

Informe de Conclusión Proceso del Ombudsman CAO / Fase de Consulta de MICI

Abril 2011

Este informe conjunto resume el proceso de resolución de conflicto y consulta por el Asesor en Cumplimiento / Ombudsman (CAO) y el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) sobre el proyecto de Pando-Monte Lirio en Panamá.

RESUMEN DE LA RECLAMACION Y PROCESO DE OMBUDSMAN DE LA CAO / CONSULTA DE MICI

El proyecto Pando-Monte Lirio, aprobado por el BID el 9 de diciembre del 2009 y por la CFI el 4 de febrero del 2010, consta de dos plantas hidroeléctricas de flujo del río que se operarán en cascada en el Río Chiriquí Viejo en el occidente de Panamá. Las centrales son administradas por Electron Investment, S.A. (EISA).

En enero del 2010, 16 organizaciones comunitarias y ambientales con base en la provincia de Chiriquí presentaron una reclamación ante CAO y MICI citando una serie de preocupaciones sociales y ambientales, incluyendo la falta de procesos de consulta participativa con las comunidades; impactos ambientales acumulativos; la posibilidad de inundaciones para las comunidades río abajo; peligros para los peces y demás especies; sobre-explotación de los recursos hídricos y del río, limitado acceso comunitario al agua; altos niveles de sedimentación que afectan la calidad del agua y las instalaciones río abajo para el tratamiento del agua (como en Barú); y los impactos negativos sobre el paisaje natural y en los manglares ubicados cerca de la desembocadura del río en el Golfo de Chiriquí.

Luego de que CAO completara la Evaluación en julio del 2010, las partes convinieron en participar de un proceso de diálogo facilitado por CAO e MICI para tratar de alcanzar una resolución mutuamente aceptable para las situaciones planteadas. MICI se unió formalmente al proceso en octubre del 2010.

El equipo CAO-MICI celebró varias reuniones de trabajo por separado con los reclamantes, EISA, CFI, BID,



Reunión comunitaria con los reclamantes, Volcán, Panamá

y otros actores, incluyendo miembros adicionales de la comunidad local, autoridades municipales, otros prestamistas, y reguladores del Gobierno nacional. CAO-MICI también convocó a dos sesiones para intercambiar información en octubre del 2010 – una para reclamantes y EISA y la segunda para reclamantes y el gobierno (la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM), la Autoridad Nacional para Servicios Públicos (ASEP), y la Alcaldía de Bugaba). EISA también participó en la segunda reunión en calidad de observador.

Durante los siguientes cinco meses, en preparación para la mesa de diálogo, MICI completó su diagnóstico y el equipo CAO-MICI se reunió y comunicó intensamente con las partes. Para marzo del 2011, las partes no habían llegado a ningún acuerdo y mientras que los reclamantes continuaban abiertos a un proceso de diálogo, el promotor del proyecto (EISA) decidió que ya no era de su interés continuar participando en dicho proceso. Por lo tanto la reclamación ha sido transferida a la función de Cumplimiento de CAO para su evaluación y al Panel de Revisión de Cumplimiento de MICI para el Análisis de su Elegibilidad. Los prestamistas también tendrán que verificar

el cumplimiento de EISA con una serie de condiciones previas al primer desembolso del préstamo.

RESULTADOS DEL PROCESO

- **Consenso sobre las Reglas Básicas.** Aunque finalmente las partes no pudieron alcanzar un acuerdo sobre todos los temas sustantivos, desde un principio sí pudieron acordar las reglas básicas sobre los procedimientos que debían regir para el proceso de diálogo.
- **Entendimiento Mutuo.** La mayoría de los actores del diálogo facilitado por CAO-MICI reconoció que su entendimiento de los temas y de la otra parte mejoró significativamente como resultado de su participación. Por ejemplo, el promotor del proyecto comprendió mejor a las personas reclamantes en cuanto a su identidad, preocupaciones y metas. Los reclamantes aprendieron más sobre las acciones tomadas y compromisos hechos por EISA, las varias opciones disponibles para abordar sus preocupaciones, la coincidencia entre sus preocupaciones y el Plan Ambiental y de Acción Social (PAAS) de EISA para el proyecto, y los roles y responsabilidades de CFI, BID, CAO, e MICI. Los temas de la reclamación inicial fueron aclarados y definidos más detenidamente por las partes, incluyendo la diferenciación de los temas a nivel nacional, de cuenca hidrográfica, y específicos para este proyecto. Todos los participantes parecen comprender mejor los varios roles (y limitaciones) de otros actores al abordar estos temas.
- **Mayor Conciencia.** En general, el proceso de CAO-MICI parece también haber aumentado la conciencia y visibilidad de los desafíos de la gestión integral de cuenca del Río Chiriquí entre los actores clave y más generalmente del público panameño. Los prestamistas de este proyecto también están más conscientes ahora de las preocupaciones de los reclamantes sobre el desarrollo hidroeléctrico del Río Chiriquí.
- **Empoderamiento y Refuerzo de Capacidades.** El equipo CAO-MICI invirtió una cantidad significativa de tiempo para ayudar a las partes a prepararse para participar de manera eficaz en el diálogo (por ejemplo, formulando planes y estrategias, elaborando presentaciones, diseñando herramientas analíticas, desarrollando una comprensión de la “otra parte”, etc.). A pesar de la decepción de que no pudiera avanzar la mesa de diálogo hasta alcanzar un acuerdo, los reclamantes informaron que estaban mucho mejor organizados, enfocados e informados al momento de la

conclusión del proceso de consulta / ombudsman. También se sienten mejor preparados/as para participar en futuros procesos de diálogo y colaboración / consulta. Representantes de ANAM y ASEP también notaron que su relación y cooperación entre los dos organismos mejoró en gran medida.



