



INFORME DE AUDITORÍA

Evaluación de la CAO
sobre el cumplimiento de IFC

C-I-R9-Y10-F126
22 de febrero de 2011

Evaluación de la CAO de las inversiones de IFC en agroindustria en el Valle de Ica, Perú

Oficina del Asesor en materia de Observancia/Ombudsman (CAO)
de la
Corporación Financiera Internacional (IFC)
y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)
Miembros del Grupo del Banco Mundial

Resumen

Entre 1999 y 2006, IFC aprobó tres inversiones en Corporación Drokasa, un destacado conglomerado agroindustrial peruano, y en su filial de propiedad absoluta Agrokasa. La inversión inicial de 1999 financió directamente la expansión de las operaciones agrícolas de Agrokasa en el Valle de Ica, al sur de Lima. La segunda inversión de 2004 consistió en el refinanciamiento de Corporación Drokasa. La tercera inversión (la segunda en Agrokasa) de 2006 expandió las operaciones de cultivo de espárragos mediante la adquisición y la modernización de una finca al norte de Lima. Estas inversiones se evaluaron de acuerdo con los procedimientos de examen ambiental y social y las políticas de salvaguardia de IFC de 1998. En 2009, una cuarta inversión (la tercera en Agrokasa-Agrokasa III) se sometió a la Junta de Directores de IFC para su aprobación mediante los procedimientos simplificados. El objetivo específico del proyecto era seguir desarrollando las operaciones de Agrokasa en el Valle de Ica, la primera inversión directa de IFC en las operaciones del Valle de Ica desde 1999.

La inversión se destinaría a reestructurar en parte las obligaciones de deuda de Agrokasa, desarrollar una de las fincas del Valle de Ica y apoyar “mejoras hidráulicas” para su otra finca en el Valle de Ica, con el fin de suministrar agua a las zonas más necesitadas y “reducir la presión” sobre el acuífero. Se señaló que el proyecto incluiría conducciones de agua entre acuíferos y, si se aprobaba por el Gobierno, nuevos pozos y/o toma(s) de agua superficial. Esta inversión iba a ser la primera para el cliente en la que se aplicarían las Normas de Desempeño de IFC de 2006. Mientras solicitaba la aprobación de la Junta de Directores de IFC, la gerencia de la Corporación tuvo conocimiento de problemas sin resolver identificados durante su proceso de diligencia debida, así como de la recepción en la CAO de reclamaciones aún por evaluar acerca del impacto social y ambiental del proyecto. La gerencia de IFC decidió retirar la propuesta de inversión de la consideración de la Junta de Directores.

Entre el 1 de junio y el 16 de julio de 2009, se presentaron varias reclamaciones ante la CAO con respecto al impacto de las operaciones de Agrokasa sobre el acuífero de Ica. Los reclamantes mantuvieron que la explotación de Agrokasa, entre otras, estaba contribuyendo a la sobreexplotación del acuífero de Ica debido a la alta concentración de pozos, la perforación de nuevos pozos y/o la profundización de los pozos existentes, sin los permisos adecuados ni las licencias necesarias. Una preocupación adicional era el proyecto de construcción de Agrokasa para canalizar agua de una finca, donde abunda más agua, a otra, donde los pozos ya no son tan viables, sin una consulta adecuada con los residentes y agricultores que podrían verse afectados.

En ejercicio de su función de resolución de disputas, la CAO recomendó un proceso de negociación asistida para abordar de manera colaborativa la crítica situación del agua en la provincia de Ica. Este proceso está en curso. Varias de las cuestiones que las partes no estuvieron dispuestas a negociar se sometieron al proceso de evaluación del cumplimiento y auditoría de la CAO.

En septiembre de 2010, se estableció un grupo de auditoría sobre el cumplimiento de la CAO para comprobar, entre otros aspectos, que las razones y la estrategia de inversión

de IFC eran razonables y correctas, teniendo en cuenta sus políticas, procedimientos, mandato y misión.

La auditoría sobre el cumplimiento por parte de la CAO se centra en IFC y el MIGA, y en cómo estas dos instituciones garantizan el desempeño de los proyectos. Por lo tanto, las observaciones de la auditoría solo están relacionadas con IFC y el hecho de si cumplió con sus propias disposiciones sobre políticas.

El Valle de Ica se encuentra a 300 kilómetros al sur de Lima. A pesar de su aridez, las fincas del valle tienen acceso a agua de dos fuentes: una cantidad limitada de agua superficial estacional y una reserva más extensa de agua subterránea del acuífero de Ica. La comunidad y la industria (principalmente agroindustrias) locales obtienen agua de ambas fuentes, pero el agua sigue siendo escasa en general. Cerca de una década atrás, el Valle de Ica se identificó como un lugar idóneo para cultivos demandados por el mercado de la exportación, como los espárragos y la uva. Desde entonces, la demanda de agua ha aumentado significativamente debido a la extensión de tierra cultivada, especialmente con cultivos que dependen considerablemente del agua, y al aumento de la población local. En los estudios del Banco Mundial se señala que la extracción del sistema del acuífero de Ica se duplicó entre 2002 y 2007 y que este acuífero está sobreexplotado. En dichos estudios también se recomienda la inclusión del acuífero de Ica en un proyecto piloto para fortalecer la capacidad de gestión del agua subterránea. Además, en los análisis del Banco Mundial se concluye que las inversiones de IFC en el sector cada vez más importante de la agroindustria en Perú han generado algunos resultados positivos para el desarrollo.

En 2007, se emprendió el proceso de diligencia debida de IFC con respecto a las cuestiones ambientales y sociales relacionadas con la inversión propuesta, conforme a los procedimientos de examen ambiental y social de 2007 y las Normas de Desempeño de 2006. Se señaló que el uso excesivo del acuífero de Ica era un problema significativo. IFC concluyó que el aumento sustancial de la presión sobre los recursos hídricos, debido a la intensificación del consumo agrícola y el incremento de la población, había producido un aumento significativo de las extracciones del acuífero desde la primera inversión de IFC en 1999. IFC requirió al cliente que preparara una evaluación ambiental (EA) para documentar todas las prácticas existentes y evaluar los impactos de los proyectos propuestos de mejora del sistema hidráulico. IFC también exigió al cliente que emprendiera programas de divulgación pública y sensibilización de acuerdo con los requisitos de las Normas de Desempeño de IFC. Se elaboró y acordó con el cliente un plan de acción ambiental y social. Este incluyó el requisito de una EA como condición del compromiso de IFC de invertir, lo que hizo que la EA no pudiera examinarse ni consultarse antes de la aprobación de la Junta de Directores. En junio de 2009, después de haber sometido la inversión a la aprobación de la Junta de Directores, el cliente produjo una EA. IFC sometió la EA a la revisión experta de una tercera parte independiente. El 15 de julio de 2009, el revisor independiente concluyó que la EA no cumplía los requisitos formulados en las Normas de Desempeño de IFC.

