

Lecciones Aprendidas : Hidroeléctrica Pangué



RESUMEN



Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social

Prefacio

A inicios de los años 90, la CFI inició una participación en el Proyecto Hidroeléctrico Pangué en Chile, la que se extendió una década. El proyecto desató múltiples controversias que han influido en el enfoque de la Corporación sobre las cuestiones ambientales y sociales. Según los estándares de la CFI en esa época, el proyecto Pangué reflejaba esfuerzos que sentaron precedente para promover el manejo ambiental y social. Sin embargo, ningún otro proyecto en la historia de la CFI ha llevado a tanta y continua controversia y a cambios institucionales de tan amplio alcance.

Las complicaciones de Pangué dieron como resultado una difícil pero valiosa experiencia de aprendizaje para la gerencia y el personal de la CFI. Dos reclamaciones formales fueron presentadas ante el Asesor en Cumplimiento, Ombudsman (CAO) de la CFI; se hizo una revisión independiente por orden del Presidente del Grupo Banco Mundial, James Wolfensohn, y el proyecto fue sometido a un intenso escrutinio por parte de las ONGs durante más de una década. El costo resultante para la CFI ha sido significativo en términos de millones de dólares pagados por tiempo del personal, relaciones públicas y honorarios legales y de consultoría.

Aunque muchos no lo saben, el proyecto Pangué fue el catalizador del fortalecimiento de la capacidad institucional de la CFI para encarar cuestiones ambientales y sociales; sobre todo el surgimiento del Departamento de Desarrollo Ambiental y Social, la adopción de Políticas de Salvaguardia y Protección, la formulación de sólidos procedimientos de revisión social y ambiental de los proyectos y el establecimiento de la oficina de la CAO. Todos estos aspectos se han constituido en pilares de las actividades de la CFI. Este estudio de caso se ha escrito para un público interno, a fin de comunicar aspectos claves de la historia de Pangué desde la perspectiva de la CFI. El objetivo es asegurar que las “lecciones aprendidas” por el personal que trabajó en el proyecto puedan beneficiar a la institución por completo, al mismo tiempo que la CFI avanza enfocándose en la sustentabilidad.

Implementación del Proyecto

La CFI acordó financiar Pangué como un proyecto independiente; fue construido entre 1993 y 1996. En tanto Pangué fue la primera y más grande represa hidroeléctrica construida en el río Bío-Bío, ENDESA había revelado un plan conceptual a fines de la década de los 80, para construir hasta cinco represas adicionales, una de las cuales era la instalación hidroeléctrica con reservorio de RALCO, de 570 MW y ubicada unos 20 kilómetros río arriba con respecto a Pangué. ENDESA comenzó la construcción de RALCO en 1998, en medio de mucha controversia. RALCO no recibió fondos de la CFI, ya que pertenecía en su totalidad a ENDESA.

La cuenca del Bío-Bío es el hogar de comunidades de Indios Pehuenches; la represa Pangué inundó 450 hectáreas de terreno y desplazó a 53 personas. Dentro del contexto de impactos directos de cincuenta proyectos hidroeléctricos en todo el mundo (hectáreas inundadas y personas desplazadas por MW), Pangué está entre los proyectos de desarrollo hidroeléctrico de menor impacto en el mundo. Sin embargo, como lo reveló la experiencia de la CFI en este proyecto, los impactos directos mínimos no son la medida de la simplicidad de un proyecto. Mucha de la controversia suscitada por Pangué resultaba de los impactos indirectos que surgieron de la construcción del proyecto y de las preocupaciones relacionadas con los efectos acumulativos de los futuros proyectos hidroeléctricos de ENDESA, sobretodo RALCO.

Independientemente de la calidad del proyecto, los desarrollos hidroeléctricos no son populares y las ONGs han estado involucradas durante años en la oposición a las grandes represas. Proyectos como el de la represa de Tres Gargantas, sobre el río Yangtze en China, y la represa Narmada en India, habían convencido de estas preocupaciones al personal del Banco Mundial. Previamente a la aprobación del proyecto de Pangué en 1992, la Gerencia de la CFI recibió un número record de peticiones de ONGs chilenas e internacionales que exigían que la Corporación no financiara el proyecto, por motivos ambientales y sociales.

