



PRIMER INFORME DE MONITOREO DE CUMPLIMIENTO

Inversión de IFC en el Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para América Latina (LRIF, por sus siglas en inglés) relacionada con el reclamo contra la Hidroeléctrica Santa Rita (Proyecto #31458)

8 de agosto de 2019

Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)

Acerca de la CAO

La misión de la CAO es servir como un mecanismo de responsabilidad/rendición de cuentas y de recurso independiente, justo, confiable y eficaz, y mejorar el desempeño ambiental y social de IFC y el MIGA.

La Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) es una oficina independiente que informa directamente al Presidente del Grupo Banco Mundial. La CAO examina las reclamaciones presentadas por las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), las dos instituciones del Grupo Banco Mundial dedicadas exclusivamente al sector privado.

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

Índice

Acerca de la CAO	2
Introducción	3
Antecedentes.....	3
La respuesta de Gerencia de IFC a la investigación	5
Observaciones del monitoreo de la CAO (agosto 2017–julio 2019) Error! Bookmark not defined.	
Conclusión	8
Anexo A: Resumen de los resultados de la investigación	Error! Bookmark not defined.

Introducción

En el desempeño de su función de cumplimiento, la CAO supervisa las investigaciones del desempeño ambiental y social de IFC y MIGA, con miras a asegurar el cumplimiento de los requisitos relevantes y mejorar el desempeño ambiental y social de ambas instituciones.

Luego de una investigación de cumplimiento, la CAO monitorea las acciones tomadas por IFC/MIGA hasta que dichas acciones demuestran a la CAO que se están abordando sus hallazgos de cumplimiento.

El monitoreo de la CAO considera la respuesta de IFC/MIGA a una investigación de cumplimiento en dos niveles:

- En primer lugar, la CAO considera las acciones tomadas o propuestas por IFC/MIGA que responden a los hallazgos de la CAO a nivel de proyecto.
- En segundo lugar, la CAO considera las acciones tomadas o propuestas por IFC/MIGA que responden a los hallazgos de la CAO a nivel de políticas, procedimientos, prácticas o conocimiento de IFC/MIGA.

El primer nivel de análisis está diseñado para abordar las preocupaciones a nivel de proyecto identificadas por la CAO. El segundo nivel está diseñado para documentar los avances en el enfoque de IFC/MIGA para la identificación y gestión de riesgos ambientales y sociales.

Este es el primer informe de monitoreo de la CAO, luego de la investigación de la CAO sobre la inversión de IFC en el Fondo Latinoamericano de Infraestructura Renovable (LRIF, "el Fondo").

Este informe documenta la respuesta de IFC a la investigación de cumplimiento en el período de agosto de 2017 a julio de 2019.

En la elaboración de este informe de monitoreo, el equipo de la CAO: (a) revisó la documentación de IFC y la documentación relevante disponible públicamente; y (b) mantuvo conversaciones por separado con el personal de IFC, así como con los reclamantes y sus representantes, y el personal del proyecto en la Ciudad de Guatemala.

Este informe proporciona: (a) los antecedentes del caso; (b) un resumen de la respuesta de IFC al informe de investigación de la CAO; y (c) las observaciones de monitoreo de cumplimiento de la CAO.

Antecedentes

En junio de 2012, IFC se comprometió a una inversión de capital de US\$15 millones en Latin Renewables Infrastructure Fund (LRIF, "el Fondo")¹, un fondo cerrado, a 10 años, establecido y administrado por Real Infrastructure Capital Partners (REAL) para invertir en proyectos de infraestructura de energías renovables en América Latina y el Caribe.² En 2014, la Compañía de Gestión de Activos (AMC) de IFC realizó una inversión de capital de US\$20 millones en LRIF. En ese momento, REAL anunció que había alcanzado el cierre final del Fondo con compromisos de US\$100 millones.³ Las inversiones de capital de IFC y AMC representaron el 15 y 20 por ciento de REAL LRIF, respectivamente.

