

PUBLICO

**DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE
CONSULTA E INVESTIGACION**

**INFORME DE LA FASE DE CONSULTA
CASO PROGRAMA MULTIFASE DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA
DE APOYO A LA PRODUCCIÓN DE ENTRE RÍOS
(AR-MICI001-2010)**

**Este documento fue preparado por la Ombudsperson de Proyectos para la
Fase de Consulta**

**De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está
sujeto a divulgación pública.**



Informe de la Fase de Consulta Caso Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (AR-MICI001/2010)



OMBUDSPERSON DE PROYECTOS

6 de febrero de 2013

ÍNDICE

I. Antecedentes: el proyecto, la solicitud y las primeras etapas del proceso ante el MICI	3
1.1. Etapas de Elegibilidad y Evaluación	4
II. Proceso de Diálogo	5
2.1. Intercambio de información	5
2.2. Agenda para el Diálogo	7
2.3. Propuestas respecto al diseño y construcción de la ET	8
2.4. Revisión y consulta técnica independiente	9
2.5. Búsqueda de opciones respecto a medidas de mitigación y compensación	9
2.6. Redefinición de los compromisos en pos de una nueva Agenda para el Diálogo	10
2.7. Elaboración del Acuerdo	11
III. Resultados del proceso de Diálogo	12
IV. Lecciones aprendidas.....	14

INFORME DE LA FASE DE CONSULTA

I. ANTECEDENTES: el proyecto, la solicitud y las primeras etapas del proceso ante el MICI

1. El presente informe documenta el proceso de la Fase de Consulta llevado adelante en el Caso AR-MICI001/2011.¹ Éste se originó a partir de la Solicitud presentada el 28 de junio de 2010 por los señores Pablo y Matías Folonier, y la señora Sara Ramona Quiroga (“Solicitantes originales”). La Solicitud señalaba posibles impactos ambientales y sociales que se derivarían del Proyecto “Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos” (“el Proyecto”), financiado por el BID en Argentina.²

2. El Proyecto se encuentra en etapa de implementación y tiene como prestatario a la Provincia de Entre Ríos (PdER o “Entre Ríos”). En el marco de su Subcomponente 1 “Desarrollo de la Infraestructura Económica de Apoyo a la Producción”, se establece el Componente 1.2 “Infraestructura Energética”. En este último se incluye la construcción de una Estación Transformadora (ET) de 500/132kV y líneas de transmisión en 132kV asociadas, en la ciudad de Paraná. Por medio de dicho componente, el Proyecto proveerá una solución integral al problema de abastecimiento de energía en Entre Ríos, especialmente en la ciudad capital y zona oeste provincial³. La Unidad Coordinadora de Ejecución del Programa (UCEP) se encuentra en el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de Entre Ríos (MEHF). Respecto al Componente 1.2 “Infraestructura Energética”, el Proyecto tiene como subejecutor a la empresa de Energía Entre Ríos S.A. (ENERSA).

3. Los Solicitantes originales son propietarios del terreno expropiado por el Estado Provincial para la construcción de la ET. En la Solicitud ante el MICI, los mismos cuestionaron aspectos de procedimiento y de fondo en lo que se refiere a la evaluación de impacto ambiental del proyecto.⁴ Una vez efectivo el Mecanismo, la Solicitud fue transferida a la Ombudsperson de Proyectos el 16 de septiembre del 2010.

¹ Los términos MICI, Mecanismo, Administración, Secretario Ejecutivo, Ombudsperson de Proyectos, Panel, Políticas del Mecanismo, Elegibilidad, Fase de Consulta, Evaluación y cualquier otro término relevante incluido en este Informe de la Fase de Consulta tendrán un significado asignado en la Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), aprobada el 17 de febrero de 2010 y disponible en la siguiente dirección: www.iadb.org/mici.

² El Proyecto fue registrado bajo el número AR-L1036 y la respectiva operación, aprobada por la Junta Directiva el 14 de noviembre de 2007, fue registrada bajo el código 1914/OC-AR. Para más información, véase: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=AR%2DL1036>.

³ Cfr. BID, *Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos – Fase 1 (AR-L1036), Propuesta de Préstamo*, 10 de diciembre de 2007, páginas 11 y 12.

⁴ Respecto a los aspectos procedimentales, los Solicitantes alegaron: (a) la falta de acceso a la información oportuna; (b) irregularidades en el proceso de consulta y convocatoria de la audiencia pública; (c) cuestiones vinculadas especialmente a uno de los anexos de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y (d) violaciones a las leyes y reglamentos del medio ambiente en el país, coincidentes con las políticas del Banco. En cuanto a los aspectos ambientales, sus alegatos se refirieron a: (a) la falta de una clasificación adecuada del proyecto; (b) el cuestionamiento del sitio para la construcción de la planta; (c) el riesgo ecológico, considerando que la zona es vecina de áreas ya conservadas y clasificadas; (d) el riesgo potencial para la salud debido a la tecnología a utilizar en la planta transmisora, y (e) deficiencias del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en lo que se refiere al Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS).

4. De acuerdo con la Política del MICI, el presente caso siguió el trámite regular de la Fase de Consulta, incluyendo las siguientes etapas: Elegibilidad; Evaluación, y Diálogo. Esta última etapa consiste en el ejercicio de la Fase de Consulta propiamente dicho, el cual conlleva la preparación de las partes para el Diálogo; el intercambio de información entre las partes; el Diálogo para la exploración de opciones y soluciones consensuadas, y la elaboración conjunta y firma de un acuerdo. En seguida se resumen las primeras etapas del proceso.

