

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
DE 28 DE MAYO DE 2010**

**MEDIDAS PROVISIONALES SOLICITADAS POR
LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESPECTO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

CUATRO COMUNIDADES INDÍGENAS NGÖBE Y SUS MIEMBROS

VISTO:

1. El escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) de 19 de enero de 2010, mediante el cual sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte”, “la Corte Interamericana” o “el Tribunal”) una solicitud de medidas provisionales, de conformidad con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y 27 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”), donde “solicit[ó] a[l Tribunal que] requiera [al] Estado de Panamá [que] adopte sin dilación cuantas medidas sean necesarias para:

1. [p]roteger la vida e integridad personal de los miembros de las comunidades indígenas Ngöbe: Charco [L]a Pava, Valle del Rey, Guay[a]bal y Changuinola Arriba[;]

2. [s]uspender las obras de construcción y demás actividades relacionadas con la concesión otorgada a AES-Changuinola a lo largo del Río Changuinola en la provincia de Bocas del Toro, hasta tanto los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos adopten una decisión definitiva sobre el asunto planteado en el caso [...];

3. [a]bstenerse de restringir de forma presuntamente ilegal el derecho de libre circulación de los miembros de las comunidades indígenas Ngöbe: Charco [L]a Pava, Valle del Rey, Guay[a]bal y Changuinola Arriba[, y]

4. [p]roteger la especial relación de las comunidades indígenas Ngöbe: Charco la Pava, Valle del Rey, Guay[a]bal y Changuinola Arriba con su territorio ancestral, en especial, proteger el uso y disfrute de la propiedad colectiva y de los recursos naturales existentes en ella y, adoptar medidas tendientes a evitar daños inmediatos e irreparables resultantes de las actividades de terceros que ingresen en el territorio del pueblo o que exploten los recursos naturales existentes en él, hasta tanto los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos hayan adoptado una decisión definitiva sobre el asunto.

2. La comunicación de 21 de enero de 2010, mediante la cual la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), siguiendo instrucciones del Presidente del Tribunal (en adelante "el Presidente"), y de conformidad con el artículo 27.5 del Reglamento, solicitó al Estado de Panamá (en adelante, "el Estado" o "Panamá") la remisión de las observaciones que estimara pertinentes a dicha solicitud (*supra* Visto 1) a más tardar el 29 de enero de 2010.

3. La comunicación de 29 de enero de 2010, mediante la cual el Estado presentó sus observaciones a la solicitud de adopción de medidas provisionales (*supra* Visto 1).

4. La nota de la Secretaría de 1 de febrero de 2010, mediante la cual, siguiendo instrucciones del Pleno de la Corte, solicitó al Estado que, dentro de un plazo improrrogable hasta el 3 de febrero de 2010, presentara información adicional respecto a: i) la supuesta, actual o inminente inundación de áreas donde actualmente viven los integrantes de las comunidades Ngöbe, y ii) mayor precisión sobre "la conformidad de un 78% de los miembros de las comunidades" indígenas Ngöbe con el denominado "Plan Global de Reasentamiento", incluyendo información sobre las negociaciones que condujeron al acuerdo de 26 de noviembre de 2009. Asimismo, se requirió información sobre la consulta y contenido del acuerdo a firmarse el 4 de febrero de 2010. Adicionalmente, y con el mismo plazo, se requirió a la Comisión Interamericana que presente las observaciones que estimara pertinentes con relación a los mismos puntos.

5. Los escritos de 3 de febrero de 2010 y sus anexos, mediante los cuales la Comisión Interamericana y el Estado presentaron, respectivamente, sus respuestas a las preguntas formuladas por la Corte (*supra* Visto 4).

6. La nota de la Secretaría de 5 de febrero de 2010, mediante la cual, siguiendo instrucciones del Pleno de la Corte, se solicitó al Estado que, dentro de un plazo improrrogable hasta el 15 de marzo de 2010, presentara información adicional respecto a:

