
INFORME DE LA EVALUACIÓN INICIAL SOBRE CUMPLIMIENTO

Evaluación inicial de la inversión de la Corporación Financiera Internacional (IFC) en Terminal de Contenedores Quetzal S. A. (proyecto de IFC n.º 32763)

Resumen

En marzo de 2014, la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) recibió una reclamación del Sindicato de Trabajadores Organizados de Portuaria Quetzal (STOPQ) ("los denunciantes"). Se trata de la agrupación gremial de los trabajadores de la Empresa Portuaria Quetzal (EPQ), una compañía estatal que posee y administra el Puerto Quetzal, uno de los más importantes de Guatemala.

La empresa Terminal de Contenedores Quetzal (TCQ o "el cliente") es la subsidiaria guatemalteca de Grup Marítim Terminal de Contenedors Barcelona (GMTCB). En julio de 2012, el cliente de IFC firmó un acuerdo de usufructo¹ por 25 años con EPQ, en virtud del cual se le permitía construir y operar una nueva terminal de contenedores dentro de Puerto Quetzal. IFC ha proporcionado cerca de US\$45 millones a TCQ en instrumentos de deuda y participación accionaria para financiar la construcción de la nueva terminal.

Según se establece en las *Directrices Operacionales* de la CAO, el objetivo de la evaluación inicial sobre cumplimiento es garantizar que únicamente se inicien investigaciones sobre los proyectos que despiertan inquietudes significativas respecto de sus resultados ambientales y sociales, o que presentan cuestiones de importancia sistémica para IFC o para el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

Los denunciantes alegan que tanto el acuerdo entre EPQ y TCQ como la decisión de construir la terminal de contenedores: a) infringen las leyes nacionales, b) fueron aprobados sin consultar a los sectores pertinentes de la sociedad civil, y c) se basaron en una evaluación del impacto ambiental que no se procesó debidamente. Los denunciantes alegan también que esta iniciativa perjudicará el bienestar económico de sus miembros y el de las comunidades aledañas a la zona portuaria.

En relación con las inquietudes de los denunciantes referidas al acatamiento de las leyes nacionales, la CAO observa que IFC llevó adelante un proceso de debida diligencia y consultó

¹ El acuerdo de usufructo es un derecho legal concedido a una persona o a un tercero, que le otorga temporariamente la facultad de utilizar la propiedad de otro y obtener ingresos o beneficios de ella. Normalmente se concede el usufructo por un período limitado.

a un asesor jurídico local acerca de las principales cuestiones planteadas por los denunciantes en esta área. IFC actuó aquí conforme a las buenas prácticas.

En lo que se refiere a la debida diligencia de IFC sobre los aspectos ambientales y sociales, la CAO observa que la Corporación examinó la documentación sobre la evaluación del cliente, incluido el análisis del impacto ambiental, y concluyó que era improbable que el proyecto tuviera impactos sociales o ambientales significativos. No obstante, IFC detectó deficiencias en la evaluación del impacto social realizada por el cliente y en el enfoque que adoptó para la interacción con las partes interesadas. Como resultado, se incluyeron en el Plan de Acción Ambiental y Social las siguientes exigencias: a) realizar una evaluación socioeconómica complementaria y b) mejorar el plan del cliente de interacción con las partes interesadas. Sin embargo, al parecer las principales inquietudes de los denunciantes (referidas a las consecuencias más amplias del proyecto en las finanzas públicas y en el empleo en otras empresas, como EPQ) no fueron analizadas por IFC de manera estructurada, pues no se encuadraban en lo que la Corporación consideraba impactos sociales del proyecto.

En lo que atañe a los problemas planteados por los denunciantes, la CAO no ha encontrado inquietudes significativas por los resultados ambientales y sociales de la inversión de IFC, ni cuestiones que revistan importancia sistémica para la Corporación y que exijan como respuesta una investigación sobre el cumplimiento. En consecuencia, la CAO ha decidido cerrar el caso. En este punto, la CAO señala que, según la interpretación de IFC, el requisito de considerar los impactos sociales del proyecto no abarcaba el análisis de los posibles efectos adversos en los siguientes factores: a) el empleo en otras empresas, como EPQ, ni b) los ingresos del Gobierno. La CAO no puede determinar con claridad si las circunstancias avalaban esta interpretación. Sin embargo, concluye que esta cuestión por sí misma no justifica dar inicio a una investigación sobre el cumplimiento.