Los Cuatro Grandes Dilemas y las Lecciones Aprendidas

A pesar de que existió cantidad de desafíos individuales asociados con el proyecto Pangué, muchos de ellos se agrupaban alrededor de cuatro amplios dilemas. Cada uno ilustra la extensión y complejidad de las cuestiones a resolver por la CFI, el patrocinador y los involucrados durante el curso del proyecto. Cada dilema ha generado varias lecciones aprendidas.

Dilema 1— Impactos Indirectos

Surgieron problemas relacionados con la tenencia de tierra por parte de catorce familias indígenas residentes de El Avellano, a orillas del Reservorio de Pangué. Para mitigar los “impactos directos” del proyecto, 8 familias (53 personas) fueron reubicadas debido a la inundación por el reservorio. Sin embargo, las familias de El Avellano sufrieron una consecuencia “indirecta” de la construcción de la represa, sobretodo un aumento en el precio de la tierra que los amenazaba con un desalojo. Estas cuestiones no estaban claramente comprendidas en los procedimientos de evaluación y supervisión de la CFI en ese momento, y plantearon desafíos significativos a la CFI y al Patrocinador. La evolución de la experiencia en la práctica ha demostrado cuán esencial es identificar y manejar los impactos indirectos, para evitar el tipo de riesgos y perjuicios a la reputación, experimentados con el proyecto Pangué.

Lecciones Aprendidas

- **Los grandes proyectos de desarrollo afectan el valor de la tierra.** Este tema debe ser abordado sistemáticamente en el momento de la evaluación. Esto es particularmente importante en situaciones donde existen sistemas débiles de registro de la tierra y/o donde viven indígenas, u otros grupos vulnerables en el área del proyecto.
- **Los impactos indirectos pueden representar riesgos iguales o mayores, que los impactos directos de un proyecto, para la reputación de la CFI y del Patrocinador.** Interesa a ambas partes anticipar todos los riesgos que puedan surgir de un proyecto y manejarlos pro-activamente.
- **En un proyecto surgen inevitablemente riesgos nuevos e inesperados – y los procedimientos de resolución deben ser acordados de antemano entre la CFI y el patrocinador.** Es esencial que desde el inicio la CFI y sus clientes tengan un entendimiento, acerca de cómo serán manejados los temas ambientales y sociales que no están cubiertos por el Acuerdo de Inversión.
- **Involucrarse con las comunidades afectadas cuando surgen circunstancias imprevistas.** La consulta directa con las comunidades afectadas es crucial para hallar soluciones efectivas que sean aceptables para todas las partes.
- **Elegir un patrocinador que demuestre compromiso con el medio ambiente y responsabilidad social.** El manejo de los temas ambientales y sociales puede ser particularmente complejo en situaciones donde la CFI y el patrocinador tengan opiniones, intereses y enfoques divergentes. Es esencial elegir un patrocinador que comparta valores comunes y demuestre un compromiso hacia la responsabilidad ambiental y social. El cliente debe ser consciente que se le pueda requerir que encuentre soluciones alternativas para solucionar los problemas a medida que surjan.

Dilema 2— Efectos Acumulativos

Una Evaluación de Efectos Acumulativos (EEA) – (CEA en inglés) se llevó a cabo para abordar el impacto potencial de las futuras represas hidroeléctricas planificadas por ENDESA en el sistema del río Bío-Bío. Aunque la CFI no financió el proyecto RALCO de ENDESA, se vió involucrada en este controvertido tema, a través de su participación en Pangué.

