



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**PROGRAMA REGIONAL DE “PARTICIPACIÓN POLÍTICA  
INDÍGENA” EN AMÉRICA LATINA**

***“LA CONSULTA PREVIA EN  
PANAMA, LOS CASOS DE LAS  
HIDROELECTRICAS BARRO  
BLANCO, CHAN I y CHAN II”***

**AUTOR:**

**Josué Ospina Chung**

© Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2015

### **Prefacio**

Maximilian Benjamin Hedrich

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y del Programa Regional de “Participación Política Indígena” de la Fundación Konrad Adenauer

### **Autore**

Josué Ospina Chung (Panamá)

### **Editores responsables**

Maximilian Benjamin Hedrich

Bernardo Ponce

### **Revisión y corrección**

Bernardo Ponce

Fundación Konrad Adenauer (KAS)–Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI) en América Latina

Av. Walter Guevara N° 8037, Calacoto (ex Av. Arequipa casi esq. Plaza Humboldt)

Tel: (+591-2) 277-6731 / 277-6685

Casilla N° 9284

La Paz – Bolivia

Email: info.ppi@kas.de

www.kas.de/ppi

**Diseño de portada:** Editora Presencia SRL

**D.L.:** xxx

**ISBN:** xxx

**Impresión:** Editora Presencia SRL

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

## PREFACIO

En el año 2006 se formó el Programa Regional “Participación Política Indígena” (PPI) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) inspirado en la convicción de que una democracia a mediano y largo plazo sólo puede ser estable y sostenible cuando existe participación de todos los sectores de la población. Una revisión de los antecedentes y de la situación actual de los pueblos indígenas en América Latina deja evidencia de que los espacios de participación política, económica y social para las poblaciones indígenas fueron escasos durante muchos siglos, y lo siguen siendo.

Es por eso que el PPI persigue principalmente dos objetivos:

- 1) Fomento al debate intercultural e interdisciplinario entre representantes indígenas y no indígenas sobre temas que son de suma importancia para los pueblos indígenas en América Latina. La democracia es diálogo, sin este diálogo plural no puede haber una verdadera democracia.
- 2) Sensibilización de actores tradicionales no indígenas, como por ejemplo partidos políticos, para que incorporen temas indígenas en sus estructuras. Así se prevé un mayor entendimiento entre los actores de toda la sociedad.

Cuando nos referimos a participación indígena, uno de los mecanismos que requiere detenido y profundo análisis es la Consulta Previa e Informada. El PPI ha priorizado esta temática, conformando un Consejo de Expertos en Consulta Previa que se reúne anualmente desde 2011, además de ello, el Programa viene promoviendo la investigación y socialización de buenas y malas prácticas en Consulta Previa en diferentes países de la región.

Dando continuidad a estos esfuerzos, tenemos el gusto de presentar esta sistematización elaborada por el experto panameño en participación ciudadana y organización comunitaria, José Ospina Chung, quien nos comparte un exhaustivo y valioso análisis de procesos de Consulta Previa llevados a cabo en Panamá, en tres casos de construcción de hidroeléctricas en regiones habitadas por pueblos indígenas. El texto nos permite identificar distorsiones en la aplicación de la consulta, derivadas de los intereses de las partes involucradas.

Las experiencias aquí reflejadas dejan evidencia de la importancia de encarar todo proceso de Consulta Previa, basados en principios de buena fe, brindando información oportuna a las comunidades y pueblos indígenas desde el momento en el que el proceso de consulta se inicia.

Las experiencias descritas dejan una importante lección aprendida: cuando se aplica un proceso de consulta previa sin una adecuada regulación y en ausencia de políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas, el resultado sólo puede ser uno: altos niveles de conflictividad para los Estados, altas pérdidas económicas para empresas hidroeléctricas, así como violaciones a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por declaraciones y convenios internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio No. 169 de la Organización internacional del Trabajo (OIT).

Invitamos a quienes acceden a esta publicación a explorar las experiencias presentadas, estamos seguros de proporcionar una comprensión más amplia y detallada de la Consulta Previa como mecanismo imprescindible para el fortalecimiento de la participación de los pueblos indígenas en el caso concreto de Panamá.

*Maximilian Benjamin Hedrich*  
Representante  
Programa Regional de “Participación Política Indígena”  
Fundación Konrad Adenauer



# “LA CONSULTA PREVIA EN PANAMA, LOS CASOS DE LAS HIDROELECTRICAS BARRO BLANCO, CHAN I y CHAN II”

*Josue Ospina Chung\**

## Resumen

Los procesos de Consulta Previa, libre e informada en Panamá, están íntimamente ligados a la utilización de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas. Esto se hace más notorio cuando hablamos de recursos hídricos para la generación de energía eléctrica. Los grandes conflictos que en los últimos años se han tenido con poblaciones indígenas, derivan, en su mayoría, a la falta de Consulta Previa, libre e informada o a la mala interpretación de lo que ésta implica. En todos los casos se puede palpar las distorsiones en la consulta y sus mecanismos, algunas veces provocada por el gobierno, otras por las empresas y recientemente, hasta por actores indígenas, buscando intereses propios. La falta de regulación de la consulta y la ausencia de una política pública dirigida a los pueblos indígenas, son las causas principales de estas distorsiones.

## I. Contexto General

Panamá se encuentra dentro de los países con una legislación avanzada en términos del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Desde la Constitución de la República, hasta las diferentes Leyes Comarcales y Cartas Orgánicas de las Comarcas, se establecen procedimientos de Consulta a los pueblos indígenas y de garantías de acuerdo de beneficios, en especial en proyectos de gran envergadura, como los proyectos hidroeléctricos.

Curiosamente Panamá se ha negado a ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sin embargo, está atado a la Consulta Previa Libre informada por otros convenios internacionales, como veremos más adelante.

A pesar de todo este marco jurídico, es claro que, como ocurre en muchos casos, los intereses económicos y la presión del desarrollo en zonas urbanas, ha requerido un aumento en la necesidad de producción eléctrica. En el caso de Panamá esta necesidad es más evidente, producto de nuestra dependencia a la compra de energía a Centroamérica, el alto costo de la misma por kilovatio y el crecimiento de nuestra economía, que nos sitúa como una de las más fuertes de América Latina, soportada esencialmente en el sector terciario (bienes y servicios).

Al mismo tiempo, somos uno de los países más desiguales del mundo, la pobreza está atada a los territorios indígenas, tanto como atados están los principales recursos naturales del país a estos mismos territorios. Las principales fuentes de recurso hídrico, con capacidad para generar energía eléctrica, se encuentran en comarcas indígenas o en territorios predominantemente poblados por indígenas. Y es en este punto, donde la contradicción de intereses y la diferencia de cosmovisiones, ha generado la realidad de la Consulta Previa en Panamá, con muchos errores, muchas deformaciones y algunos aciertos.

\* Experto en participación ciudadana y organización comunitaria, se ha desempeñado como Coordinador de Proyectos de la Dirección de Gobiernos Locales, miembro del Comité Técnico Operativo de Programa nacional de Administración de Tierras, asesor en materia de gobiernos locales y autoridades indígenas, asistente del Viceministro de Desarrollo Social y del Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá Es miembro

de la Mesa de Expertos en Políticas Públicas Indígenas y Consulta Previa del Programa PPI de la Fundación Konrad Adenauer. En la actualidad se desempeña como Consultor en Participación Ciudadana y Negociación Comunitaria para las empresas Tierra para Todos S.A. y la Fundación para la Promoción del Desarrollo Sostenible con las cuales ha desarrollado Consultorías en la Comarca Ngabe Bugle, Changuinola y el archipiélago de Las Perlas, dirigidas a procesos de relacionamiento comunitario, negociación comunitaria, manejo de crisis, identificación de actores claves y análisis situacional.

En los últimos diez años, nada ha ejemplarizado este hecho de mejor manera que los casos de las hidroeléctricas conocidas como Barro Blanco, Chan I y Chan II.

