

CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

AL INFORME DE INVESTIGACIÓN DE LA CAO SOBRE CUMPLIMIENTO

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**CORPORACIÓN INTERAMERICANA PARA EL
FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA S. A.
(PROYECTO NÚM. 26031)**

23 de abril de 2020

SIGLAS, ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS

CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
CIFI	Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura, S. A.
DDAS	diligencia debida en materia ambiental y social
HSC	Hidro Santa Cruz S. A.
IFC	Corporación Financiera Internacional
MW	Megavatio
Norfund	Fondo Noruego de Inversión para Países en Desarrollo
SGAS	Sistema de gestión ambiental y social
USD	dólares estadounidenses

RESUMEN

Introducción

- i. La Administración está consternada por los desafortunados hechos ocurridos en Santa Cruz Barillas (Guatemala). Un pequeño proyecto hidroeléctrico que tenía por objeto llevar energía renovable a una de las partes más pobres del país quedó envuelto en un conflicto; incluso se produjeron episodios de violencia en la comunidad, lo que dio origen a la imposición del estado de sitio por las fuerzas del Gobierno. Hubo numerosos arrestos y detenciones. Dos personas murieron en incidentes separados: un miembro de la comunidad y un soldado. Y, finalmente, el proyecto, que podría haber generado, a bajo costo y sin emisiones de carbono, la electricidad que tanto se necesita en esa región empobrecida, nunca se construyó.
- ii. IFC era inversionista indirecto en este proyecto hidroeléctrico a través de su inversión de 2008 en la Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura S. A. (CIFI), una institución financiera no bancaria dedicada a otorgar financiamiento para pequeños y medianos subproyectos de infraestructura en toda la región de América Latina y el Caribe. Las enseñanzas que ha dejado este difícil caso son serias, tanto para la actividad de IFC con intermediarios financieros como para el enfoque de IFC en los contextos frágiles, violentos y en conflicto. Una comunicación y un acercamiento con los grupos de interés más acertados habrían permitido comprender mejor el contexto local. La Administración reconoce la importante contribución de los reclamantes que sacaron a la luz estas cuestiones y la colaboración de la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) en este caso.
- iii. En el Informe de Investigación de la CAO sobre cumplimiento (informe de la CAO) se detallan las inquietudes de los reclamantes respecto a los impactos no resueltos que el proyecto hidroeléctrico propuesto ha tenido para la comunidad, como la escalada del conflicto social, la muerte de un miembro de la comunidad y la detención de otros en relación con los disturbios. También señala que el acceso de la comunidad sigue limitado por una cerca perimetral que rodea el sitio del proyecto que fue abandonado.
- iv. La Administración siente gran empatía frente a esas inquietudes y valora positivamente que los incidentes y las alegaciones relativas al estado de sitio hayan sido investigadas y examinadas por los órganos de derechos humanos competentes de las Naciones Unidas y de Guatemala. La muerte de un miembro de la comunidad resulta especialmente deplorable y debe ser investigada por el sistema judicial guatemalteco. La Administración entiende que la cuestión del acceso restringido parece haber sido solucionada desde la publicación del informe de la CAO, ya que evidencias fotográficas recientes indican que la comunidad puede acceder al sitio que era del proyecto y lo utilizar.
- v. IFC ha aprendido de su inversión en CIFI y continuará modificando sus prácticas y procedimientos para mejorar la aplicación de las Normas de Desempeño a futuro en lo que se refiere a sus clientes que son intermediarios financieros . Desde el 2008, cuando se invirtió en CIFI, IFC ha introducido importantes mejoras en su enfoque con intermediarios financieros , las principales de las cuales se enumeran a continuación:

- Ampliación de la clasificación de riesgos ambientales y sociales de los intermediarios financieros de categoría uno a categoría tres.
 - Más selectividad en las inversiones de capital en intermediarios financieros.
 - Mayor atención a los préstamos cuyos fondos tengan un uso específico cuando haya riesgos ambientales y sociales involucrados.
 - Intensificación del monitoreo de la cartera de intermediarios financieros.
 - Fortalecimiento de actividades de capacitación de los clientes intermediarios financieros que inviertan en actividades de alto riesgo.
 - Aumento del número de personal y consultores del IFC especializados en temas ambientales y sociales enfocados en trabajar con intermediarios financieros, de 5 puestos de tiempo completo en el 2008 a unos 30 en la actualidad.
- vi. Los temas relacionados a la inversión de IFC en CIFI son amplios y complejos. La respuesta de la Administración se enfoca en las conclusiones y las observaciones presentadas en el informe de la CAO y tiene, por eso, un alcance limitado. De conformidad con el proceso de la CAO vinculado a cumplimiento, la respuesta de la Administración se centra, en gran medida, en la observancia, por parte de IFC, de las políticas y los procedimientos de la Corporación aplicables en el momento de la inversión en CIFI. También describe detalladamente las importantes mejoras en el enfoque y las prácticas de IFC introducidas desde que se realizó esa inversión, así como las enseñanzas extraídas y las acciones hacia el futuro.
- vii. El mandato y el propósito de la CAO no consisten en determinar la naturaleza y el alcance de las obligaciones jurídicas de IFC ni en establecer si IFC incumplió alguna obligación jurídica para con las comunidades afectadas. Antes bien, la CAO supervisa las investigaciones del cumplimiento de IFC con sus propios procedimientos y políticas ambientales y sociales. Proporciona, además, conclusiones respecto del cumplimiento o el incumplimiento de IFC. También examina los reclamos por perjuicios ambientales o sociales por parte de las comunidades afectadas y la medida en que esos perjuicios son comprobables, pero no se pronuncia acerca de vínculos causales entre incumplimiento y daños.

Antecedentes

- viii. En julio de 2015, un grupo de representantes comunitarios presentó una reclamación ante la CAO en nombre de ellos y de otros miembros de la comunidad de la Municipalidad de Santa Cruz Barillas, en la zona noroccidental de Guatemala. La reclamación se refería al desarrollo de una pequeña central hidroeléctrica de filo de agua de 5 megavatios (MW).
- ix. Los reclamantes plantearon sus inquietudes por la difusión y el acceso a la información del proyecto, la falta de consultas y las posibles consecuencias de la pequeña central hidroeléctrica para las poblaciones indígenas. En la reclamación también se expusieron inquietudes acerca de potenciales desplazamientos relacionados con el proyecto e impactos en los recursos hídricos locales. Además, los reclamantes sostuvieron que la muerte y otros hechos de violencia ocurridos constituían efectos del proyecto que seguían sin abordarse.

- x. Tras la evaluación de la CAO, los reclamantes rechazaron la opción de un proceso de resolución de conflictos facilitado por la CAO, aunque los desarrolladores del proyecto estaban dispuestos a participar en él. En consecuencia, la CAO, en su función de cumplimiento, recibió la reclamación para realizar una evaluación inicial y, posteriormente, investigar el caso.

Hidro Santa Cruz (HSC)

- xi. El proyecto de desarrollo de Hidro Santa Cruz (HSC) (el “subproyecto”)¹ era propiedad de dos empresas españolas de energía renovable y recibió financiamiento directo del Fondo Noruego de Inversión para Países en Desarrollo (Norfund) y de CIFI. IFC no era prestamista directo de HSC ni había efectuado inversiones en la compañía, sino que estaba conectada indirectamente a través de su participación minoritaria en CIFI entre 2008 y 2019.
- xii. El subproyecto iba a estar situado en una de las zonas más pobres del país, identificada como prioritaria para las inversiones en la estrategia oficial de reducción de la pobreza de Guatemala. Ofrecía la posibilidad de dar seguridad energética y electricidad a bajo costo para respaldar el desarrollo económico de este país que había atravesado una guerra civil y cuya generación eléctrica dependía de petróleo importado, costoso y contaminante. El aprovechamiento hidroeléctrico de pequeña escala también brindaba una alternativa a una gran central termoeléctrica a carbón que se encontraba en estudio en ese momento.
- xiii. El subproyecto nunca se materializó. Tras una serie de protestas comunitarias a fines de 2011 y principios de 2012, que culminaron en disturbios y en la intervención policial y militar dispuesta por el Gobierno, CIFI suspendió los desembolsos de su préstamo para el proyecto y, en 2015, canceló el préstamo. Los patrocinadores clausuraron el subproyecto en 2016, cancelaron su inversión de capital y, en 2017, el Ministerio de Energía revocó la licencia.

La inversión de IFC en CIFI

- xiv. La conexión de IFC con HSC fue indirecta, mediante la inversión realizada en 2008 por IFC en CIFI, que consistió en un préstamo A por valor de USD 20 millones por cuenta propia de IFC, un préstamo B de USD 48,5 millones por cuenta de participantes y una inversión de capital de USD 10 millones por el 16 % del capital accionario de la compañía (se compraron acciones a los accionistas existentes).
- xv. En el transcurso de su relación con IFC, CIFI otorgó préstamos para un total de 156 subproyectos en 22 países y firmó, en total, USD 1400 millones para proyectos de infraestructura pequeños y medianos en la región de América Latina y el Caribe. De los subproyectos financiados con estos préstamos, 38 estuvieron destinados a energía

¹ IFC denomina “subproyectos” a las operaciones de negocios que reciben fondos de clientes de IFC que son intermediarios financieros, para indicar que no se trata de proyectos financiados directamente por IFC.

renovable y añadieron más de 1600 MW en capacidad de generación a la región. La reclamación de la CAO se refiere a HSC, uno de esos 156 subproyectos.

Funciones y responsabilidades

- xvi. Dado que implica un subproyecto de un intermediario financiero que es cliente de IFC (a diferencia de una inversión directa de IFC), este caso presenta un mayor nivel de complejidad, al incluir múltiples actores con distintas responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas. De acuerdo con el Marco de Sostenibilidad de IFC, cada uno de ellos (IFC, CIFI y la compañía del subproyecto, HSC) tiene un papel bien definido:
- Como accionista y prestamista de CIFI, IFC era responsable tanto de requerir a CIFI el desarrollo de un sistema de gestión ambiental y social (SGAS) proporcional a los riesgos ambientales y sociales de sus operaciones de financiamiento, así como monitorear la implementación de ese sistema por parte de CIFI.
 - CIFI, como cliente de IFC, tenía la responsabilidad de implementar ese sistema, de realizar la evaluación inicial y el monitoreo de las operaciones de los subproyectos que financiara y de requerir a sus prestatarios alinear progresivamente sus operaciones con las Normas de Desempeño en un plazo razonable.
 - HSC, como prestataria de CIFI, era responsable de cumplir con las leyes nacionales y de alinear de manera progresiva sus operaciones con las Normas de Desempeño de IFC, que exigen a las compañías que identifiquen los riesgos ambientales y sociales relacionados con su actividad y que procuren mitigarlos mediante la aplicación de una jerarquía de mitigación de riesgos².

Respuesta de la Administración a las principales conclusiones de la CAO

Evaluación inicial de CIFI realizada por IFC

- xvii. **La Administración considera que la diligencia debida aplicada por IFC al examinar el historial del SGAS de CIFI se ajustó a los procedimientos vigentes en ese momento y fue acorde con los riesgos ambientales y sociales identificados.** IFC examinó una muestra de los informes sobre la diligencia debida ambiental y social (DDAS) llevada a cabo por CIFI en relación con sus inversiones en subproyectos, de conformidad con la práctica establecida en los procedimientos de revisión ambiental y social (procedimiento 7) en vigor en ese momento.
- xviii. **La Administración coincide en que el proceso de DDAS podría haber estado mejor documentado.** Se trataba de un problema sistémico de ese entonces, que IFC mejoró a mediados de 2008 con la creación de un documento de revisión ambiental y social para proyectos de intermediarios financieros, y continúa mejorando.

² 2006, Norma de Desempeño 1, párrafo 14: “De preferencia, las medidas y acciones para abordar los riesgos e impactos que hayan sido identificados deberán encaminarse a evitar y prevenir los impactos en lugar de reducirlos, minimizarlos y compensarlos, siempre que sea viable desde el punto de vista técnico y financiero”.

- xix. **La Administración está de acuerdo con la CAO en que debería haberse incluido en la documentación legal un plan de acción ambiental y social formal**, pero señala que se habían agregado disposiciones contractuales al mismo efecto.
- xx. **La Administración reconoce que esta inversión subraya la importancia de las evaluaciones de los riesgos contextuales, particularmente en situaciones posteriores a un conflicto, como fue el caso de Guatemala en 2008.** Desde entonces, IFC ha introducido la detección sistemática de los riesgos relacionados con el contexto como parte de sus procedimientos de examen ambiental y social, y actualmente está probando un nuevo instrumento en línea diseñado para que el personal mejore el análisis y tenga en cuenta los factores en relación con el contexto.

