de Asuntos Indígenas del GdP y el Ministerio del Medio Ambiente, a través de los cuales llegaron a la Junta Directiva del Congreso Regional de Ño Kribo. Según ETESA, el Congreso de la Región de Ño Kribo designó dos comisiones en abril y junio de 2018 para discutir con ETESA los aspectos relacionados con la ruta y los beneficios ambientales y sociales de la línea de transmisión. ETESA señaló que la comisión está difundiendo información sobre el proyecto de la línea de transmisión y realizando anuncios acerca de las reuniones informativas en las comunidades que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto. ETESA manifestó que le han transmitido las preocupaciones expresadas en las reuniones.

Con respecto a las comunidades que viven fuera de la Comarca, ETESA indicó que cualquier persona que vive dentro del área de influencia será informada como parte de las actividades relacionadas con la evaluación de impacto ambiental y social (EISA).

ETESA también señaló que organizó una reunión en respuesta a los problemas ambientales planteados por las ONG en la que las ONG tuvieron la oportunidad de expresar sus preocupaciones, que luego fueron registradas y abordadas por ETESA.

Tras la evaluación de la CAO, el cliente decidió no seguir un proceso de resolución de conflictos facilitado por la CAO y, en consecuencia, el reclamo fue transferido a la función de cumplimiento de la CAO para su evaluación inicial en abril de 2019.

III. Análisis

Esta sección describe el marco de las políticas y procedimientos ambientales y sociales (AyS) de la IFC aplicables al proyecto de Servicios de Asesoría (SA). Luego analiza la preparación e

⁶ Informe de Evaluación de la CAO, abril 2019, disponible en <https://bit.ly/PLIV-01>.

implementación de IFC del proyecto SA utilizando estos estándares en relación con los problemas planteados en el reclamo.

Políticas y procedimientos de IFC para servicios de asesoría

El compromiso de IFC con el cliente se inició en el contexto de su Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de 2012 ("la Política de Sostenibilidad") y las Normas de Desempeño (ND), conjuntamente denominadas Marco de Sostenibilidad. La Política de Sostenibilidad incluye compromisos ambientales y sociales de alto nivel que se aplican a los proyectos SA, indicando que los esfuerzos para "llevar a cabo servicios de inversión y asesoramiento con la intención de "no causar daño" a las personas y al medio ambiente" son "fundamentales para la misión de desarrollo de IFC" (párr. 9).

De acuerdo con la Política de Sostenibilidad, un requisito clave para los proyectos de SA de la IFC es que "[d]entro del alcance de una actividad de asesoramiento acordada, todo asesoramiento y capacitación serán consistentes con las Normas de Desempeño" (párr. 4). A través de sus servicios de asesoría, IFC tiene la intención de "promover una amplia aceptación del buen desempeño ambiental y social en las decisiones y operaciones comerciales" (párr. 16).

Durante el proceso de revisión ambiental y social de un proyecto SA, cuando los riesgos ambientales y/o sociales son identificados, "el asesoramiento brindado a los clientes debe ser consistente con las Normas de Desempeño como un marco de buenas prácticas internacionales para la industria (GIIP) en la gestión de riesgos ambientales y sociales" (párr. 39). IFC monitorea la implementación de los proyectos SA de manera continua, mientras que los informes de supervisión formal se llevan a cabo semestralmente. El proceso de supervisión incluye una revisión y actualización de todos los riesgos y problemas clave, incluidos los identificados en la etapa de aprobación o mediante informes de supervisión anteriores (párr. 45).

IFC operatiza sus compromisos en la Política de Sostenibilidad a través de sus Procedimientos de Revisión Ambiental y Social (PRAS), que se actualizan periódicamente. Estos procedimientos describen cómo IFC evalúa los posibles riesgos ambientales y sociales en torno a un proyecto SA propuesto. Este proyecto SA fue aprobado y supervisado bajo los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social más recientes (octubre de 2016).

De acuerdo con los Procedimientos de Revisión Ambiental y Social, para proyectos de servicios de asesoría independientes a los que se les asigna una alta calificación de riesgo ambiental y social, como en este caso, se asigna un especialista de CESI⁷ para "proporcionar recomendaciones al líder de la transacción SA sobre el diseño de buenas prácticas ambientales y sociales para el proyecto SA" (PRAS 11.2.2).