- a) la forma y cronograma sobre cómo se desarrollarían los procesos de remoción de vegetación e inundación en el terreno donde se encuentran las comunidades indígenas Ngöbe;
- b) identificación de las comunidades y/o número de los miembros de las comunidades Ngöbe que no habrían firmado acuerdo alguno con la empresa y/o el Estado;
- c) la situación actual de los afectados por la contaminación y las explosiones en el área, con particular referencia a la situación de las niñas y los niños, los adultos mayores y las mujeres;
- d) el contenido del acuerdo de 4 de febrero de 2010, transmitiendo una copia oficial del mismo;
- e) información pormenorizada sobre la forma como los acuerdos firmados el 26 de noviembre de 2009 y el 4 de febrero de 2010 respetan los usos y costumbres en la designación de representantes y en la toma de decisiones en forma colectiva por las comunidades;
- f) si en el marco del acuerdo de 26 de noviembre de 2009 se contempla alguna posibilidad de suspender acuerdos de tipo individual;
- g) información sobre la situación actual del recurso de amparo interpuesto en 2007 ante la Corte Suprema de Justicia;

- h) información sobre el inicio y la periodicidad de las visitas que el Ministerio de Salud realizará en el área “a fin de evaluar las condiciones de salud de las comunidades”, e
- i) el mecanismo previsto para que la Defensoría del Pueblo “d[é] seguimiento al cumplimiento de todos los acuerdos y compromisos a los cuales se [habría] lleg[ado] en la mesa de negociación, además del proyecto de reasentamiento planteado”.

En esta misma nota, siguiendo instrucciones del Pleno de la Corte, y con base en lo establecido en el artículo 27.8 del Reglamento, se solicitó que, en el mismo plazo improrrogable, la Defensoría del Pueblo emitiera un informe en el que analice el posible impacto que tendría sobre los derechos de las comunidades indígenas Ngöbe los avances actuales en la construcción de la hidroeléctrica Chan-75, así como su valoración institucional sobre los procedimientos de consulta que se han desarrollado hasta el momento. De otra parte, siguiendo instrucciones del Pleno de la Corte, se solicitó a la Comisión Interamericana que, en el mismo plazo improrrogable, informara sobre lo siguiente:

- a) la identificación de los potenciales beneficiarios de la solicitud de medidas provisionales, teniendo en cuenta la alegada afectación de 4000 miembros de comunidades vecinas a las de Charco La Pava, Valle del Rey, Guayabal y Changuinola Arriba, y
- b) referencia a hechos específicos, si los hubiere, vinculados a restricciones a la libertad de circulación de los miembros de las comunidades Ngöbe en 2009 y 2010.

7. La información y observaciones presentadas por el Estado el 15 y 27 de marzo, 19 y 30 de abril, y 5 de mayo de 2010. Respecto a la información presentada por el Estado se solicitaron observaciones por parte de la Comisión.

8. La información y observaciones presentadas por la Comisión Interamericana el 15 y 26 de marzo, 30 de abril y 21 de mayo de 2010.

CONSIDERANDO QUE:

1. Panamá es Estado Parte en la Convención Americana desde el 8 de mayo de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 9 de mayo de 1990.

2. El artículo 63.2 de la Convención Americana dispone que, “[en] casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”, la Corte podrá, en los asuntos que esté conociendo, “tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no est[á]n sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

3. El Tribunal ha señalado que las medidas provisionales tienen dos caracteres: uno cautelar y otro tutelar¹. El carácter cautelar de las medidas provisionales está vinculado al marco de los contenciosos internacionales. En tal sentido, estas medidas tienen por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto no se resuelva la controversia. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, y de esta manera evitar que se lesionen los derechos en litigio, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final. Las medidas provisionales permiten así que el

¹ Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* (Periódico “La Nación”). Medidas Provisionales respecto de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, Considerando cuarto; *Asunto Belfort Istúriz y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando sexto, y *Asunto Giraldo Cardona y otros*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2010, Considerando tercero.

Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, en su caso, proceder a las reparaciones ordenadas². En cuanto al carácter tutelar de las medidas provisionales, esta Corte ha señalado que las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas³.

4. En el presente asunto existe una petición en trámite, que ya fue objeto de admisibilidad, y cuyo informe de fondo se encuentra pendiente (*infra* Considerando 16). Por tal motivo procede el análisis en cuanto a las dos dimensiones (tutelar y cautelar) de las medidas provisionales. Ahora bien, el Tribunal recuerda que tanto para la dimensión tutelar, como para la dimensión cautelar es necesario que se cumpla con los tres requisitos establecidos en el artículo 63.2 de la Convención, a efectos de conceder las medidas provisionales que se solicitan, a saber: i) "extrema gravedad"; ii) "urgencia", y iii) que se trate de "evitar daños irreparables a las personas". Estas tres condiciones son coexistentes y deben estar presentes en toda situación en la que se solicite la intervención del Tribunal⁴.