Supervisión de CIFI por parte de IFC

- xxi. **La Administración concuerda en que un seguimiento más estrecho y oportuno de CIFI habría sido beneficioso para la gestión de los riesgos ambientales y sociales.** Las prácticas y los procedimientos aplicados para abordar algunos de los temas de monitoreo detectados en este proyecto se han ido regularizando en la última década. Se han tomado medidas para asegurar la revisión puntual de los informes de los clientes y, cuando sea necesario, disponer la participación de personal especializado y realizar visitas a determinados lugares de los subproyectos para formar y capacitar a los intermediarios financieros.
- xxii. **La Administración observa que, pese a los problemas de desempeño detectados, la capacidad y los sistemas de gestión ambiental y social de CIFI mejoraron notablemente** entre 2008, cuando IFC efectuó su inversión, y 2019, cuando se retiró. Ello denota el fortalecimiento de la capacidad en la esfera ambiental y social y el mejoramiento progresivo.

Seguimiento, por parte de IFC, de las conclusiones sobre la debida diligencia de Hidro Santa Cruz llevada a cabo por CIFI

- xxiii. **En el momento en que efectuó la evaluación inicial de HSC, CIFI llegó a la conclusión de que, tras su proceso de diligencia debida, el subproyecto se ajustaba, en líneas generales, a las Normas de Desempeño.** El proceso de DDAS, que comprendió una visita al sitio del proyecto realizada por consultores internacionales, confirmó que el subproyecto había identificado adecuadamente a las partes interesadas y se habían llevado adelante actividades de difusión de información, consultas y la participación informada de los pueblos indígenas, en consonancia con las Normas de Desempeño 1, 5 y 7 de IFC, y que, a pesar de cierta oposición, “en general, se comprendía y se apoyaba el proyecto”. En el informe de los consultores se señalaban medidas adicionales, las cuales CIFI había pedido a HSC que adoptara antes del cierre financiero. Visto en retrospectiva, habría sido beneficioso consultar más a la comunidad y ejecutar otras actividades para confirmar que el subproyecto gozaba de amplio apoyo comunitario.
- xxiv. **La Administración afirma la importancia de contar con medidas apropiadas de gestión de la seguridad.** Respecto de la DDAS, CIFI recomendó a HSC que añadiera un mecanismo de respuesta y preparación ante emergencias, así como requisitos para el

personal de seguridad, al Plan de Salud y Seguridad de la Comunidad. Según los informes de seguimiento subsecuentes, esta recomendación se atendió antes del inicio de la construcción. Cabe señalar, sin embargo, que, conforme a las políticas en vigor, IFC no recibió ni analizó la evaluación de la seguridad.

- xxv. **La Administración coincide con la CAO en que es relevante disponer de información socioeconómica de referencia apropiada y en que la reunida por HSC debería haber sido más amplia.** CIFI pidió a HSC que ampliara el estudio socioeconómico de referencia y la evaluación del impacto antes del compromiso de préstamo. No obstante, el estudio social ampliado tendría que haber puesto más énfasis en la evaluación de las comunidades indígenas de la zona.

CIFI: Supervisión de HSC y respuesta a los incidentes

- xxvi. **La Administración opina que su cliente, CIFI, actuó como correspondía al responder a los incidentes y al supervisar a HSC.** Tras los violentos incidentes, CIFI (junto con Norfund, el coinversionista), tomó medidas decisivas y adecuadas, ya que interrumpió los desembolsos y encargó un examen detallado a una empresa consultora cualificada. Luego requirió a HSC que adoptara medidas correctivas y resolviera otros impactos como condición para reanudar los desembolsos. CIFI monitoreo el progreso de HSC durante los tres años siguientes y, cuando advirtió que no podía restablecerse el apoyo de la comunidad al subproyecto, canceló el préstamo a un costo financiero considerable. Esta respuesta fue apropiada y congruente con lo que cabe esperar según el Marco de Sostenibilidad de IFC.
- xxvii. **Conforme a lo exigido, CIFI pidió a HSC que investigara las alegaciones de conexión entre la muerte de un miembro de la comunidad y HSC.** Más adelante, HSC determinó que una de las dos personas presuntamente involucradas en la muerte había trabajado como guardia de seguridad en HSC, pero no era empleado de la empresa cuando ocurrió el incidente. La Administración entiende que hay numerosos y contradictorios relatos sobre la conexión entre la compañía y los dos acusados, a los que un tribunal guatemalteco absolvió de los cargos el 28 de febrero de 2020.