- Barro Blanco demostró cómo se impulsa un proyecto, sin la debida consulta, llevando al Estado a un proceso de diálogo condenado al fracaso desde su inicio.
- La hidroeléctrica Chan I, es un ejemplo de errores en la Consulta Previa, generando deformaciones de la misma y consecuencias en la forma y cosmovisión de la población indígena.
- El proyecto Chan II, nos permitirá demostrar como un proyecto sufre las consecuencias de la deformación en la Consulta Previa, y como se intenta llevar un proceso, con sus errores y aciertos, combatiendo estas deformaciones.

## II. Leyes aplicables en Panamá en el caso de la Consulta Previa.

El derecho internacional ha reconocido el derecho de los pueblos indígenas, a establecer un régimen de propiedad colectivo, indivisible, construido a partir de sus costumbres y tradiciones y reconocido como parte de su forma de vida. El derecho colectivo, nace del concepto de indivisión de la vida del indígena con su tierra. En el caso de Panamá, a pesar de no haber sido ratificado el Convenio 169 de la OIT, otras normas internacionales y el procedimiento interno garantizan los principios fundamentales de la Consulta Previa, libre e informada, haciéndola obligatoria en el territorio panameño. En términos generales, la norma aplicable está contenida en los artículos 11 y 12 del Convenio 107 de la OIT.

### Artículo 11

Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

### Artículo 12

1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.

2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.

3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

En el ámbito nacional, la Ley 41 de 1998 o Ley General del Ambiente, señala principios fundamentales sobre la Consulta Previa.

Artículo 101. El aprovechamiento con fines industriales o comerciales de los recursos ubicados en tierras de comunidades o pueblos indígenas, por parte de sus integrantes, requiere de autorización emitida por la autoridad competente.

Artículo 102. Las tierras comprendidas dentro de las comarcas y reservas indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Esta limitación no afecta el sistema tradicional de transmisión de tierras en las comunidades indígenas. Las comunidades o pueblos indígenas, en general, sólo podrán ser trasladados de sus comarcas y reservas, o de las tierras que poseen, mediante su previo consentimiento.

En caso de ocurrir el traslado, tendrán derecho a indemnización previa, así como a la reubicación en tierras comparables a las que ocupaban.

Artículo 103. En caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, los procedimientos de consulta se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras

Sin embargo, no existe a nivel específico, una norma que desarrolle el mecanismo de la Consulta Previa en Panamá, tampoco se determina quién la realizará o de quién es la responsabilidad de costear los gastos de la misma. En cierto sentido, esto ha provocado que sean las empresas las que realicen las consultas, muchas veces sin conocer lo que implica la Consulta Previa y los derechos que se deben garantizar, a la luz de la normativa nacional e internacional.

En estos momentos existe una propuesta de Ley para establecer el procedimiento para la Consulta Previa, libre e informada en Panamá. La misma fue presentada por la Diputada Creencia Prado; sin embargo, no ha contado con el respaldo de la Asamblea Nacional. Recientemente en octubre de 2014 el Presidente de la República, se comprometió, tanto a impulsar la aprobación de este proyecto de Ley, como a ratificar el Convenio 169 de la OIT, sin embargo, ninguno de estos hechos han ocurrido.

### **III. Situación de los tres proyectos hidroeléctricos**

#### **A. Hidroeléctrica de Barro Blanco**

Desde sus inicios, el proyecto hidroeléctrico de Barro Blanco estuvo plagado de errores cometidos por todos los actores involucrados, llámese gobierno nacional de Panamá, GENISA (Generadora del Istmo S.A.) en su calidad de empresa promotora, autoridades tradicionales y grupos indígenas del área.

Ubicado en el distrito de Tole, provincia de Chiriquí, fuera del territorio de la Comarca Ngabe Bugle, este proyecto consiste en una hidroeléctrica a pie de presa, cuyo embalse requerirá alrededor de 258.67 hectáreas de inundación, por medio de represar el río Tabasará, y cinco (5) hectáreas para las obras de casa de máquinas, la presa, botadero, entre otras obras complementarias.

**Imagen 1**  
**Vista aérea de hidroeléctrica Barro Blanco**



El promotor de este proyecto es la empresa GENISA, de capital centroamericano y se estima que la capacidad instalada, al momento de la operación será de 28.56 MW.

Como hemos mencionado, el proyecto no se encuentra en la Comarca Ngabe Bugle, sin embargo, el embalse producido afectara alrededor de seis (6) hectáreas dentro del territorio de la Comarca. En virtud de la Ley 10 de 1997 que crea la Comarca Ngabe Bugle, todo proyecto que afecte o se beneficie de las tierras o recursos de la Comarca, debe ser consultado con las autoridades tradicionales de la Comarca. También la ley 41 de 1998 o Ley General de Ambiente, obliga a la consulta y acuerdo de beneficios con las comunidades impactadas por esos tipos de proyecto.

Esta situación provoca la creación de movimientos indígenas en contra del proyecto, como lo son el Movimiento 10 de abril o el Movimiento 22 de septiembre, los cuales piden la cancelación del proyecto Barro Blanco. Los ánimos se caldearon aún más al conocer que la empresa había acordado con dirigentes comarcales anteriores, como el Cacique General y la Presidenta del Congreso Regional, la aprobación del proyecto sin cumplir con los procedimientos establecidos por la ley comarcal para tal efecto.

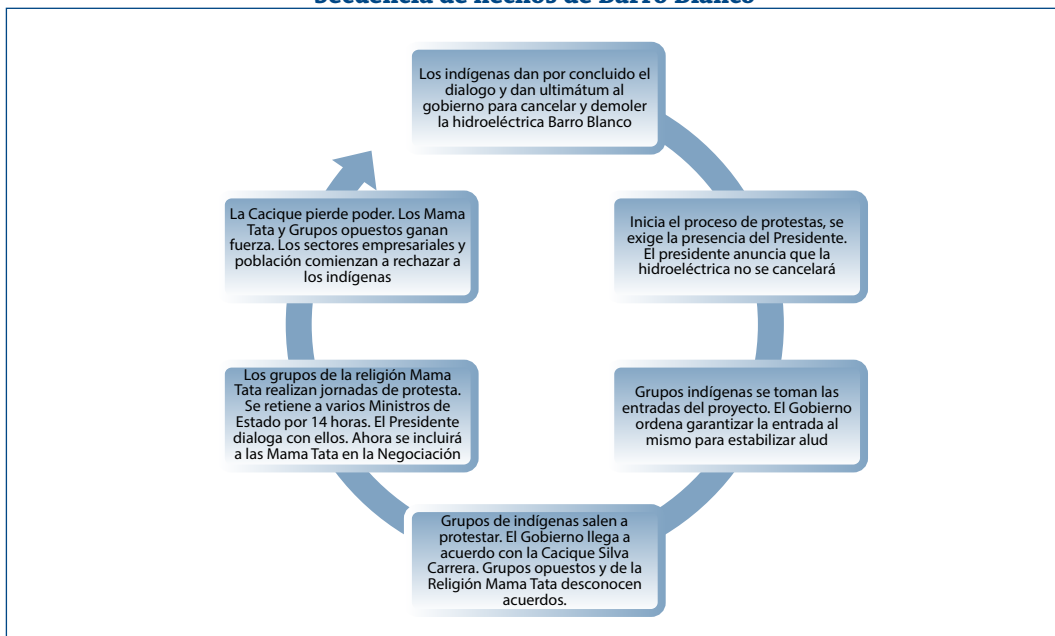
Durante los años 2011 y 2012 se escenificaron protestas por la construcción de Barro Blanco. El Gobierno en turno, del Presidente Ricardo Martinelli, reprimió las mismas, lamentablemente con saldos de muertos y heridos. De igual forma, el gobierno garantizo, con presencia policial, la construcción de la hidroeléctrica. Es por medio de la intervención mediadora de la Iglesia Católica y de las Naciones Unidas que en 2013, como parte de los acuerdos alcanzados entre la dirigencia indígena y el gobierno, se toca el tema de Barro Blanco, creando una comisión para analizar la situación.



Con el cambio de Gobierno del 2014, se reinician las protestas por parte de los grupos indígenas, que se toman la entrada del proyecto e impiden la terminación de la obra, la cual se encontraba en un 95% de avance. El Gobierno Nacional, llamaron a una mesa de diálogo sobre el tema de Barro Blanco, excluyendo inicialmente a la empresa y luego incorporándola a partir de la tercera sesión de la mesa.