Construcción de la central hidroeléctrica de EISA, Río Chiriquí Viejo, Panamá

APRENDIZAJES Y LECCIONES

Los aprendizajes y las lecciones que surgieron del diálogo CAO-MICI incluyeron los siguientes:

- **Enfoque en las/los actores / partes principales.** Durante la evaluación los reclamantes, el promotor del proyecto, y prestamistas, todos, recomendaron ampliar la participación a otros actores importantes (por ejemplo, reguladores estatales, otras empresas de aprovechamientos hidroeléctricos, otros prestamistas, etc.). Dada la naturaleza de la temática, CAO-MICI también estuvo de acuerdo con que estos otros actores probablemente debían ser incluidos para poder alcanzar una resolución satisfactoria. Sin embargo, según los respectivos mandatos de CAO y MICI, las partes principales son los reclamantes y los promotores del proyecto. Después de lograr un avance entre estos actores principales (mejor confianza y entendimiento, acuerdos concretos o tentativos, etc.) entonces se habría podido invitar a otros actores para trabajar con los temas más generales. Celebrar reuniones más pequeñas, de perfil más bajo y/o confidenciales al comienzo también pudiera haber brindado más espacio y libertad para que las partes interactuaran constructivamente entre sí.

En los casos que tienen números grandes de reclamantes, es crucial analizar a cabalidad y llegar a un

acuerdo sobre cómo serán representados y tomarán las decisiones durante el proceso del diálogo / resolución de las controversias. Habrá barreras prácticas y de procedimiento que impedirán que cada individuo participe personalmente de toda reunión. Los respectivos mandatos y políticas atinentes a CAO y MICI dan la prioridad a las personas locales afectadas por el proyecto, y la participación de otras partes también puede requerirse para resolver las temáticas y/o alcanzar un acuerdo creíble y significativo. Las partes deben ser cuidadosas en asegurar que las cuestiones de procedimiento o desacuerdos sobre la representación no sean una sombra innecesaria ni les distraigan de sus temas y objetivos de fondo.

- **Invertir desde un comienzo en la aclaración y definición de las preocupaciones / temáticas.** Para que un proceso de diálogo o mediación sea exitoso, las partes deben dedicarle tiempo a aclarar y definir los temas, los actores pertinentes que participarán, sus respectivos roles y limitaciones, en una manera que sea comprendida por todos. Esto finalmente conforma la agenda, el fuero y la temática para el diálogo en sí. Al comienzo, las partes obviamente no pueden llegar a un acuerdo sobre las soluciones, pero al menos deberán concertar sobre los problemas que quieren resolver y los actores que participarán. Como ya se señaló, las partes de este caso lograron un avance significativo en este sentido, pero demoró más tiempo de lo previsto.
- **Analizar y discutir el contexto político.** Los temas ambientales y sociales fueron “candentes” en la política y los debates sobre políticas públicas en Panamá durante el proceso de evaluación y diálogo. En otoño del 2010 se hicieron manifestaciones masivas con relación a la controversial legislación en materia ambiental y laboral que estaba pendiente ante la Asamblea Nacional. A principios del 2011, hubo nuevamente protestas y manifestaciones relacionadas con la regulación de la industria minera. Este tenso contexto político planteó desafíos, tanto para los reclamantes como para el promotor del proyecto, en términos de mantener sus reputaciones y relaciones con colegas en su comunidad de negocios / ONGs y con los organismos del Gobierno, mientras entablaban al mismo tiempo un diálogo de buena fe entre sí.
- **Analizar el contexto más amplio para cierto tipo de proyectos.** El caso de las centrales hidroeléctricas o represas es un buen ejemplo. Los temas / problemas en este contexto no pueden analizarse exclusivamente a nivel del proyecto, dada el área de influencia natural del

proyecto. Las preocupaciones concernientes a Pando-Monte Lirio tocaron temas que excedieron del área meramente física del proyecto (por ejemplo, el caudal del agua, la sedimentación en el agua, el uso del agua y su accesibilidad, la coordinación de las medidas para la mitigación ambiental, etc.). Por lo tanto, se requerirían análisis más abarcativos y bases de datos amplios para que todas las partes logren resultados y acuerdos mutuamente satisfactorios.

- **Consultar a las partes clave sobre el rol de los prestamistas.** El rol de CFI y BID con CAO y MICI, respectivamente, es específico para cada situación. En situaciones como la de este caso, donde los organismos gubernamentales también son participantes activos y el caso tiene implicaciones potenciales para las políticas públicas, el rol que cumplen los prestamistas individualmente o como co-financistas puede ser muy influyente para fomentar un diálogo abierto y responsable entre promotores y comunidades locales, y entre promotores y reguladores. En casi todos los casos, los prestamistas (conjuntamente con el promotor del proyecto y los reclamantes) ayudan al equipo del Ombudsman (y se ayudan entre sí) para conocer las temáticas locales, su situación, contextos, etc. El aprendizaje importante es determinar, con todos los actores pertinentes (incluyendo los propios prestamistas), sobre el rol más apropiado y constructivo que podrán cumplir los prestamistas en cualquier caso determinado. Puede ser que su rol cambie y evolucione con el tiempo, de modo que este debate podrá ser iterativo a medida que se desenvuelva el proceso.