1. Marco fáctico de la solicitud

5. Los supuestos hechos con base en los cuales la Comisión fundamenta su solicitud de medidas provisionales, en términos generales, son:

a. "en mayo de 2007 la Autoridad Nacional del Ambiente (en adelante, "la ANAM") habría aprobado una concesión por 20 años" dentro del "Bosque Protector Palo Seco" a favor de la empresa AES-Changuinola, para la construcción de una serie de represas hidroeléctricas en el curso del río Teribe-Changuinola". La primera de la serie de represas cuya construcción habría sido autorizada es la denominada "Chan-75", en construcción desde enero de 2008, y que inundaría el lugar donde se encuentran establecidas las "cuatro comunidades", que "están compuestas por entre 1500 y 2000 personas". "Adicionalmente, miembros de comunidades vecinas como Nance de Riscó, Valle de Riscó, Guayacán y Bajo la Esperanza, con una población aproximada de 4000 personas, serían 'afectad[a]s'";

b. "de no otorgarse las medidas provisionales", el proyecto alcanzará "su culminación en el curso del próximo año". La Comisión resaltó que "para entonces las cuatro comunidades Ngöbe" beneficiarias "habrán sido desplazadas y reubicadas en nuevos asentamientos, lo que sería un elemento de extrema gravedad y urgencia". La

² Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte de 6 de julio de 2009, Considerando decimocuarto; *Asunto Belfort Istúriz y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando sexto, *Asunto Giraldo Cardona y otros*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2010, Considerando tercero.

³ Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* (*Periódico "La Nación"*). Medidas Provisionales respecto de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, Considerando cuarto; *Asunto Alvarado Reyes y otros*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2010, Considerando cuarto, y *Asunto Belfort Istúriz y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando sexto.

⁴ Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte de 6 de julio de 2009, Considerando decimocuarto; *Asunto Alvarado Reyes y otros*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2010, Considerando noveno, *Asunto Belfort Isturiz y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando séptimo.

Comisión enfatizó que “las medidas provisionales” constituyen una “medida indispensable para preservar la existencia misma de [las] cuatro comunidades”;

c. “los Ngöbes de [dichas] comunidades [...] sostienen que las tierras afectadas por la represa forman parte de su territorio ancestral[, donde] desde tiempos inmemorables caza[n] y pesca[n]”. Agregan que desde 1959 tienen asentamientos poblacionales en el área [y que] a pesar de haber realizado una serie de gestiones ante el Estado, éste no ha titulado en su favor dichas tierras”. La Comisión alegó que existieron diversas irregularidades en los estudios de impacto ambiental y que “el Estado otorgó la concesión para construir la represa sin consultar a las comunidades indígenas [presuntamente] afectadas”;

d. en noviembre de 2007, “los Ngöbe se [habrían opuesto] en forma pacífica al proyecto” pero “habrían sido reprimidos por la policía”. Además, “algunas casas habrían sido derrumbadas con el apoyo de la policía”;

e. se habrían producido amenazas de muerte “contra los dirigentes de las comunidades y contra aquellas personas que ha[brían] destacado por su actitud firme en contra de la presa y la negociación con la empresa”, las cuales no se habrían investigado adecuadamente;

f. el 3 de enero de 2008 habrían reprimido una manifestación de los Ngöbe utilizando gases lacrimógenos y otro tipo de fuerza y, en ese contexto, “cincuenta manifestantes [habrían sido] detenidos, incluyendo tres menores de edad”;

g. los días 3, 4 y 5 de julio de 2009 la Comunidad de Charco La Pava “habría sido sitiada por efectivos de seguridad, quienes habrían amenazado con desalojar la comunidad por medio de la fuerza” y las comunidades afectadas se encontrarían en “grave riesgo de sufrir una represión violenta en cualquier momento”;

h. “la represa Chan-75 inundaría las cuatro comunidades”, las cuales “tendrían que ser todas trasladadas de sus asentamientos actuales”. La Comisión agregó que el Estado “ha avanzado a pasos acelerados con la construcción e inundación”;