IFC tuvo pleno conocimiento de la sobreexplotación del acuífero de Ica y del nivel de preocupación local a lo largo de su proceso de diligencia debida. A nivel interno y en los

documentos sobre cuestiones ambientales y sociales de IFC se plantearon importantes preocupaciones acerca del posible incumplimiento de múltiples Normas de Desempeño. No obstante, IFC propuso solicitar la aprobación de la Junta de Directores en esta situación delicada y sin una EA adecuada, y por lo tanto sin la divulgación de información ni las consultas adecuadas con las posibles partes afectadas. A pesar de que el cliente se ha comprometido a reducir el consumo de agua año tras año, sin contar con una base de referencia ni entender el nivel de agotamiento del acuífero, información que aportaría una EA, este compromiso carece de contexto y no tiene esencialmente sentido en relación con el impacto sobre el agotamiento del acuífero.

Al promover la inversión Agrokasa III, IFC habría apoyado las acciones de un cliente existente, y por lo tanto sus propios intereses financieros, dado que protegería su acceso al agua mediante la canalización entre acuíferos y otras actividades. Al llevar adelante esta inversión antes de que se hubiera elaborado y revisado una EA adecuada, IFC habría procedido sin tener en cuenta los posibles impactos negativos a largo plazo y las amplias consecuencias para el desarrollo sobre otros usuarios más vulnerables: impactos que podrían causar desplazamiento económico, empobrecimiento y pérdida de acceso al agua potable.

La CAO concluye que esto es incompatible con los compromisos contraídos dentro de la Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de IFC y su papel de institución de desarrollo y que representa una transgresión de sus compromisos. Este planteamiento también es incompatible con las Normas de Desempeño 1, 4, 5 y 6, y con la Política sobre Divulgación de Información de IFC y, además, constituye una violación tanto de las normas como de la política.

La CAO también extrae conclusiones en relación con la gestión fundamental de la inversión en el seno de IFC. El alcance y la calidad del proceso de diligencia debida ambiental y social emprendido por IFC fueron adecuados para el nivel de riesgo identificado. Sin embargo, en un contexto de objeciones de la comunidad, presión comercial para acelerar el proyecto y ausencia de apoyo eficaz de la gerencia de IFC, se descartó efectivamente el consejo profesional de los especialistas ambientales y sociales de IFC. No parece que exista ningún mecanismo o proceso claro para reconciliar las diferencias profesionales y/o llevarlas a una conclusión final. Por lo tanto, quedaban por abordar riesgos significativos del proyecto más allá de la reunión de análisis de la inversión, sin que se hubieran establecido procedimientos claros para su resolución antes de la distribución del proyecto a la Junta de Directores. Esto hizo que la alta gerencia retirara la inversión de la consideración de la Junta de Directores en una fase muy tardía.

También se gestionaron mal algunas interacciones fundamentales con el cliente, lo que generó un perjuicio a largo plazo en la relación con el cliente. Las estrategias y los procedimientos de IFC para desarrollar y mantener la relación con el cliente no estaban claros. Era esencial que se hubiera informado claramente a un cliente existente, como Agrokasa, de los requisitos adicionales de diligencia debida que IFC tenía que aplicar debido a la adopción de las Normas de Desempeño de 2006.

IFC continúa posicionándose como un líder del pensamiento global acerca de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental y social. Recientemente, ha apoyado y gestionado conjuntamente un destacado trabajo innovador sobre la importancia estratégica de los recursos hídricos a nivel de país, comunidad y ecosistema. Paralelamente a este trabajo, IFC no se aseguró de que fueran considerados adecuadamente los problemas del recurso hídrico con suficiente tiempo antes de la decisión sobre la inversión en Agrokasa III. La CAO considera que esto demuestra que IFC tiene dificultades para compatibilizar su participación estratégica en estas cuestiones con sus prácticas de inversión. Esta incongruencia menoscaba la reputación y al credibilidad de la Corporación.

Índice

Acerca de la CAO	8
Siglas	9
Descripción general del proceso de verificación del cumplimiento de la CAO	10
1. Antecedentes de la auditoría de la CAO de las inversiones de IFC en el Valle de Ica	11
1.1 Historia de las inversiones de IFC en Agrokasa y el Grupo Drokasa	11
1.1.1 Primera inversión en Agrokasa	11
1.1.2 Primera inversión en el Grupo Drokasa	12
1.1.3 Segunda inversión en Agrokasa	12
1.1.4 Tercera inversión propuesta en Agrokasa	13
1.2 Reclamaciones ante la CAO	13
1.3 Intervención del Ombudsman de la CAO	14
1.4 Intervención del Asesor sobre Cumplimiento de la CAO	15
1. 5 Términos de referencia y alcance de la auditoría de la CAO	16
2. Contexto estratégico y regional	17
2.1 Acceso al agua como cuestión estratégica para la inversión	17
2.2 Aguas subterráneas en los valles costeros de Perú y condiciones en el Valle de Ica	17
2.3 Crecimiento de la agricultura en Perú y el Valle de Ica, y el papel de las intervenciones del Grupo del Banco Mundial	19
3. Tramitación en IFC de la propuesta de inversión Agrokasa III	20
3.1 Desarrollo empresarial	21
3.2 Examen preliminar	21
3.3 Evaluación inicial y diligencia debida	21
3.4 Análisis de la inversión	23
3.5 Análisis ambiental y social y condicionalidad	23
3.6 Divulgación pública	23
3.7 Revisión y aprobación por la Junta de Directores	24
3.8 Cronograma: Las diferentes fases de la inversión de IFC y la posible inversión Agrokasa III	26
4. Análisis, observaciones y conclusiones de la CAO	28
4.1 Cumplimiento de la inversión Agrokasa III de las políticas, procedimientos y Normas de Desempeño de IFC	28
4.1.1 Política sobre sostenibilidad ambiental y social	28
4.1.2 Clasificación del proyecto	29
4.1.3 Requisitos de la evaluación ambiental y social y de la sostenibilidad del suministro de agua	30
4.1.4 Divulgación de información	31
4.1.5 Consulta y amplio apoyo comunitario	32
4.2 Estrategia de gestión y toma de decisiones de IFC	32
4.2.1 Definición del proyecto	32
4.2.2 Calidad del proceso de diligencia debida	33
4.2.3 Gestión de la relación con el cliente	35
4.2.4 Cuestiones relacionadas con la gerencia de IFC	36



Acerca de la CAO

El mandato de la CAO consiste en ejercer como mecanismo independiente de recurso de manera justa, objetiva y constructiva, y mejorar la responsabilidad ambiental y social de los préstamos y los seguros para el sector privado por parte de los miembros del Grupo del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La Oficina del Asesor en materia de Observancia/Ombudsman es un organismo independiente que depende directamente del presidente del Grupo del Banco Mundial. La CAO examina las reclamaciones presentadas por comunidades afectadas por proyectos de desarrollo emprendidos por IFC y MIGA.

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

Siglas

AyS	Ambiental y social
CAG	Departamento de Agroindustrias de IFC
CAO	Oficina del Asesor en materia de Observancia/Ombudsman
CES	Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de IFC
DBP	Datos básicos del proyecto
EA	Evaluación ambiental
EP-DBP	Examen preliminar de los datos básicos del proyecto
ESAP	plan de acción ambiental y social
ESCM	memorando de aprobación de los aspectos ambientales y sociales
ESIA	evaluación del impacto ambiental y social
ESRP	procedimiento de examen ambiental y social
ESRS	resumen del estudio de los efectos ambientales y sociales
GBM	Grupo del Banco Mundial
GW-Mate	Grupo Asesor en Gestión de Aguas Subterráneas
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
IFC	Corporación Financiera Internacional
IRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
JUASVI	Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ND	Norma de desempeño
PMGRH	Proyecto de Modernización de la Gestión de los Hídricos
RAI	Reunión de análisis de la inversión
SPI	resumen de la inversión propuesta

Descripción general del proceso de verificación del cumplimiento de la CAO

Cuando la CAO recibe una reclamación acerca de un proyecto de IFC o el MIGA, lo remite en primer término a su Ombudsman, que procura responder rápidamente y eficazmente a través de la facilitación de acuerdos, si corresponde. Si el Ombudsman de la CAO concluye que las partes no están dispuestas o en condiciones de alcanzar una solución facilitada, el caso se deriva al Asesor sobre Cumplimiento, para que realice una evaluación inicial de las inquietudes planteadas en la reclamación, a fin de establecer si corresponde una auditoría sobre el cumplimiento de IFC o el MIGA. También puede iniciarse una auditoría sobre el cumplimiento a petición del Presidente del Banco Mundial o de la alta gerencia de IFC o el MIGA.

La auditoría sobre el cumplimiento por parte de la CAO se centra en IFC y el MIGA, y en cómo estas dos instituciones garantizan el desempeño de los proyectos. El propósito de una auditoría de la CAO es garantizar el cumplimiento de políticas, normas, directrices, procedimientos y condiciones para la participación de IFC/MIGA y, por lo tanto, mejorar el desempeño social y ambiental de las inversiones y las actividades respaldadas por IFC/MIGA. En muchos casos, en la evaluación del desempeño de un proyecto y la implementación de medidas para cumplir los requisitos pertinentes, resulta necesario examinar la actuación del promotor del proyecto y comprobar los resultados sobre el terreno.

Una auditoría sobre el cumplimiento debe circunscribirse al ámbito de la reclamación o la solicitud original. No pueden rebasarse los confines de la reclamación ni pedir que se aborden otros temas. En dichos casos, el reclamante o solicitante puede considerar la presentación de una nueva reclamación o solicitud.

Las evaluaciones y las auditorías sobre el cumplimiento de la CAO tienen en cuenta la manera en que IFC/MIGA se aseguran de dar cumplimiento a la legislación nacional, al tiempo que respetan los acuerdos jurídicos internacionales, así como otros criterios de auditoría. La CAO no tiene facultades con respecto a los procesos judiciales. No es una corte de apelaciones ni un mecanismo con autoridad para exigir el cumplimiento de normas, tampoco reemplaza a las cortes internacionales ni a los sistemas judiciales de los países receptores de asistencia.

En los casos en que se constate un incumplimiento por parte de IFC o el MIGA, la CAO mantendrá abierto el proceso de auditoría y hará un seguimiento de la situación hasta que las medidas adoptadas por IFC o el MIGA garanticen a la CAO que volverán a una situación de cumplimiento. La CAO concluirá entonces el proceso de auditoría.

1. Antecedentes de la auditoría de la CAO de las inversiones de IFC en el Valle de Ica

Esta auditoría de la CAO sobre el cumplimiento se centra en la posible inversión de IFC en un proyecto de agroindustria en el Valle de Ica de Perú. IFC tramitó la inversión propuesta entre septiembre de 2008 y junio de 2009. Se aprobó para someterla a la consideración de la Junta de Directores mediante un procedimiento simplificado¹, con una fecha de cierre fijada para el 25 de junio de 2009. Sin embargo, IFC la retiró de la consideración de la Junta de Directores antes de la fecha de cierre, y la Junta no la aprobó. Por lo tanto, la auditoría de la CAO se ocupa del proceso de IFC que llevó a la retirada de la posible inversión de la consideración de la Junta de Directores, con el objetivo de identificar observaciones, incumplimientos y razones fundamentales para el posible incumplimiento ocurrido mientras IFC procesaba la posible inversión.

1.1 Historia de las inversiones de IFC en Agrokasa y el Grupo Drokasa

La Corporación Drokasa es un destacado conglomerado agroindustrial peruano propiedad de inversores privados sudamericanos. Comenzó sus operaciones en 1952 y ha desempeñado tres actividades principales: fabricación, comercialización y ventas de productos farmacéuticos; producción y exportación de espárragos y uva de mesa; e importación y distribución de productos químicos, agroquímicos, licores y productos de salud y belleza. En 2007 y 2008, la Corporación Drokasa vendió sus actividades en el sector farmacéutico, salud, licores y productos de belleza. Agrokasa es una filial en propiedad absoluta de la Corporación Drokasa.

1.1.1 Primera inversión en Agrokasa

El 19 de octubre de 1999, la Junta de Directores de IFC aprobó una inversión directa inicial en el Valle de Ica mediante el financiamiento de la expansión de las operaciones de Agrokasa en la zona (**Agrokasa n.º 9528**). Agrokasa había adquirido la finca Santa Rita, donde había empezado a cultivar uvas y espárragos en una explotación piloto de 150 hectáreas. El objetivo de la inversión de IFC era financiar: 1) la extensión de la superficie cultivada a 1391 hectáreas mediante la adquisición de otra finca, La Catalina; 2) la construcción de dos centros de empacado y 3) la construcción de un centro integrado de forraje para 1500 cabezas de ganado.

En el resumen del examen de los aspectos ambientales de abril de 1999 se señaló la “sostenibilidad del suministro de agua para riego” entre otras cuestiones sobre medio ambiente, salud en el trabajo y seguridad. Se llegó a la siguiente conclusión:

- Los derechos sobre el agua superficial dependen del Ministerio de Agricultura, que también ha emprendido una serie de estudios del agua subterránea en la zona (1968, 1974, 1984 y 1992).
- Desde 1995, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (IRENA) del Ministerio de Agricultura ha realizado un seguimiento a largo plazo de los niveles de aguas

¹ De acuerdo con el procedimiento simplificado, si un director ejecutivo de la Junta de IFC no solicita que se analice un proyecto, la gerencia de IFC puede proceder con la inversión propuesta después de someterla a la consideración de la Junta de Directores.

subterráneas y ha señalado que los niveles se han mantenido estables durante alrededor de 20 años.