Tras muchas discusiones y contradicciones, se acuerda inicialmente un peritaje para determinar los impactos ecológicos y económicos del proyecto, al mismo tiempo, la Autoridad Nacional del Ambiente suspende la obra por violaciones al estudio de Impacto Ambiental. Las autoridades de la Comarca, representadas por la Cacique Silvia Carrera y Cacique Regional y Local, así como Diputados del área y miembros del Movimiento 10 de abril, insisten en la cancelación y demolición de la hidroeléctrica. El Gobierno Nacional anuncia que no cancelará el proyecto y en agosto de 2014, llega a un acuerdo con la Cacique Silvia Carrera, que permite terminar la obra, mantenerla suspendida, hasta que se llegue a un acuerdo en la mesa sobre beneficios y compensaciones a los afectados por la hidroeléctrica.

**Figura 1**  
**Secuencia de hechos de Barro Blanco**



### A.1. Errores cometidos en el Tema de la Consulta Previa en el caso de la Hidroeléctrica Barro Blanco

#### a. Fallas en el procedimiento de consulta

El primer error, y tal vez el fundamental, fue el desconocimiento de las implicaciones de la Consulta Previa y el consentimiento de los pueblos indígenas. No existen registro de haber sido convocado el Congreso General

o por lo menos el Congreso Regional<sup>1</sup> para dar el consentimiento. Tampoco existen evidencias de un proceso de diálogo e información oportuna sobre el proyecto, dirigido a las comunidades impactadas por el mismo. En ningún momento se realizó un proceso de diálogo sobre beneficios a percibir por las comunidades, producto del proyecto.

Las autorizaciones presentadas por la empresa, no cumplían con los procedimientos establecidos por la ley 10 de 1997, razón por la cual, en términos legales, eran nulas. Sin embargo, no se puede endilgar la culpa totalmente a la empresa, pues la responsabilidad también recae sobre la dirigencia indígena en ejercicio de funciones y sobre el gobierno nacional.

No es un secreto que, algunos dirigentes acuerdan directamente con las empresas, considerando que están facultados para hacerlo. El desconocimiento de la norma comarcal y su mala interpretación es producto de la falta de capacitación de nuestras autoridades tradicionales indígenas. En materia de Consulta Previa libre e informada, existe un desconocimiento marcado de nuestras autoridades tradicionales en cuanto al alcance del derecho y de las obligaciones de las partes. La mala interpretación de estas normativas generó la falsa idea de que a través de una autorización personal de los dirigentes, se daba por sentado el consentimiento.

Algunas denuncias fueron presentadas en la Mesa de Diálogo de Barro Blanco, en cuanto a que dirigentes anteriores habían sido comprados por la empresa para firmar el consentimiento, más allá de lo que sus facultades y la Ley lo permiten. No es posible asegurar con certeza que este hecho fuese así, sin embargo, de serlo, sería una violación a todos los principios de consulta y derechos indígenas, así como un acto delictivo penalizado por la Ley panameña.

Por otro lado está la responsabilidad de las autoridades gubernamentales: el proyecto contaba con su Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente, a pesar de que la misma Ley General del Ambiente señala la obligatoriedad de la Consulta y el consentimiento, en los casos que se requiera trasladar a indígenas de sus territorios, como ocurría en las áreas afectadas por el embalse. No debemos olvidar que habría afectaciones directas e indirectas a poblaciones indígenas, por lo que la consulta debía ir dirigida a determinar medidas de mitigación, compensación y discusión de beneficios, lo cual no se hizo de la manera adecuada.

También está la responsabilidad de otras instituciones del gobierno panameño, como es el Instituto Nacional de Cultura, quien certificó en el Estudio de Impacto ambiental, que no existían afectaciones al patrimonio cultural, situación que fue luego desmentida en la Mesa de Acuerdo por parte de la dirigencia indígena y sus asesores, quienes argumentaron la presencia de por lo menos seis sitios de importancia cultural en el área del embalse.

## **b. Errores metodológicos en el diálogo**

El segundo error fundamental, lo constituye la metodología de la mesa de diálogo sobre Barro Blanco. En un principio, la mesa se planteó como un diálogo entre el Gobierno Nacional, los grupos indígenas con la moderación del PNUD. En este punto, se decidió dejar por fuera, a petición de la propia representación indígena, a la empresa GENISA, promotora del proyecto hidroeléctrico. Esta petición nace de la convicción de los representantes indígenas de que el diálogo solo podía tener un resultado, la cancelación y demolición de la

1 La Comarca Ngabe Bugle tiene como máxima autoridad a su Congreso General. Al mismo tiempo, el territorio comarcal está dividido en regiones, cada una con su Congreso Regional, con funciones señaladas en la Ley Comarcal.

2 La Ley 10 de 1997, crea la Comarca Ngabe Bugle y le da carácter autónomico, con una estructura de gobierno tradicional y una estructura administrativa política.

hidroeléctrica Barro Blanco. El Gobierno aceptó inicialmente esta postura indicando que se analizarán todas las alternativas, incluyendo la petición de demolición hecha por los representantes indígenas.

Y es en este punto, donde el diálogo para lograr acuerdo y consentimiento del proyecto murió. Todo proceso de diálogo y acuerdo, requiere de un elemento esencial, la voluntad. Si no existe voluntad de llegar a acuerdos y si mentimos en la voluntad que tenemos para alcanzarnos, no existe manera de concretar el consentimiento.

Es evidente que, a pesar que los grupos indígenas solicitaron el diálogo con el gobierno para el tema de Barro Blanco, su intención nunca fue negociar, sino emplazar al gobierno en un espacio público para forzar una decisión gubernamental de cancelación y demolición de la obra avanzada. El espacio también les permitiría retomar otros incumplimientos relacionados con los planes de desarrollo en la Comarca Ngabe Bugle.

Por parte del Gobierno, el plantear que una de las alternativas podría ser la cancelación y demolición de la hidroeléctrica, era una falsedad a la luz de la situación del proyecto y la planificación de la necesidad energética del país.

El proyecto Barro Blanco es parte del proyecto de expansión del sistema interconectado de Panamá, para los años 2012 al 20263. En los momentos que se instaura esta mesa de diálogo, el proyecto ya tenía un 95% de avance, faltando solo el cierre de uno de los aludes laterales. Según los cálculos estimados, costaría alrededor de 40 millones de dólares estadounidenses el demoler la pared del embalse. Según datos de la empresa, corroborados por el Sistema Nacional de Protección Civil, el no terminar el alud lateral, antes del periodo de lluvias, pondría en riesgo a las poblaciones cercanas al futuro embalse.

El gobierno nacional nunca tuvo la intención de cancelar la concesión. Su interés radicaba en convencer a los representantes indígenas de un proceso de diálogo que permitiera el consentimiento al proyecto, casi como un diálogo reparador de la ausencia de Consulta Previa que se había suscitado en este proyecto.

Sin embargo, durante las primeras sesiones de negociación, el gobierno y los facilitadores del PNUD, comprendieron la necesidad de que la empresa participe en el proceso de diálogo, pues es ésta la que debe asumir los compromisos de beneficios y sustentos de los recursos provenientes de la administración de la hidroeléctrica.

En este momento, el gobierno solicita la participación de la empresa en la Mesa de Diálogo y en este punto asume una actitud que afecta aún más el proceso de consulta, intenta jugar el papel de mediador entre la empresa y la representación indígena, en un intento de lograr que ambas partes logran un consenso que permitiera el consentimiento; de lograrse, en términos jurídicos, habría sustracción de materia y por tanto, cualquier reclamación futura, ya fuera nacional o internacional, quedaría sin sustento.