i. desde febrero de 2008 las comunidades de Charco La Pava y Valle del Rey habrían experimentado molestias por los ruidos del trabajo de construcción y por la detonación de explosivos, que en algunos momentos habría sido durante las 24 horas del día. Se alega un grave impacto psicológico por este tipo de explosiones, que generarían una situación de mucha presión para las comunidades. La Comisión agregó que familias Ngöbe “hab[ría]n reportado que debido al polvo generado por la maquinaria de construcción a su alrededor, varios niños habrían comenzado a sufrir de frecuentes e intensas enfermedades respiratorias”, “vómitos y diarreas” y que como consecuencia de las explosiones “el río esta[ría] siendo contaminado” y que “la presencia de desechos de combustible y aceites de motores” generaría “contaminación de los peces que es la base de su nutrición” y “cualquier forma de conseguir alimentación (caza, pesca o agricultura)”;

j. las comunidades, especialmente la de Charco La Pava, necesitarían reubicarse urgentemente ante las condiciones de vida insostenibles que padecen ya que “viven rodead[a]s por las obras de construcción”;

k. “el paso de personas y vehículos, sean o no de las comunidades, habría sido restringido tanto por personal de la empresa AES” como “por la Policía, que en ocasiones apoyaría a los funcionarios de la empresa en la imposición de estas limitaciones”. Según la Comisión, las restricciones al tránsito habrían consistido en “prohibiciones abiertas de pasar desde y hacia las comunidades, en la exigencia de

permisos –emitidos por la misma empresa desde sus oficinas de Changuinola o de Ciudad de Panamá– para poder ingresar a las comunidades, en la realización de requisas, retenes e indagaciones intrusivas a quienes pretenden pasar por las vías de acceso existentes, y en actos de acoso y hostigamiento, tanto por la Policía como por funcionarios de la empresa”. Las restricciones a la circulación impedirían “desarrollar sus patrones tradicionales de movilidad a lo largo del territorio ancestral para efectos de caza, recolección y agricultura”;

l. quienes firmaron acuerdos habrían sido objeto de “maniobras engañosas”, “presiones y amenazas graves” para obligar a aceptar indemnizaciones y reasentamientos”. La Comisión aludió al informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de las comunidades Ngöbe, emitido el 7 de septiembre de 2009, en el cual dicho Relator, “durante su visita *in situ*”, “identificó un nivel significativo de descontento entre miembros de las comunidades afectadas por el proyecto”, incluyendo algunas personas que “habían firmado acuerdos con la empresa” porque “no tuvieron otra opción”. El Relator Especial enfatizó que “existe un claro desequilibrio entre las partes en negociación en términos de poder, acceso a información y capacidad”, que “las negociaciones promovidas por la empresa están orientadas a conseguir acuerdos con familias individuales, no ajustándose adecuadamente a las formas de organización y procesos de decisión colectivos y tradicionales”. La Comisión aludió a declaraciones de dos líderes efectuadas el 29 de abril de 2010 según las cuales “quienes aceptaron los acuerdos con la Empresa y el Estado, aproximadamente 4000 (cuatro mil) personas, se arrepienten de haberlo hecho, se sienten engañados, y se han visto obligados a buscar un lugar para reubicarse”, que “la reubicación es una ficción” y que “se sienten amenazados y temen ser expulsados de sus tierras”, y

m. en los acuerdos con el Estado y la empresa no se habría contado con la participación de representantes de la comunidad de Guayabal, que han expresado en forma reiterada y uniforme su oposición abierta a cualquier iniciativa de reubicación”. El 21 de mayo de 2010 la Comisión indicó que “se habría iniciado en días recientes la instalación de un campamento para realizar la tala de bosque asociada a la construcción de la represa”, sin que la ANAM “hubiese otorgado permiso para iniciar la tala”. Agregó que “las fincas de Guayabal no habrían sido deforestadas, a diferencia de las de Charco [...] La Pava que fueron deforestadas en 2008”, lo cual “estaría generando una gran tensión en la comunidad de Guayabal”.

6. Las observaciones del Estado en relación con la presente solicitud de medidas provisionales, en términos generales, son:

a. que el 4 de agosto de 2009 se aprobó la conformación de una “Comisión de Alto Nivel” para atender las peticiones de las comunidades”, la cual quedó conformada por Altos Funcionarios del Estado⁵, representantes de las comunidades, representantes de AES Changuinola, “y la Defensoría del Pueblo, como garante de los acuerdos que alcan[ce la referida] Comisión”. El Estado señaló que estos acuerdos son con las comunidades de Charco La Pava, Valle del Rey, Changuinola Arriba y Nance de Riscó. Asimismo, indicó que el 26 de noviembre de 2009 se habría alcanzado un acuerdo “tripartito” entre las partes que “permite una negociación individual entre la empresa [...] y los residentes de las comunidades”;

⁵ Vicepresidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Viceministros de Gobierno y Desarrollo Social, representante del Ministerio de Salud, Gobernador de la Provincia de Bocas del Toro, Alcalde de Changuinola, un Diputado, representantes de ANAM.