A fines de 2012, el Fondo adquirió una participación accionaria controladora en la Central Hidroeléctrica Santa Rita ("el proyecto"), su primer proyecto. El proyecto es una planta hidroeléctrica de 23 megavatios en el río Icbolay en Alta Verapaz, Guatemala, administrada por Hidroeléctrica Santa Rita ("HSR"), una empresa de desarrollo local. Posteriormente, la Compañía de Financiación del Desarrollo de los Países Bajos (FMO) también realizó una inversión de capital en el proyecto.⁴ La construcción del proyecto comenzó en 2013, pero fue abortada rápidamente debido a un conflicto relacionado con el proyecto. En julio de 2013, los opositores al proyecto dañaron la maquinaria del proyecto y una carretera fue bloqueada por algunos miembros de la comunidad que se oponían al proyecto en el pueblo cercano de Monte Olivo. En agosto de 2013, dos niños y un ex trabajador del proyecto murieron en un incidente en Monte Olivo. Las circunstancias que rodean este incidente siguen sin aclararse y el Fondo señala que el ex trabajador que presuntamente mató a los niños estaba borracho y actuaba por su propia cuenta, mientras que los opositores del proyecto alegan que estaba actuando en nombre de HSR. Una revisión del incidente por terceros, comisionada por el Fondo, respalda la versión de los eventos del Fondo.

Tras un acuerdo entre algunos representantes de la comunidad y HSR para reanudar la construcción del proyecto en agosto de 2014, la policía eliminó temporalmente un bloqueo de carretera erigido por los opositores del proyecto. Sin embargo, la oposición al proyecto persistió y, hasta la fecha, la construcción no se ha reanudado.

¹ La investigación de la CAO, la respuesta de IFC a la investigación y los materiales relacionados están disponibles en el sitio web de la CAO. Véase <http://bit.ly/RealLRIF-01>.

² Divulgación de la CAO, Resumen de Información de Inversión (SII); <http://bit.ly/2KsoG27>

³ REAL LRIF, enero de 2014, Comunicado de Prensa – <http://bit.ly/2liUPri>

⁴ Informe de evaluación de la CAO sobre la inversión de IFC en Real LRIF: <http://bit.ly/RealLRIF-01>. FMO, 2017, Declaración pública sobre la Hidroeléctrica Santa Rita, disponible en <http://bit.ly/2QJNYdW>

En octubre de 2014, representantes de los miembros de la comunidad indígena que se oponían al proyecto se reunieron con IFC y posteriormente presentaron un reclamo ante la CAO. El reclamo fue presentado por el Colectivo Madre Selva y el Consejo de Pueblos de Tezulutlán, dos organizaciones guatemaltecas, en nombre de varios miembros de la comunidad que residen aguas abajo y aguas arriba del proyecto. Los reclamantes plantean preocupaciones con respecto a varios problemas ambientales y sociales relacionados con el proyecto. Alegan que el proyecto no cumplió con los requisitos de consulta de IFC relativos al consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Les preocupa que HSR no haya abordado sus preocupaciones con respecto al diseño del proyecto y no haya considerado sus posibles impactos adversos en las fuentes de agua locales. Señalaron temor de que el proyecto pudiera comprometer su capacidad para generar ingresos y mantener sus medios de vida. Además, afirmaron que su oposición al proyecto fue enfrentada con violencia, represión y criminalización de los líderes de la comunidad.

La investigación de cumplimiento de la CAO fue publicada en octubre de 2017 e hizo varios hallazgos de incumplimiento en relación con la revisión y supervisión de IFC de su inversión en el Fondo y el proyecto Santa Rita en particular. En resumen, la CAO hizo los siguientes hallazgos:

- *Revisión de IFC del proyecto Hidro Santa Rita:* La revisión de IFC del proyecto HSR pasó por alto las debilidades en el proceso de debida diligencia ambiental y social (ESDD) del Fondo. Las deficiencias clave en el proceso de debida diligencia ambiental y social que IFC no identificó incluyeron: (a) lagunas en la evaluación ambiental con respecto a la huella del proyecto; (b) falta de una evaluación de impacto social; (c) análisis inadecuado de los impactos esperados del proyecto; y (d) debilidades en la evaluación de la aplicación de la Norma de Desempeño 7: Pueblos Indígenas.
- *Supervisión de IFC:* El enfoque de IFC a la supervisión de esta inversión, específicamente en relación con el proyecto HSR, no proporcionó a IFC evidencia suficiente para concluir que el Fondo estaba aplicando correctamente los requisitos ambientales y sociales de IFC al proyecto. Dado el conflicto en curso en torno al proyecto, y las persistentes preocupaciones con respecto a los impactos locales, IFC requirió una supervisión adicional, en particular, en relación con: (a) la adecuación de las evaluaciones ambientales y sociales requeridas por el PAAS del proyecto; (b) la decisión de no aplicar el CLPI al proyecto; y (c) el plan de gestión de seguridad del cliente.

Véase el anexo A para obtener una lista completa de los resultados de cumplimiento de la CAO.

Respuesta de Gerencia de IFC a la Investigación

En octubre de 2017, se publicó la respuesta de la gerencia de IFC, junto con el informe de la investigación.⁵ En su respuesta, IFC señaló que había fortalecido sus procedimientos internos para el análisis de riesgos contextuales y había tomado varias medidas para avanzar en su marco de gestión de los riesgos ambientales y sociales en las inversiones con fondos de capital

⁵ IFC. Oct. 2017. Respuesta al Informe de Investigación de Cumplimiento de la CAO sobre la inversión de IFC en REAL LRIF, relacionada con HSR: <http://bit.ly/RealLRIF-01>.

privado y promover una mayor transparencia. IFC señaló que había tomado las siguientes acciones en los últimos años:

- En 2015, IFC "tomó la decisión de emplear una selectividad aún mayor en su selección de fondos... nuevas inversiones en fondos de alto riesgo están intencionalmente limitadas".
- IFC incluyó en sus requisitos legales "acciones correctivas específicas para abordar los problemas de incumplimiento ambiental y social. Un administrador de fondos tiene la oportunidad de llevar un subproyecto a cumplimiento de nuevo mediante planes y acciones correctivas; si finalmente no tiene éxito, por lo general se requiere que el fondo haga todos los esfuerzos razonables para deshacerse de la inversión". Por lo general, IFC también tiene "el derecho de no financiar una convocatoria de capital para una inversión que se mantuvo en incumplimiento ambiental y social y no se movió hacia el cumplimiento".
- Con respecto a la divulgación, IFC señaló que publica el nombre, el sector y la ubicación de cada inversión de sus fondos en subproyectos. En 2017, IFC afirmó que había cumplido este compromiso.
- IFC desarrolló nuevos requisitos en los procedimientos ambientales y sociales para evaluar sistemáticamente los proyectos en busca de riesgos contextuales. Luego estos riesgos se tienen en cuenta en la toma de decisiones, categorización y gestión general de riesgos. IFC señaló que está mejorando sus análisis de riesgos contextuales, dejando en claro las limitaciones de los clientes en el sector privado para abordar estos riesgos.
- IFC mejoró su enfoque para supervisar a los clientes de IF, incluidas las visitas del personal ambiental y social de IFC a una muestra de subproyectos de los fondos para evaluar los riesgos ambientales y sociales y ayudar a los clientes de los fondos a administrarlos. IFC también ofrece capacitación regular en gestión de riesgos ambientales y sociales para los clientes.

Además, IFC hizo las siguientes observaciones con respecto al informe de cumplimiento de la CAO:

- El proyecto se detuvo al principio del proceso y, por lo tanto, IFC señaló que la mayoría de los posibles impactos ambientales y sociales señalados en el informe de la CAO no se materializaron.
- IFC señaló que la evaluación ambiental y social del proyecto no se había completado. Se esperaba completar estudios adicionales, programas comunitarios y medidas de mitigación como parte del PAAS del proyecto para garantizar que se cumplieran las Normas de Desempeño, si el proyecto hubiera avanzado.
- El enfoque de IFC para revisar el proceso de debida diligencia ambiental y social de un fondo, antes de la inversión en el fondo, es el marco de revisión más riguroso y se considera la mejor práctica en la comunidad de inversores.

Observaciones del monitoreo de la CAO (agosto de 2017 a julio de 2019)

Esta sección resume las declaraciones de los inversores con respecto al proyecto, la supervisión de IFC y los puntos de vista de los reclamantes durante el período de monitoreo.

Declaración de FMO

Tras la publicación del informe de investigación de la CAO, FMO anunció que había salido de su participación directa en el proyecto HSR el 29 de septiembre de 2017. FMO declaró:

“Después de que la participación de las partes interesadas para abordar los riesgos ambientales y sociales identificados no tuvo éxito, la administración del fondo, en coordinación con FMO, tomó la decisión de no continuar con el proyecto HSR, limitando así la posibilidad de cualquier impacto adverso futuro e interrupción. Como tal, la evaluación ambiental y social para el proyecto HSR no se ha completado y el nivel de cumplimiento con las Normas de Desempeño de IFC no puede juzgarse completamente con los resultados actuales: varios estudios adicionales, programas, medidas de mitigación y revisiones independientes, en línea con las Normas de Desempeño de IFC, se hubieran realizado si el proyecto hubiera avanzado”.⁶

Supervisión de IFC

En septiembre de 2017, IFC completó una revisión combinada del informe de supervisión *in situ* y del AEPR 2016 del Fondo. Al elaborar este informe, IFC realizó una visita de supervisión a la oficina del Fondo en la Ciudad de Nueva York, y una visita a una inversión del Fondo en El Salvador.

El objetivo de las visitas de supervisión *in situ* de IFC era: (a) evaluar la implementación del SGAS del Fondo; (b) verificar la implementación con una visita *in situ* a una inversión del Fondo; (c) obtener información actualizada sobre el desempeño ambiental y social de la cartera del Fondo; y (d) evaluar el desempeño ambiental y social del Fondo.

IFC revisó los procedimientos del SGAS del Fondo y señaló que detalla los pasos y las responsabilidades del Fondo durante todo el ciclo de inversión. Las debidas diligencias ambiental y social del Fondo son elaboradas por consultores externos locales e internacionales con base en los requisitos de la ley nacional y las Normas de Desempeño de IFC. El Fondo realiza visitas *in situ* a todos los proyectos y, en algunos casos, contrata a un consultor externo para monitorear la implementación del plan de acción ambiental y social a nivel de proyecto.

Como parte de su informe de supervisión *in situ*, IFC visitó un proyecto del Fondo en El Salvador y completó una revisión documental de un proyecto del Fondo en México. IFC resumió el desempeño de ambos proyectos (preparación e implementación) con referencia a las Normas de Desempeño de IFC. Con respecto al proyecto en El Salvador, IFC declaró que verificó que el proyecto tenía un SGAS con personal capacitado para implementarlo. Con respecto al proyecto en México, basándose en las discusiones con el Fondo y la revisión de los informes de los consultores externos, IFC señaló que la mayoría de los elementos del PAAS se habían implementado y solo algunos elementos menores estaban pendientes.

El informe de supervisión *in situ* de IFC incluyó un resumen del proyecto Hidro Santa Rita desde el desarrollo inicial del proyecto hasta su estado en ese momento (abril de 2017), señalando que el proyecto permanecía en espera y que continuaban los problemas sociales en la región de Alta Verapaz.

Con base en estas actividades de supervisión, IFC recomendó mejoras en el SGAS del Fondo, que incluía lo siguiente:

⁶ FMO, 2017, Declaración pública sobre Hidroeléctrica Santa Rita, disponible en <http://bit.ly/2QJNYdW>.

- Actualizar los procedimientos de su SGAS para registrar el enfoque del Fondo para llevar a cabo la debida diligencia ambiental y social y monitoreo de proyectos;
- Implementar un sistema a nivel del Fondo para registrar y responder a las comunicaciones externas (como reclamos sobre los proyectos que está financiando);
- Completar un informe de monitoreo, al menos anualmente, para la inversión en El Salvador; e
- Incluir evaluaciones de riesgos contextuales como parte de la debida diligencia ambiental y social y el monitoreo del Fondo.

IFC concluyó que el SGAS del Fondo y su implementación eran satisfactorios. El SGAS se actualizó a 2-Satisfactorio.