### **c. Errores de la representación Gubernamental**

Lo que en ese momento no se analiza de manera más profunda, por parte de la Vicepresidenta de Panamá, Isabel SaintMalo de Alvarado quien encabezaba la delegación gubernamental, es que el gobierno no puede desvincularse de su responsabilidad dentro de los errores cometidos por desconocimientos de normas, faltas a la supervisión, pero ante todo, la responsabilidad nacida de un hecho cierto: fue el Estado quien sin mayores estudios y sin aplicar la Consulta Previa, libre e informada, decide someter a licitación la construcción de esta hidroeléctrica, decidiendo el lugar donde se construirá y determinando la capacidad instalada, lo que a la larga

3 Empresa de Transmisión Eléctrica de Panamá. Plan de Expansión del Sistema Interconectado 2012-2026.

representa una decisión sobre el embalse que se requiere. Al momento de someter a la licitación, era predecible que afectaría territorios de la Comarca. Y es aquí, donde en Barro Blanco, ocurre lo que ha ocurrido en muchos de nuestros países de América Latina, la política de “es mejor pedir perdón que permiso”.

Y como en muchos de nuestros países, el Gobierno delega a la empresa la solución y negociación con los afectados, olvidando que la función de salvaguarda social que debe ejercer el Estado, no es delegable.

Dado que no se llegó a un acuerdo, y que los indígenas presionaron a la representación gubernamental a que den la única respuesta que ellos esperaban: la cancelación de la obra y su demolición, al gobierno no le quedó más remedio que anunciar que la obra no será cancelada, sino que removería de la administración y operación de la misma a GENISA. Esta situación generó una serie de protestas que disminuyeron con el acuerdo firmado entre el Presidente Juan Carlos Varela y la Cacique General Ngabe, Silvia Carrera<sup>4</sup>. En el mismo se acuerda que la obra no empezará su operación hasta que no se llegue a un acuerdo de beneficios que la Comarca Ngabe Bugle recibirá del proyecto, sustentado en un plan de desarrollo para la comarca.

La pregunta que hay que hacerse es si el fin justifica los medios. El acuerdo firmado con la Cacique Silvia Carrera, lejos de ser un acuerdo de consentimiento, es una violación a la propia Ley Comarcal. La Ley 10 que crea la Comarca Ngabe Bugle y la Carta Orgánica de la Comarca<sup>5</sup>, señalan que estos tipos de acuerdo deben ser aprobados por el Congreso General de la Comarca, por tanto, la Cacique no está facultada legalmente para firmar estos acuerdos. Ahora bien, solo podemos presumir que el acuerdo firmado por el Presidente Varela y la Cacique, fue un acto de reconocimiento y un mecanismo para tranquilizar una situación de inestabilidad provocada por el tema de Barro Blanco; pero está claro que no se ajusta a la Ley y por tanto, su validez queda en entredicho.

#### **d. Errores de la empresa en materia de Consulta Previa.**

La empresa GENISA desarrolló un proyecto sin tomar en consideración los derechos a Consulta Previa libre e informada. Su primera posición fue negar que hubiera afectaciones en territorios comarcales o poblaciones indígenas, lo cual obviamente fue un error. Su fe estuvo centrada en el hecho de confiar en que había cumplido con todas las normativas nacionales y pensar que el gobierno garantizaría (como lo hizo el gobierno anterior del Presidente Ricardo Martinelli) la construcción y operación de la obra, aunque fuera con el uso de la fuerza.

Obviamente no midió que el gobierno entrante deseara no tener conflictos con los pueblos indígenas, dados los antecedentes de los años 2011 al 2013. Por otro lado, su actitud ante el diálogo, siempre fue conflictiva, encasillados en una postura de haber cumplido con el procedimiento de Consulta Previa libre e informada, cuando no fue así. A pesar de contar con buenos negociadores contratados, su actitud lo llevo a acelerar el conflicto con los grupos indígenas y con el gobierno panameño, cerrando toda posibilidad de acuerdo y dando la excusa perfecta para la cancelación de su administración de la hidroeléctrica.

4 Acuerdo firmado el 10 de agosto de 2015, permite la terminación de la obra y remite a continuar el proceso de diálogo entre las partes.

5 Decreto Ejecutivo 194 de agosto de 1998

## B. Hidroeléctrica Chan I

El proyecto Changuinola I se encuentra ubicado en el corregimiento de Valle de Risco, distrito de Changuinola. El área de desarrollo del proyecto se encuentra dentro del área protegida, Bosque Protector de Palo Seco. Inició su construcción en el año 2008 y fue inaugurada en el año 2012, con una capacidad instalada de 223 megawatts.

En virtud de contrato con la ANAM, AES ejerce administración parcial de este bosque, además, el proyecto fue declarado de interés social mediante la Resolución AN No. 1228 -Elec, del 19 de octubre de 2007, la cual aparece publicada en la Gaceta Oficial No. 25942.

La hidroeléctrica se encuentra en el corregimiento de Valle Risco, presenta una población predominantemente de la etnia Ngabe. El área más comprometida por el proyecto afectó a las comunidades de Guayabal, Changuinola Arriba y la Pava y Nance Risco, con una población totalmente indígena.

**Mapa I**  
**Represa Chan I**



Debemos recordar que la construcción de esta hidroeléctrica fue denunciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de las comunidades indígenas del pueblo Ngábe el 18 de junio de 2009, comunidades asentadas a lo largo del Río Changuinola en la provincia de Bocas del Toro, Panamá. En la solicitud de medidas cautelares se alega que en mayo de 2007 se aprobó una concesión por 20 años en un área de 6.215 hectáreas dentro del bosque protegido Palo Seco a favor de una empresa para la construcción de represas hidroeléctricas en el curso del Río Teribe-Changuinola.

Inicialmente la Comisión Interamericana emitió una solicitud de medida cautelar para la suspensión de la obra. El informe de medidas cautelares indicó que una de las represas autorizadas para construir es Chan-75, en cons-

trucción desde enero de 2008, y que inundará el lugar donde se encuentran establecidas cuatro comunidades indígenas Ngabes: Charco la Pava, Valle del Rey, Guayabal y Changuinola Arriba, con una población aproximada de 1.000 personas, y que otros 4.000 indígenas Ngabe se verían asimismo afectados por su construcción. Los indígenas peticionarios alegaron que las tierras afectadas por la represa forman parte de su territorio ancestral, utilizado para ejercer sus actividades tradicionales de caza y pesca.

La base fundamental de esta demanda fue la ausencia de Consulta Previa e informada a los pueblos indígenas, así como la ausencia de garantías de respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas, consagradas en los convenios internacionales.

El 5 de agosto de 2009, mediante el INFORME No. 75/09, la CIDH da la admisibilidad del caso presentado por Las comunidades indígenas Ngabe y sus miembros en el Valle del Rio Changuinola, declarándose competentes, lo que implica que desde esa fecha, realiza evaluaciones de situación para determinar qué medidas las partes toman para garantizar la protección de los Derechos Humanos de los peticionarios (pueblo Ngabe del Valle del Rio Changuinola).

Posterior a la admisibilidad por parte de la CIDH, ésta solicita medidas precautorias para detener la construcción de la hidroeléctrica. Dado que la misma ya estaba terminada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos negó tal petición, no sin antes señalarle al Estado panameño su obligación con la Consulta Previa libre e informada.

En el caso de Panamá, y específicamente en Valle del Riscó, la CIDH ha indicado al Estado panameño los elementos a considerar, dentro de los derechos de pueblos indígenas, especialmente en proyectos hidroeléctricos. La resolución del 28 de mayo de 2010, recordó al Estado panameño que:

“Sin perjuicio de lo expuesto en los párrafos precedentes, la Corte recuerda que el Estado tiene el deber constante y permanente de cumplir con las obligaciones generales que le corresponden bajo el artículo 1.1 de la Convención de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. En particular, la Corte resalta su jurisprudencia en el sentido de que si bien la Convención Americana no prohíbe per se la emisión de concesiones para la exploración o explotación de los recursos naturales en territorios indígenas o tribales, la restricción legítima del derecho a la propiedad comunal exige: i) realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social; ii) realizar consultas con las comunidades afectadas respecto de los proyectos de desarrollo que se lleven a cabo en los territorios ocupados tradicionalmente; y, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, obtener el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades, según sus costumbres y tradiciones y iii) compartir los beneficios razonables con ellas. Adicionalmente, un factor crucial a considerar es si la restricción implica una denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes. El deber de garantizar la participación efectiva de los integrantes de comunidades o pueblos indígenas o tribales requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.”