- b. "que se encuentra actualmente en una etapa avanzada para la adjudicación de las tierras colectivas". Este proceso de adjudicación tiene como base un proyecto de "Decreto Ejecutivo" que "declar[a] de interés social la adjudicación de Tierras Colectivas" a los miembros Ngöbe "que se vean afectados directamente por los traslados y reubicaciones conocid[o]s como los reasentamientos de Changuinola Arriba, Charco la Pava, Guayabal, y Valle del Rey, producto de las actividades relativas a las concesiones hidroeléctricas";
- c. el 3 de enero de 2008 la Policía Nacional habría intervenido siguiendo los protocolos legales, con "uso de la fuerza no letal", ante la supuesta "intención [de los manifestantes] de obstruir el paso y los trabajos de construcción";
- d. si bien "la presencia policial [...] representaba malestar [fue] por el deber del Estado de velar por la seguridad, la vida y bienes de los nacionales y extranjeros, en momentos en que existían conflictos entre la Empresa y las comunidades, [ya] superados";
- e. la deforestación "se realiza[ría] bajo la anuencia" de la ANAM, "luego de realizarse estudios de impacto ambiental" y quienes la ejecutan son "en su mayoría [...] personas de las propias comunidades" que se están entrenando y que contarían con un "inspector de seguridad laboral y patrullas de rescate de fauna y flora";
- f. "el cierre del canal del río Changuinola, se estima estará logrado para el año 2011 y se llevar[ía] a cabo el proceso del embalse en un período de un mes, proceso que dependerá de las condiciones climáticas". Asimismo, el Estado señaló que el embalse se construir[ía] en un área que "representa menos del 1% del área total del Bosque Protector";
- g. la reubicación de las comunidades, se adelantaría "dentro de su mismo ambiente, m[á]s o menos a 500 metros del lugar donde estaban asentados" y con "el beneficio de titularidad de las tierras colectivas", por lo que "continuar[ían] viviendo dentro de las tierras que siempre han habitado y tendr[ían] acceso a salud, educación, vías de acceso terrestre, trabajo, además de las indemnizaciones acordadas". Asimismo, el Estado hizo alusión a una conferencia de prensa celebrada en marzo de 2010, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, en la cual los líderes de las Comunidades Charco La Pava y Changuinola Arriba habrían manifestado que las comunidades estaban satisfechas con los acuerdos suscritos con la empresa y el Estado, así como con el reasentamiento y las indemnizaciones y que estaban a la espera de la entrega de tierras colectivas. Respecto a las indemnizaciones, el Presidente de la Comunidad Charco La Pava indicó que se "está pagando a las comunidades afectadas" la suma de "doce millones de dólares". Respecto al reasentamiento, dicho Presidente indicó que "después del embalse" las tierras que quedan "son las que [ellos] quier[en] utilizar" y que "sabe[n] que los pedazos que se quedan después del embalse son los terrenos que [ellos] necesita[n] para las comunidades". Precisó que esto sería "donde esta la comunidad de Charco [en] un lugar m[á]s arriba de ese mismo lugar";
- h. que "c[ontaría] con el 99% de las familias de acuerdo con el proyecto hidroeléctrico", que solo "10 familias" estarían "pendientes de acuerdos finales" y que "las comunidades a través de sus representantes debidamente acreditados [habrían] d[ado] fe de que la empresa ha cumplido" con las indemnizaciones;
- i. "el Cuerpo de Bomberos de Panamá", exigiría a la empresa "la utilización de protocolos de seguridad internacionalmente reconocidos" al momento de realizar

detonaciones. Aseguró que “dichos protocolos de seguridad son efectuados con rigurosidad”;

j. en marzo de 2010, según evaluaciones realizadas por la ANAM, “en la zona no exist[iría] ningún tipo de contaminación del aire ni del agua”. Además, el 19 de abril de 2010 el Estado remitió fotografías del Río Changuinola, “donde se observ[aría] que a pesar de los trabajos de construcción las aguas se mantienen cristalinas, con peces autóctonos del área”. Así, el Estado indicó que “se est[arían] siguiendo los parámetros y recomendaciones para minimizar el impacto ambiental”;