Acerca de la CAO

La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) tiene la misión de actuar como mecanismo de recurso independiente, justo, confiable y eficaz, y mejorar la rendición de cuentas a nivel ambiental y social de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La CAO es una oficina independiente, y su titular rinde cuentas directamente al presidente del Grupo Banco Mundial. La CAO examina las reclamaciones que presentan las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo emprendidos por los dos organismos de financiamiento del sector privado del Grupo Banco Mundial: IFC y MIGA.

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

Índice

Resumen	1
Acerca de la CAO.....	3
Siglas.....	5
I. Reseña del proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento.....	6
II. Antecedentes	7
Inversión	7
Reclamación	7
III. Análisis.....	8
Políticas y procedimientos de IFC	9
IV. Decisión	14

Siglas

CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
GMTCB	Grup Maritim Terminal de Contenedores Barcelona
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
STOPQ	Sindicato de Trabajadores Organizados de Portuaria Quetzal
TCQ	Terminal de Contenedores Quetzal

I. Reseña del proceso de evaluación inicial sobre cumplimiento

Cuando la CAO recibe una reclamación referida a un proyecto de IFC o MIGA, la somete a una evaluación. Si concluye que no es posible lograr una solución mediada o que las partes no están dispuestas a hacerlo, remite el caso a la función de cumplimiento de la CAO para que realice una evaluación inicial y, eventualmente, una investigación.

También puede darse inicio a una evaluación inicial sobre cumplimiento a instancias del vicepresidente de la CAO, de la gerencia de IFC o MIGA o del presidente del Grupo Banco Mundial.

La función de cumplimiento de la CAO se centra en el accionar de IFC y MIGA, no en el de los clientes de estas entidades. Esto se aplica a todas las ramas de actividad de IFC, incluido el sector real, los mercados financieros y los servicios de asesoría. La CAO evalúa de qué manera IFC y MIGA se aseguraron de que sus líneas de actividad o sus servicios de asesoría lograran un buen desempeño, y analiza también si los resultados se corresponden con el propósito de las disposiciones normativas pertinentes. Sin embargo, en muchos casos, al evaluar el desempeño del proyecto y el modo en que IFC o MIGA han implementado las medidas para cumplir con las exigencias correspondientes, será necesario que la CAO examine la actuación del cliente y verifique los resultados obtenidos sobre el terreno.

Para decidir si se justifica iniciar una investigación de cumplimiento, la CAO realiza primero una evaluación inicial, con el objetivo de garantizar que solo se investiguen los proyectos cuyos resultados ambientales y sociales generen una preocupación significativa o presenten cuestiones de importancia sistémica para IFC o MIGA.

Para guiarse en el proceso de la evaluación inicial, la CAO aplica una serie de criterios básicos que le permiten analizar la utilidad de emprender una investigación sobre cumplimiento, para lo cual se busca determinar lo siguiente:

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

Durante la evaluación inicial, la CAO mantendrá conversaciones con el equipo de IFC o MIGA que esté trabajando en el proyecto en cuestión y con otras partes interesadas, a fin de comprender los criterios que IFC o MIGA han empleado para asegurarse del buen desempeño del proyecto, el modo en que se han cerciorado de cumplir con esos criterios, la manera en que han verificado que dichas disposiciones brindaran un nivel adecuado de protección, y, en términos más generales, establecer si la investigación sobre el cumplimiento es la respuesta más conveniente. Luego de completar la evaluación inicial, la CAO puede cerrar el caso o abrir una investigación sobre el cumplimiento en IFC o MIGA.

Una vez que la CAO concluya la evaluación inicial sobre cumplimiento, informará al respecto por escrito a IFC o MIGA, al presidente del Grupo Banco Mundial y a la Junta de Directores. Si la evaluación es producto de un caso derivado por la función de resolución de conflictos, se informará también por escrito al denunciante. Además, se difundirá públicamente el resumen de los resultados de la evaluación inicial. Si tras esta evaluación inicial, la CAO decide abrir una investigación de cumplimiento, deberá formular los términos de referencia correspondientes, conforme a lo dispuesto en sus *Directrices Operacionales*.