Durante la última década, IFC ha realizado una serie de cambios de procedimiento en la forma en que maneja el riesgo ambiental y social a través de los proyectos de servicios de asesoría. Estos incluyen lo siguiente: (a) inclusión de una cláusula estándar en el Acuerdo de Servicios de Asesoramiento Financiero (FASA) que establece que IFC asesorará a los clientes de una manera consistente con el Marco de Sostenibilidad; (b) una aclaración del trabajo de debida diligencia ambiental y social (DDAS) de IFC, que es parte de la implementación de los servicios de asesoría, para que sea preparatoria, pero no un sustituto de una EISA; y (c) una presentación a la gerencia de los riesgos ambientales y sociales y las medidas de mitigación propuestas en dos momentos clave: antes de que se firme el mandato y antes de que se presente la estructura de la transacción al cliente. Además, en 2017, IFC actualizó su guía interna sobre la evaluación y documentación de los riesgos contextuales como parte de la evaluación de riesgos ambientales y sociales y la

⁷ CESI se refiere al Grupo de Apoyo a la Inversión del CES (Departamento de Medio Ambiente, Desarrollo Social y Gobernabilidad de IFC) que es responsable de la revisión y supervisión ambiental y social de los proyectos de inversión de IFC.

toma de decisiones de los proyectos de IFC, incluidos los proyectos de servicios de asesoría para alianzas público-privadas.

En este caso, dos Normas de Desempeño son particularmente relevantes para la revisión y supervisión del proyecto de servicios de asesoría, así como para los problemas planteados por los reclamantes. Estos son ND1: Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales y ND7: Pueblos indígenas (PI).

Como se describe en la ND1, la participación de las partes interesadas es un proceso esencial para la gestión exitosa de los impactos ambientales y sociales de un proyecto, que puede implicar un análisis y planificación de las partes interesadas, la divulgación y difusión de información, y la consulta y participación. La información del proyecto debe ser fácilmente accesible para las comunidades afectadas y debe proporcionarse en un idioma y formato culturalmente apropiado. Cuando los representantes de la comunidad son el centro de la participación, la ND1 también requiere que el cliente verifique que representan los puntos de vista de las comunidades afectadas. Además, la ND7 requiere que el cliente identifique todas las comunidades de los PI dentro del área de influencia del proyecto que puedan verse afectadas por el proyecto.

Según la ND7, si el cliente propone ubicar un proyecto en tierras que pertenecen tradicionalmente a los PI o son habitualmente utilizadas por los PI, y se pueden esperar impactos adversos, entonces se requiere un proceso CLPI, ya sea que el PI posea o no el título legal de las tierras según se define en la ley nacional.

Preparación del proyecto de servicios de asesoría

Revisión y aprobación

El equipo del proyecto de servicios de asesoría de IFC realizó una misión ambiental y social previa al mandato a principios de 2017, reuniéndose con varias agencias gubernamentales panameñas. Con base en la revisión, el equipo de IFC asignó una alta calificación general de riesgo ambiental y social al proyecto⁸ e identificó una serie de riesgos e impactos ambientales y sociales potencialmente significativos, junto con un enfoque de mitigación propuesto. Esto es conforme a los procedimientos ambientales y sociales actualizados, con el fin de presentar a la gerencia de IFC los riesgos ambientales y sociales y las mitigaciones propuestas en la primera de las dos coyunturas clave, antes de que se firme el mandato.

En el momento de la revisión, en función de la naturaleza, la ubicación y el tamaño del proyecto de línea de transmisión propuesto, el equipo de IFC sugirió que se aplicaran las ocho Normas de Desempeño, destacando especialmente los siguientes temas ambientales y sociales clave: (a) los impactos en las tierras de los pueblos indígenas (PI) y la necesidad de conseguir un consentimiento libre, previo e informado; (b) la adquisición de tierras y el reasentamiento involuntario necesario para establecer la transmisión de servidumbres; (c) los impactos en tres áreas legalmente protegidas de biodiversidad con una posible pérdida de hábitat crítico; (d) la posible oposición y alto escrutinio del proyecto; y (e) el sistema de gestión ambiental y social (SGAS) del cliente y la relativa falta de familiaridad con las Normas de Desempeño de IFC.

En el momento de la revisión, la documentación de IFC establece que la revisión del riesgo contextual del compromiso con el cliente era continua desde una perspectiva ambiental y social, y que cualquier riesgo que se considere que afecta negativamente la transacción se evaluaría durante el proceso de debida diligencia ambiental y social en la Fase 1 de los Servicios de

⁸ Las categorías de la calificación de riesgos ambientales y sociales para los proyectos de servicios de asesoría son Alto, Mediano y Bajo y sus definiciones se alinean con las categorías A, B y C para proyectos de inversión.