k. “no exist[iría] presencia policial en el área de desarrollo del proyecto hidroeléctrico y que en las comunidades existe un clima pacífico y de tranquilidad”. El Estado agregó que “desde la instalación de la mesa de diálogo, no ha[bría] habido privación de ninguno de los indígenas al libre tránsito, ni ha[brían] ocurrido incidentes violentos o reportes de hostigamientos a los indígenas”, sino mas bien se “mant[endría] un clima de respeto y diálogo con las comunidades”. El Estado también resaltó “que las restricciones aducidas por los peticionarios se basan en el acceso a áreas restringidas de trabajos, [...] no así al área donde se encuentran las comunidades”;

l. respecto a los procesos continuos de consulta con las familias, el Estado informó que “en los casos en que las familias no tenían dominio del idioma español los asistía un traductor Ngöbe”. El Estado alegó que se “acogieron las recomendaciones realizadas por el Relator Especial [...], estableciéndose [la mencionada] Comisión de Alto Nivel, para atender a las comunidades y llegar a la firma de acuerdos e indemnizaciones”, y

m. las “personas citadas [por los] peticionarios como supuestos habitantes de Guayabal” carecen de argumentación ya que estas personas “viven y desenvuelven su vida cotidiana, familiar y social en el poblado de Valle de Risco”. Además, “Guayabal no es una comunidad sino una zona de cultivos, por lo que las afectaciones [...] son de impacto mucho menor”.

7. Según el informe emitido el 12 de marzo de 2010 por la Defensoría del Pueblo a solicitud del Pleno de la Corte (*supra* Visto 6), “los [cinco] principales dirigentes de las comunidades vinculadas al desarrollo del proyecto hidroeléctrico”, quienes representarían a las comunidades de Charco La Pava, Valle del Rey, Valle Risco y Changuinola Arriba, expresaron “su complacencia con los acuerdos alcanzados con la empresa” y “explicaron que la relación con [ésta] ha cambiado”. Con respecto a las indemnizaciones, los líderes habrían explicado que “solo falta[ba] firmar acuerdos con cinco (5) familias de la comunidad de Guayabal y dos (2) familias de la comunidad de Changuinola Arriba”. La Defensoría señaló que los dirigentes indicaron que “este proceso de consulta ha[bría] resultado satisfactorio para ellos” y “asegur[aron] que los acuerdos logrados con respecto a la construcción de sus viviendas en las mesas de reasentamiento y la fijación de los montos indemnizatorios, se enc[o]ntra[ban] acordes con sus expectativas”. La Defensoría precisó que “los dirigentes explicaron que todos los puntos discutidos en las negociaciones, eran informados semanalmente a los residentes de las comunidades mediante la realización de congresos, para que estos pudieran conocer todos los detalles y expresar sus consideraciones”. Agregó que “la Oficina Regional [habría] impuls[ado] la realización de giras médicas con personal del Ministerio de Salud” para “atender la queja reiterada” respecto al “polvo generado por las detonaciones, el ruido ocasionado por las sirenas y las detonaciones” y la “falta de atención médica”.

2. Análisis de la alegada extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad en el presente asunto

8. En cuanto al requisito de "gravedad", para efectos de la adopción de medidas provisionales la Convención requiere que aquélla sea "extrema", es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado.

9. El carácter urgente de la situación objeto de solicitud de medidas provisionales, implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata. En el análisis de este aspecto corresponde valorar la oportunidad y la temporalidad de la intervención cautelar o tutelar solicitada. Por ejemplo, en un caso donde se solicitó la ampliación de una medida provisional, la Corte rechazó dicha solicitud porque una persona se demoró un año en señalar que había sido amenazada. Al respecto, la Corte consideró que ello "cuestiona el carácter de 'urgencia', necesario para la adopción de las medidas"⁶.