Lecciones Aprendidas

- **En el momento de evaluar el proyecto, la CFI debe estar enterada de los impactos potenciales de otros proyectos y actividades en el área de influencia de su inversión.** Los planes a largo plazo de los patrocinadores deben ser claramente comprendidos y considerados estratégicamente, al hacerse la evaluación.
- **La EEA debe ser considerada al momento de la evaluación, cuando la influencia de la CFI esté en su mayor nivel.** Al analizar el proyecto, la EEA debe usarse como una herramienta para la toma de decisiones, como parte del proceso de evaluación ambiental y social. El proceso para emprender las EEAs debe incluir las consultas correspondientes para establecer el alcance de los límites de los EEAs (tiempo y espacio), para acordar cuáles proyectos se incluirán en la EEA, para ponerse de acuerdo sobre cuáles serán los métodos para recabar información, y para seleccionar las técnicas analíticas.
- **Los requerimientos de EEA pueden insertar a la CFI en el proceso de toma de decisiones del país anfitrión en cuanto a los escenarios de desarrollo sectorial.** El propósito de una EEA es evaluar los impactos ambientales y sociales de una inversión junto con proyectos en un futuro razonable, no cuestionar las decisiones de las autoridades nacionales sobre futuras inversiones sectoriales. La participación de la CFI en un proyecto puede ocasionar que ésta quede atrapada entre los partes mencionada anteriormente. En vista de esto, la dirección de la CFI sobre EEA debe proceder con bastante cautela y en forma gradual. Deben reunirse experiencias sobre proyectos específicos, analizarlas y sintetizarlas en una guía de la CFI para el proceso de EEA.

Dilema 3 - Valor Agregado

La ambiciosas metas de desarrollo comunitario para la Fundación Pehuen fueron apoyadas por aspectos de diseño únicos, incluyendo una gobernabilidad representativa, financiamiento vinculado directamente a la rentabilidad del proyecto, diseño participativo y evaluación independiente. Era un programa avanzado, que fue mucho más allá de los estándares y pautas prevalecientes en ese tiempo.

A pesar de estos aspectos innovadores y de las buenas intenciones de la CFI y del Patrocinador, la Fundación Pehuen fue blanco de críticas. Surgieron problemas durante la implementación de los programas de la Fundación. Este dilema ilustra los desafíos de llevar a cabo desarrollos comunitarios con grupos sociales vulnerables, en el campo. Por más que la CFI intentó avanzar más allá de los requerimientos mínimos para “agregarle valor” a un proyecto, ello trajo consigo resultados imprevistos.

Lecciones Aprendidas

- **Las iniciativas sociales requieren un compromiso sostenido, supervisión y monitoreo de todas las partes, para garantizar resultados exitosos.** Las recompensas potenciales de las iniciativas de sustentabilidad son evidentes, pero la CFI y los patrocinadores del proyecto deben estar al tanto del esfuerzo sostenido y del compromiso requerido para lograr el éxito. Las iniciativas de valor agregado requieren una regular y cuidadosa supervisión y monitoreo, y requieren también que la CFI encuentre pericia específica.
- **Las evaluaciones provisionales de los programas de desarrollo comunitario son una valiosa herramienta para determinar la efectividad.** Los programas de desarrollo comunitario implican prueba y error; los reveses y el aprendizaje son parte del proceso. Las evaluaciones provisionales son una valiosa herramienta para determinar el progreso del proyecto y hacer ajustes a mitad de camino. Las evaluaciones deben incluirse en el diseño de dichos programas, y sus beneficiarios deben involucrarse en el proceso de evaluación.
- **Los valores y necesidades locales pueden diferir de las mejores intenciones de un programa.** No debe suponerse que los valores externos como la “sustentabilidad” y el “fortalecimiento de la capacidad” son prioridades para las comunidades pobres. Los procesos participativos pueden tener resultados sorprendentes, que son diferentes y hasta contrarios a los objetivos de desarrollo previstos y a las expectativas locales. Los temas

específicos de liderazgo en las comunidades indígenas tienen que ser considerados, y los mecanismos deben estar establecidos para asegurarse de que las necesidades expresadas sean claras.