Asesoría. La evidencia del análisis de riesgo contextual hace falta en la documentación de revisión.

Debido a la alta calificación de riesgo ambiental y social asignada al proyecto SA, la gerencia de IFC aprobó el proyecto SA con las condiciones de que: (a) el proyecto SA reciba el apoyo total del liderazgo regional del Grupo Banco Mundial; y (b) el equipo del proyecto SA se comunique con otras instituciones financieras internacionales con respecto a las lecciones aprendidas sobre la participación de las partes interesadas y el proceso CLPI en su trabajo con las comunidades de PI en la Comarca Ngäbe-Buglé y las áreas anexas en un proyecto de desarrollo.

La documentación de aprobación de IFC para el proyecto SA se finalizó y la gerencia de IFC aprobó el proyecto en junio de 2017.

Alcance del proyecto de servicios de asesoría

El alcance del proyecto de servicios de asesoría fue acordado entre IFC y el cliente en septiembre de 2017. El FASA establece que IFC llevará a cabo un proceso de debida diligencia, incluida una revisión y la preparación técnica, legal y financiera, así como una debida diligencia ambiental y social (DDAS) para el proceso de licitación. Se esperaba que el proceso DDAS de IFC incluyera la realización de un estudio previo de alcance ambiental y social. El estudio previo de alcance se consideró como un insumo a la EIAS de la línea de transmisión que realizaría el adjudicatario.

El FASA indica que IFC contrataría a un consultor para llevar a cabo la DDAS, que incluiría: (a) la identificación de posibles impactos y riesgos ambientales y sociales; (b) un análisis de brechas entre la legislación nacional y las Normas de Desempeño de IFC; y (c) recomendaciones sobre las medidas de mitigación para apoyar el desarrollo de proyectos de acuerdo con la legislación nacional, las Normas de Desempeño de IFC y la Buena Práctica Internacional para la Industria (GIIP). El consultor contratado por IFC también debía elaborar los términos de referencia para los estudios y las consultas adicionales que se requieren para completar la EIAS del adjudicatario de acuerdo con la legislación nacional y las Normas de Desempeño de IFC. Los siguientes temas fueron señalados como ejemplos de estudios para los cuales se producirían los términos de referencia: plan de adquisición de tierras para servidumbres; plan crítico de protección del hábitat y la biodiversidad; y plan para obtener un consentimiento libre, previo e informado del PI afectado.

El FASA establece que IFC asesorará a los clientes de manera consistente con las Normas de Desempeño de IFC. Además, el FASA especifica el requisito para que IFC incluya disposiciones ambientales y sociales en los documentos de licitación, incluidos los resultados del DDAS.

Conclusión

Con base en los materiales revisados, la CAO considera que la preparación del proyecto de servicios de asesoría por parte de IFC fue generalmente consistente con su política y procedimientos ambientales y sociales, incluidos los procedimientos más recientemente actualizados que son específicos para los proyectos de servicios de asesoría.

Sin embargo, la CAO tiene preguntas en cuanto a la solidez del análisis del riesgo contextual de IFC, particularmente dada la naturaleza histórica de los conflictos de tierras con las comunidades de los PI en Panamá, a saber, la falta de reconocimiento territorial legal de algunas comunidades de los PI potencialmente impactadas que están ubicadas fuera de los límites de la Comarca.⁹

⁹ El Grupo Banco Mundial ha tenido experiencias en el pasado y actualmente al trabajar con las comunidades de los PI en Panamá. El informe de investigación del Panel de Inspección de 2010 sobre el Proyecto de Administración de las Tierras respondió a los reclamos de los PI, incluido Ngäbe, acerca de sus territorios en las áreas anexas fuera de la Comarca, así como el proceso de consulta (para más información, visite <https://bit.ly/33RNI8x>). Además, a principios de 2018, el Banco Mundial aprobó el Proyecto

Dado que el análisis de riesgo contextual no es un requisito para los proyectos de servicios de asesoría, esto no proporciona la base para una investigación sobre cumplimiento. Sin embargo, la CAO señala que las debilidades en dicho análisis pueden conducir a posibles problemas de cumplimiento durante la implementación.

Implementación del proyecto de servicios de asesoría

Supervisión general de IFC

La fase de implementación del proyecto de servicios de asesoría incluyó un proceso de debida diligencia ambiental y social (DDAS) (es decir, el estudio previo de alcance ambiental y social), así como la preparación de los documentos de licitación, que se esperaba que incluyeran los resultados del DDAS. IFC supervisó el proceso DDAS que realizó un consultor contratado por IFC.

De conformidad con los procedimientos ambientales y sociales actualizados, los riesgos ambientales y sociales y las medidas de mitigación propuestas se presentaron a la gerencia de IFC por segunda vez, antes de presentar la estructura de la transacción al cliente. Una revisión de los documentos de licitación muestra que se incluyeron las disposiciones ambientales y sociales que reflejan los resultados del proceso DDAS, según lo requerido por el FASA.

La documentación de supervisión de IFC establece que la alineación propuesta de la línea de transmisión atravesaría tierras sujetas a la tenencia tradicional y uso habitual por parte de los pueblos Ngäbe y Buglé, y como tal, se requeriría un consentimiento libre, previo e informado. El cliente realizó una serie de consultas a partir de diciembre de 2017 con representantes de las comunidades indígenas en la Comarca, cuyos contactos iniciales fueron facilitados por el Viceministro de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno. El Congreso Regional de Ño Kribo de la Comarca Ngäbe-Buglé respaldó la formación de comisiones bilaterales para abordar las preocupaciones relacionadas con la ruta de alineación, los impactos ambientales y los beneficios y compensaciones. Según la documentación de IFC, el objetivo del proceso de consulta en curso era recibir el consentimiento para iniciar el diseño detallado y los estudios para la EIAS. En abril de 2019, el Congreso Regional de Ño Kribo aprobó la solicitud de ETESA para realizar una EIAS y otros estudios necesarios.

Durante el proceso de evaluación de la CAO, la CAO tuvo conocimiento de la oposición de la comunidad al proyecto que data de 2018, incluida una declaración de oposición de los líderes comunitarios de Kankintú presentada a la oficina del Banco Mundial en Panamá en marzo de 2018, así como un rechazo del proyecto expresado durante las reuniones en agosto de 2018 organizadas por los congresos tradicionales en Coclesito, Caña Sucia y Kankintú. En noviembre de 2018, el Consejo Coordinador Comarcal Ngäbe-Buglé, el órgano de consulta de la Comarca según lo estipulado en la Constitución Política de Panamá, cuyo objetivo es coordinar, promover y conciliar las actividades públicas de la Comarca para apoyar a sus habitantes y el desarrollo integral, presentó una resolución expresando oposición al proyecto de línea de transmisión. Sin embargo, la documentación de supervisión de IFC de mayo de 2018 establece que no hay grupos que rechacen el proyecto de línea de transmisión. No hay documentación de ningún consejo de IFC con respecto a las declaraciones posteriores de oposición de la comunidad.

Antes de presentar el reclamo ante la CAO, los reclamantes que representan a las comunidades de los PI dentro y fuera de la Comarca Ngäbe-Buglé se comunicaron con IFC, el cliente y el Banco Mundial en octubre de 2017, febrero, marzo y abril de 2018, para solicitar información

Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, que incluyó un proceso CLPI que se realizó entre 2016 y 2017 (para más información, visite <https://bit.ly/2PijSAW>).

sobre el proyecto y solicitaron que fueran incluidos en las consultas. La respuesta de IFC a los reclamantes enumeró una serie de reuniones informativas que se celebraron en la Comarca entre diciembre de 2017 y marzo de 2018. La respuesta de IFC refería a los reclamantes, algunos de los cuales residen fuera de la Comarca, a comunicarse con los líderes comarcales del distrito vecino para obtener información sobre el proyecto y el proceso de consulta que se había llevado a cabo.

Según los informes de las reuniones de la Comarca que se celebraron a principios de 2018, en las que el cliente y los representantes de IFC presentaron información sobre el proyecto, los delegados de la Comarca expresaron inquietudes con respecto a la gobernanza interna de la Comarca, incluido el proceso de toma de decisiones y el proceso electoral. Además, durante una reunión que celebró ETESA con las ONG en mayo de 2018, algunos participantes plantearon el problema acerca de la consulta con las comunidades de PI ubicadas fuera de las Comarcas, así como las preocupaciones sobre la representación.

Supervisión de IFC en relación con los asuntos planteados en el reclamo

Con base en una revisión preliminar de la documentación disponible, no está claro para la CAO si IFC o su consultor del estudio previo de alcance ambiental y social evaluaron la posible presencia de los pueblos indígenas afectados en el área de influencia del proyecto fuera de la Comarca, de conformidad con la ND1 y ND7.¹⁰

Durante la implementación del proyecto, hay indicios de que el equipo de IFC sabía de la presencia de comunidades de los PI fuera de la Comarca. Los documentos de IFC indican que el cliente se comunicó con las autoridades locales en respuesta a las solicitudes de las comunidades locales fuera de la Comarca. IFC informó a la CAO que el consentimiento libre, previo e informado no debería restringirse a las comunidades de los PI reconocidos por el gobierno, de conformidad con la ND7. Sin embargo, a partir de una revisión preliminar de la documentación, no está claro si este consejo se proporcionó al cliente. Los términos de referencia para el plan de la participación de las partes interesadas, los cuales forman parte de las disposiciones ambientales y sociales de los documentos de licitación, estipulan que la información del proyecto sea presentada a las partes interesadas fuera de la Comarca, sin embargo, el grado en el que se prevé la consulta con las comunidades de PI fuera de la Comarca, no está claro.

Con respecto a la representación de las comunidades afectadas, IFC indicó a la CAO que consideraba a los representantes electos como los representantes legítimos de la Comarca. Además, IFC sugirió a la CAO que el liderazgo de la Comarca también representa a las comunidades de los PI fuera de la Comarca en el Norte de Santa Fe.

Los reclamantes también expresaron inquietudes sobre la accesibilidad de la información del proyecto, indicando específicamente que las reuniones informativas se llevaron a cabo en español, utilizando presentaciones con diapositivas que hacían difícil que algunos comprendieran. Según IFC, algunos materiales de audio y video en el idioma local fueron preparados y distribuidos. Según la documentación disponible, no está claro el grado en el que las reuniones se llevaron a cabo en el idioma local.

¹⁰ La CAO señala que el asunto históricamente arraigado de los territorios indígenas en Panamá es complejo y polémico. Si bien la Comarca Ngäbe-Buglé fue designada legalmente en 1997 (Ley N° 10 del 7 de marzo de 1997), los territorios tradicionales que no son contiguos a la Comarca, a menudo denominados áreas anexas, aún no se han demarcado y legalmente reconocido. Según el censo de 2010, los PI comprenden casi el 10% del distrito de Santa Fe, la mayoría de ellos pertenecen a los grupos étnicos Ngäbe y Buglé (Plan de desarrollo turístico del distrito de Santa Fe, Veraguas, Panamá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2014, disponible en: <https://bit.ly/2REjoFn>).

Según la documentación disponible de IFC, no está claro cómo IFC se aseguró de que las personas con las que el cliente había llevado a cabo las consultas efectivamente representaban las opiniones de las comunidades afectadas, de conformidad con la ND1 (párr. 27). Tampoco está claro cómo IFC se aseguró de que la información del proyecto de línea de transmisión se divulgara y difundiera en un idioma y formato culturalmente apropiado, de conformidad con la ND1 (párr. 30) y ND7 (párr. 10).

Conclusión

Un requisito clave para un proyecto de servicios de asesoría de IFC es proporcionar asesoramiento de conformidad con los requisitos de las Normas de Desempeño (Política de Sostenibilidad 2012, párr. 4). Una revisión preliminar de la documentación disponible plantea preguntas en cuanto a si el asesoramiento de IFC, dentro del alcance del proyecto acordado, con respecto a la consulta, divulgación de información y participación de los pueblos indígenas potencialmente afectados por la Cuarta Línea de Transmisión, fue consistente con los requisitos de la ND1 y ND7.

Las preguntas de cumplimiento de la CAO se centran en la identificación de comunidades de los PI en el área del proyecto que carecen de reconocimiento territorial legal debido a su ubicación física fuera de los límites de la Comarca. Debido a esta falta de reconocimiento por parte del GdP, no está claro si estos grupos fueron incluidos en las actividades de divulgación de información y en el proceso de consulta que el cliente llevó a cabo. Como no son formalmente parte de la Comarca, no está claro si están representados adecuadamente en la estructura de gobierno de la Comarca. La CAO también tiene preguntas en cuanto al mapeo y el análisis preliminar de las partes interesadas que realizó el consultor ambiental y social de IFC, a través de los cuales todas las comunidades de los PI en el área de influencia del proyecto deberían haber sido identificadas, especialmente dada la historia del conflicto de tierras en zonas relevantes del país. Aunque IFC sabía de la presencia de comunidades que reclamaban el estado de PI fuera de la Comarca, al menos en la fase inicial de la implementación del proyecto, la CAO no encuentra ninguna documentación del asesoramiento brindado al cliente con respecto a la divulgación de información y consulta, o la aplicación de la ND7 a estas comunidades.