1.1 Etapas de Elegibilidad y Evaluación

5. El 8 de octubre de 2010 la Ombudsperson de Proyectos determinó que la Solicitud era elegible para la Fase de Consulta, conforme a lo establecido en los artículos 37 y 40 de la Política del MICI.⁵ Lo anterior no implicó un análisis de fondo de la Solicitud, pero sí suficiente para avanzar hacia la evaluación.

6. Como consecuencia de la Determinación de Elegibilidad, entre diciembre de 2010 y febrero de 2011, la Ombudsperson de Proyectos y las facilitadoras locales (“Equipo de Facilitación” o “Equipo de la Fase de Consulta”) llevaron adelante la etapa de Evaluación del caso a los efectos de recabar mayor información acerca de la Solicitud; entender mejor las cuestiones planteadas; identificar actores primarios y secundarios del caso, y explorar la factibilidad de convocar a un diálogo para contribuir a la solución del problema.

7. Durante la Evaluación, un grupo de vecinos del barrio El Brete, quienes también se refieren como afectados por los impactos ambientales y sociales derivados del Proyecto, manifestaron su adhesión a la Solicitud y su deseo de participar en el proceso de diálogo auspiciado por el MICI. Dicha adhesión se suscitó en la primera reunión con los reclamantes originales. Por consiguiente, se conformó el grupo actual de Solicitantes, lo cual fue comunicado por la Ombudsperson de Proyectos a las demás partes del caso⁶. Esta figura fue explicada a los participantes de la primera sesión de intercambio de información (*supra* párrafo 12).

8. Asimismo, durante la etapa de Evaluación, los Solicitantes y ENERSA (“las Partes”) trabajaron ampliamente en acordar un conjunto de “Reglas para el Diálogo”, con base en las cuales avanzaron hacia las siguientes etapas del proceso acordado.⁷ El documento fue consensuado el **28 de febrero de 2011**, y las Partes se comprometieron a que dichas reglas fueran aceptadas por los actores secundarios del caso, quienes participarían de futuras etapas del proceso.

⁵ Una copia del referido Memorando de Elegibilidad está disponible en: <http://www.iadb.org/es/mici/detalle-de-reclamo,1804.html?id=AR%20MICI001/2010>.

⁶ A lo largo del informe, cuando se mencione “Solicitantes” debe entenderse por tales tanto a los Solicitantes originales como a los vecinos que se adhirieron al reclamo.

⁷ MICI, Caso Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (AR-MICI001/2010), *Reglas de procedimiento para un diálogo constructivo*, 28 de febrero de 2012.

9. En **marzo de 2011**, la Ombudsperson de Proyectos emitió el Informe de Evaluación, cuyo borrador fue previamente compartido con las Partes para observaciones.⁸ En dicho informe, la Ombudsperson de Proyectos consideró que existían condiciones suficientes para iniciar un proceso de Diálogo, y que el mismo debería iniciarse con una etapa de intercambio de información. Esta última sería precedida por la preparación de los actores primarios⁹ para participar de manera constructiva en dicho proceso, así como la aceptación de las Reglas para el Diálogo y la elaboración de la agenda de temas a discutir. Cabe destacar que la UCEP no suscribió el instrumento de reglas, ni participó de todas las sesiones de diálogo. Su participación fue activa en la etapa final del proceso (*supra* párrafo 33).

II. PROCESO DE DIÁLOGO

2.1 Intercambio de Información

10. Como resultado de la Evaluación y de los compromisos logrados entre las Partes, el **3 de marzo de 2013** el Equipo de Facilitación convocó a una reunión conjunta a los efectos de iniciar un “Intercambio de Información”. El mismo permitiría a los Solicitantes exponer las preocupaciones identificadas durante la etapa de Evaluación y le daría a ENERSA la oportunidad de responder a estas inquietudes bajo una dinámica participativa e informativa. El objetivo de este proceso fue el de contribuir a clarificar la información técnica existente, promover mayor comprensión de las perspectivas de las Partes y generar consensos básicos sobre una agenda de temas que pudiera ser la base de un diálogo más profundo para la construcción de posibles acuerdos definitivos.

11. La sesión de Intercambio de Información fue antecedida por reuniones bilaterales de preparación, en las cuales el Equipo de la Fase de Consulta asistió a los Solicitantes y ENERSA a fin de que pudieran plantear sus preocupaciones y respuestas de manera concreta, bajo la modalidad de ejes temáticos, los cuales fueran considerados por ellos como los más relevantes. Los ejes temáticos planteados por los Solicitantes para el intercambio de información fueron los siguientes: a) salud y campos electromagnéticos; b) impactos en el desarrollo urbano; c) impactos en el medio ambiente; d) localización de la planta, y e) participación ciudadana. ENERSA fue informada sobre la lista de ejes temáticos con anterioridad a las jornadas, de forma tal que preparó toda la información disponible, de manera muy eficiente y con los expertos de cada área para fundamentar sus opiniones y dar respuestas a las preocupaciones planteadas.

12. Las jornadas de intercambio tuvieron lugar durante los días **8, 9 y 10 de marzo de 2011**, en un lugar neutral provisto por el MICI. Participaron de la reunión: a) los Solicitantes – representados por las personas seleccionadas de conformidad a las reglas acordadas – y

⁸ Una copia del referido Informe de Evaluación está disponible en: <http://www.iadb.org/es/mici/detalle-de-reclamo,1804.html?id=AR%20MICI001/2010>.