- **Apuntar a los grupos más vulnerables para asegurarse de que se beneficien con los programas implementados.** Exigir a los beneficiarios del programa “co-pagos” u otras contribuciones para promover la propiedad y la responsabilidad, puede resultar, en algunos casos, en una exclusión de los más pobres de participar en el programa. Es necesario focalizar el programa con cuidado, para asegurarse de que se beneficien los grupos vulnerables.
- **La participación comunitaria significativa es más fácil en teoría que en la práctica.** Los procesos de consulta pueden representar un desafío en el campo debido a las grandes distancias, a la falta de sistemas de transporte y comunicación y a las bajas tasas de alfabetización en las comunidades afectadas. Estas barreras deben ser consideradas desde las etapas iniciales de la planificación, para asegurarles una carga mínima a los hogares participantes, teniendo al mismo tiempo en cuenta los puntos de vista de la comunidad en el programa de desarrollo.
- **Un firme compromiso de fortalecimiento de la capacidad es crítico para el éxito.** Si es que las comunidades y grupos vulnerables han de participar efectivamente en programas de desarrollo, se requiere tiempo y compromiso por parte de la CFI y del patrocinador del proyecto. Al diseñar iniciativas de desarrollo social, no debe suponerse que las comunidades locales tienen la capacidad o el deseo de entrar directamente en estructuras de decisión impuestas desde afuera. Debe considerarse un acercamiento por fases, acompañado de capacitación y formación de espíritu de equipo entre grupos.

Dilema 4— Divulgación

La divulgación es un tema transversal, que ha afectado virtualmente todos los aspectos del proyecto Pangué. La CFI hizo mejoras significativas en sus procedimientos de revisión ambiental y social y en su política de divulgación durante su participación en Pangué. En cada revisión, se elevó el mínimo requerido de divulgación para la CFI, y ésta y el Patrocinador enfrentaron cada vez más situaciones relacionadas con la publicación de estudios, evaluaciones e informes sobre el rendimiento ambiental y social del proyecto. Un factor importante a destacar es que estos cambios se reflejaron en el enfoque de la CFI de temas ambientales y sociales en “tiempo real”, a medida que se desarrollaba el proyecto Pangué.

Lecciones Aprendidas

- **La divulgación limitada o parcial puede suscitar más preguntas que respuestas, oscureciendo a menudo los elementos positivos de un proyecto.** Sin divulgación, la CFI y el patrocinador pierden una valiosa oportunidad de ganar crédito por sus esfuerzos en relación con las preocupaciones ambientales y sociales. La divulgación limitada o parcial en poco contribuye a satisfacer la demanda de información y crea la impresión de que la CFI y el proyecto tienen algo que ocultar. La CFI fortalecerá su posición cuando promueva el intercambio de información.
- **La divulgación y la transparencia son tan importantes en principio como en la práctica.** La transparencia crea confianza. La divulgación de información sobre un proyecto, como principio, puede ser más importante que el contenido de los documentos mismos. La CFI debe esforzarse para trabajar con sus patrocinadores sobre la presunción de que la divulgación es la mejor práctica.
- **Toda documentación ambiental y social debe ser divulgada en forma completa.** La CFI debe acordar con el patrocinador, desde el comienzo, que todos los documentos ambientales y sociales relacionados con un proyecto, incluso las evaluaciones y auditorías, deben ser de conocimiento público si no existen razones de confidencialidad del negocio.

• **La CFI debe cuidar que “la confidencialidad del cliente” no se transforme en un obstáculo para la divulgación.** La CFI debe discernir entre las cuestiones legítimas de confidencialidad del negocio y la importancia de dar a conocer información ambiental y social revelante sobre los proyectos.

• **Adoptar una ética de “necesidad de compartir”, en lugar de operar sobre la base de “necesitar saber”.** Si el trabajo de la CFI es “agregar valor”, es de suma importancia que divulgue los resultados de sus esfuerzos en el ámbito del valor agregado. El enfoque de “necesitar saber”, en la divulgación, debe ser reemplazado por el de “necesidad de compartir”, tanto interna como externamente.

• **La divulgación en sí misma tiene un impacto de desarrollo.** El acceso a la información crea la capacidad, en las comunidades locales y en otros involucrados, de formar parte del proceso de desarrollo, y mejora su capacidad de asociarse y forjar relaciones con otros involucrados. Además, promueve la responsabilidad de todas las partes.