Aunque el proyecto de línea de transmisión se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo, cualquier incumplimiento de los requisitos de la ND1 y ND7 en el proyecto de IFC es considerado grave, ya que el compromiso apropiado con las comunidades de los PI dentro y fuera de la Comarca es una base esencial para el proceso CLPI y, como resultado, para un proyecto socialmente sostenible. Aunque no se anticipa que IFC financiará la construcción del proyecto de línea de transmisión, el análisis preliminar de las partes interesadas (es decir, la evaluación de la presencia de comunidades de los PI fuera de la Comarca) desarrollado por el consultor de IFC se refleja en los documentos de diseño del proyecto, que incluyen el alcance del trabajo de EIAS, que el adjudicatario llevará a cabo. Las deficiencias en el asesoramiento de IFC generan riesgos en la implementación del proyecto, incluido el proceso EIAS y el logro del CLPI. Como resultado, la CAO concluye que si no se solucionan las posibles deficiencias en el asesoramiento de IFC de conformidad con los requisitos de la Política de Sostenibilidad, eso dará lugar al riesgo de resultados sociales adversos significativos en el futuro.

IV. Decisión de la CAO

El objetivo de una evaluación inicial sobre cumplimiento de la CAO consiste en asegurar que las investigaciones sobre cumplimiento se inician únicamente en relación a proyectos que plantean inquietudes sustanciales sobre los resultados ambientales y sociales y/o cuestiones de importancia sistémica para IFC, ahora o en el futuro. Al decidir si inicia una investigación, la CAO pondera una serie de factores, que incluyen la magnitud de las inquietudes ambientales y

sociales planteadas en un reclamo, los resultados del examen preliminar del desempeño ambiental y social de IFC con respecto a dichas inquietudes, y un examen más general para determinar si una investigación sobre cumplimiento es la respuesta adecuada en esas circunstancias.

En respuesta a un reclamo de las comunidades potencialmente afectadas por el proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión, esta evaluación inicial sobre cumplimiento identifica preguntas en cuanto a si el asesoramiento de IFC con respecto a la divulgación de información, consulta y compromiso con los pueblos indígenas fue consistente con los requisitos de la ND1 y ND7. Cualquier incumplimiento en relación con estos temas se considera grave ya que el proceso de debida diligencia ambiental y social de IFC el estudio previo de alcance han sentado las bases para la EIAS del proyecto y su enfoque a la participación con las comunidades indígenas.

Dadas las preguntas sobre el cumplimiento de IFC identificadas en este informe de evaluación inicial y los posibles efectos adversos resultantes en las comunidades, la CAO ha determinado que se amerita una investigación sobre cumplimiento en respuesta a este reclamo.

Según se establece en los términos de referencia anexados a este informe, la investigación sobre cumplimiento de la CAO considerará si el asesoramiento de IFC en relación con el proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión se desarrolló, implementó y supervisó de conformidad con las políticas, procedimientos y normas de IFC que se aplican a los proyectos de servicios de asesoría. En particular, considerará si el asesoramiento de IFC en relación con los asuntos ambientales y sociales fue consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño 1 y 7 que se aplican al análisis de las partes interesadas y planificación de la participación, incluida la identificación de las comunidades indígenas afectadas y las actividades de divulgación de información, consulta y representación.

El cronograma preliminar es que la CAO tenga un borrador del informe de investigación sobre cumplimiento listo para agosto de 2020.

Anexo A. Términos de referencia para investigación de cumplimiento



17 de enero de 2020

Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)

Términos de referencia para investigación sobre cumplimiento de IFC

*Proyecto de Asesoría PLIV (IFC Proyecto # 602084)
Panamá*

Reclamo 01

Acerca de la CAO

La Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman (CAO) es el mecanismo independiente de responsabilidad/rendición de cuentas para la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), miembros del Grupo Banco Mundial. La CAO reporta directamente al presidente del Grupo Banco Mundial, y su mandato es ayudar a abordar los reclamos de las personas afectadas por proyectos respaldados por IFC/MIGA de una manera justa, objetiva y constructiva, y mejorar los resultados ambientales y sociales de dichos proyectos.