10. En cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables⁷.

*

* *

11. La Corte ha señalado que "si bien es cierto los hechos que motivan una solicitud de medidas provisionales" "no requieren estar plenamente comprobados, sí se requiere un mínimo de detalle e información que permitan al Tribunal apreciar *prima facie* una situación de extrema gravedad y urgencia"⁸. En este sentido, conforme a la Convención y al Reglamento, la carga procesal de demostrar *prima facie* dicha situación recae en el solicitante que, en el presente asunto, es la Comisión. Al respecto, en el análisis de la procedencia de la solicitud de medidas provisionales en el presente asunto, la Corte considera que, no obstante la información solicitada en reiteradas oportunidades por el Tribunal (*supra* Vistos 4, 6 y 7), la Comisión no superó dicho estándar probatorio con relación a los siguientes aspectos:

- a. las alegadas amenazas de muerte o actos de represión policial contra los líderes de algunas comunidades, dado que no existen datos precisos con posterioridad a agosto de 2009, es decir, después del inicio de los acuerdos entre el Estado, la empresa y las comunidades;
- b. los problemas que se derivarían de la metodología de deforestación actualmente en implementación, así como respecto a la inundación que afectaría el reasentamiento de los miembros de las comunidades;

⁶ Cfr. *Caso de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuape" de Febem*. Medidas Provisionales y Solicitud de Ampliación de Medidas Provisionales respecto del Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, Considerando vigésimo primero.

⁷ Cfr. *Asuntos Internado Judicial de Monagas ("La Pica"), Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare), Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana), e Internado Judicial Capital El Rodeo I y el Rodeo II*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2009, Considerando tercero.

⁸ Cfr. *Caso de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuape" de Febem*. Medidas Provisionales y Solicitud de Ampliación de Medidas Provisionales respecto del Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, Considerando vigésimo tercero.

- c. la aparente conformidad manifestada por varios miembros de las comunidades indígenas respecto a las tierras ofrecidas y, en algunos casos, ya otorgadas para su reasentamiento;
- d. las mencionadas "giras médicas" presuntamente realizadas por el Estado para evitar el daño que podría derivarse del alegado impacto contaminante de la construcción de las obras y a las que hizo referencia en su informe la Defensoría del Pueblo. En su informe de 30 de abril de 2010 la Comisión tampoco se refirió a las fotografías e información reciente presentada por el Estado en relación con el estado del Río Changuinola;
- e. las alegadas restricciones a la libertad de circulación y a la movilidad tradicional de los miembros de las comunidades Ngöbe, teniendo en cuenta la falta de alegatos respecto a la forma como se desarrolla la deforestación y respecto a lo informado recientemente por el Estado en relación con el Río Changuinola;
- f. las alegadas "maniobras engañosas", "presiones y amenazas graves" para obligar a los miembros de las comunidades Charco La Pava, Changuinola Arriba y Valle del Rey a firmar acuerdos con el Estado y la empresa respecto a indemnizaciones y reasentamientos, con posterioridad a los acuerdos y negociaciones iniciados en agosto de 2009, y
- g. si bien la Comisión aludió a declaraciones de líderes según las cuáles existe arrepentimiento respecto a los acuerdos y denuncias de engaño y temor (*supra* Considerando 5.I), la Comisión no presentó argumentos sobre presiones graves en las declaraciones de los líderes de las Comunidades Charco La Pava, Valle del Rey y Changuinola Arriba en conferencia de prensa realizada en la Defensoría del Pueblo y en reuniones con dicha institución (*supra* Considerandos 6.g y 7) en las que, *inter alia*, habrían declarado estar de acuerdo con el proyecto y con el reasentamiento. La Comisión tampoco desarrolló alegatos específicos en relación con el informe de la Defensoría (*supra* Considerando 7).

12. En ese sentido, el Tribunal considera que las respuestas e información presentadas por el Estado controvierten en alto grado algunos elementos de la solicitud inicial presentada por la Comisión. Además, la Comisión, al no presentar alegatos en relación con algunos argumentos del Estado, no logra demostrar *prima facie* la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar un daño irreparable.

13. Asimismo, determinados aspectos alegados por la Comisión y controvertidos por el Estado, tales como la validez de los acuerdos suscritos, las restricciones a la libertad de circulación y el alcance de los reasentamientos, parecerían referidos al fondo del caso. En este punto, la falta de alegatos por parte de la Comisión no permite distinguir entre aquello que corresponde a lo estrictamente cautelar y aquello propio a dirimirse en el fondo de la petición. Al respecto, la Corte recuerda que frente a una solicitud de adopción de medidas provisionales no puede considerar ningún argumento que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas. Cualquier otro asunto debe ser resuelto en el marco del fondo del caso contencioso respectivo⁹.