II. Antecedentes

Inversión

Puerto Quetzal es uno de los puertos más importantes de Guatemala. Está ubicado sobre la costa del Pacífico, y su administración está en manos de EPQ. Luego de firmar con EPQ un acuerdo de usufructo por 25 años para construir y poner en funcionamiento una terminal de contenedores dentro de Puerto Quetzal, TCQ solicitó a IFC el financiamiento para emprender las obras.

TCQ contrató a una empresa local para que realizara la evaluación del impacto ambiental del proyecto previsto. Esta evaluación finalizó en julio de 2013 y fue aprobada por las autoridades locales del área ambiental en septiembre de ese año. El sindicato de EPQ, el STOPQ, alegó que no fue debidamente incluido en el proceso que condujo a la aprobación de esa evaluación, y solicitó a la autoridad del área ambiental que examinara sus comentarios. Esta analizó las consideraciones presentadas por el STOPQ y aprobó la evaluación de impacto ambiental en marzo de 2014. El contenido de dicha evaluación no se modificó. El STOPQ apeló la decisión y solicitó al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales una revisión administrativa. Luego de que el Ministerio confirmó el proceso de la evaluación de impacto ambiental, el STOPQ solicitó una revisión judicial. Al momento de redactar el presente informe, no se conocía aún el resultado del proceso judicial.

La evaluación inicial de esta inversión de IFC comenzó en 2013, cuando un equipo de la Corporación realizó la visita de evaluación inicial al emplazamiento. El equipo de inversiones de IFC visitó el lugar por segunda vez en febrero de 2014 junto con representantes de otras instituciones de financiamiento del desarrollo. IFC presentó el proyecto propuesto ante su Junta de Directores el 27 de marzo de 2014. La Junta aprobó la inversión propuesta, conformada por un préstamo de US\$35 millones y una participación accionaria por valor de US\$9,7 millones. IFC comprometió los fondos para el proyecto el 30 de abril de 2014 y efectuó el primer desembolso en agosto de ese año².

En septiembre de 2014, el equipo de IFC dedicado a los asuntos ambientales y sociales viajó al emplazamiento del proyecto para realizar una visita de supervisión y recoger información sobre la construcción de la terminal y los avances de su cliente en la implementación de las medidas estipuladas en el Plan de Acción Ambiental y Social acordado. Sin embargo, los funcionarios de IFC no pudieron visitar el emplazamiento del proyecto, dado que las autoridades municipales habían sellado la entrada al puerto, aparentemente por un problema con los permisos de construcción.

Reclamación

El 17 de marzo de 2014, la CAO recibió una reclamación del STOPQ, el sindicato de los trabajadores portuarios de EPQ. Los denunciantes sostienen que el acuerdo celebrado entre EPQ y TCQ y la decisión de construir la terminal de contenedores infringen las leyes nacionales, y que además fueron aprobados sin consultar a los sectores pertinentes de la

² IFC, resumen de la información sobre la inversión (21 de febrero de 2014), [http://ifcextapps.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/\(SearchView\)?SearchView&Query=\(FIELD+DocType+Summary+of+Proposed+Investment\)+AND+\(FIELD+ProjectId+=+32763\)](http://ifcextapps.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/(SearchView)?SearchView&Query=(FIELD+DocType+Summary+of+Proposed+Investment)+AND+(FIELD+ProjectId+=+32763)).

sociedad civil y se basaron en una evaluación del impacto ambiental que no se procesó debidamente. Los denunciantes también alegan que el bienestar económico de sus miembros y el de las comunidades aledañas a la zona portuaria se verá perjudicado por esta construcción.