Si la CAO concluye que las partes no están dispuestas o no pueden llegar a una solución facilitada, el caso es remitido a la función de cumplimiento de la CAO, para evaluar si las inquietudes planteadas en el reclamo ameritan una investigación de cumplimiento de IFC/MIGA.

El enfoque de la función de cumplimiento de la CAO se centra en IFC y MIGA y no en su cliente. Esto se aplica a todas las actividades comerciales de IFC, incluidos el sector real, los mercados financieros y los servicios de asesoría. La CAO evalúa cómo IFC/MIGA se aseguró si el desempeño de su actividad comercial o asesoramiento, así como los resultados de la actividad comercial o asesoramiento, eran consistentes con la intención de las disposiciones de las políticas relevantes. Sin embargo, en muchos casos, al evaluar el desempeño del proyecto y la implementación de las medidas de IFC/MIGA para cumplir con los requisitos relevantes, será necesario que la CAO revise las acciones del cliente y verifique los resultados en el terreno.

La CAO revela los resultados de su investigación de cumplimiento en un informe de investigación para informar al Presidente y al Directorio del Grupo Banco Mundial, a la alta gerencia de IFC/MIGA y al público acerca de su decisión.

Para obtener más información, visite www.cao-ombudsman.org.

Antecedentes de los Servicios de Asesoría

En 2017, IFC inició un proyecto de Servicios de Asesoría (SA) para apoyar a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA, "el cliente"), una empresa estatal panameña de transmisión nacional, para estructurar y licitar una alianza público-privada (APP) para la financiación, la construcción y la operación de la Cuarta Línea de Transmisión. La línea de transmisión de doble circuito y 500 kilovoltios recorrerá más de 330 kilómetros a lo largo de la costa atlántica, desde la subestación Chiriquí Grande en el oeste de Panamá, donde tiene lugar la generación de energía, hasta la subestación Panamá III en el este.

El proyecto comprende dos fases. La Fase 1 consiste en un proceso de debida diligencia, que incluye una evaluación técnica, legal y financiera, así como un estudio previo de alcance ambiental y social, para apuntalar el desarrollo de una estructura de transacción. La Fase 2 consiste en el proceso de licitación, que consiste en la promoción del proyecto, la elaboración de los documentos de licitación, incluido el contrato de concesión, y el apoyo durante todo el proceso de licitación hasta el cierre comercial. Al momento de redactarse estos términos de referencia, el proyecto estaba en la Fase 2 y seguía activo.

El reclamo

En junio de 2018, la CAO recibió un reclamo¹¹ presentado por los representantes de las comunidades afectadas ("los reclamantes"), incluidas las Organizaciones Territoriales Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas¹² y Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro.¹³ Estas organizaciones presentaron el reclamo en nombre de las comunidades indígenas en las áreas de Chiriquí Grande, que viven dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé, y del Norte de Santa Fe, que viven fuera de la Comarca Ngäbe-Buglé y que exigen que el Estado de Panamá reconozca sus territorios como territorio indígena. Los reclamantes recibieron apoyo de ONG nacionales e internacionales, incluida la Alianza para la Conservación y el Desarrollo y el Centro de Derecho Ambiental Internacional.

Los reclamantes plantean inquietudes con respecto a la divulgación de información sobre el proyecto de línea de transmisión, el proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), el intercambio de los beneficios del desarrollo y los impactos ambientales y sociales directos e indirectos en las comunidades indígenas.

Tras la evaluación de la CAO,¹⁴ el cliente decidió no seguir un proceso de resolución de conflictos facilitado por la CAO y, en consecuencia, el reclamo fue remitido a la función de cumplimiento de la CAO para su evaluación inicial en abril de 2019.

En diciembre de 2019, la CAO publicó un informe de evaluación inicial sobre cumplimiento en relación con el reclamo y decidió realizar una investigación sobre cumplimiento sobre el desempeño ambiental y social de IFC en relación con el proyecto de servicios de asesoría.

¹¹ Reclamo ante la CAO, junio de 2018, disponible en el sitio web de la CAO en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

¹² El nombre en español es Organización Territorial Ngäbe, Buglé y Campesina de la Región Norte de Santa Fe de Veraguas.

¹³ El nombre en español es Movimiento por la Defensa de los Territorios y Ecosistemas de Bocas del Toro (MODETEAB).

¹⁴ Informe de evaluación de la CAO, abril 2019, disponible en: <https://bit.ly/PLIV-01>.