- El IRENA “también había restringido el desarrollo de nuevos pozos en el valle y confiaba en poder controlar la demanda y la sostenibilidad del suministro” (p. 2).
- Agrokasa utilizaría riego por goteo, que se consideró “extremadamente eficiente” (p. 2).
- “El promotor cuenta con un registro bien documentado de los métodos para obtener derechos de agua y esta documentación forma parte del plan de reasentamiento” (p. 2).

La inversión de 1999 en Agrokasa se examinó siguiendo el procedimiento de examen ambiental y social (ESRP) de IFC de 1998² y las políticas de salvaguardia de IFC de 1998. Se asignó una categoría B al proyecto³.

1.1.2 Primera inversión en el Grupo Drokasa

No se hicieron nuevas inversiones en el grupo de empresas Agrokasa/Drokasa hasta el 30 de septiembre de 2004, cuando la Junta de Directores de IFC aprobó financiamiento de la Corporación Drokasa (**Drokasa n.º 23010**) para el mantenimiento de proyectos de capital, así como para refinanciar la deuda pendiente a corto y largo plazo del Grupo. La inversión estaba indirectamente relacionada con las operaciones de Agrokasa en el Valle de Ica. No obstante, se realizó un estudio de la diligencia debida de las condiciones técnicas, ambientales y sociales en los principales centros de producción, entre ellos los del Valle de Ica. El resumen del examen de los aspectos ambientales y el plan de acción correctiva señalan varias cuestiones relacionadas con las operaciones del Valle de Ica, pero no mencionan como un problema la sostenibilidad del consumo de agua. No se realizó ninguna evaluación adicional del impacto ambiental ni se organizaron actividades de consulta con la comunidad como consecuencia de la participación de IFC. La inversión en la Corporación Drokasa se examinó siguiendo el ESRP de IFC de 1998 y las políticas de salvaguardia de IFC de 1998. Se asignó una categoría B al proyecto.

1.1.3 Segunda inversión en Agrokasa

El 17 de abril de 2006, la Junta de Directores de IFC aprobó financiamiento adicional para Agrokasa (**Expansión Agrokasa n.º 24873**) para ampliar las operaciones de cultivo de espárragos de Agrokasa mediante la adquisición y la modernización de la finca Las Mercedes (llamada entonces Agroguayabito), una explotación agrícola de

² En el ESRP de IFC se describe el proceso mediante el cual el personal de IFC implementa el compromiso de la Corporación de promover proyectos ambientalmente y socialmente sostenibles. Este compromiso es una parte fundamental de la misión de IFC y se describe en la política y las Normas de Desempeño sobre la Sostenibilidad Social y Ambiental de IFC, así como en la Política sobre Divulgación de Información de IFC.

³ Las categorías se definen en el procedimiento de examen ambiental y social de IFC (<http://www.ifc.org/>). **PROYECTOS DE CATEGORÍA A:** Proyectos con posibles impactos sociales o ambientales adversos significativos que son diversos, irreversibles o sin precedentes. **PROYECTOS DE CATEGORÍA B:** Proyectos con posibles impactos sociales o ambientales adversos limitados, fácilmente abordables a través de medidas de mitigación. **PROYECTOS DE CATEGORÍA C:** Proyectos con impactos sociales o ambientales mínimos o sin ningún impacto adverso, incluyendo ciertos proyectos de intermediarios financieros”.

2613 hectáreas situada a 200 km al norte de Lima. Esta adquisición duplicó prácticamente las operaciones totales de Agrokasa e hizo viable su estrategia de entrada en el mercado mundial. Aunque existía una relación indirecta con la explotación del Valle de Ica, la evaluación de las condiciones técnicas, ambientales y sociales examinó tanto las de la nueva finca como las de las fincas de Agrokasa en el Valle de Ica. El documento para la Junta de Directores solo citó los problemas relacionados con la sostenibilidad del agua para fines de irrigación en la nueva finca. Sin embargo, en las deliberaciones anteriores de IFC, el Comité de Inversiones Empresariales había planteado preocupaciones en relación con el agua⁴. El Departamento de Agroindustrias de IFC (CAG) concluyó que, en el caso de las fincas del Valle de Ica, el abastecimiento de agua a Agrokasa era adecuado y esperaba mantenerse así en el futuro sin recurrir a la perforación de nuevos pozos. La inversión en Agrokasa se examinó siguiendo el ESRP de IFC de 1998 y las políticas de salvaguardia de IFC de 1998, y también se clasificó como un proyecto de categoría B.

1.1.4 Tercera inversión propuesta en Agrokasa

La aprobación de la tercera inversión en Agrokasa (**Agrokasa n.º 26821**) por la Junta de Directores de IFC, siguiendo los procedimientos simplificados, estaba prevista para el 25 de junio de 2009. El objetivo específico del proyecto era seguir desarrollando las operaciones de Agrokasa en el Valle de Ica, la primera inversión directa de IFC en las operaciones del Valle de Ica desde 1999. El monto del préstamo iba a destinarse a reestructurar parcialmente las obligaciones de deuda de Agrokasa y a expandir y modernizar sus operaciones agrícolas en el Valle de Ica. Se iba a desarrollar la finca La Catalina y aumentar el uso de la tierra. La finca Santa Rita iba a ser objeto de “mejoras hidráulicas” con el fin de suministrar agua donde fuera necesaria y reducir la presión sobre el acuífero de Ica. Se señaló que el proyecto incluiría una conducción de agua entre los acuíferos y, si el Gobierno lo aprobaba, nuevos pozos y/o tomas de agua superficiales. IFC evaluó el proyecto en preparación para someterlo a la consideración de la Junta de Directores. Esta inversión en Agrokasa iba a ser la primera para este cliente en las que se aplicarían el ESRP de IFC de 2007 y las Normas de Desempeño de IFC de 2006. Se clasificó dentro de la categoría B. Mientras se divulgaba la inversión propuesta para su aprobación por la Junta de Directores de IFC, la gerencia de la Corporación tuvo conocimiento de problemas sin resolver identificados durante su proceso de diligencia debida, así como de la recepción en la CAO de reclamaciones aún por evaluar acerca del impacto social y ambiental del proyecto. La gerencia de IFC decidió retirar la propuesta de inversión de la consideración de la Junta de Directores. El 22 de septiembre de 2009, Agrokasa confirmó su decisión de no usar el financiamiento de IFC debido a la incertidumbre en el proceso de decisión.

1.2 Reclamaciones ante la CAO

Entre el 1 de enero y el 16 de julio de 2009, varios grupos interesados presentaron seis reclamaciones ante la CAO con respecto al impacto de las operaciones de Agrokasa sobre el acuífero de Ica. Dos de las reclamaciones estaban firmadas por asociaciones

⁴ El Comité de Inversiones Empresariales pasó a llamarse Comité de Operaciones Empresariales en 2008. El Comité examina y aprueba los proyectos de nivel I y nivel II de acuerdo con los procedimientos del examen preliminar de los datos básicos del proyecto (EP-DBP), habitualmente antes de la evaluación.

de usuarios de aguas subterráneas: La Junta de Usuarios de Río Seco y Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica (JUASVI). Una reclamación fue firmada conjuntamente por dos organizaciones no gubernamentales: Progressio y Water Witness International. Progressio retiró formalmente su reclamación antes de la evaluación de la CAO. Los otros tres reclamantes solicitaron confidencialidad.

Además, la comunidad de Caserío de Puno envió una carta abierta quejándose de cuestiones relacionadas con el agua y el impacto sobre su comunidad. La CAO recibió la carta el 12 de junio de 2009.

Las preocupaciones de los reclamantes y las quejas de la carta abierta iban dirigidas al cumplimiento de IFC en relación con la posible tercera inversión en Agrokasa (**Agrokasa n.º 26821**).

Los reclamantes mantuvieron que la explotación de Agrokasa, entre otras, estaba contribuyendo a la sobreexplotación del acuífero de Ica debido a la alta concentración de pozos, la perforación de nuevos pozos y/o la profundización de los pozos existentes, sin los permisos adecuados ni las licencias necesarias.

Una de las preocupaciones principales era el proyecto de construcción de Agrokasa para canalizar agua extraída de la finca Santa Rita, donde el agua es más abundante, a una finca más grande, La Catalina, donde los pozos ya no son tan viables.

Los reclamantes señalan que la consulta pública con las comunidades y los agricultores afectados acerca del proyecto de canalización fue inadecuada, y que el Gobierno de Perú no ha reglamentado congruentemente el cumplimiento de las normas legales con respecto a los pozos en la zona. Los reclamantes consideran también que la Autoridad Nacional del Agua no reglamentó el uso del agua subterránea y superficial y no ha hecho cumplir su propia prohibición sobre la perforación de nuevos pozos.

En general, los reclamantes reconocen que Agrokasa no es la única responsable del agotamiento del acuífero de Ica. Sin embargo, creen que la extracción de agua por parte de los grandes agroexportadores del Valle de Ica está acelerando el secado de los pozos, lo que a su vez amenaza —y, eventualmente, eliminará— los medios de vida de muchos agricultores de pequeña escala de toda la provincia de Ica. En este sentido, varios reclamantes señalan que los pequeños agricultores de todo el Valle de Ica han intercambiado o vendido sus pozos a grandes exportadores de productos agrícolas, a pesar de que siguen cultivando con aguas superficiales escasas, disputadas y estacionales. Además, dicen que muchos de los pozos que no se han vendido se están secando a un ritmo alarmante, debido en gran parte a la capacidad de los agroexportadores de profundizar sus pozos.

1.3 Intervención del Ombudsman de la CAO

El Ombudsman de la CAO consideró que las reclamaciones merecían ser evaluadas. En un informe de evaluación divulgado a las partes en diciembre de 2009, el equipo del Ombudsman de la CAO identificó aspectos compartidos por todas las partes y recomendó que se emprendiera un proceso de negociación facilitada con el fin de abordar de manera colaborativa la situación crítica del agua en la provincia de Ica. El

equipo del Ombudsman de la CAO comprobó también varias cuestiones que las partes no estaban dispuestas a negociar, y recomendó que se remitieran al Asesor sobre Cumplimiento de la CAO para su evaluación y auditoría correspondiente.

En marzo de 2010, después de un período de negociación asistida, dos asociaciones de usuarios de agua subterránea (cuyas reclamaciones son de dominio público) pusieron en marcha un grupo de trabajo con la participación de otras dos organizaciones de usuarios de agua (que dependen principalmente del agua superficial) y dos autoridades locales del agua de las comarcas de Ica y Río Seco del Valle de Ica. Como miembro de la JUASVI, Agrokasa respaldó y participó en los esfuerzos del grupo de trabajo por abordar conjuntamente las preocupaciones comunes acerca de la situación del agua, entre ellas las preocupaciones planteadas por los reclamantes.

El equipo del Ombudsman de la CAO continuó trabajando con las partes y ejerció de facilitador del grupo de trabajo, cuyo objetivo era el desarrollo conjunto de estrategias a corto, medio y largo plazo para la gestión de los recursos hídricos en el Valle de Ica.

No obstante, el Ombudsman de la CAO señaló en su informe: “En caso que las partes no desearan o no estuvieran de acuerdo con seguir la propuesta de la CAO Ombudsman o con una estrategia alternativa de colaboración para resolver los reclamos, y de acuerdo con las Guías Operacionales de la CAO, el Ombudsman concluirá su intervención y transferirá los reclamos a la CAO Cumplimiento para un avalúo. En caso de que sí acuerden proceder con la propuesta intervención del Ombudsman, solamente los asuntos no-negociables serán transferidos a la CAO Cumplimiento para el avalúo”. Las partes no quisieron negociar varias cuestiones, que se sometieron a la evaluación del Asesor sobre Cumplimiento de la CAO en marzo de 2010.

1.4 Intervención del Asesor sobre Cumplimiento de la CAO

En el momento de recibir la decisión del Ombudsman de la CAO, el Asesor sobre Cumplimiento notificó a IFC que iba a emprender una evaluación. El 10 de junio, el Asesor sobre Cumplimiento publicó su informe de la evaluación inicial y concluyó que no le resultaba claro que se hubieran aplicado debidamente las disposiciones de políticas de IFC ni que estas hubieran ofrecido un nivel de protección suficiente. La CAO observó que una auditoría sobre el cumplimiento podría proporcionar información o llevar a conclusiones que podrían permitir aplicar en forma más acertada políticas (u otros criterios de auditoría) a futuros proyectos de IFC, y que la auditoría esta justificada en este caso (para más información, véase “Evaluación Inicial de la CAO: Caso sobre la colaboración de la IFC con Agrokasa/Corporación Drokasa” en www.cao-ombudsman.org).

Los términos de referencia de la auditoría señalan que: “El cometido general de la auditoría sobre el cumplimiento consiste en evaluar si la estrategia de IFC con respecto a estas inversiones fue razonable en función de su misión, experiencia y orientación. El objetivo de la auditoría es esclarecer mejor la manera en que IFC evaluó y se aseguró de tener en cuenta las cuestiones sociales y ambientales relacionadas con las inversiones para las actividades de los clientes Drokasa y Agrokasa en el Valle de Ica de Perú. El ámbito de la auditoría abarca inherentemente los procesos de examen

anteriores y actuales de IFC; la manera en que IFC decidió incluir o excluir asuntos o evaluaciones; y cómo las cuestiones identificadas, no identificadas u obviadas influyeron, o deberían haber influido, en las decisiones y las acciones de IFC. Esto incluye también el desarrollo de un entendimiento de las causas inmediatas y fundamentales de cualquier incumplimiento”.