⁹ Cfr. *Caso James y Otros*. Medidas Provisionales respecto de Trinidad y Tobago. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de agosto de 1998, Considerando sexto; *Asunto Belfort Istúriz y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando noveno, y *Asunto Eloisa Barrios y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de febrero de 2010, Considerando tercero.

*

* *

14. En relación con la comunidad de Guayabal, la Corte observa que es una comunidad reconocida como tal en diversos anexos e informes presentados por el Estado. De hecho, en su informe presentado el 15 de marzo de 2010, el Estado precisó que “existe un total de 10 familias pendientes de acuerdos finales” entre las que mencionó 8 familias de la “región de Guayabal”. Asimismo, el Tribunal constata que el Estado incluso informó sobre algunos procesos de reubicación respecto a personas que viven en dicha comunidad. Además, el Estado incluyó a la comunidad de Guayabal en el proyecto de Decreto Ejecutivo remitido el 30 de abril de 2010, en relación con comunidades que recibirían tierras colectivas.

15. Sin embargo, la Comisión no presentó observaciones específicas a los alegatos del Estado respecto a que los habitantes de Guayabal hacen parte de la comunidad de Valle de Risco. Al respecto, el Tribunal observa que la comunidad de Valle de Risco no hace parte de las cuatro comunidades a las que se circunscribe la solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión. Asimismo, el Tribunal hace notar que la Comisión, teniendo en cuenta lo señalado por el Estado, no ha precisado si la representación de la comunidad de Guayabal se relaciona con la representación de la comunidad de Valle de Risco, la cual sí es mencionada en el informe emitido por la Defensoría del Pueblo como una de las comunidades que participa en la negociación. Si bien se han presentado algunos testimonios así como un comunicado de prensa emitido por “los miembros de la comunidad” señalando su desacuerdo con los acuerdos alcanzados entre el Gobierno, la empresa y algunas de las comunidades, tampoco se cuenta con información clara sobre los usos y costumbres de representación y liderazgo y toma de decisiones dentro de esta comunidad. Por lo tanto, respecto a esta comunidad la Comisión no logra demostrar *prima facie* la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar un daño irreparable.

*

* *

16. De otra parte, la Corte observa que el 7 de marzo de 2008 la Comisión Interamericana recibió la primera petición y solicitud de adopción de medidas provisionales con relación al presente asunto. La Comisión emitió medidas cautelares a favor de las comunidades indígenas Ngöbe el 17 de junio de 2009. El 5 de agosto de 2009 la Comisión aprobó el respectivo informe de admisibilidad¹⁰. El 19 de enero de 2010 fue presentada ante este Tribunal la solicitud de medidas provisionales, casi dos años después de la solicitud inicial de protección cautelar en relación con estos hechos. Dado que la solicitud de medidas provisionales se basa en el requisito de urgencia, el Tribunal estima que debe primar la mayor celeridad en la Comisión Interamericana para decidir sobre la petición. En caso contrario, resultaría una inconsistencia que la urgencia que se argumenta para solicitar medidas provisionales no implique la consideración urgente respecto del examen de mérito de la petición.

17. Por lo expuesto, el Tribunal considera que no concurren todos los requisitos exigidos en los artículos 63.2 de la Convención y 27 del Reglamento, por lo que la solicitud de medidas provisionales sometida por la Comisión Interamericana debe ser desestimada.

¹⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 75/09, Petición 286-08, Admisibilidad, Comunidad Indígenas Ngöbe y sus miembros en el Valle del Río Changuinola, Panamá, 5 de agosto de 2009.

*

* *

18. 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 jurisdicción¹¹. 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 tradiciones¹², y iii) compartir los beneficios razonables con ellas¹³. 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.¹⁴ 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.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 27 y 31 del Reglamento de la Corte,

RESUELVE:

1. Desestimar la solicitud de medidas provisionales interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
2. Disponer a la Secretaría que notifique la presente Resolución a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la República de Panamá.

¹¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de enero de 1988, Considerando tercero; *Asunto Alvarado Reyes y otros*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2010, Considerando duodécimo, *Asunto Belfort Istúriz y Otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de abril de 2010, Considerando vigésimo segundo.

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134.

¹³ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*, *supra* nota 12, párr. 134.

¹⁴ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*, *supra* nota 12, párr. 128.

Diego García-Sayán
Presidente

Leonardo A. Franco

Manuel E. Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Diego García-Sayán
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario