
EVALUACIÓN INICIAL SOBRE CUMPLIMIENTO: RESUMEN DE LOS RESULTADOS

Inversión de IFC en Hidromaule, Chile

Proyecto n.º 25568

Reclamación 01

Hidromaule S.A. (la “empresa”) es una empresa de generación de energía hidroeléctrica propiedad de un consorcio ítalo-chileno. Lircay, el proyecto inicial de Hidromaule, es una central hidroeléctrica de pasada de 20 megavatios (MW) ubicada en el río Lircay, a aproximadamente 30 kilómetros al noreste de la ciudad de Talca, en la VII Región de Chile. La infraestructura necesaria para el proyecto Lircay incluye una estructura de desvío en el Canal Maule Norte Bajo, un canal de aducción de 2950 metros de longitud para transportar las aguas desviadas hasta un punto sobre la casa de máquinas, un conducto forzado de acero de 520 metros de longitud hasta la casa de máquinas, y una casa de máquinas con dos grupos turbogeneradores con una capacidad de 9,7 MW cada uno.

El costo total del proyecto se estimó en US\$23,3 millones. La inversión de IFC consiste en un préstamo por cuenta propia (préstamo A) de US\$6,2 millones, un préstamo sindicado (préstamo B) de US\$10 millones y un préstamo subordinado (préstamo C) por cuenta propia de US\$3,5 millones. La Junta de Directores de IFC aprobó la inversión en junio de 2007 e IFC realizó cinco desembolsos para el proyecto entre agosto de 2007 y septiembre de 2008.

El 28 de octubre de 2014, una persona de la zona presentó una reclamación en nombre propio, de sus hermanos y de dos primos (los “reclamantes”) ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), en la que planteaban que ellos habían resultado perjudicados por la adquisición de tierras que la empresa realizó para el proyecto Lircay. Los reclamantes afirman que no recibieron una compensación apropiada por el valor de su tierra y que existieron irregularidades en esa adquisición y en la tramitación de los permisos ambientales.

La parcela de tierra en cuestión pertenecía a los abuelos de los reclamantes. Existen aproximadamente 120 herederos y los reclamantes pertenecen a dos ramas de la familia. Parte del proyecto Lircay está emplazado en dicha parcela de tierra. Los reclamantes afirman que no recibieron un precio justo por sus derechos de propiedad sobre la tierra en 2010, y dos de ellos, que no vendieron y que aún afirman poseer derechos sobre la tierra, declaran que la empresa nunca ofreció un precio justo.

El propósito de una evaluación inicial sobre cumplimiento emprendida por la CAO es determinar si se requiere una investigación sobre el desempeño ambiental y social de IFC en respuesta a una reclamación. Al decidir si iniciar una investigación, la CAO analiza factores como la magnitud de las cuestiones ambientales y sociales planteadas en una reclamación, los resultados de los exámenes preliminares del desempeño ambiental y social de IFC en relación con dichas cuestiones y un examen más general para determinar si una investigación sobre cumplimiento es la respuesta apropiada.

En este caso, no se desprende de la información analizada por la CAO que el litigio sobre tierras planteado en la reclamación indique preocupaciones sustanciales sobre los posibles resultados ambientales y sociales del proyecto ni asuntos de importancia sistémica para IFC que ameriten una investigación según lo enunciado en las Directrices Operacionales de la CAO. La CAO por tanto ha decidido cerrar el caso evaluado. Al arribar a esta conclusión, la CAO no se pronuncia sobre las cuestiones de fondo de ningún litigio en curso entre los reclamantes y el cliente de IFC.

Acerca de la CAO

La misión de la CAO consiste en actuar como mecanismo de recurso independiente, justo, confiable y eficaz e intensificar la responsabilidad ambiental y social de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La CAO es una oficina independiente y su titular rinde cuentas directamente al presidente del Grupo Banco Mundial. La CAO responde a las reclamaciones presentadas por las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo emprendidos por las dos instituciones de fomento del sector privado del Grupo Banco Mundial: IFC y MIGA.

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

Índice

Siglas.....	5
I. Reseña del proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento.....	6
II. Antecedentes.....	7
Inversión.....	7
Reclamación y evaluación de la CAO.....	7
III. Análisis	8
Marco de políticas de IFC.....	8
<i>Políticas y procedimientos aplicables</i>	8
<i>Norma de Desempeño 5</i>	8
Análisis y supervisión del proyecto por IFC	9
<i>Requisitos</i>	9
<i>Ciclo del proyecto</i>	10
<i>Conclusiones</i>	11
IV. Decisión.....	11

Siglas

Sigla	Definición
CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
ESRP	Procedimiento de Examen Ambiental y Social
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
MW	Megavatio

I. Reseña del proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento

Cuando la CAO recibe una reclamación referida a un proyecto de IFC o MIGA, dicha reclamación es derivada para ser sometida a evaluación. Si la CAO concluye que las partes no están dispuestas a llegar a una solución facilitada —o no pueden hacerlo—, el caso es transferido a la función de cumplimiento de la CAO para una evaluación inicial y potencial investigación.

Una evaluación inicial sobre cumplimiento también puede realizarse por iniciativa de la vicepresidencia de la CAO, la administración superior de IFC o MIGA, o el presidente del Grupo Banco Mundial.

El énfasis de la función de cumplimiento de la CAO se pone en IFC y MIGA y no en sus clientes. Este principio se aplica a todas las actividades comerciales de IFC, incluidas las relacionadas con el sector real, los mercados financieros y los servicios de asesoría. La CAO evalúa de qué manera IFC o MIGA se ha asegurado del desempeño de su actividad comercial o de asesoría, así como de si los resultados de dicha actividad o asesoría se ajustan al propósito de las disposiciones normativas pertinentes. En muchos casos, sin embargo, para evaluar el desempeño de un proyecto y la ejecución por parte de IFC o MIGA de las medidas para cumplir los requisitos pertinentes, será necesario que la CAO examine las acciones del cliente y verifique los resultados sobre el terreno.

Para determinar si corresponde iniciar una investigación sobre cumplimiento, la CAO en primer lugar realiza una evaluación inicial. El objetivo del proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento es garantizar que solo se investiguen los proyectos cuyos resultados ambientales y sociales generan una preocupación significativa o que presentan cuestiones de importancia sistémica para IFC o MIGA.

Para orientar el proceso de evaluación inicial, la CAO aplica diversos criterios básicos que permiten estudiar la utilidad de realizar una investigación sobre cumplimiento, y con ellos procura establecer lo siguiente:

- Si hay indicios de resultados ambientales y sociales adversos potencialmente significativos, sean estos actuales o futuros.
- Si hay señales que indiquen que IFC o MIGA no han cumplido o no han aplicado adecuadamente una política o algún otro criterio de evaluación.
- Si hay pruebas de que las disposiciones de IFC o MIGA no han logrado brindar un nivel de protección adecuado, se hayan cumplido o no.

Durante la evaluación, la CAO mantendrá conversaciones con el equipo de IFC o MIGA que esté trabajando en el proyecto en cuestión y con otras partes interesadas. Con ello busca comprender los criterios que IFC o MIGA ha empleado para asegurar el buen desempeño del proyecto, el modo en que se ha asegurado de que se cumpliera con esos criterios, la manera en que se ha cerciorado de que dichas disposiciones brindarían un nivel adecuado de protección y, en términos más generales, si la investigación sobre cumplimiento es la respuesta apropiada. Una vez que la CAO concluye la evaluación inicial sobre cumplimiento, puede cerrar el caso o bien iniciar una investigación sobre cumplimiento de IFC o MIGA.

Luego de que la CAO concluye la evaluación inicial, informará por escrito sobre los resultados a IFC o MIGA, al presidente del Grupo Banco Mundial y a su Directorio Ejecutivo. Si la evaluación se inició a partir de un caso derivado por la función de resolución de conflictos de la CAO, se informará también por escrito al reclamante. Se publicará un resumen de todos los resultados de la evaluación inicial. Si, como resultado de la investigación inicial sobre cumplimiento, la CAO decide dar inicio a una investigación sobre cumplimiento, preparará los términos de referencia para dicha investigación de acuerdo con sus Directrices Operacionales.

II. Antecedentes

Inversión

Según el resumen de IFC sobre la inversión propuesta¹, Hidromaule S.A. (la “empresa”) es una empresa de generación hidroeléctrica propiedad de un consorcio ítalo-chileno. Lircay, el proyecto inicial de Hidromaule, es una central hidroeléctrica de pasada de 20 megavatios (MW) ubicada en el río Lircay, a aproximadamente 30 kilómetros al noreste de la ciudad de Talca, en la VII Región de Chile. El proyecto hidroeléctrico Lircay (el “proyecto”) aprovecha los derechos de agua de la Asociación Canal Maule, un grupo de irrigación de larga data formado principalmente por medianos y pequeños agricultores y que cuenta con unos 2200 accionistas.

Según IFC, el proyecto Lircay es posible gracias al excedente de agua durante los períodos húmedos del año y como resultado del relieve topográfico del Maule Norte Bajo ubicado en la confluencia de los ríos Corel y Lircay. La infraestructura necesaria para el proyecto Lircay incluye una estructura de desvío en el Canal Maule Norte Bajo, un canal de aducción de 2950 metros de longitud para transportar las aguas desviadas hasta un punto sobre la casa de máquinas, un conducto forzado de acero de 520 metros de longitud hasta la casa de máquinas, y una casa de máquinas con dos grupos turbogeneradores con una capacidad de 9,7 MW cada uno.

El costo total del proyecto se estimó en US\$23,3 millones. La inversión de IFC consiste en un préstamo por cuenta propia (préstamo A) de US\$6,2 millones, un préstamo sindicado (préstamo B) de US\$10 millones y un préstamo subordinado (préstamo C) por cuenta propia de US\$3,5 millones.

La Junta de Directores de IFC aprobó la inversión en junio de 2007 e IFC realizó cinco desembolsos para el proyecto entre agosto de 2007 y septiembre de 2008.

Reclamación y evaluación de la CAO

El 28 de octubre de 2014, una persona de la zona presentó una reclamación en nombre propio, de sus hermanos y de dos primos (los “reclamantes”) ante la CAO, en la que planteaban que ellos habían resultado perjudicados por la adquisición de tierras que la empresa realizó para el proyecto Lircay. Los reclamantes afirman que no recibieron una compensación apropiada por el valor de sus derechos sobre las tierras y que existieron irregularidades en esa adquisición y en la tramitación de los permisos ambientales.

La parcela de tierra en cuestión pertenecía a los abuelos de los reclamantes. Existen aproximadamente 120 herederos y los reclamantes pertenecen a dos ramas de la familia. Parte del proyecto Lircay está emplazado en dicha parcela de tierra. Los reclamantes afirman que no recibieron un precio justo por sus derechos de propiedad sobre la tierra en 2010, y dos de ellos, que no vendieron y que aún afirman poseer derechos sobre esas tierras, declaran que la empresa nunca ofreció un precio justo.

Según lo enunciado en el informe de evaluación de la CAO, los reclamantes expresaron su insatisfacción respecto de la forma en que la empresa llevó adelante el proceso de adquisición de derechos sobre la tierra, particularmente debido a su escaso nivel de instrucción y alfabetización, la precaria comprensión de la información jurídica y las limitadas capacidades de negociación². Los reclamantes también afirman que faltó información sobre la forma en que se valuó la propiedad y que fueron presionados a vender bajo amenaza de demanda judicial. Por otra parte, la empresa expresó frustración ante lo que consideró una falta de reconocimiento por

¹ Resumen de IFC sobre la inversión propuesta, febrero de 2007, <http://goo.gl/kPDPQ3>

² Informe de evaluación de la CAO, Hidromaule-01, <http://goo.gl/jpyPOG>

parte de los reclamantes del prolongado y complejo proceso de adquisición que había llevado adelante. El informe de evaluación de la CAO también indicó que la empresa estaba convencida de haber ofrecido un precio justo y de que los reclamantes habían sido informados debidamente sobre el proceso de adquisición.

III. Análisis

En esta sección se enuncian las políticas y procedimientos ambientales y sociales de IFC en lo concerniente al proyecto. Luego se analiza el desempeño de IFC en función de dichas normas durante la preparación y ejecución del proyecto y en el contexto de las cuestiones planteadas por los reclamantes.

Marco de políticas de IFC

Políticas y procedimientos aplicables

La inversión de IFC en la empresa se efectuó en el contexto de su Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental (la “política de sostenibilidad”) y las Normas de Desempeño de 2006, conjuntamente denominadas Marco de Sostenibilidad. En su política de sostenibilidad, IFC declara que trata de “asegurar que los proyectos que financia sean operados de manera consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño” (párr. 5).

IFC implementa los compromisos establecidos en la política de sostenibilidad a través de su Procedimiento de Examen Social y Ambiental (ESRP), el cual es actualizado de forma periódica. La inversión en Hidromaule se aprobó durante la vigencia de la versión 1.0³ del ESRP y fue supervisada conforme a las versiones actualizadas subsiguientes de dicho procedimiento.

Norma de Desempeño 5

Los requisitos para la adquisición de tierras destinadas a proyectos financiados por IFC se encuentran establecidos en la Norma de Desempeño 5 sobre adquisición de tierras y reasentamiento involuntario.

Los objetivos de la Norma de Desempeño 5 subrayan la importancia de “los impactos sociales y económicos adversos derivados de la adquisición o de las restricciones en su uso: (i) proporcionando compensación por la pérdida de activos a costo de reposición y (ii) garantizando que las actividades de reasentamiento se lleven a cabo con una apropiada divulgación de información, consulta y participación informada de las personas afectadas”.

En relación con las cuestiones planteadas en la reclamación, la Norma de Desempeño 5 insta a los “clientes a que adquieran los derechos a la tierra mediante acuerdos negociados, en la medida de lo posible, incluso si tienen los medios legales para obtener acceso a la tierra sin el consentimiento del vendedor” (párr. 3). Sin embargo, los requisitos de la Norma de Desempeño 5 se aplican cuando el comprador puede “recurrir a la expropiación [...] si fracasan las negociaciones con el vendedor” (párr. 1). En este contexto, la Norma de Desempeño 5 estipula que los acuerdos negociados pueden lograrse brindando “una compensación justa y apropiada” y “mitigando los riesgos de asimetría de la información y de poder de negociación” (párr. 3).

³ Procedimiento de Examen Social y Ambiental de IFC, versión 1.0 del 30 de abril de 2006.

La Norma de Desempeño 5 se aplica tanto al desplazamiento físico como al económico. Por desplazamiento físico se entiende aquel desplazamiento que ocurre cuando “las personas que viven en la zona del proyecto tienen que mudarse a otro lugar”, mientras que el desplazamiento económico ocurre cuando “la adquisición de tierras para el proyecto ocasione pérdida de ingresos o de medios de subsistencia, independientemente de que se desplace físicamente o no a las personas afectadas” (párr. 16 y 20).

En caso de desplazamiento (ya sea físico o económico), el cliente deberá ofrecer a las personas y comunidades desplazadas “compensación por la pérdida de activos valorados al costo total de reposición y otra asistencia para ayudarles [...] a restablecer su nivel de vida” (párr. 8). Las “normas para la compensación” deben ser “transparentes” (*Ibíd.*). En los casos de acuerdos negociados como los especificados en la Norma de Desempeño 5, el cliente compensará “de manera expedita a las personas económicamente desplazadas por la pérdida de activos o de acceso a los activos, por el valor total de reposición” (párr. 20).

En el contexto de la discusión que sigue, es importante advertir que la reclamación se relaciona exclusivamente con la compensación por los derechos de titularidad sobre un activo (la tierra) y no con el desplazamiento físico ni los impactos sobre los medios de subsistencia que dependen de la tierra.

Análisis y supervisión del proyecto por IFC

Al financiar un proyecto, en primer lugar IFC realiza una evaluación inicial para determinar el pleno potencial comercial, los riesgos y las oportunidades asociados a la inversión. Una vez que el proyecto es aprobado y que IFC ha invertido en un cliente, la inversión es supervisada durante todo el ciclo del proyecto para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el convenio de préstamo, y de las políticas y normas de IFC pertinentes. La presente evaluación inicial de la CAO se centra en el desempeño de IFC en estas dos etapas del ciclo del proyecto debido a su pertinencia a las cuestiones planteadas por los reclamantes y, de manera más específica, en relación con la aplicación de los requisitos de la Norma de Desempeño 5.

Requisitos

Conforme a lo dispuesto por la política de sostenibilidad, el examen social y ambiental de IFC debe ser “proporcional a la naturaleza y la dimensión del proyecto y adecuado al nivel de riesgos e impactos sociales y ambientales” (párr. 13). Al efectuar el examen social y ambiental, IFC considera los riesgos sociales y ambientales evaluados por el cliente y “el compromiso y la capacidad del cliente” para gestionar dichos riesgos (párr. 15). IFC además considera la trayectoria del cliente en materia ambiental y social⁴. Según uno de los principios fundamentales de la política de sostenibilidad, “IFC únicamente financia actividades de inversión cuando se espera que cumplan los requisitos de las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo” (párr. 17).

IFC debe también supervisar el desempeño del cliente en materia ambiental y social durante todo el ciclo de la inversión. Conforme a lo estipulado en el ESRP, el propósito de la supervisión social y ambiental consiste en desarrollar y conservar la información necesaria para evaluar el estado de cumplimiento de las Normas de Desempeño y del Plan de Acción Ambiental y Social⁵. Una fuente clave de información para la supervisión de un proyecto es el informe anual de seguimiento ambiental y social elaborado del cliente. Cuando IFC toma conocimiento de que el cliente no cumple sus compromisos ambientales y sociales según lo estipulado, la Corporación “colaborará

⁴ ESRP 3, párr. 3.2.3, versión 1, abril de 2006.

⁵ ESRP 6, párr. 1, versión 5, 16 de agosto de 2010.

con él para subsanarlo, y si esto no ocurriera, la IFC ejercerá sus derechos y recursos pertinentes, según corresponda” (política de sostenibilidad, párr. 26).

Ciclo del proyecto

En un primer análisis del proyecto, IFC identificó como un posible riesgo el proceso de adquisición de tierras. En consecuencia, en enero de 2006, IFC y la empresa acordaron un Plan de Acción Ambiental y Social según el cual la empresa debía desarrollar los procedimientos para indemnizar a las personas por el desplazamiento económico ocasionado por la construcción de la línea de transmisión, de acuerdo con los requisitos de la Norma de Desempeño 5, y presentar dichos procedimientos a IFC⁶.

En relación con el terreno necesario para el emplazamiento principal del proyecto, en el resumen del examen social y ambiental previo a la inversión publicado por IFC⁷ se destaca la importancia del proceso de adquisición de tierras y se señala que la política de la empresa consistía en adquirir, siempre que fuera posible, los derechos sobre las tierras a través de acuerdos amistosos con los propietarios. A la vez, IFC observó que la empresa podía recurrir a la expropiación o la imposición de servidumbres mediante la aplicación de la ley en caso de que las negociaciones con los propietarios fracasaran. En el resumen del examen social y ambiental se señala que el 92 % de los derechos sucesorios a las tierras propiedad de los miembros de la comunidad de herederos ya había sido adquirido por la empresa. El resumen además observa que la persona que había vivido en esas tierras durante 25 años y que tenía la “posesión material” de la propiedad ya había vendido a la empresa sus derechos sucesorios, permitiéndole así a esta última asegurarse la posesión de la propiedad. Se presumía que la adquisición de los derechos de los restantes herederos a la tierra se resolvería mediante la continuación de las negociaciones.

Tras la aprobación de la Junta de Directores, en junio de 2007 se firmaron los acuerdos legales para la inversión⁸. Dichos acuerdos incorporaban los requisitos para que el cliente cumpliera tanto con las Normas de Desempeño como con el Plan de Acción Ambiental y Social. IFC también le exigía a la empresa proporcionar, a través de sus informes anuales de seguimiento ambiental y social, información sobre el estado de su programa de adquisición de tierras, incluidas las constancias de que se había otorgado una compensación de acuerdo a lo estipulado en la Norma de Desempeño 5. IFC efectuó cinco desembolsos para el proyecto entre agosto de 2007 y septiembre de 2008⁹.

Comenzando por su análisis del primer informe anual de seguimiento ambiental y social de 2009 y con cada actividad de supervisión subsiguiente, IFC solicitó información adicional sobre el proceso de adquisición de tierras de la empresa y sus resultados, poniendo énfasis en las líneas de transmisión. Dicha información fue solicitada para aportar las garantías de que las tierras habían sido compradas conforme a negociaciones de buena fe y en cumplimiento de la Norma de Desempeño 5. Sin embargo, IFC no tomó otras medidas en relación con este asunto, pues observó que no existían evidencias de ninguna causa legal iniciada contra el cliente ni ningún otro indicio que sugiriera que el proceso de adquisición de tierras hubiera perjudicado a los propietarios.

En virtud del material estudiado en esta evaluación inicial sobre cumplimiento, se desprende que IFC tomó conocimiento de las cuestiones específicas planteadas por los reclamantes a través de una carta enviada en junio de 2014 por un representante de los reclamantes. Luego de dicha

⁶ La CAO advierte que el Plan de Acción Ambiental y Social para este proyecto no fue divulgado en el sitio web de IFC según lo exigido por la Política de Acceso a la Información de IFC (2006, párr. 13).

⁷ Resumen del examen social y ambiental de IFC, febrero de 2007, <http://goo.gl/6w9olq>.

⁸ Resumen de IFC sobre la inversión propuesta, febrero de 2007, <http://goo.gl/kPDPQ3>.

⁹ *Ibíd.*

carta, IFC se contactó con el cliente y este le envió una respuesta detallada sobre las cuestiones planteadas en la carta.

Conclusiones

IFC consideró el planteamiento del cliente respecto de la adquisición de tierras como parte de su examen ambiental y social del proyecto previo a la inversión, a partir del cual concluyó que su cliente había adquirido o adquiriría la mayor parte de las tierras necesarias a través de acuerdos negociados. Si bien la adquisición de tierras no se consideró un riesgo importante, IFC incorporó en los acuerdos legales y en el Plan de Acción Ambiental y Social para el proyecto requisitos fundados en la Norma de Desempeño 5. Sin embargo, sobre la base de la información disponible, la CAO no puede determinar con certeza de qué manera IFC se aseguró de que el planteamiento del cliente para la adquisición de tierras mediante acuerdos negociados cumplía los requisitos de la Norma de Desempeño 5. No obstante, el éxito del cliente en arribar a acuerdos negociados con los propietarios de las tierras se menciona en diversas ocasiones y parece haberle dado a IFC la confianza de que se ofrecía un precio de mercado justo.

IV. Decisión

El propósito de una evaluación inicial sobre cumplimiento emprendida por la CAO es determinar si se requiere una investigación sobre el desempeño ambiental y social de IFC en respuesta a una reclamación. Al decidir si iniciar una investigación, la CAO analiza factores como la magnitud de las cuestiones ambientales y sociales planteadas en una reclamación, los resultados de los exámenes preliminares del desempeño ambiental y social de IFC en relación con dichas cuestiones y un examen más general para determinar si una investigación sobre cumplimiento es la respuesta apropiada.

En este caso, no es evidente que el litigio sobre tierras planteado en la reclamación indique preocupaciones sustanciales sobre los posibles resultados ambientales y sociales del proyecto ni asuntos de importancia sistémica para IFC que ameriten una investigación sobre cumplimiento según lo enunciado en las Directrices Operacionales de la CAO. La CAO por tanto ha decidido cerrar el caso evaluado. Al arribar a esta conclusión, la CAO no se pronuncia sobre las cuestiones de fondo de ningún litigio en curso entre los reclamantes y el cliente de IFC.