En abril de 2018, IFC completó su revisión del AEPR 2017 del Fondo. IFC señaló que el Fondo había implementado satisfactoriamente las recomendaciones de IFC con respecto al SGAS, tal como se describió anteriormente. El SGAS se mantuvo en 2-Satisfactorio.

En julio de 2019, IFC completó una revisión del AEPR 2018 del Fondo. La revisión de IFC consideró (a) los datos actualizados de desempeño ambiental y social; (b) tres llamadas con el funcionario ambiental y social del Fondo; (c) la revisión y los comentarios de IFC sobre un SGAS preparado por el Fondo; y (d) la revisión de una EISA elaborada para una posible inversión del Fondo. Con base en la información disponible, IFC concluyó que los aspectos ambientales y sociales del Fondo se estaban gestionando adecuadamente.

Ni el informe de supervisión in situ de IFC ni la AEPR revisa el documento de la acción de IFC con respecto al proyecto HSR. Durante esta fase de monitoreo de la CAO, IFC señaló a la CAO que se reunió con algunos representantes de las comunidades alrededor de Santa Rita y que IFC sigue abierta a este tipo de diálogo.

En diciembre de 2018, el Fondo informó a IFC que posee casi el 100 por ciento de HSR y que HSR continúa siendo el propietario del terreno, permisos y ciertos derechos de paso necesarios para construir el proyecto.

Actualización del demandante

La CAO habló con los reclamantes y sus representantes durante la preparación de este informe de monitoreo. Los reclamantes afirman que la construcción de HSR sigue detenida. Continúan planteando preocupaciones sobre los impactos residuales del proyecto, en particular, el estado de las tierras del proyecto y la criminalización de los líderes de la oposición. Los reclamantes solicitan que las tierras del proyecto sean devueltas a las comunidades para que sean administradas por las autoridades ancestrales y que el proyecto se cancele definitivamente. Los reclamantes no saben si el Fondo procurará continuar con el proyecto. Les preocupa lo que pueda sucederle a las tierras del proyecto si HSR se vende a otro desarrollador de proyectos. Los reclamantes sostienen que la división comunitaria entre los partidarios y los que se oponen al proyecto continúa hasta hoy. Afirman que esto se debe a un proceso de consulta deficiente. Los demandantes señalan que órdenes de arresto contra los opositores al proyecto siguen pendientes.

Estado del proyecto

A partir de septiembre de 2018, el Ministerio de Energía y Minas de Guatemala enumera el proyecto HSR como un proyecto hidroeléctrico autorizado "en construcción".⁷

Conclusión

IFC realizó su inversión en el Fondo en 2012. Desde entonces, y según reconoció la CAO en sus informes de monitoreo de su Auditoría de una Muestra de Inversiones de IFC en Terceros Intermediarios Financieros,⁸ IFC ha fortalecido sus procedimientos internos para evaluar y supervisar las inversiones de intermediarios financieros. Con respecto a los fondos de capital privado, en su respuesta al informe de investigación de la CAO, IFC observó que ha mejorado la selección de fondos, la divulgación y supervisión de los subproyectos de los fondos, los requisitos legales relativos al incumplimiento ambiental y social y análisis de riesgos contextuales. Sin embargo, la respuesta de IFC no se comprometió a tomar ninguna medida con su cliente con respecto a los problemas planteados por los reclamantes a nivel de proyecto.

Desde la finalización del informe de investigación de la CAO, IFC ha completado informes de supervisión que documentan las visitas de IFC al Fondo, una inversión del Fondo en El Salvador y la revisión de los AEPR del Fondo de 2016, 2017 y 2018. Con base en estas actividades de supervisión, IFC ha determinado que el desempeño ambiental y social del Fondo ha mejorado y ahora es satisfactorio.