⁹ Los actores primarios del caso que fueron identificados como tales por el MICI son: los Solicitantes (incluyendo los vecinos que adhirieron a la Solicitud durante la etapa de Evaluación); la UCEP y ENERSA. *Cfr.* MICI, Oficina de la Ombudsperson de Proyectos, *Informe de Evaluación – Entre Ríos Caso AR-MICI001/2010*, Marzo 2010, p. 31 y 32.

ENERSA, como actores primarios del caso;¹⁰ b) un funcionario de la Secretaría de Ambiente Sustentable (SAS) de la Provincia, como actor secundario; c) profesionales convocados por ENERSA, como técnicos, para clarificar información respecto a temas de salud y campos electromagnéticos, así como a temas vinculados a los impactos ambientales, turísticos y visuales, y d) el representante del Equipo del Proyecto del BID, en su rol de observador permanente.

13. En el marco del intercambio de información, se identificaron oportunidades de articulación y participación activa de vecinos y organizaciones no gubernamentales y/o instituciones en temas relacionados con el caso, tales como: i) el monitoreo de campos electromagnéticos; ii) la articulación con la SAS; iii) acuerdos sobre la construcción y uso de calles o caminos – sobre todo en la etapa de construcción, por la circulación de maquinaria y localización del obrador, y iv) medidas de mitigación de impacto visual. Asimismo, las Partes identificaron los temas relevantes sobre los cuales estaban dispuestos a progresar en una agenda de Diálogo, a fin de prosperar hacia a una resolución de los problemas planteados.

14. La SAS mostró disposición para colaborar en la evaluación de opciones de conservación y/o protección de bosques que se acordarían entre los participantes del Diálogo. En ese sentido, en caso de ser necesario, dicha Secretaría contactaría al área de Producción, la cual tiene a cargo la gestión de recursos naturales.

15. De la amplia información presentada sobre la localización seleccionada para la ET, así como sobre los costos e impactos de evaluar nuevas alternativas, surgió que la reubicación de la Planta no era posible debido tanto a aspectos de tiempos, costos, cortes potenciales de suministro, etc., como aspectos legales (trámites y resoluciones administrativas, certificados otorgados, etc.).

16. Luego de intensas jornadas de reuniones y comunicaciones, los Solicitantes aceptaron continuar el diálogo sin oponerse a la localización del Proyecto, y propusieron centrar la deliberación en: **“profundizar la evaluación de una opción tecnológica que represente un cambio significativo de la construcción de la planta que sea apreciable en menores impactos visuales y ambientales”**. En ese contexto, se sugirieron algunas medidas de mitigación, tales como bajar la altura de las torres, explorar algunos tendidos subterráneos, revisar el paso de líneas aéreas, entre otras. **De acuerdo con dicha propuesta** y tomando en cuenta otras preocupaciones presentadas por los Solicitantes, ENERSA se comprometió a profundizar esfuerzos para atender las mismas con base en las siguientes propuestas:

- a) rediseñar de forma participativa la cortina forestal perimetral, redefiniendo participativamente con los vecinos las especies a utilizar, considerando que sigan

¹⁰ El gobierno provincial fue convocado a participar del proceso de Diálogo: a) como actor primario, a través de la UCEP, y b) como actor secundario, por medio de otros organismos, a saber, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Ambiente Sustentable, y el Ente Provincial de Regulación de Energía. Sin embargo, la PdER expresó su apoyo al intercambio de información y manifestó la necesidad de ser consultada nuevamente, en caso de que se avanzara hacia una agenda de diálogo. En particular, el Equipo de Facilitación invitó a la UCEP a participar del intercambio de información, a través de convocatorias emitidas el 2 de febrero y el 3 de marzo de 2011. No obstante, la UCEP decidió no participar de dichas actividades.

cumpliendo adecuadamente la función de barrera visual, redefiniendo la disposición de los ejemplares de la cortina y la traza de la misma;

b) evitar, en el marco del Proyecto, la apertura de calles públicas en su ancho previsto de 25m, limitando la misma a una picada mínima necesaria para ejecutar las obras de tendido de líneas de alta tensión (LATs). Asimismo, se acordaría la posterior autorización de paso para mantenimiento;

c) revisar la disposición de las salidas y las trazas de las LATs 132kV en los tramos de salida al sur de la ET buscando no incrementar los impactos ambientales y, dentro del marco regulatorio vigente;

d) pintar las estructuras de las líneas de 132kV con un color que minimice el impacto visual.

e) gestionar ante la Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión S.A. (TRANSENER) la posibilidad de reducir las alturas de pórticos en la ET. En caso de obtenerse respuesta favorable, se revisaría estas estructuras en el Proyecto;

f) promover y sostener un proceso de re-vegetación natural manejado en las superficies disponibles dentro del predio de 16 ha destinado a la ET;

g) promover y sostener un proceso de re-vegetación natural manejado en la superficie intersticial que se genera entre las 16 ha del Proyecto y los cañadones con vegetación silvestre existentes, y

h) promover y sostener un proceso de participación ciudadana durante la ejecución y operación de la obra a través de la SAS.

17. Adicionalmente, las Partes expresaron la necesidad de contar con: i) la confirmación de los vecinos de la intención de Diálogo y sobre los temas planteados como Agenda; ii) la confirmación de autoridades provinciales pertinentes para avanzar en el proceso de Diálogo y el temario preliminar propuesto, y iii) la consulta y gestión con TRANSENER y el Ente Provincial de Regulación de Energía (EPRE) sobre los aspectos que dependan de su aprobación. Asimismo, el Equipo de Proyecto del BID reconoció que los ajustes en la obra, producto de la exploración sugerida por los Solicitantes para alcanzar mejoras de carácter ambiental y visual, podrían ser implementados durante la ejecución del Proyecto, y aun cuando el proceso licitatorio haya avanzado.