Lo que conlleva evaluar:

- Si los procedimientos actuales, y las prácticas establecidas, ofrecen una orientación suficiente y correcta al personal para evaluar los resultados de las inversiones realizadas, con el fin de cumplir la finalidad de las políticas aplicables, así como la misión y el mandato de IFC.
- Cómo se aseguró IFC de que estas inversiones lograrían un resultado compatible con su misión de desarrollo, y cómo tuvo en cuenta experiencias anteriores del logro de resultados sostenibles de desarrollo dentro de la región, el sector, y con el cliente durante el proceso de examen.
- Si las razones de IFC para sus inversiones fueron razonables y correctas, teniendo en cuenta las políticas, el mandato y la misión de IFC.

La auditoría también abarca el desarrollo de un entendimiento de las causas fundamentales e inmediatas de cualquier incumplimiento identificado por la CAO.

La auditoría sobre el cumplimiento se centra en IFC y en la manera en que se aseguró del desempeño del proyecto.

1.5 Términos de referencia y alcance de la auditoría de la CAO

Cuando la CAO emprende una auditoría de IFC suele contratar a un grupo de expertos independientes para que ayuden a realizar el trabajo. Los miembros del grupo se seleccionan a discreción de la CAO y hacen aportaciones al informe de auditoría.

Se convocó un grupo de auditoría de la CAO desde septiembre de 2010 hasta diciembre de 2010. Los tres profesionales son independientes de las operaciones de la CAO y de las actividades de IFC que se están revisando. El grupo coincidió en que el alcance del trabajo reflejado en los términos de referencia era adecuado y no recomendó ningún cambio. Para ello tuvo en cuenta:

- todas las reclamaciones
- todas las inversiones realizadas y propuestas para Drokasa/Agrokasa
- la introducción y los nuevos requisitos de las Normas de Desempeño de IFC de 2006

La CAO decidió que, para cumplir los objetivos establecidos para la auditoría, se centraría predominantemente en el proyecto Agrokasa III propuesto (**Agrokasa n.º 26821**).

La CAO confirma que, a lo largo de su trabajo, contó con pleno acceso y cooperación del personal de IFC y del Banco Mundial al que quiso entrevistar, y recibió toda la documentación solicitada.

2. Contexto estratégico y regional

2.1 Acceso al agua como cuestión estratégica para la inversión

Se ha documentado ampliamente la cuestión del acceso al agua en el futuro tanto como una restricción del desarrollo económico como un posible factor generador de conflicto social. En 2008, IFC copatrocinó el 2030 Water Resources Group, que produjo su informe “Charting Our Water Future—Economic frameworks to inform decision making” (Diseño de nuestro futuro hídrico: Marcos económicos para informar la toma de decisiones)⁵. En el comité de dirección de este grupo participaron funcionarios de IFC, entre ellos representantes de la alta gerencia de la Corporación. En el documento sobre la hoja de ruta estratégica⁶, IFC señala la importancia de un enfoque estratégico frente a la escasez de agua, y hace referencia al informe del Water Resources Group para el análisis de la eficacia en función del costo de políticas y alternativas de inversión para abordar la escasez de agua, así como la creación de un grupo de actividad, Waternet, para divulgar conocimientos en todas las actividades de inversión y asesoramiento empresarial de IFC.

El análisis estratégico del informe guarda una relación directa con IFC y sus inversiones en agroindustria (y otras inversiones, al reconocer que la agricultura es responsable del 71% de la extracción mundial de agua y que el reto está estrechamente relacionado con los problemas del suministro y el comercio de alimentos. Al ritmo de mejora actual, la agricultura (y la industria) solo habrán resuelto un 20% de la diferencia entre oferta y demanda en 2030. Se reconoce que esta cuestión puede desestabilizar países, comunidades y ecosistemas, y requiere la evaluación de soluciones para el sistema hídrico a estos niveles. El informe aporta también una base de hechos comparativos sobre la economía de las medidas técnicas para la gestión de recursos hídricos.

Con antelación y paralelamente a su tramitación de la inversión AgroKasa III, IFC había contribuido al establecimiento de un análisis de importancia mundial en el que se identifica claramente la producción agrícola como una parte fundamental de la solución para los recursos hídricos, y se subraya la necesidad de que los Gobiernos y las principales partes interesadas encuentren soluciones sobre las que trazar vías para el desarrollo con un equilibrio de la oferta y la demanda de agua.

2.2 Aguas subterráneas en los valles costeros de Perú y condiciones en el Valle de Ica

Como parte del Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos, aprobado por el Directorio del Banco Mundial el 2 de julio de 2009, el Banco Mundial

⁵ “Charting Our Water Future—Economic framework to inform decision making”, 2030 Water Resources Group, 2009.

⁶ “IFC Road Map FY10-12, Background Paper, Creating Opportunity in Extraordinary Times” (Hoja de ruta de IFC entre 2010 y 2012, documento de referencia, Generación de oportunidades en tiempos extraordinarios, 2 de abril de 2009.

encargó el informe Grupo Asesor en Gestión de Aguas Subterráneas (GW-Mate)⁷ en 2008 para determinar los hechos relacionados con “las aguas subterráneas en los valles costeros” (p. 8). En el informe del GW-Mate se encuentran historias relevantes y datos esenciales sobre cuestiones relacionadas con el agua. Señala que, hasta cerca de 1976, Perú contaba con una base de datos importantes sobre la situación del agua subterránea en sus valles costeros. A partir de esa fecha, Perú tuvo “serias dificultades para mantenerla actualizada” (p. 8). En 1997, se reanudaron los estudios hidrológicos, los inventarios de fuentes de agua y los estudios de prospecciones geofísicas. A partir de ese año, se emprendió un “diagnóstico de las aguas subterráneas de los valles costeros de Perú con el objetivo de determinar las posibilidades de explotación de dichas aguas y evaluar la conducta del sistema de acuíferos a lo largo del tiempo, con el fin de determinar su disponibilidad presente y actual... e identificar los problemas que podrían surgir como consecuencia del tipo y la magnitud de su explotación” (p. 8).