Alcance de la investigación sobre cumplimiento

El foco de esta investigación sobre cumplimiento de la CAO se centra en IFC, y cómo IFC aseguró si el desempeño ambiental y social de su asesoramiento y los resultados del asesoramiento eran consistentes con la intención de las disposiciones de las políticas relevantes.

El enfoque de la investigación sobre cumplimiento se describe en las Directrices Operativas de la CAO (marzo 2013) y establece que la definición del trabajo de las investigaciones sobre cumplimiento adoptadas por la CAO es la siguiente:

Una investigación es un proceso de verificación documentado y sistemático para obtener y evaluar objetivamente evidencia para determinar si las actividades ambientales y sociales, las condiciones, los sistemas de gestión o la información relacionada cumplen con los criterios de la investigación de cumplimiento.

Según se establece en el informe de evaluación inicial de la CAO, la CAO llevará a cabo una investigación sobre cumplimiento del desempeño ambiental y social de IFC en sus Servicios de Asesoría con respecto a la Cuarta Línea de Transmisión de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA) con relación a los problemas planteados en el reclamo.

La investigación sobre cumplimiento de la CAO considerará si el asesoramiento de IFC en relación con el proyecto de la Cuarta Línea de Transmisión se desarrolló, implementó y supervisó de conformidad con las políticas, procedimientos y normas de IFC aplicables a proyectos de Servicios de Asesoría. En particular, considerará si el asesoramiento de IFC en relación con los asuntos ambientales y sociales fue consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño 1 y 7, que se aplican al análisis de las partes interesadas y la planificación de la participación, incluida la identificación de las comunidades indígenas afectadas y las actividades de divulgación de información, consulta y representación.

El alcance de la investigación también incluye el desarrollo de una comprensión de las causas inmediatas y subyacentes de cualquier incumplimiento identificado por la CAO.

Proceso de investigación sobre cumplimiento y cronograma preliminar

El cronograma preliminar es que la CAO tenga un borrador del informe de investigación de cumplimiento listo para agosto de 2020.

Se distribuirá un borrador del informe de investigación a la alta gerencia de IFC y a todos los departamentos pertinentes de IFC para que revisen los hechos y brinden sus comentarios. Los comentarios de IFC deben enviarse por escrito a la CAO en un período de 20 días hábiles posteriores a la recepción por parte de IFC.

Al recibir los comentarios de IFC acerca del borrador de la consulta, la CAO finalizará el informe. El informe final se presentará a la alta gerencia de IFC para su respuesta oficial. Se publicará una notificación en el sitio web de la CAO. IFC tiene 20 días hábiles para presentar una respuesta por escrito a la CAO. La CAO enviará el informe de investigación y la respuesta de IFC al Presidente del Grupo Banco Mundial. El Presidente no tiene aportes editoriales sobre el contenido del informe de investigación sobre cumplimiento, pero puede aprovechar la oportunidad para discutir los resultados de la investigación con la CAO.

Una vez que el Presidente esté satisfecho con la respuesta de la alta gerencia de IFC, autorizará el informe de investigación y la respuesta. El Presidente tiene discreción para dar dicha autorización. Tras la autorización, la CAO divulgará el informe de investigación y la respuesta de IFC a la Junta. La CAO también alertará a las partes interesadas relevantes sobre la divulgación de ambos documentos en el sitio web de la CAO y compartirá los documentos con los reclamantes.

Panelistas externos

Según su práctica establecida, la CAO contratará a uno o más expertos externos para que colaboren en esta tarea. Para esta investigación sobre cumplimiento, la CAO considera que lo siguiente es necesario para el panel de investigación sobre cumplimiento:

- Experiencia significativa en el análisis y participación de las partes interesadas, consulta y CLPI, evaluación y gestión de riesgos en torno a los pueblos indígenas en proyectos del sector privado en Centroamérica;
- Experiencia trabajando con comunidades indígenas en Centroamérica, en particular, en Panamá;
- Conocimiento de las políticas, normas y procedimientos ambientales y sociales de IFC, particularmente la Norma de Desempeño 1 (Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales) y la Norma de Desempeño 7 (Pueblos Indígenas);
- Experiencia y conocimientos relevantes para la realización de investigaciones sobre cumplimiento;
- Capacidad demostrada para analizar políticas y prácticas y desarrollar propuestas de reforma en contextos institucionales complejos; y
- Fluidez en español.