2.2 Agenda para el Diálogo

18. Finalizadas las jornadas de intercambio, las Partes lograron establecer la Agenda para el Diálogo. Asimismo, ratificaron el objetivo de continuar en la búsqueda de acuerdos que permitan terminar con las controversias existentes y establecer una relación constructiva hacia el futuro. A tal efecto, se acordó un plan de trabajo para el abordaje en profundidad de cada tema planteado, mediante reuniones entre los interlocutores designados y la asistencia del Equipo de Facilitación.

19. Con base en la Agenda para el Diálogo, las Partes se enfocaron en:

- a) explorar opciones tecnológicas y/o de diseño de la planta que impliquen un cambio significativo o apreciable en términos de impactos visuales y/o ambientales, y
- b) acordar unas medidas de mitigación de impactos visuales – complementarias a las previstas en el Proyecto-; la promoción de gestiones específicas ante organismos públicos pertinentes, y la implementación de acciones de conservación.

20. El primer punto fue propuesto por los Solicitantes como una condición de avance del proceso de Diálogo. En otras palabras, ellos plantearon al Equipo de la Fase de Consulta que, una vez clarificadas las posibilidades de realizar cambios significativos en el diseño o construcción de la ET y LATs, recién podrían trabajar en los temas descritos en el punto “b” propuestos en su mayoría por ENERSA. Dicha prioridad fue comunicada a ENERSA, quien decidió avanzar de acuerdo a tal pedido.

2.3 Propuestas respecto al diseño y construcción de la ET

21. Entre **marzo y abril 2011**, el Equipo de la Fase de Consulta convocó y acompañó reuniones y conversaciones de los Solicitantes y ENERSA para identificar y profundizar los aspectos de tipo tecnológico y de diseño de la planta; los impactos de las LATs; los posibles impactos visuales y medidas de mitigación propuestas, y otros aspectos que pudieran ser considerados como “significativos”. Todo con el propósito de favorecer la construcción de propuestas concretas y viables en los temas acordados como ejes de esta etapa.

22. En esta etapa, el diálogo entre los interlocutores fue muy franco y constructivo. El consultor técnico designado por ENERSA realizó viajes a localidades próximas (Santo Tomé y Colonia Elía) para tomar fotografías de otras plantas que pudieran ser útiles, a los efectos de elaborar presentaciones comparativas para que los Solicitantes pudieran evaluar más cabalmente tanto los impactos visuales de la ET y LATs, como las propuestas de la empresa, dando cuenta del compromiso y la vocación por lograr una comprensión efectiva de las implicancias del Proyecto. A través de presentaciones audiovisuales, ENERSA mostró de modo didáctico los componentes de una estación transformadora (equipos, estructuras, niveles, y funcionamiento) y facilitó la comparación en líneas generales de la ET proyectada en Paraná con otras existentes en la zona. Por otro lado, las presentaciones pudieron hacer visible los cambios que ENERSA propondría preliminarmente.

23. En ese marco, ENERSA efectuó una serie de propuestas de modificación a la obra, de carácter preliminar y sujeto a las autorizaciones de los organismos competentes, que sumadas a las realizadas durante la etapa de información, conformaron un paquete de medidas que aumentarían la mitigación de los impactos visuales. En dicho paquete, se encontraban las medidas de rediseño participativo de la cortina forestal perimetral; revisión de la disposición de las salidas y las trazas de las LATs 132kV en los tramos de salida al sur de la ET; pintura de las estructuras de las líneas de 132kV para minimizar el impacto visual; y acciones destinadas a promover y sostener un proceso de participación ciudadana, entre otras medidas propuestas en la etapa de intercambio de información (*supra* párrafo 16).

24. Dicho paquete no fue del todo aceptado por los Solicitantes por considerar que, a pesar del esfuerzo realizado por ENERSA y el carácter innovador que tales medidas podrían tener para

el sector eléctrico provincial, aún eran insuficientes en los términos de representar un cambio significativo o apreciable en el impacto visual y permanente del paisaje local rural. Consideraron que todavía no se habían agotado las instancias para identificar medidas de mitigación a las propuestas técnicas, que pudieran responder a las cuestiones planteadas en el reclamo.

2.4 Revisión y consulta técnica independiente

25. Para que los Solicitantes pudieran comprender mejor los aspectos técnicos de diseño y funcionamiento de la ET 500 kV y con ello valorar si era posible avanzar en propuestas aún más innovadoras, la Ombudsperson de Proyectos resolvió contratar un experto imparcial, con suficiente experiencia para cumplir un rol de asesoramiento e interlocutor técnico.¹¹

26. Entre **mayo y junio de 2011**, tras recoger información y mantener reuniones virtuales con el Equipo de Facilitación y las Partes, dicho experto formuló una propuesta técnica preliminar. Ésta contemplaba los aspectos considerados como “significativos y apreciables” por los Solicitantes e involucraba una innovación en el diseño de la ET de 500 kV la cual, a criterio del referido experto, sería de mediana complejidad. Cabe considerar que, de acuerdo a la Ley 24.065, TRANSENER es la responsable por la ET 500 kV y en esta etapa supervisa a ENERSA en el compromiso de construcción. Por esta razón, toda modificación en el diseño de la misma debería contar con la aprobación de TRANSENER. Durante los meses de **junio y julio de 2011**, el Equipo del Proyecto del BID promovió las reuniones multilaterales entre el experto técnico proponente; técnicos y funcionarios de TRANSENER; representantes de ENERSA; Solicitantes; y asesores jurídicos, que contaron con la coordinación del MICI. En estas reuniones se explicaron los términos de la propuesta y se clarificaron interrogantes sobre la misma para facilitar el análisis sobre su viabilidad.