El objetivo del proyecto era apoyar a la nueva Autoridad Nacional del Agua en la consolidación y el desarrollo de la capacidad institucional para la gestión de las aguas subterráneas. Con la intención de centrar dicho apoyo en la gestión de las necesidades sobre el terreno y las regiones prioritarias del Gobierno peruano, se seleccionaron dos valles costeros como áreas piloto para la gestión del agua subterránea. Estos valles son representativos de la vasta zona hiperárida del país, aunque están afectados por problemas bastante diferentes: por un lado, el agotamiento del acuífero (las provincias de Ica y Río Seco del Valle de Ica) y, por otro, los niveles crecientes de agua (Valle de Lambayeque).

El departamento de Ica está compuesto de 5 provincias, de las cuales Ica es la más grande. La provincia de Ica está dividida en 14 distritos. El Valle de Ica, situado a unos 300 kilómetros al sur de Lima, abarca la mayoría de los distritos de Ica y se extiende más allá del departamento de Huancavelica. El acuífero de Ica es el sistema de agua subterránea por debajo de la superficie en el Valle de Ica. A pesar de su aridez, el Valle de Ica tiene acceso a agua de dos fuentes: una cantidad limitada de agua superficial estacional y agua más abundante del acuífero de Ica⁷. La comunidad local y la industria (principalmente la agroindustria) obtienen agua de ambas fuentes, aunque sigue siendo escasa en general. Por lo tanto, el Valle de Ica no atrajo muchas inversiones nuevas hasta hace una década, cuando se consideró idóneo para cultivos demandados en el mercado de exportación, como los espárragos y la uva. Desde entonces, la demanda de agua ha aumentado significativamente debido a la extensión de tierra cultivada, especialmente con cultivos que dependen considerablemente del agua, y al aumento de la población local.

En el informe del GW-Mate se informa que la explotación del sistema del acuífero de Ica se duplicó entre 2002 y 2007, como consecuencia del aumento de la actividad agrícola.

⁷ Informe de la misión del GW-Mate del Banco Mundial, “INRENA (IRH/ANA)–PERU, FORMULATION OF STRATEGIES AND PROGRAMS FOR THE MANAGEMENT OF UNDERGROUND WATER RESOURCES WITH EMPHASIS ON THE COASTAL VALLEYS OF PERU” (Formulación de estrategias y programas para la gestión de los recursos hídricos subterráneos, en particular en los valles costeros de Perú), noviembre de 2008.

De las 27 reservas de aguas explotables analizadas entonces⁸, se consideró que el Valle de Ica se encontraba en una situación de alto riesgo, con una tendencia a la baja de los niveles del acuífero. La situación del sistema del acuífero se describió como de “desequilibrio negativo-sobreexplotación” (p. 8), con un consumo anual del 125% de las reservas explotables.

En el informe se recomienda la inclusión del acuífero de Ica, y otro acuífero, en un proyecto piloto para fortalecer la capacidad de gestión del agua subterránea.

2.3 Crecimiento de la agricultura en Perú y el Valle de Ica, y el papel de las intervenciones del Grupo del Banco Mundial

En el resumen del proyecto de IFC preparado para la Junta de Directores, con fecha de 1 de junio de 2009, se indica que la agroindustria solo representa el 5% del PIB de Perú. Sin embargo, hay margen para aumentar esta proporción debido a las diversas condiciones climáticas del país, que permite toda una variedad de cultivos. Las posibilidades de la explotación de cultivos para la exportación son mayores en la llanura costera. Los cultivos de verduras y frutas (como espárragos, uva de mesa, aguacate, alcachofa y pimientos) son los que tienen más posibilidades de contribuir a atender la demanda del hemisferio norte de productos de fuera de temporada. Perú ha desempeñado un papel secundario en este mercado y ve la oportunidad de desarrollar su agroindustria y de aumentar de este modo su participación en este mercado creciente.

En junio de 2010, el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Grupo del Banco Mundial (GBM) publicó un informe titulado “Peru–Country Program Evaluation for the World Bank Group 2003–2009” (Perú: Evaluación del programa del Grupo del Banco Mundial para el país 2003-2009). En el informe se observa que “las actividades de IFC registraron un nivel relativamente alto de adicionalidad durante el comienzo de la década de 2000... En esa época, Perú estaba saliendo de un período de inestabilidad política; se percibía el riesgo de marcha atrás sobre las reformas; y el sector financiero tenía una tolerancia limitada al riesgo y se limitaba sobre todo a ofrecer financiamiento a corto plazo a empresas de nivel superior dentro de industrias bien establecidas. En este contexto, las inversiones IFC en áreas tales como la agroindustria, las microfinanzas y el turismo cubrieron un vacío importante”.

En el informe se describe el papel de IFC en el sector agrícola y señala que “el sector de la agricultura en Perú está compuesto por el sector agroindustrial moderno orientado a la exportación, la agricultura de tamaño medio de cultivos tradicionales orientada principalmente a los mercados internos y la agricultura de subsistencia de pequeños propietarios”. En relación con el crecimiento de las industrias que recibieron inversión de IFC, en el informe del IEG se agrega que “el crecimiento de la agroindustria ha sido un logro considerable en Perú, ya que contribuye a la agregación de mucho valor a las

⁸ Comisión Técnica Multisectorial (Ministerios de Agricultura, Defensa, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Vivienda, Infraestructura y Saneamiento, Salud y Producción), “Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos Continentales del Perú”, diciembre de 2004) en fase de aprobación oficial, citado en el informe del GW-Mate del Banco Mundial y mencionado por IFC en su resumen del ESRS del 7 de mayo de 2009.

materias primas locales, la generación de empleo, las relaciones con los proveedores de pequeños agricultores, el estímulo de las actividades asociadas de empaqueo, transporte y otros servicios, y la oferta de grandes posibilidades de crecimiento debido a su competitividad en los mercados mundiales”.

En el informe se añade que, entre 2003 y 2009, IFC tenía nueve proyectos de agroindustria con inversiones por valor de US\$176 millones, lo que representaba el 16% de su cartera total para Perú; y que estas inversiones reflejan la gama de efectos positivos del desarrollo más amplio del sector agrícola en Perú y han contribuido a que los pequeños agricultores pasen de los cultivos tradicionales a los exportables; y que la agroindustria es un empleador importante.

Dentro de la calificación del apoyo del GBM, el IEG califica la intervención del Grupo como “moderadamente satisfactoria” con respecto al Pilar 1: Mejora de la participación y crecimiento sostenible. En el informe se indica que “las Normas de Desempeño del IFC-MIGA lograron contribuir en gran medida a la racionalidad ambiental y social de las prácticas, aunque se registraron algunos lapsos en proyectos de agroindustria” y que “algunas de las empresas agroindustriales clientes de IFC han establecido operaciones integradas, con escasos vínculos de propagación o arrastre con partes externas. Producen las materias primas en su propia tierra, las procesan, las empaquen y las exportan directamente. Entre los clientes de IFC, dos empresas cuentan con dichas operaciones integradas”.