Desde la publicación del informe de investigación de la CAO, IFC no ha documentado el compromiso con el Fondo con relación al proyecto HSR, o cuestiones relacionadas con los impactos del proyecto planteados en el reclamo. En este contexto, la CAO señala que: (a) los reclamantes continuaron afirmando que los impactos residuales del proyecto siguen sin abordarse; y (b) el Fondo posee una participación de control en el proyecto. Si bien la documentación de supervisión de IFC resume la historia del proyecto HSR y el reclamo ante la CAO, IFC no ha supervisado adecuadamente el Fondo para garantizar que ha evaluado los impactos residuales del proyecto y, según corresponda, minimizado, compensado o corregido dichos impactos en consonancia con la Política de Sostenibilidad de IFC (párr. 6) y la Norma de Desempeño 1 (párrafos 4 y 14).

Dado que ni la respuesta ni las actividades de supervisión de IFC hasta la fecha brindan seguridad de que el Fondo ha evaluado y, según corresponda, abordado los impactos residuales del proyecto HSR en consonancia con las Normas de Desempeño de IFC, la CAO mantendrá la investigación abierta para continuar monitoreando y planea emitir un informe de seguimiento a más tardar en julio de 2020.

⁷ Ministerio de Energía y Minas, Autorizaciones definitivas para la instalación de centrales hidroeléctricas otorgadas, 28 de septiembre de 2018, disponible en <http://bit.ly/2ERuFuw>.

⁸ CAO, informes de auditoría y monitoreo de cumplimiento de las inversiones de IFC en el sector financiero, disponible en <http://bit.ly/2HVJTkc>.

Anexo A: Resumen de los resultados de la investigación

RESULTADOS DE LA CAO
<p>Revisión de IFC previa a la inversión y medidas de mitigación de riesgos</p> <ul style="list-style-type: none">- IFC clasificó adecuadamente la inversión como F11 (alto riesgo ambiental y social) y exigió que el Fondo asegurara que los proyectos que apoyaba eran operados de acuerdo con las Normas de Desempeño.- La revisión ambiental y social de IFC de su inversión en el Fondo no fue proporcional al riesgo.- Dado el alto perfil de riesgo ambiental y social de las posibles inversiones del Fondo y la limitada capacidad del cliente, el marco que IFC negoció para la revisión de los proyectos del Fondo se limitó a la capacidad del especialista ambiental y social "para determinar si la implementación del SGAS del cliente [fue] sólida" según requieren los procedimientos de revisión ambientales y sociales 7.2.10.
<p>Revisión de la debida diligencia ambiental y social de IFC del Proyecto HSR</p> <ul style="list-style-type: none">- IFC no identificó las deficiencias en la evaluación ambiental y social del proyecto en comparación con las buenas prácticas internacionales de la industria y los requisitos de las Normas de Desempeño, en particular:- IFC no se aseguró de que el Fondo hubiera evaluado adecuadamente los posibles impactos en el agua y el riesgo de seguridad de la presa asociado con el proyecto, particularmente dado el cambio en el tamaño de la central y la presa.- IFC no tomó las medidas adecuadas para asegurarse de que el proyecto cumpliera con los requisitos de consulta y divulgación de IFC.- La revisión de IFC no fue suficiente para garantizar que el Fondo haya evaluado correctamente la aplicación de la Norma de Desempeño 7 al proyecto, en particular el requisito de libre consentimiento previo por escrito para los proyectos que impactan las tierras y los recursos naturales de utilización tradicional o consuetudinaria.- IFC no se aseguró de que el Fondo hubiera evaluado adecuadamente el posible desplazamiento económico como resultado del proyecto.- La revisión de IFC del proceso de debida diligencia ambiental y social no fue suficiente para garantizar que el Fondo hubiera aplicado correctamente sus requisitos ambientales y sociales al proyecto.
<p>Supervisión de IFC posterior a la revisión del proceso de debida diligencia ambiental y social</p> <ul style="list-style-type: none">- La supervisión de IFC no proporcionó suficiente evidencia para concluir que el Fondo estaba aplicando correctamente los requisitos ambientales y sociales de IFC al proyecto.- Dado el conflicto en curso en torno al proyecto y las persistentes preocupaciones acerca de los impactos locales, IFC requirió supervisión adicional, particularmente en relación con: (i) la adecuación de las evaluaciones ambientales y sociales adicionales requeridas por el PAAS del proyecto; (ii) la decisión de no aplicar el CLPI al proyecto; y (iii) el plan de gestión de seguridad del cliente.