27. TRANSENER y ENERSA valoraron la innovación técnica propuesta por el experto imparcial contratado por el MICI, en el sentido de dar una respuesta a las inquietudes presentadas por los Solicitantes. Sin embargo, la consideraron inviable por diversas razones tales como: i) la innovación no cumplía con las condiciones establecidas en las Guías de Diseño de la ET (Resolución ENRE 59/2003); ii) se disentía respecto a la seguridad y mantenimiento del sistema propuesto, y iii) habría dificultades para su expansión en el futuro.

2.5 Búsqueda de opciones respecto a medidas de mitigación y compensación

28. Agotadas las instancias de evaluación de alternativas técnicas de mitigación, se abrió un espacio para valorar si era posible llevar adelante acciones de compensación que, a criterio de los Solicitantes, pudieran representar una contrapartida por el impacto permanente que se produciría con la presencia de la ET. Esta iniciativa canalizaba una propuesta preliminar realizada por TRANSENER Y ENERSA.

29. Se pidió a los Solicitantes identificar necesidades comunitarias que estuvieran al alcance de ENERSA. En consecuencia, los Solicitantes indicaron la necesidad de construir un centro

¹¹ Hasta aquel momento, los expertos técnicos habían sido convocados por una de las partes solamente – ENERSA.

educativo, fuera de la zona de influencia directa de la ET, pero que atendería a una zona de alta vulnerabilidad social.¹² A finales de **agosto de 2011**, los Solicitantes pusieron a consideración de ENERSA y, por su intermedio, de los órganos estatales competentes, el proyecto citado. A partir de ese momento la propuesta fue analizada y en **noviembre de 2011** considerada como inviable por ENERSA, y por las autoridades provinciales.

30. A pesar de esta imposibilidad, hubo una aceptación parcial de avanzar hacia la elaboración de un acuerdo preliminar que incluyera un plazo para definir de manera conjunta, dentro de los parámetros de razonabilidad, una medida de relevancia social y de utilidad pública con beneficio colectivo, que pudiera suplir la propuesta desestimada. También se incluiría en ese momento otros puntos relevantes para los Solicitantes, que habían sido señalados en la agenda inicial y postergados en función de las prioridades definidas por ellos en pos de tratar los temas vinculados al impacto visual y diseño de la ET. Estos temas concernían principalmente a la necesidad de elaborar un plan de monitoreo comunitario y participativo, en un plazo acordado a computarse a partir de la firma del acuerdo.

31. Dicho borrador de acuerdo se puso a consideración de las Partes el **29 de noviembre de 2011**. En **diciembre de 2011**, ENERSA remitió dicho borrador para análisis de la UCEP y la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos, las cuales deberían necesariamente intervenir y autorizar la firma del referido convenio.¹³ En **marzo de 2012**, el borrador de acuerdo fue devuelto por ENERSA que, habiéndolo consultado con tales organismos provinciales, proponía cambios sustanciales al texto, vinculados a los aspectos de mitigación, compensación y participación.¹⁴ Por tal razón, el MICI procedió a conversar con los Solicitantes para evaluar la continuidad del proceso de Diálogo.

2.6 Redefinición de los compromisos en pos de una nueva Agenda para el Diálogo

32. Tomando en cuenta el desarrollo del proceso, los Solicitantes aceptaron retornar a la Mesa de Diálogo siempre y cuando fuese factible avanzar sobre la siguiente agenda de temas: i) identificar nuevas medidas de mitigación tanto en la ET como LATs (especialmente para debatir sobre el soterramiento de LATs 132 kV), y ii) diseñar un plan de participación ciudadana para la etapa de construcción y posterior operación de la ET.

33. Dicha agenda se puso a consideración de ENERSA y de la UCEP, quienes estuvieron de acuerdo en avanzar en el diálogo sobre estos temas. En consecuencia, entre **abril y mayo de 2012**, las Partes volvieron a la Mesa de Diálogo convocada por el MICI, esta vez con la directa participación del gobierno provincial y los buenos oficios de la UCEP. Después de intensas reuniones conjuntas y bilaterales, se lograron los siguientes resultados:

¹² Existía entre los vecinos la percepción de que seleccionar un proyecto u obra próxima a la ET podría ser visto como una aceptación de los impactos y generar desconfianza en otros vecinos. Por ello, elaboraron un proyecto preliminar alternativo y se asociaron con el Obispado local para facilitar recursos a tal fin.

¹³ Este trámite fue necesario porque la PdER y la UCEP son, respectivamente, la prestataria y la unidad ejecutora del Proyecto. Como señalado, ENERSA es la agencia subejecutora del Proyecto para fines específicos del Componente 1.2 "Infraestructura Energética".

¹⁴ ENERSA y el gobierno provincial coincidían en la opinión de que dichas propuestas eran inviables y alejadas de la normativa provincial.

- a) elaboración consensuada de los lineamientos para el plan de participación ciudadana;
- b) acuerdo sobre los términos de referencia para la contratación de un experto paisajista, encargado de asesorar en algunas medidas de mitigación del impacto visual permanente sobre el medio y paisaje rural;
- c) mayor comprensión sobre las ventajas y desventajas de llevar adelante una obra de pase subterráneo de algunas líneas de 132 kV, y
- d) identificación de medidas de mejoramiento barrial que pudieran ser consideradas por los vecinos como satisfactorias. Dado que la evaluación de factibilidad y ejecución de dichas medidas, en general, son de competencia gubernamental (municipal y provincial), requirieron de la revisión y autorización de dichos organismos en los términos que surgen del acuerdo final.

2.7 Elaboración del Acuerdo

34. En **junio de 2012**, habiendo logrado consensos básicos sobre un paquete de medidas, los actores primarios procedieron a elaborar un acta de acuerdo final, que plasmaba los acuerdos alcanzados durante el proceso de Diálogo. Cada parte descrita en el acta mencionada realizó aportes y ajustes al borrador circulado, sin modificar los aspectos sustantivos de la misma, y llevó adelante las gestiones internas necesarias para facilitar su suscripción, así como los convenios institucionales pertinentes para viabilizar algunos de los compromisos asumidos.

35. Entre **agosto y septiembre de 2012**, las Partes y la UCEP aprobaron el texto final del **Acta de Entendimiento y Compromiso**¹⁵, mediante la cual se acordaba llevar adelante las acciones y/o implementar las siguientes medidas, respecto a los siguientes temas:

- a) acrecentamiento de medidas de mitigación del impacto visual de la ET y las LATs (e.g. reducción de la altura de los pórticos y longitud de los puntines de los cables, pintura de las estructuras, aplicación de una cortina vegetal, entre otras);
- b) mejoras en las condiciones de infraestructura del barrio El Brete, relacionadas con la provisión de energía trifásica; el mejoramiento del alumbrado público, de la red vial y la provisión del servicio de agua potable; medidas de seguridad vial y la instalación de un establecimiento de atención a salud;
- c) creación de un área natural protegida privada en la zona próxima a la ET;
- d) Plan de Participación Ciudadana;
- e) desistimiento de acciones judiciales (anteriores) relacionadas con el Proyecto por parte de los Solicitantes, y

¹⁵ La primera versión del acta se compartió entre las partes el 21 de agosto 2012. La UCEP presentó algunas objeciones relativas a la descripción de antecedentes y roles, las cuales fueron aceptadas ya que no modificaban el contenido de lo acordado. De este modo, entre el 22 de agosto y el 12 de septiembre de 2012, se realizaron nuevas consultas y se plasmaron las respectivas modificaciones en el texto del acta. El acuerdo final fue aprobado por los Solicitantes el 29 de agosto y reconfirmado durante una reunión el 20 de septiembre de 2012. El Directorio de ENERSA aprobó el referido acuerdo final el 26 de septiembre de 2012.

f) compromiso de agotar previamente las vías de diálogo como mecanismo de resolución de disputas.

36. El **27 de septiembre de 2012**, el acuerdo fue remitido para revisión y validación por parte de la PdER. Ésta emitió el Decreto No. 4247/MEHF del 4 de diciembre de 2012, mediante el cual validó el texto final del acta, así como el convenio celebrado con la Municipalidad de Paraná y el Plan de Participación Ciudadana, los cuales formaban parte de las medidas previstas en el referido acuerdo.¹⁶ El **18 de diciembre de 2012**, las Partes y la UCEP firmaron el Acta de Entendimiento y Compromiso, en los términos previamente consensuados entre ellas y aprobados por la PdER.

37. Los reclamantes aceptaron no realizar un comunicado a la prensa sobre el caso ni sobre los términos del Acta de Entendimiento y Compromiso, hasta tanto ENERSA lo considere oportuno y se realice de manera conjunta. Sin embargo, las Partes manifestaron su acuerdo con la publicación por parte de la Municipalidad de Paraná o del Superior Gobierno de Entre Ríos de los términos del Convenio de Cooperación suscrito entre dichos órganos y ENERSA, relativo a las obras de mejoramiento barrial de El Brete.¹⁷

III. RESULTADOS DEL PROCESO DE DIÁLOGO

38. Este apartado describe tanto los consensos de carácter sustantivo que se fueron logrando en el proceso de Diálogo, como los resultados y lecciones del proceso de búsqueda de soluciones en este caso.

39. **Reconstrucción de canales de comunicación y confianza entre las partes y aceptación del Proyecto por parte de los vecinos.** La confrontación entre las Partes – a través de los medios de prensa, en las calles y en fueros judiciales provinciales y federales – estuvo presente durante alrededor de tres años antes de presentarse el caso ante el MICI. Durante la etapa de intercambio de información, las Partes pudieron identificar y reconocer sus diferencias e intereses y acordaron que el diálogo era el mejor camino a seguir. Como testimonio de esto, en diversas oportunidades de la etapa del Diálogo, las Partes expresaron agradecimiento mutuo por sentirse escuchadas. El Equipo de Facilitación ha podido constatar que ello se debió al gran esfuerzo y la predisposición que las Partes pusieron para cambiar la dinámica de interacción e intentar abordar el conflicto desde una nueva perspectiva. El esfuerzo y el trabajo conjunto en este diálogo sirvieron no sólo para lograr que se aceptara la localización de la ET, sino para alcanzar una mayor comprensión sobre los impactos que este conflicto generaba a cada una de las partes y las posibilidades de inclusión de los intereses de ambas en las soluciones elaboradas. De hecho, en los últimos meses del proceso las Partes se reunieron, sin la presencia del Equipo de la Fase de Consulta, no sólo para discutir temas específicos del acuerdo, sino para tratar temas de su implementación.

¹⁶ Provincia de Entre Ríos, Poder Ejecutivo, Decreto No. 4247/12 MEHF, emitido el 4 de diciembre de 2012 (Expte. NI" 11376989/12).

¹⁷ Vale resaltar que el texto del Acta de Entendimiento y Compromiso consta como anexo del Decreto No. 4247/12 MEHF, cuya copia está disponible en la página web del Gobierno de Entre Ríos: <http://www.entrierios.gov.ar/wsdecreto/decreto.php?codigo=199855>. Último acceso el 2 de enero de 2012.

40. **Aclaración y priorización de los temas del caso; resolución de temas controversiales, y manejo de expectativas.** Las reuniones precedentes al Intercambio de Información fueron esenciales para generar una mayor comprensión sobre las características de la resolución y transformación constructiva de conflictos; así como de las herramientas básicas de comunicación para su gestión efectiva. Con el Intercambio de Información, las Partes entendieron el alcance del Proyecto, así como el proceso, mandato y limitaciones de la Fase de Consulta¹⁸. Además, la participación de un experto técnico externo permitió ampliar la base de información disponible, imaginar nuevos escenarios, fortalecer a los Solicitantes al promover el equilibrio en la capacidad de comprender las posibilidades y limitaciones técnicas de los diseños propuestos y, en función de ellos, valorar sus alternativas de manera más informada.

41. En la medida en que se iban aclarando los temas, las Partes direccionaban y adaptaban la Agenda para el Diálogo, con el fin de priorizar los temas sobre los cuales estaban dispuestos a progresar en la negociación. Por ejemplo, durante el Intercambio de Información, los Solicitantes tuvieron oportunidad de despejar preocupaciones respecto al impacto que los campos electromagnéticos pudieran generar en la población, considerando el ambiente rural en el que se encuentra la ET. En tanto que ENERSA, por su parte tuvo la oportunidad de mostrar con mayor profundidad el cumplimiento con las normas y estándares establecidos por la Organización Mundial para la Salud (OMS), y de mostrar que está tomando todas las precauciones técnicas exigidas por legislación nacional e internacional para evitar impactos mayores. En este sentido, los Solicitantes suspendieron la discusión respecto a este tema, en pos de retomar el diálogo respecto a tales impactos durante el proceso de monitoreo participativo. Del mismo modo, los Solicitantes aceptaron que no era posible cambiar la localización del Proyecto, y decidieron avanzar centrando las deliberaciones en otras medidas de mitigación de los impactos visuales y ambientales de la ET.

42. **Participación efectiva de la comunidad.** Durante el proceso de Diálogo, los Solicitantes recibieron información relevante sobre el Proyecto y pudieron expresar a la Agencia Ejecutora sus preocupaciones. Los Solicitantes – vecinos que deberán convivir con la obra por un largo tiempo – abrieron un espacio de participación, contribuyendo de forma efectiva para la mejora del Proyecto. Esta participación se ampliará por medio del Plan de Participación Ciudadana, el cual funcionará durante la construcción y operación de la ET.

43. **Avance del Proyecto con mejoras técnicas y más sostenibilidad.** Además de permitir el reinicio de las actividades del Proyecto, las cuales habían sido retardadas por las acciones y protestas públicas, el proceso de Diálogo resultó en mejoras significativas para la operación en su conjunto. Tal como se ha mencionado, el acuerdo firmado por las Partes contempla, entre otras: a) medidas de mitigación del impacto visual de la ET; b) acciones tendientes a mejorar las condiciones de infraestructura del barrio El Brete, como forma de compensación por los impactos no mitigables; c) la creación de un área natural protegida privada en la zona de la ET; d) un Plan de Participación Ciudadana, y e) el compromiso de agotar previamente las vías de

¹⁸ Todo ello permitió a las partes priorizar sus preocupaciones y manejar las expectativas sobre lo que era posible y lo que no.

diálogo como mecanismo de resolución de disputas. Como consecuencia del referido acuerdo, las Partes sienten que lograron **resolver temas antes controversiales**.

44. **Prevención de agravamiento de riesgos y de daños a la reputación del Banco y la Agencia Ejecutora.** Conforme a lo señalado, el proceso de Diálogo permitió un entendimiento entre las Partes, evitando nuevas protestas públicas, acciones judiciales y manifestaciones negativas en la prensa. El apoyo del Equipo de Proyecto del Banco al proceso de diálogo y el rol proactivo de ENERSA, la UCEP y otros actores para la resolución del caso constituyen acciones positivas para garantizar la mayor sostenibilidad social y ambiental de una operación de esta envergadura.

IV. LECCIONES APRENDIDAS

45. La dinámica, la estructura y los resultados de este proceso de Diálogo generaron algunas lecciones que se resumen a continuación:

46. **Flexibilidad para definir una agenda de diálogo.** En diferentes oportunidades del proceso, las Partes identificaron y/o re-direccionaron los temas significativos sobre los cuales consideraron estar dispuestas a progresar en una agenda de diálogo. Esta flexibilidad es de suma importancia para manejar expectativas y avanzar en procesos de diálogo donde participan actores múltiples, de los cuales depende la decisión – o incluso el consenso – para definir soluciones a diferentes temas y asuntos planteados. Sin embargo, el costo de esta flexibilidad puede traducirse en tiempos más largos.

47. **Mapeo e inclusión de actores claves en el proceso de Diálogo.** La identificación temprana de los actores primarios y secundarios de un caso es un componente esencial para el Diálogo. En el presente caso, la ausencia inicial y la participación activa de la UCEP durante la última etapa del proceso fueron determinantes tanto para el estancamiento como para el avance y conclusión exitosa del proceso. También fue muy positiva la participación de la Dirección de Vialidad Provincial, que a través de la UCEP consideró y apoyó algunas de las medidas de mejoramiento barrial. Finalmente, el Gobierno Municipal fue una pieza fundamental para el avance del Diálogo. La Municipalidad comprendió el proceso de Diálogo que se venía realizando dada la importancia de la obra y generó los acuerdos institucionales necesarios que, en cierta medida, dan respuesta a las necesidades de los Solicitantes, y que se traducen en acciones que redundan en beneficios comunitarios de más largo plazo.

48. **Prevención temprana de conflictos.** La creación y/o aumento de los espacios de intercambio de información y diálogo desde las etapas tempranas del Proyecto son claves. Estos espacios tienden a facilitar el manejo de las preocupaciones que se generan en la comunidad por la construcción de obras de esta naturaleza. Ello también permite prevenir la escalada de conflictos que, si no son atendidos muy temprano desde una perspectiva constructiva, se agravan innecesariamente. En ese contexto, es aconsejable que los proyectos de inversión como el caso presente hagan de la participación y el intercambio de información una parte esencial de su diseño y ejecución. En este proceso, se amplió la comprensión respecto al valor del diálogo como modo de interacción necesario para recrear vínculos, abrir otros nuevos, y consolidar una comunicación fluida entre los actores. Todo ello con la intención

de que la colaboración y el trabajo participativo sean garantizados para los que deben convivir con la obra en el largo plazo.

49. **El rol de los terceros imparciales o multi-parciales.** Se ha comprobado, una vez más, que el rol que cumplen terceros ajenos al conflicto que se ventila, guiando la indagación y la discusión constructiva y promoviendo la reflexión, y llevando la “memoria” del proceso, es clave y constituye una herramienta muy útil. La *multipartialidad* deviene de la confianza que el tercero necesita construir con todas y cada una de las partes al mismo tiempo, legitimando relaciones y actuando con transparencia, para facilitar un proceso que ayudará a construir soluciones sostenibles. En este sentido, la presencia del MICI contribuyó, por un lado, a tender puentes entre las Partes cuando la relación era de abierta confrontación y, por otro, a generar un equilibrio necesario entre lo que se pedía y lo que se podía solucionar; entre lo que constituía aspiraciones y lo que constituía legítimas demandas; entre los problemas y las soluciones; y finalmente entre los costos y los beneficios, en el marco de la razonabilidad y un proceso participativo que garantiza logros que pueden sostenerse en el tiempo.

50. **El valor de un proceso de diálogo como trabajo conjunto.** Los participantes ampliaron su comprensión respecto al rol del diálogo como un proceso de trabajo conjunto que se asienta en el respeto y la colaboración necesarios. Asimismo, se ha comprobado que para un diálogo sea fructífero es necesario involucrar a las partes que, aunque no estén listas para negociar, tampoco quieren mantener relaciones destructivas. Se ha demostrado cómo, en el marco de un proceso de diálogo, el intercambio de información en momentos claves puede contribuir para profundizar y clarificar los supuestos, preconceptos y datos que tienen las partes, dando nuevos instrumentos para evaluar la mejor manera de gestionar el problema en el futuro y generar posibilidades para la creación de acuerdos concretos basados en la buena fe. Las reuniones de diálogo, por su parte, dieron lugar a la innovación como llave maestra para identificar puntos en los que las Partes pudieran coincidir. Fueron una oportunidad para presentar y analizar opciones nuevas y creativas a los efectos de minimizar los impactos del proyecto, y que se concibieran opciones de trabajo conjunto en determinados aspectos, o involucrando nuevos actores con responsabilidades concretas en el abordaje de ciertos temas, fomentando prácticas de mayor apertura y articulación entre sociedad civil, empresa y gobierno.

51. **El Reclamo individual y el reclamo colectivo.** Aun siendo procedente el reclamo realizado por un particular, es importante reconocer la plataforma de legitimidad que implica dicho reclamo cuando representa una preocupación colectiva y/o pública, que es compartida con vecinos y/u organizaciones, más aun frente a una obra de importancia como la presente, además del interés y utilidad pública al que está sujeto. Asimismo, la inclusión de Solicitantes coadyuva a la transparencia y a la generación de opciones para avanzar con la intención de desarrollo (proyecto). Dicha participación amplia promueve un compromiso ciudadano, tanto en el seguimiento e implementación de acuerdos como en la organización interna necesaria para canalizar esa nueva relación con la Empresa y/o con los organismos que deberán implementar los acuerdos y el proyecto.

52. **Rol del Banco.** El rol que cumple el BID es clave en la influencia que puede tener sobre las partes para fomentar un diálogo abierto y responsable procurando mejorar la operación. En

este tipo de proyectos, los casos tienen implicaciones potenciales para las políticas públicas y tienden a influenciar positivamente el futuro accionar de los actores involucrados en futuras obras de infraestructura. El desarrollo de estos proyectos es también una oportunidad para fomentar procesos que puedan replicar buenas experiencias y favorezcan la institucionalidad – mediante el acceso a la información, la participación y la promoción de espacios destinados al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, desde una perspectiva deliberativa, humana, social y ambientalmente responsable.