Ante este fallo, el gobierno de la República de Panamá se acoge al procedimiento de resolución de conflictos, estableciéndose una comisión tripartita, entre el Estado, la empresa AES (Applied Energy Services) Changuinola y los afectados de las comunidades impactadas por el proyecto. En la actualidad la hidroeléctrica está en operaciones y a pesar de que la empresa consideraba que se habían resuelto todos los conflictos, el gobierno nacional admitió recientemente la existencia de 211 casos pendientes de resolución.

## B.1. Errores cometidos en la Consulta Previa en el caso de la Hidroeléctrica CHAN I

### a. Fallas en el procedimiento de consulta

Uno de los elementos principales que sustentó la admisión por parte de la CIDH del caso contra el Estado panameño, fue el error cometido por parte de las autoridades y la empresa, en definir consultas no diferenciadas como si las mismas constituyeran Consulta Previa, Libre e Informada.

Durante el proceso previo a la construcción de la hidroeléctrica Chan I por parte de la AES, la empresa realizó unos 12 talleres con diferentes actores de comunidades, en los cuales presentó el proyecto, pero sobre todo, el apoyo social que la empresa brindaría a las comunidades con la construcción del proyecto. Por otro lado, tal como lo mandata la Ley 41 de 1998, realizó foros públicos, en el distrito de Changuinola, con participación abierta a toda persona que quisiera participar.

El Estado panameño entendió que con estos procesos, se estaba cumpliendo con la Consulta Previa, y por tanto, al no existir objeciones mayores, se tenía el consentimiento necesario para continuar el proyecto. Lo cierto es que, a pesar de que se cumplió formalmente con el procedimiento de consulta que exige la ley ambiental de Panamá, la consulta no iba dirigida específicamente a las comunidades afectadas. Las poblaciones indígenas que iban a ser desplazadas fueron informadas del lugar definido para el reasentamiento, de las condiciones del reasentamiento, pero en ningún momento fueron parte del proceso de selección del sitio.

Sin embargo, hay un hecho más grave en el tema de la consulta realizada para la construcción de la hidroeléctrica Chan I, y es que la consulta en sí, ya no tenía sentido, puesto que el Estado panameño ya había decidido y generado las leyes necesarias para transformar el área donde se encontraban las comunidades de Valle Risco, Nance Risco y Changuinola Arriba, en una área protegida, Bosque Protector de Palo Seco, para proteger el medio ambiente y los recursos hídricos, con miras a la explotación hidroeléctrica, y todo esto se hizo desde el año 19836, casi 20 años antes de que se otorgara la concesión para la construcción de la hidroeléctrica Chan I.

La decisión de constituir esta área protegida, no fue en ningún momento consultada a las comunidades indígenas, las cuales ya existían al momento de que fue promulgado el Decreto Ejecutivo que creó el Bosque Protector de Palo Seco.

En el caso de la concesión para la construcción de la hidroeléctrica, el Estado panameño admitió que en ningún momento realizó consultas para obtener el consentimiento de las comunidades previo a la otorgación de la concesión administrativa que da vida a la hidroeléctrica Chan I.

En este sentido, se reitera un error que se extiende en el caso panameño y que es muy común en nuestros países. Las políticas públicas para el desarrollo se construyen y planifican desde el gobierno, en base a previsiones de necesidades estratégicas, como el caso de las necesidades energéticas presentes y futuras, sin embargo, en esta ecuación, bajo la teoría de que el bien de las minorías debe ceder ante el bienestar de las mayorías, se toman decisiones sin la participación de las poblaciones afectadas. En la mayoría de los casos, esta población es indígena, carentes de respuesta social por parte del gobierno, y curiosamente, bajo esta excusa, no se les consulta, pues deberían estar de acuerdo, puesto que con estos proyectos “mejoraremos su calidad de vida, por lo que ellos no se opondrán”.

6 Decreto Ejecutivo N.º. 25 del 28 de septiembre de 1983, que crea el área protegida denominada Bosque Protector de Palo Seco

Lo que no se entiende, o no se quiere entender, es la relación directa que hay entre estos proyectos y la alteración de la forma de vida tradicional de las poblaciones indígenas. Y en este punto de contradicciones de visiones de desarrollo, se remarca la falta de políticas públicas dirigidas a las poblaciones indígenas del país.

### **b. Errores por parte de la empresa**

Con base en la Resolución que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental para la construcción de la hidroeléctrica Chan 17, la empresa AES era la “responsable legal y financieramente del proceso de negociación, reubicación e indemnización de los pobladores de las comunidades que por la naturaleza del proyecto, sean afectadas directa o indirectamente en su desarrollo”

Como podemos notar, en ningún lado de esta resolución administrativa, se le indica a la empresa que debía realizar los procesos de Consulta Previa, libre e informada. Por esta razón, la empresa realizó simples consultas y presentaciones del proyecto, entendiendo que bajo las mismas, cumplía con el procedimiento de consulta. Cuando uno analiza la forma como se llevaron estos procesos, puede verse que van más dirigidos a una línea de Responsabilidad Social Empresarial que a un procedimiento de Consulta Previa.

En este sentido, la empresa AES (como muchas otras empresas) no comprende el alcance de la Consulta Previa. Bajo la definición simple de consulta, presentan los proyectos para que las personas consultadas “opinen” o se “manifiesten”, y esto a todas luces no es Consulta Previa. La Consulta Previa, libre e informada, por su estructura, es un procedimiento que implica pasos metodológicos para lograr el consentimiento, lo que implica acceso a información veraz y oportuna, determinación de beneficios a recibir por las comunidades, acordados con las mismas, calibrar las afectaciones provocadas y mecanismos de mitigación y en los casos que impliquen reasentamiento, el consentimiento para el mismo, las compensaciones e indemnizaciones y las garantías de tierras de iguales o mejores condiciones, así como la salvaguarda de los derechos humanos y culturales de las poblaciones impactadas.

Además, la empresa antes de acordar con las comunidades afectadas su consentimiento libre e informado, ya estaba realizando movimientos de tierra y afectaciones a cultivos de miembros de las comunidades, generando tensión en el área y una desconfianza marcada a este tipo de proyectos hidroeléctricos.

Sin embargo, lo más complicado de esta situación pudo vivirse después de la admisión del proceso por parte de la CIDH y la visita del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya, realizada el 29 y 30 de enero de 2009.

El informe presentado por el Relator Especial, dejó claras muestras de ausencia de Consulta Previa libre e informada, pero al mismo tiempo, sometió a la empresa a una gran presión, pues en virtud del contrato de concesión y del estudio de impacto ambiental, fue la responsable de los procesos de negociación, acuerdo y reasentamiento, tanto legal como financieramente.

Sumado a esto, el contrato de la AES con su empresa constructora, señalaba cláusulas muy altas de pago de penalizaciones por paralización de obra no imputable al constructor.

Esta situación llevó a la empresa a buscar medidas para viabilizar el proyecto a toda costa, tratando en el proceso de mejorar sus relaciones comunitarias, apoyos a dirigentes y líderes comunitarios, dentro del área

<sup>7</sup> Resolución DINOREA IA-086-2005 de la Autoridad Nacional del Ambiente..



de impacto del proyecto. Aquí comienza la historia de la distorsión del relacionamiento comunitario y de la Consulta Previa en las áreas de impacto de la hidroeléctrica Chan I.

Para remediar de alguna manera la situación provocada por la falta de consulta, la empresa trato de llegar a acuerdos con los diferentes usuarios de tierras del área, y para tal fin, reconocía a cualquiera que se presentara como titular de derechos y miembro de las comunidades indígenas afectadas. Esto implicó que muchas personas no afectadas por el proyecto, comenzaran a verse beneficiadas de indemnizaciones y negociaciones de tierra, y en algunos casos, se pagaron compensaciones a indígenas que no tenían vivienda, ni residían en las comunidades.

También se inició una política destinada a calmar cualquier protesta que se realizara con pagos o promesas comunitarias de obras o servicios. Esto degeneró en una dirigencia indígena, plegada a conseguir recursos, más allá del interés colectivo y salvaguarda cultural y social de la comunidad. Esto también alteró la forma cultural de vida de la comunidad, que paso de ser agropecuariamente productiva a una comunidad dependiente de la respuesta económica y social que brindará la empresa.

Y dentro de esta distorsión del relacionamiento comunitario, la Consulta Previa pasa a ser un argumento de presión para la consecución de prevendas por unos pocos dirigentes, en detrimento de la mayoría de los miembros de las comunidades indígenas. Se invoca la Consulta Previa como una amenaza para provocar que la empresa haga pagos y contrataciones, a todas luces, sobre costeadas; se crea una élite de negociadores que realizan solicitudes y piden reuniones para llegar a acuerdos que permitan “resolver” los incumplimientos de la empresa.

A pesar de no existir cifras oficiales-por razones obvias-, es evidente que la empresa AES destinó muchos recursos a esta política de resolver económicamente el problema de la falta de Consulta Previa. No podemos decir que no desarrollo una política de relacionamiento comunitario basada en un apoyo fuerte a programas y proyectos en las comunidades, pero al mismo tiempo, está claro que no era Consulta Previa y que tampoco sirvió como mecanismo de reparación para lograr el consentimiento. Las políticas aplicadas iban más en la línea de mitigar los efectos y justificar que a través de la aceptación de los beneficios, se diera por sentado la aprobación del proyecto. Muchos pagos fueron hechos a afectados por el proyecto, por montos que no tenían ninguna base jurídica, al final, no se cumplió con el resarcimiento; pese a las grandes sumas de dinero, pues no se garantizó el desarrollo económico de las comunidades, como lo estipula la normativa internacional.

### **c. Aciertos por parte del Gobierno**

A pesar de que el Estado panameño cometió los mismos errores que en ocasiones anteriores en el tema de supervisión y desconocimiento las implicaciones de la Consulta Previa libre e informada, hay que destacar que reconoció el hecho de no haber realizado Consulta Previa diferenciada, ni tampoco haberla hecho específicamente con los afectados directos e indirectos del proyecto<sup>8</sup>.

Esta aceptación dio pie para que el Estado propusiera, dentro del marco del Derecho Internacional, una comisión tripartita, en donde el Ministerio de Relaciones Exteriores lleva la representación del Estado. Participaron también miembros de las comunidades afectadas por el proyecto y representantes del al empresa AES.

<sup>8</sup> Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá). Adición. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya

Durante los últimos tres años han logrado avances en el tema de mitigación y compensación, sin embargo, recientemente, y a pesar de que la empresa señalaba haber concluido el tema de reparaciones, el gobierno nacional admitió 211 casos pendientes por resolver.

El reconocimiento del Estado de los errores cometidos en la Hidroeléctrica Chan I y las situaciones suscitadas por los conflictos de Barro Blanco, han provocado la convicción del Estado de que los futuros proyectos a desarrollarse, deben establecer procesos de Consulta Previa, Libre e Informada, y en el caso de que ya hayan sido adjudicados, deben, antes de iniciar la construcción, lograr los acuerdos y el consentimiento de las comunidades afectadas por el proyecto.

### **C. Proyecto Hidroeléctrico Chan II**

El proyecto hidroeléctrico Changuinola-II (CHAN-II) consiste en una concesión hidroeléctrica para el aprovechamiento de las aguas del río Changuinola, localizado en la provincia de Bocas del Toro. Para su desarrollo, la Empresa de Generación Eléctrica, S.A. (EGESA) cuenta con una concesión otorgada por la ASEP mediante licitación, por un periodo de 50 años.

**Imagen 2**  
**Río Changuinola donde se construirá la hidroeléctrica Chan II**



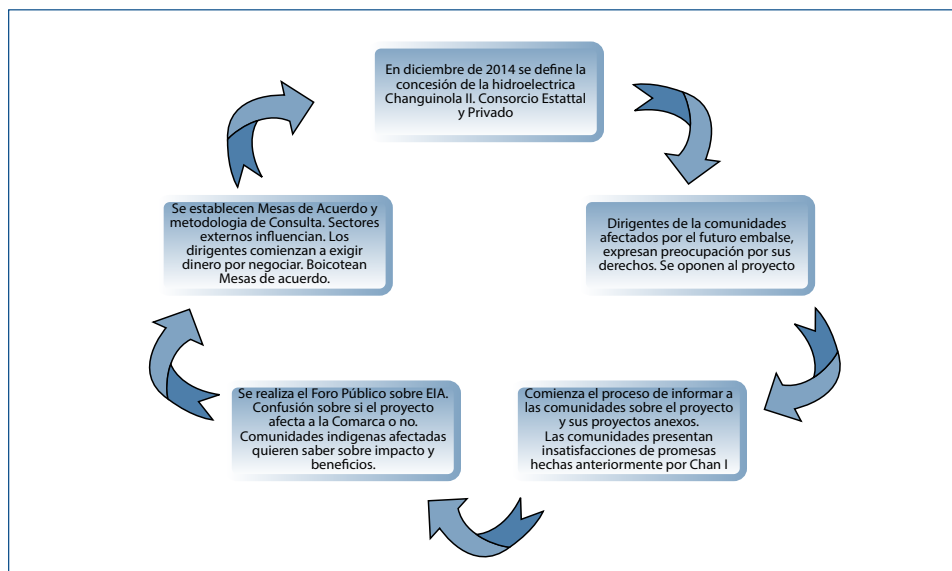
Una vez obtenida la licitación, EGESA realizó la licitación pública para la selección del socio estratégico para la conformación de la Sociedad Changuinola II, S.A., así como para el diseño, financiamiento, suministro, operación, mantenimiento y transferencia del activo. En esa licitación los proponentes podían presentar mejoras al diseño

conceptual de EGESA<sup>9</sup>, cuyo proyecto cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental Categoría III, aprobado por la ANAM, mediante Resolución IA-110-2013, el 21 de Junio de 2013.

Posterior a esto, se llamó a una licitación pública para escoger el socio estratégico, la misma fue ganada por la empresa ODEBRETCH, la cual, en conjunto con EGESA, conforman el Consorcio Bocas del Toro Energía S.A., promotor de este proyecto.

El proyecto impactará los corregimientos de Valle Risco y Nance Risco, mismos que fueron ya impactados por la construcción de la hidroeléctrica Chan I. La nueva Central Hidroeléctrica tendrá una capacidad instalada de 223.88 MW, en una concesión que está otorgada por 50 años.

**Figura 2**  
**Proceso de evolución de la hidroeléctrica Chan II**



Es importante señalar que EGESA, consciente de que la concesión estaba dentro del Bosque Protector de Palo Seco, inició un proceso de Consulta Previa con las comunidades antes de a la aprobación de la concesión, denominado Consejos Consultivos, en los cuales se presentó el proyecto y se recibieron inquietudes y cuestionamientos por la población que sería futuramente afectada. De igual forma, inició en 2012 un proceso de relacionamiento comunitario basado en otorgar beneficios previos a las comunidades para apalancar su consentimiento.

9 Empresas de Generación Eléctrica S.A. es una empresa privada cuya totalidad de las acciones pertenecen al Estado Panameño.

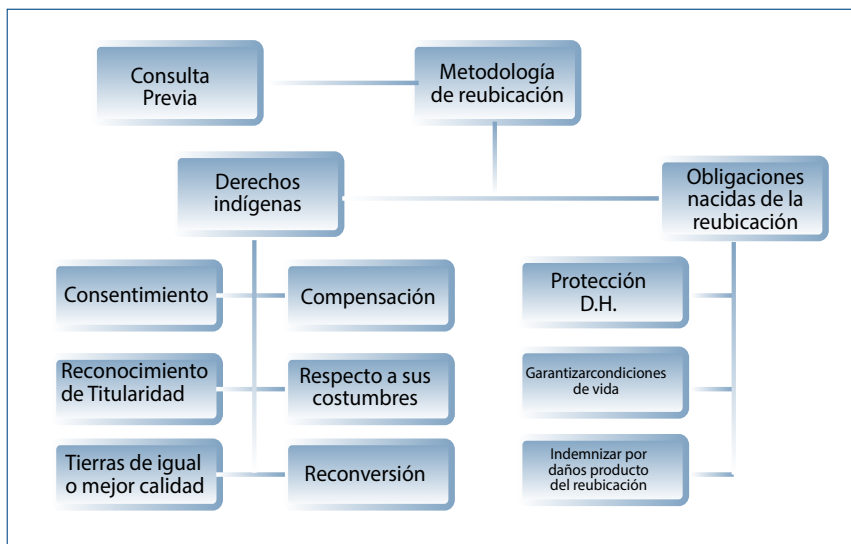
### C.1. Situación del proyecto Chan II

Desde que la empresa ODEBRETCH ganó la licitación para la conformación del Consorcio Bocas del Toro Energía S.A. el consorcio y el Gobierno de la República de Panamá decidieron que era importante cumplir con todos los procedimientos legales en materia de Consulta Previa, Libre e Informada, reasentamiento involuntario y determinación de beneficios y compensaciones. Para tal fin, contrataron a una empresa Consultora<sup>10</sup> para determinar los derechos que debían ser salvaguardados por la promotora del proyecto.

Para cumplir con este requerimiento, se acordaron los siguientes principios rectores para el relacionamiento comunitario y la Consulta Previa:

1. El proceso de Consulta Previa, libre e informada, se seguiría tal cual lo señaló la CIDH en su fallo sobre medidas precautorias, referente al caso de las poblaciones del Valle del río Changuinola, provincia de Bocas del Toro, República de Panamá, del 28 de marzo de 2011, el cual ya hemos citado en este documento.

**Figura 3**  
**Mecanismo de manejo de la consulta para el reasentamiento Chan II**

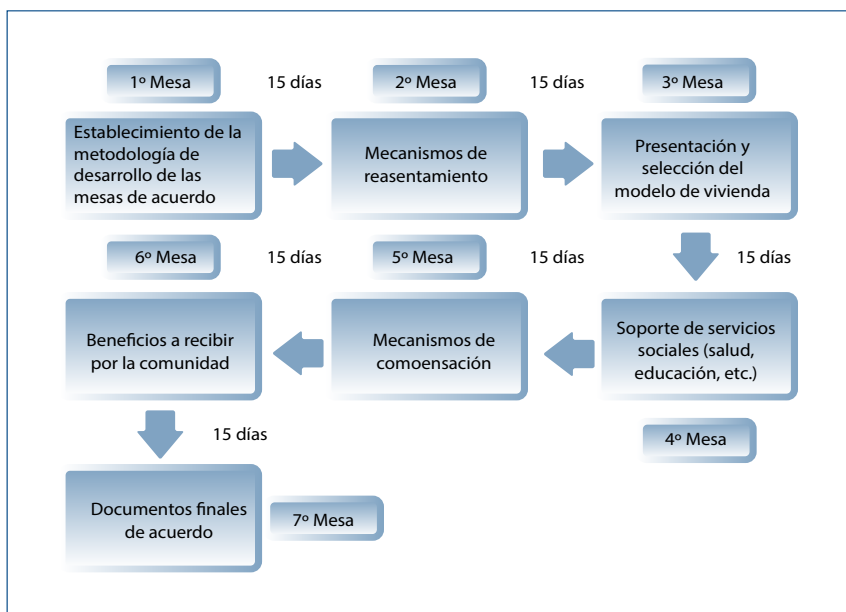


2. El principio rector es el acuerdo de voluntades que permita el consentimiento de las comunidades afectadas, tanto en el tema de la aceptación del proyecto, como en el tema del reasentamiento.

<sup>10</sup> La empresa Consultora es la Fundación para la Promoción del Desarrollo Sostenible, dedicada a asesorar en el tema de relacionamiento comunitario y pueblos indígenas.

3. Las relaciones con las con unidades se llevarán en el marco de la transparencia, con acceso libre a la información y las reuniones y acuerdos solo se celebrarán en las propias comunidades de los afectados.
4. Se reconoce el mecanismo propio de elección de las comunidades de sus representantes ante los diferentes procesos de negociación.
5. Se establece un procedimiento de Mesa de Acuerdo, para las comunidades de Ceiba y Guayacán, para la determinación del consentimiento libre e informado, para el caso de todos los procesos derivados del reasentamiento involuntario, bajo las normas del derecho internacional. Este procedimiento se diseñó y compartió con las comunidades afectadas para llegar a un acuerdo sobre la aplicación del mismo. Las fechas fueron ajustadas a petición de los miembros de la comunidad. En algunas ocasiones ha sido suspendido el proceso, pero continúa la disposición de diálogo y acuerdo. La idea es generar un proceso de diálogo que permita a las partes sentirse cómodas, en un ambiente de respeto mutuo.

**Figura 4**  
**Mecanismos de manejo de las mesas de diálogo**



A pesar de esto, la situación actual de la relación de Bocas del Toro Energía con las comunidades de Guayacán, La Ceiba y Valle del Rey, a pesar del trabajo comunitario realizado por la empresa y los lineamientos en derecho establecidos, casi como la presencia personal constante en el área, se han encontrado obstáculos en el proceso de Consulta que provienen de ciertos actores comunitarios.

Entre algunas de las causas que están provocando esta situación, las principales, en nuestra opinión son las siguientes:

- Estamos frente a comunidades viciadas por la influencia anterior del proceso de la hidroeléctrica Chan I. Las conversaciones y procesos comunitarios se estancan por la percepción de las dirigencias de las comunidades de poder lograr beneficios monetarios antes, durante y después de la construcción de la hidroeléctrica Bocas del Toro.
- Esta resolución, ha sido y es influida por actores externos vinculados a los procesos de negociación entre la AES, el Estado y comunidades, nacidos de la demanda interpuesta por las comunidades ante el CIDH, por la violación de la Consulta Previa en el caso de la Chan I.
- También está la intervención de otros movimientos indígenas, que asesoran a los dirigentes de las comunidades para convencerlos de que, en la medida que radicalicen sus posturas, podrán lograr mejores beneficios económicos del proyecto. En esta teoría, llaman a los dirigentes del área a dilatar los procesos de acuerdo, para presionar a la concesionaria hacer mayores pagos y ofrecer mayores beneficios, teniendo como arma el tiempo.
- Los dirigentes comunitarios presionan la negociación y la estancan, conocedores de que la empresa necesita realizar estudios e iniciar el proyecto, con este mecanismo pretenden forzar a la empresa a negociar en desventaja, de modo que ceda a sus pretensiones y esté dispuesta a dar mayores apoyos comunitarios, pactar acuerdos de pago a los dirigentes y desembolsar pagos altos por el derecho a construir en tierras que, en definitiva, son del Estado, sabiendo que el Estado ha informado que garantizara la sustitución de tierras por unas de igual o mejor condición, tal como lo establece la norma internacional.
- La estrategia de retrasar el proyecto, también va dirigida a ganar tiempo para lograr alianzas con las diferentes comunidades dentro del área de influencia del proyecto, instar al apoyo de autoridades tradicionales de la Comarca Ngabe Bugle y tomar posesión de nuevas tierras, para negociar más tierras de uso de las que en este momento producen.

En este caso, nos encontramos, al igual que ocurrió en el caso de la hidroeléctrica Chan I, frente a una distorsión de la Consulta Previa, libre e informada. Sin embargo, a diferencia de Chan I, en este caso la distorsión no ha sido provocada por la Concesionaria Boca del Toro Energía, sino por algunos dirigentes indígenas, que aprendieron del proceso y los errores de la AES, y que ahora utilizan este aprendizaje, para sus intereses. Por otro lado, es cierto que hay sectores opuestos al proyecto, los mismos temen que la construcción altere su forma de vida y no dé respuesta a las comunidades, según ellos, como ocurrió con la hidroeléctrica Chan I.

#### **a. Aciertos por parte de la Concesionaria**

En el proceso de Consulta Previa libre e informada, el proyecto hidroeléctrico Chan II, ha establecido pasos metodológicos importantes, con aciertos y errores, pero guiados a cumplir con el proceso de Consulta Previa, a pesar de que en Panamá no existen regulaciones que desarrollen el tema.

1. Se estableció un proceso de información comunitaria y divulgación del proyecto en las comunidades afectadas directa e indirectamente por el proyecto, con el fin de dar toda la información necesaria a las comunidades y absolver las consultas e inquietudes de los pueblos indígenas presentes en el área de influencia del proyecto.
2. Se están realizando acuerdos con indígenas que se ven afectados por las obras logísticas del proyecto, como la futura carretera que dará acceso al proyecto. Para tal fin se estableció un procedimiento

de mediciones de tierra para definir, junto con el gobierno nacional, las afectaciones a los cultivos o viviendas y determinar los montos de compensación e indemnización que se requieran.

3. En coordinación con el gobierno nacional, se están llevando a cabo un proceso de mesa de acuerdos, para los temas de presentación del proyecto, establecimiento de la metodología de acuerdos, consentimiento para la y aprobación del sitio de reasentamiento, establecimiento de beneficios y compensaciones. Este proceso se está llevando a cabo en la comunidad de La Ceiba, impactada por el embalse del proyecto, hacia un sector de la comunidad de Guayacán, impactada más directamente con el embalse.<sup>11</sup>
4. Se ha establecido un proceso de acompañamiento y relacionamiento comunitario, bajo la premisa de que el mismo debe ser culturalmente adecuado, es decir, respetuoso de la cultura, costumbres y valores de la población indígena de las áreas impactadas por el proyecto. Además, se ha fortalecido el apoyo social, con el cumplimiento de promesas hechas a las comunidades por anteriores promotores, tales como escuelas, casas comunales, giras médicas, entre otros.

A pesar de todo esto, el camino para la construcción del proceso de Consulta Previa por parte de este proyecto ha sido difícil. La contaminación provocada por las malas prácticas suscitadas en proyectos anteriores ha generado un alto grado de desconfianza en la población indígena, la cual considera que estos proyectos vienen a aprovecharse de sus recursos naturales y su tierra, despojándolos de su forma de vida.

Esta situación es aprovechada por sectores externos a las propias comunidades, con el fin de lograr establecer frentes de presión y luego presentarse a las empresas y al gobierno como los únicos capaces de lograr que se lleguen a acuerdos, eso sí, con un beneficio económico por su gestión.

Sin embargo, debemos mencionar que hemos caminado por esas comunidades y conversado con muchos sectores indígenas que rechazan estas prácticas y a quienes las ejercen. Las poblaciones están cansadas de que se les utilice para beneficios individuales, mientras que la calidad de vida de las comunidades indígenas desmejora día con día.

#### **IV. Relaciones dinámicas entre los tres proyectos hidroeléctricos**

Los tres proyecto hidroeléctricos que hemos mencionado en este trabajo, han marcado y definido los principales procesos, correctos e incorrectos de Consulta Previa en Panamá. El denominador común de ellos es evidente, nos encontramos frente a territorios indígenas, con recursos naturales importantes, especialmente hídricos y con un amplio historial de abandono por parte del Estado, el cual no ha definido una política pública dirigida a los pueblos indígenas con caridad.

En los tres proyectos, nos encontramos que los mismos no fueron, antes de aprobación, consultados con las comunidades, por tanto, no se configuro la Consulta Previa. En el caso de Barro Blanco y la Chan I, está claro que los conflictos sociales derivados de las protestas indígenas son las que impulsaron los diferentes procesos que intentaron calmar la situación de conflicto provocado, por medio de acuerdos posteriores con las comunidades afectadas. En ambos casos tenemos a un Estado que, en un principio, no tomó las medidas de salvaguarda y

<sup>11</sup> Hay un sector de la comunidad de Guayacán, que por razones religiosas se ha separado y ha establecido su propia dirigencia y Mesa de Acuerdo, la cual han informado no llevaran a cabo hasta que lo consideren adecuado. La Concesionaria y el gobierno ha decidió esperar su decisión, respetando sus medios culturales y procedimientos propios.

supervisión que la ley le señala y que los convenios internacionales mandatan. Coincidentemente, el impulso de ambos proyectos se da en el periodo gubernamental anterior, donde por medio de la represión y la fuerza, se controlaba cualquier voz contraria a los intereses del gobierno, en especial en el tema hidroeléctrico.

También todos los proyectos representan una contradicción ente las visiones de desarrollo del Gobierno y la de los pueblos indígenas. Por un lado, el gobierno mide la necesidad de aumento del parque energético del país, sin el cual el crecimiento económico del país, que según los datos de la CEPAL está calculado en crecimiento del 5.8% para este año, 12no sería sustentable. Esto significa que, de no poder cumplir con la programación de aumento de capacidad energética en los próximos años, Panamá podría caer en una desaceleración económica.

Por otro lado está la visión de los pueblos indígenas. Se les ha permitido aceptar el desarrollo de hidroeléctricas por el desarrollo del país, y sin embargo el 98% de la población indígena no tiene acceso a electricidad. Se les ha hablado de desarrollo y la desigualdad es evidente, hasta el punto que en territorios indígenas encontramos IDHP entre 0.47 y 0.57, lo que significa grados de pobreza y desigualdad importantes, en un país que califica como la segunda economía más sólida de Latinoamérica.

La pregunta que se impone es si los intereses de los pueblos indígenas tiene menos valor que el desarrollo del país. Algunos podrían pensar que sí, pero en justicia y en ley, los pueblos indígenas merecen respeto a su cultura e identidad, salvaguardando sus derechos y vinculación con sus formas de vida y cosmovisiones.

Por otro lado, existe una relación causa y efecto clara entre la hidroeléctrica Chan I y la hidroeléctrica Chan II, hoy denominada Bocas del Toro Energía. No solo se trata de que las dos se alimenten de los mismos ríos, ni que estén ubicadas en el mismo territorio, sino que los efectos de una Consulta Previa que se desarrolló equivocadamente además del relacionamiento de la primera, afectaron y afectan directamente el desarrollo del proceso de consulta, en el caso de la Chan II.

## V. Conclusiones

A pesar de todas las normativas internacionales y normas nacionales que el Estado panameño ha ratificado o aprobado y que de una u otra forma desarrollan la obligatoriedad de la Consulta, se hace imperante la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

A medida que pasen los años, las crisis por el conflicto natural ente la necesidad de fuentes de energía y el derecho de los pueblos indígenas a vivir y desarrollarse en sus territorio se hará más fuerte. La razón es sencilla, Panamá ha apostado su crecimiento a la producción de bienes y servicios, y nada consume más energía que este tipo de economía. La no existencia de recursos como el carbón o el petróleo en nuestro territorio, inclinan la necesidad a las áreas indígenas, repletas de fuentes hídricas, donde la cosmovisión indígena ha salvaguardado de manera efectiva estos recursos. Sin embargo, ¿Puede el país permitirse no explotar este recurso? La respuesta es no.

Debe lograrse un equilibrio entre la necesidad energética y el derecho a la vida y cultura de nuestros pueblos indígenas. Para esto se requiere cumplir a cabalidad los procedimientos de Consulta Previa, por parte del Estado y las empresas, pero también se requiere una dirigencia indígena, seria, moral, respetuosa de sus costumbres, dispuesta a busca el bien de su comunidad y no el personal.

12 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015".



Si no se logra esto, el futuro es predecible: un aumento de los conflictos sociales, inestabilidad en las estructuras de gobierno tradicional en la Comarca y un sentimiento de exclusión mutua entre la población Ngabe y el resto de la sociedad.

Los gobiernos y las empresas, por su parte, deben entender que su noción de desarrollo no es la noción del/la indígena y que desarrollo no es sinónimo de aceptación ni de asimilación. Si esto se cumple, podremos construir una nación donde las visiones de desarrollo coexistan, se complementen y se respeten; y como consecuencia, podremos lidiar con el tema energético, con la tranquilidad que da hacer lo justo y correcto.

## VI. Bibliografía

- Anaya, James. Adición. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 enero.2012
- Asamblea Nacional de Panamá. Ley 41 de 1998.Ley General del Ambiente de Panamá Gaceta Oficial de Panamá, No. 23,578
- OIT, Convenio sobre poblaciones tribales. 1957
- Resolución de Gabinete No. 62 (23 de mayo de 2007).que aprueba el Contrato de Concesión Parcial de Administración en el Bosque Protector Palo Seco (enero 2007)
- Resolución DINOREA IA-086-2005 de ANAM