Durante la evaluación inicial de la reclamación³, la CAO recogió más información sobre las inquietudes de los denunciantes por cuestiones ambientales y sociales, a saber:

- *Incumplimiento de las leyes nacionales.* Los denunciantes alegan que el acuerdo de usufructo, y en particular el proceso por el cual se aprobó la evaluación del impacto ambiental, violan la Constitución de Guatemala y otras leyes del país. También afirman que se emprendieron ciertas tareas de construcción sin los permisos correspondientes.
- *Violación del convenio colectivo.* Los denunciantes afirman que, al otorgar el contrato de usufructo, se infringe el convenio colectivo con EPQ.
- *Falta de consultas.* Los denunciantes alegan que, al momento de analizar y aprobar el contrato de usufructo, no se consultó a los actores pertinentes de la sociedad civil, específicamente, a los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y los Concejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).
- *Pérdida de beneficios:* Los denunciantes están preocupados por el destino de un subsidio en vigencia que beneficia a los trabajadores de EPQ y a las comunidades locales (un porcentaje de las ganancias se distribuye entre la fuerza de trabajo y el Gobierno). Los denunciantes creen que el nuevo proyecto pondrá en peligro el subsidio y que las pérdidas consiguientes tendrán consecuencias sociales y económicas para los trabajadores, sus familias y las comunidades que dependen de ellos.
- *Impactos ambientales:* Los denunciantes alegan que el proyecto tendrá consecuencias perjudiciales para el agua de mar, el agua dulce, la estabilidad del terreno, la ecología de los manglares y la biodiversidad de la zona.

Además de las cuestiones ya mencionadas, los denunciantes plantean diversos problemas referidos a la gestión de gobierno en términos más amplios, que exceden el mandato de la CAO respecto de los temas ambientales y sociales, por lo que no se tratarán en el presente informe sobre la evaluación inicial. Dado que la reclamación se centró en el impacto social del proyecto, las deficiencias del proceso aplicado por el cliente para interactuar con las partes interesadas y el incumplimiento de las leyes nacionales, estos temas son también el eje central de la presente evaluación inicial de cumplimiento.

III. Análisis

En esta sección se describen las políticas y los procedimientos ambientales y sociales aplicables al proyecto. Luego se analiza el accionar de IFC respecto de estas normas durante la preparación y la ejecución del proyecto y en el contexto de las cuestiones planteadas por los denunciantes.

³ CAO, informe de evaluación (10 de septiembre de 2014), http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=219.

Políticas y procedimientos de IFC

La inversión de IFC en el cliente se efectuó en el contexto de su Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social (la "Política de Sostenibilidad") y de sus Normas de Desempeño, denominadas conjuntamente el Marco de Sostenibilidad. A través del Marco de Sostenibilidad, "IFC procura asegurar, mediante sus iniciativas de diligencia debida, seguimiento y supervisión, que las actividades empresariales que financia se ejecuten de conformidad con los requisitos de las Normas de Desempeño" (párrafo 7).

IFC pone en práctica los compromisos establecidos en la Política de Sostenibilidad a través de sus Procedimientos de Examen Social y Ambiental, que se actualizan periódicamente.

La Política de Sostenibilidad establece que, antes de realizar una inversión, IFC debe llevar a cabo un proceso de diligencia debida ambiental y social que debe ser "proporcional a la naturaleza, escala y etapa de la actividad empresarial, y al nivel de riesgos e impactos ambientales y sociales" (párrafo 26). Como resultado, IFC "sopesa los costos y los beneficios de las actividades empresariales" y los somete a la aprobación de su Junta de Directores. El proceso de diligencia debida ambiental y social está diseñado para lograr que IFC solo financie "actividades de inversión cuando se espera que cumplan los requisitos de las Normas de Desempeño" (párrafo 22). Para asegurarse de que la actividad empresarial en cuestión cumpla con las Normas de Desempeño, IFC acuerda con el cliente un plan de acción ambiental y social, en el que se enumeran las condiciones necesarias para la inversión de IFC (párrafo 28).

Una vez que se ha aprobado la iniciativa e IFC ha invertido en el cliente, se supervisa la inversión durante todo el ciclo del proyecto para verificar que se cumplan las condiciones estipuladas en el convenio de préstamo, así como las políticas y las normas de IFC pertinentes.

Evaluación realizada por IFC para determinar si el proyecto se ajustaba a las leyes nacionales

Los requerimientos normativos y la diligencia debida de IFC

Los denunciantes alegan que varios elementos del proyecto no se ajustan a la legislación nacional, a saber: la aprobación y los términos del acuerdo de usufructo, las condiciones del contrato suscripto entre EPQ y el cliente, y las consultas con las partes interesadas al momento de aprobar la evaluación del impacto ambiental. Los denunciantes afirman también que, con la aprobación del acuerdo de usufructo, se infringió el convenio colectivo firmado entre EPQ y los sindicatos.

Según el Marco de Sostenibilidad de 2012, "además de cumplir con los requisitos de las Normas de Desempeño, los clientes deben cumplir con la legislación nacional pertinente, incluidas las leyes para la aplicación de las obligaciones asumidas por el país anfitrión según el derecho internacional"⁴.

⁴ IFC, *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social*, "Introducción", párrafo 5 (1 de enero de 2012).

Definir el modo en que se condujo IFC antes de la inversión al determinar si el proyecto se ajustaba a las leyes nacionales no es tarea sencilla puesto que, de hecho, las instituciones nacionales tienen la jurisdicción para decidir si se cumple la legislación del país. Como se señaló anteriormente, la Política de Sostenibilidad establece que la diligencia debida ambiental y social que realice IFC debe ser proporcional a los riesgos. Este principio, según el cual el nivel de análisis debe corresponderse con el de los riesgos, debe también considerarse aplicable a los riesgos ambientales y sociales que derivan del cumplimiento de las normas legales. En consecuencia, la pregunta que surge aquí es si es posible encontrar indicios de que el proceso de diligencia debida de IFC no fue proporcional a los riesgos en relación con el cumplimiento de las leyes nacionales en el marco del proyecto.

En este sentido, la CAO señala que, antes de aprobar el proyecto, IFC llevó a cabo un proceso de diligencia debida legal sobre los convenios que se utilizarían para financiar la iniciativa, sobre el proceso de aprobación del informe de impacto ambiental y sobre el acuerdo de usufructo. IFC tenía conocimiento de que se cuestionaba la legalidad del acuerdo de usufructo e informó que esta situación podría tener consecuencias para el desarrollo del proyecto. No obstante, señaló también que se había confirmado la validez del contrato de usufructo mediante diversos procedimientos legales, y que la oposición que este acuerdo despertara en el futuro podría mitigarse consolidando las relaciones entre TCQ, EPQ y las comunidades afectadas.

Asimismo, IFC solicitó la opinión de su asesor jurídico local y la analizó junto con la información proporcionada por el abogado de la empresa y por el representante de EPQ responsable de la aprobación del acuerdo de usufructo. En febrero de 2014, IFC también se reunió con representantes de alto rango del Gobierno de Guatemala para analizar los aspectos legales del proyecto.

En marzo de 2014, cuando presentó la iniciativa ante la Junta de Directores, IFC estaba al tanto de que los cuestionamientos acerca de la legalidad del proyecto y de su evaluación del impacto ambiental seguían vigentes. Sin embargo, el análisis de IFC no identificaba ningún incumplimiento con las normas. Por otro lado, en dicho análisis se daba cuenta de la acusación de que EPQ podría haber infringido su convenio colectivo con STOPQ y concluía que, de confirmarse, esto podría acarrear multas para EPQ pero no provocaría la anulación del contrato de usufructo otorgado a su cliente.

En agosto de 2014, sobre la base del asesoramiento jurídico y de las declaraciones de la empresa respecto del proyecto, del convenio de usufructo y de la evaluación del impacto ambiental, IFC llegó a la conclusión de que no había problemas de incumplimiento de las normas legales que impidieran el desembolso.

Conclusión

La CAO observa que IFC llevó adelante un proceso de debida diligencia y consultó a un asesor jurídico local acerca de las principales cuestiones planteadas por los denunciantes respecto del cumplimiento de las leyes. IFC actuó aquí conforme a las buenas prácticas.

Evaluación realizada por IFC para determinar los riesgos ambientales y sociales del proyecto

Consultas y participación de los actores interesados

En relación con las consultas y la participación de los actores interesados, los denunciante sostiene que no pudieron ponerse en contacto con ningún representante de TCQ para manifestar sus inquietudes y plantear problemas referidos al proyecto. Les preocupa especialmente que la iniciativa debilite la posición financiera y la rentabilidad de EPQ y que esto ponga en peligro una importante fuente de ingresos y actividad económica para las comunidades de la zona. En particular, los denunciante no tienen en claro la cantidad y la índole de los empleos que el cliente prevé crear y los impactos sobre los pescadores de la zona.

Durante la visita de evaluación inicial realizada en diciembre de 2013, el equipo de IFC viajó al emplazamiento del proyecto para reunirse con las partes interesadas, evaluar los posibles impactos y riesgos ambientales y sociales vinculados con el proyecto y detectar deficiencias en el análisis ambiental y social efectuado por el cliente. IFC mantuvo encuentros con el personal local del cliente, con especialistas ambientales, con personal de EPQ y con representantes de las comunidades aledañas a Puerto Quetzal. Luego de esta visita, IFC notificó que la información difundida por la empresa respecto del proyecto cumplía con las exigencias del país. No obstante, también señaló que los actores interesados no habían participado debidamente durante el proceso de aprobación de la evaluación del impacto ambiental, dirigido por EPQ. IFC consignó este hecho como una deficiencia respecto de lo exigido en la Norma de Desempeño 1 sobre la divulgación de información y las consultas (párrafo 25 y subsiguientes). Como resultado, el cliente acordó con IFC que elaboraría un plan de participación de los actores interesados en el que incorporaría un ejercicio de identificación y localización de dichos actores, además de otros componentes. Esto se incluyó en el Plan de Acción Ambiental y Social del proyecto⁵.

Evaluación de los riesgos sociales y ambientales

Los denunciante sostiene que el proyecto generará resultados socioeconómicos adversos, tales como despidos en EPQ, reducción de los beneficios para los trabajadores de EPQ, pérdida de puestos de trabajo en las empresas locales e impactos negativos en los medios de subsistencia de los pescadores. Asimismo, alegan que el proyecto reducirá los beneficios que obtienen EPQ y el país en general. También plantean inquietudes más amplias acerca de los impactos ambientales de la iniciativa. .

La concepción de IFC acerca de la obligación de sus clientes de evaluar los impactos de los proyectos está explicitada en la Norma de Desempeño 1. Allí (párrafo 8), se establece que el cliente analizará los impactos ambientales y sociales del proyecto en el contexto de su "zona de influencia". La zona de influencia es la que abarca tanto el área físicamente afectada por la iniciativa como los impactos que pudieran derivarse de "acontecimientos no programados aunque previsibles provocados por el proyecto, que puedan ocurrir posteriormente o en otro lugar".

Como parte de su análisis de los posibles impactos sociales, el personal de IFC del área ambiental y social se reunió con representantes del cliente, de EPQ y de las comunidades cercanas a Puerto Quetzal. Entre los miembros de las comunidades, se incluyeron

⁵ IFC, TCQ: Plan de Acción Ambiental y Social, <http://goo.gl/bLhH4F>.

representantes de las cooperativas de pesca, organizaciones turísticas y deportivas, asociaciones de jóvenes y de mujeres. IFC tomó nota de las inquietudes de los sindicatos sobre la posibilidad de que la nueva terminal de contenedores provocara la pérdida de empleos en EPQ.

Tras examinar la documentación sobre la evaluación del cliente, incluido el análisis del impacto ambiental, IFC llegó a la conclusión de que era improbable que el proyecto generara impactos sociales o ambientales significativos. Para llegar a esta conclusión, IFC observó que el proyecto se desarrollaría dentro de un puerto ya construido y sumamente industrializado, y que los impactos ambientales y sociales adicionales, no vinculados con los del puerto ya existente, serían limitados. En este contexto, IFC señaló que el proyecto no contemplaba la adquisición de nuevas tierras y que la zona en la que se construiría la terminal era de escaso valor en términos de diversidad biológica⁶.

No obstante, en el análisis realizado por IFC antes de la inversión se encontraron deficiencias en el enfoque del cliente respecto de la evaluación del impacto social. Por este motivo, se acordó que el cliente realizaría un estudio de los posibles impactos socioeconómicos en las comunidades locales, incluidos los pescadores, antes de marzo de 2015, requisito que se incluyó en el Plan de Acción Ambiental y Social. Más específicamente, IFC indicó que el cliente deberá "examinar y verificar que la construcción de la terminal no tenga impactos socioeconómicos adversos en las comunidades locales, incluidos los pescadores". Se señaló asimismo que este análisis abarcaría aspectos tales como la posibilidad de que se incrementara el movimiento de barcos y camiones en vista de la construcción y la puesta en funcionamiento de la nueva terminal, y los impactos sociales adversos que esto pudiera tener sobre las poblaciones locales, por ejemplo, cualquier alteración adicional de las actividades pesqueras o del acceso a los caladeros⁷.

Si bien se reconoce que en el momento que se aprobó el proyecto no se disponía de una evaluación completa del impacto social, tal como exige la Norma de Desempeño 1, IFC avanzó con el proceso en el entendimiento de que los impactos sociales adicionales del proyecto probablemente serían muy limitados, dadas sus características (la construcción dentro de un puerto ya existente). Cabe destacar que, para llegar a esta conclusión, IFC definió el alcance de los impactos sociales adicionales centrándose en los efectos directos del incremento en el tráfico de barcos y camiones, pero no en las consecuencias más amplias del proyecto en las finanzas del Gobierno ni en el empleo en otras empresas que, como EPQ, podrían verse perjudicadas por la apertura de una nueva terminal de contenedores. Al momento de redactar este informe, no se contaba aún con el estudio complementario sobre el impacto social, por lo que no fue posible examinarlo.

Conclusión

Durante el proceso de debida diligencia realizado antes de la inversión, IFC examinó la documentación de la evaluación del cliente, incluido el análisis del impacto ambiental, y concluyó que era improbable que el proyecto generara impactos sociales o ambientales significativos. No obstante, IFC detectó deficiencias en la evaluación del impacto social realizada por el cliente y en su enfoque sobre la interacción con las partes interesadas. Como resultado, se incluyeron en el Plan de Acción Ambiental y Social las siguientes exigencias: a)

⁶ IFC, resumen del examen ambiental y social (20 de febrero de 2014), [http://ifcextapps.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/\(SearchView\)?SearchView&Query=\(FIELD+DocType+==+Environmental+Documents\)+AND+\(FIELD+ProjectId+==+32763\)](http://ifcextapps.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/(SearchView)?SearchView&Query=(FIELD+DocType+==+Environmental+Documents)+AND+(FIELD+ProjectId+==+32763)).

⁷ *Ibíd.*

realizar una evaluación socioeconómica complementaria completa y b) mejorar el plan del cliente de interacción con las partes interesadas. Sin embargo, al parecer las principales inquietudes de los denunciantes (referidas a las consecuencias más amplias del proyecto en las finanzas públicas y en el empleo en otras empresas, como EPQ) no fueron analizadas de manera estructurada, pues no se encuadraban en lo que IFC consideraba impactos sociales del proyecto.

IV. Decisión

El objetivo de la evaluación inicial de la CAO sobre cumplimiento es determinar si es necesario iniciar una investigación acerca del desempeño de IFC en materia ambiental y social en respuesta a una reclamación. Para decidir si da inicio a una investigación, la CAO sopesa diversos factores, tales como la magnitud de las inquietudes sobre aspectos ambientales y sociales planteadas en la reclamación, los resultados de un análisis preliminar de la actuación de IFC en relación con estas cuestiones y una evaluación más general con la que se busca determinar si la investigación sobre cumplimiento es la respuesta más adecuada en estas circunstancias.

El denunciante en este caso es el sindicato de trabajadores empleados por EPQ, un puerto de propiedad estatal que contrató al cliente de IFC para construir y poner en funcionamiento una terminal de contenedores en el mismo puerto. La reclamación se centra en las inquietudes sobre el impacto social del proyecto, las deficiencias del proceso instaurado por el cliente para incorporar la participación de los actores interesados, y el cumplimiento de las leyes nacionales en el marco del proyecto.

En lo que atañe a estos temas, la CAO no ha encontrado inquietudes significativas por los resultados ambientales y sociales de la inversión de IFC, ni cuestiones que revistan importancia sistémica para la Corporación y que exijan como respuesta una investigación sobre el cumplimiento. En consecuencia, la CAO ha decidido cerrar el caso. En este punto, la CAO señala que, según la interpretación de IFC, el requisito de considerar los impactos sociales del proyecto no abarcaba el análisis de los posibles efectos adversos en los siguientes factores: a) el empleo en otras empresas, como EPQ, ni b) los ingresos del Gobierno. La CAO no puede determinar con claridad si las circunstancias avalaban esta interpretación. Sin embargo, concluye que esta cuestión por sí misma no justifica dar inicio a una investigación sobre el cumplimiento.