Respuesta de IFC a los incidentes vinculados a HSC

- xxviii. **La Administración señala que la Política sobre Sostenibilidad de IFC de 2006 no prevé la participación directa de IFC en subproyectos de intermediarios financieros.** En la Política sobre Sostenibilidad de IFC de 2006³ se establece que la función de IFC consiste en requerir a sus clientes intermediarios financieros que tengan e implementen sistemas ambientales y sociales adecuados que IFC monitorea a nivel de los *sistemas*. IFC requirió a CIFI, por vía contractual, que respondiera a los incidentes que pudieran surgir en los subproyectos y verificó que CIFI así lo hiciera.
- xxix. **Si bien la Administración considera que se aplicaron las políticas en vigor orientadas a monitorear la respuesta del cliente, que era un intermediario financiero, a nivel de los sistemas y de la cartera, las enseñanzas extraídas de esta inversión de IFC suscitan preguntas acerca de la suficiencia de la respuesta a los incidentes en el contexto de**

³ [Marco de Sostenibilidad Ambiental de IFC de 2006](#), Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social.

este tipo de clientes. En vista de las conclusiones de la CAO, IFC analizará si determinados “desencadenantes de los incidentes” vinculados al subproyecto ameritan más supervisión y atención por parte de IFC y elaborará guías sobre *respuesta a los incidentes* para sus clientes que sean intermediarios financieros.

Impactos residuales

- xxx. **En el informe de la CAO se detallan lo que, según los reclamantes, son impactos no abordados del subproyecto:** “i) la escalada del conflicto social dentro de la comunidad; ii) la muerte de un miembro de la comunidad, lesiones a dos y la detención de otros 17 en relación con las protestas que siguieron a la muerte de un miembro de la comunidad, y iii) limitaciones al acceso a la tierra y los recursos naturales debido a la construcción de una cerca perimetral alrededor del lugar del proyecto”⁴.
- xxxii. **La Administración está consternada por los impactos derivados de los disturbios y la posterior declaración del estado de sitio en Santa Cruz Barillas, aunque señala que esas consecuencias no han sido atribuidas a HSC.** Los incidentes y las alegaciones vinculadas con esos hechos han sido investigados y examinados por las autoridades pertinentes: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. En el examen de las Naciones Unidas no se señaló a HSC como responsable, aunque el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala menciona que el proyecto de HSC contribuyó al conflicto más generalizado en Barillas. Los cargos contra los opositores al proyecto acusados de vandalismo o violencia en relación con este (y las pruebas pertinentes) se están manejando dentro del sistema judicial guatemalteco.
- xxxiii. **La Administración deplora la muerte de un miembro de la comunidad y las lesiones sufridas por otros.** Está al tanto de los numerosos y encontrados relatos sobre lo que ocurrió, incluso de los detalles y las circunstancias relativas al incidente, a la víctima y a los presuntos autores. Al 28 de febrero de 2020, se sabía que los dos sospechosos arrestados y juzgados en relación con la muerte y las lesiones habían sido absueltos por un tribunal guatemalteco, pero aún cabía recurso de apelación. Ni la investigación policial ni la fiscalía atribuyeron la muerte a acciones de HSC.
- xxxiiii. **En cuanto a las inquietudes de los reclamantes sobre una cerca perimetral que impedía el acceso al antiguo sitio del proyecto, el seguimiento señala que, al parecer, la cerca ha sido retirada.** Las fotografías tomadas en el lugar en enero de 2020 no muestran rastros de una cerca que impida el acceso. Más aún, dan cuenta del uso comunitario del sitio, ya que se observa, por ejemplo, un campo de fútbol.

⁴ Informe de investigación de la CAO.