En un estudio concurrente⁹, el IEG señala que llevó a cabo una evaluación del impacto en relación con “un productor de espárragos financiado por IFC”¹⁰ en Perú para tener una idea de la repercusión del modelo de comerciante-procesador sobre la pobreza, ya que IFC no realiza sistemáticamente este tipo de evaluaciones. El IEG observó que IFC había ejercido una función catalizadora al aportar financiamiento a largo plazo al cliente cuando no podía obtenerlo de otro modo. En la evaluación del impacto se llegó a la conclusión de que el cliente había tenido tres repercusiones positivas sobre las comunidades de los alrededores:

- Al parecer, los pobres se han beneficiado indirectamente, ya que sus ingresos no salariales mejoraron en comparación con los del grupo de control.
- La inversión parece haber conllevado impactos positivos directos sobre los hogares no pobres.
- Los hogares tanto pobres como no pobres con una mujer empleada en las industrias del cliente han aumentado sus ingresos netos y sus ingresos no salariales considerablemente más que el grupo de control.

3. Tramitación en IFC de la propuesta de inversión Agrokasa III

⁹ Informe del IEG de 2010: “Evaluative Lessons for World Bank Group Experience—Growth and Productivity in Agriculture and Agribusiness” (Aprendizajes en materia de evaluación para la experiencia del Grupo del Banco Mundial: Crecimiento y productividad en materia de agricultura y agroindustria).

¹⁰ En concreto, Agrokasa (Informe del IEG de 2010: “Evaluative Lessons for World Bank Group Experience—Growth and Productivity in Agriculture and Agribusiness”, p. 53).

Para determinar el proceso de IFC de evaluación de su posible inversión Agrokasa III (**Agrokasa n.º 26821**), la CAO usó el ciclo de inversión de IFC descrito en su informe anual¹¹.

3.1 Desarrollo empresarial

IFC estableció una relación con el grupo de empresas Agrokasa/Drokasa a partir de 1999. Desde entonces, IFC ha realizado tres inversiones en el grupo y ha desarrollado una relación con el cliente. La relación estuvo a cargo del responsable de atención al cliente y la inversión con sede en la ciudad de Washington, que se ocupó de las primeras inversiones, y del oficial destacado en Lima. En 2008, se propuso a IFC que considerara el financiamiento de una cuarta inversión dentro del Grupo Drokasa, la tercera inversión en Agrokasa (Agrokasa III). El 26 de septiembre de 2008, el CAG solicitó al Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social (CES) que proporcionara un especialista en cuestiones ambientales y sociales (AyS) para asignarlos a esta posible inversión.

3.2 Examen preliminar

En el examen preliminar de los datos básicos del proyecto (EP-DBP) del 3 de octubre de 2008 se describió el proyecto propuesto. En él se indicó que la inversión incluiría la “implementación de nuevas áreas y mejoras hidráulicas” y el aumento del financiamiento a las empresas. En el EP-DBP con fecha de 3 de octubre de 2008 se detalló que “deben examinarse completamente los derechos de uso del agua, la captación y el control del agua y las cuestiones ambientales relacionadas”.

En algún momento entre el 3 de octubre y el 24 de octubre de 2008, IFC decidió trasladar la responsabilidad de la operación del oficial destacado en Lima al responsable de la relación con el cliente, con sede en la ciudad de Washington. El 24 de octubre de 2008, se aprobó seguir adelante con la tramitación de esta inversión (nivel II). En el nivel II simplificado del EP-DBP, con fecha de 24 de octubre de 2008, se modifica la descripción empleada en la versión anterior y se agrega que, “aunque la empresa emplea técnicas sofisticadas de irrigación, se seguirán supervisando el uso de los derechos sobre el agua, su extracción y su control”.

3.3 Evaluación inicial y diligencia debida

El 28 de octubre de 2008 se había generado un cuestionario de evaluación inicial (diligencia debida), a lo que siguió una visita sobre el terreno de equipos tanto del CES como del CAG del 28 al 31 de octubre de 2008. Posteriormente, en noviembre de 2008, se produjeron un informe de ingeniería, mensajes de correo electrónico en los que se destacaban las comunicaciones con el cliente en relación con las Normas de Desempeño de 2006 y mensajes de correo electrónico sobre cuestiones relacionadas con la autorización de pozos. El CES realizó una segunda visita sobre el terreno los días 12 y 13 de enero de 2009 y 27 de enero de 2009, en la que reforzó su opinión de la necesidad de emprender una evaluación del impacto ambiental y social (ESIA). El informe sobre la misión realizada por el equipo de evaluación del CES se finalizó el 6 de marzo de 2009.

¹¹ *Donde la innovación produce un impacto: Informe anual de IFC 2010*, p. 104.

IFC asignó una categoría B a la posible inversión por tratarse de un proyecto que debía tener limitados impactos ambientales y sociales específicos que podrían mitigarse mediante la aplicación de las prácticas internacionales recomendadas para la industria en cuestión, como las Normas de Desempeño de IFC y las guías sobre medio ambiente, salud y seguridad, y criterios de diseño informados. La diligencia debida del CES comenzó por los principios básicos, a pesar de que Agroksa era un antiguo cliente de IFC, ya que las inversiones previas en esta empresa eran anteriores y no se habían evaluado de acuerdo con las Normas de Desempeño de 2006.

Se señaló que el uso excesivo del acuífero de Ica era un problema significativo. IFC concluyó que el aumento sustancial de la presión sobre los recursos hídricos, debido a la intensificación del consumo agrícola y el incremento de la población, había producido un aumento significativo de las extracciones del acuífero desde la primera inversión de IFC en 1999. IFC hizo referencia al informe del Banco Mundial de 2008¹²: “Según el informe de la misión del Banco Mundial publicado en 2008, la sobreexplotación puede atribuirse a una combinación de factores que van de 2002 a 2007, después del establecimiento de las explotaciones de Agroksa en la zona”¹³. Según IFC, entre los factores contribuyentes señalados por el Banco Mundial están la rápida expansión de las zonas de producción agrícola, el crecimiento poblacional y económico, y la construcción de más de 150 pozos de producción clandestinos (sin permiso). En la evaluación inicial se examinaron también cuestiones de cumplimiento de las normas ambientales pendientes de resolución y relacionadas con las inversiones anteriores de IFC en Agroksa.

El personal del CAG recuerda que los requisitos de las Normas de Desempeño y la manera en que influirían en el proceso de diligencia debida fueron objeto de una presentación específica al cliente al comienzo de la misión de evaluación inicial. Sin embargo, según las observaciones del personal del CES y la queja posterior del cliente, parece que la gerencia de Agroksa no previó el trabajo detallado y analítico de diligencia debida emprendido por el CES para determinar la situación de los permisos en relación con los niveles de extracción de agua; asimismo, tampoco se anticiparon las interacciones del personal del CES con la comunidad local para determinar los niveles de preocupación y recolectar pruebas de la protesta y la objeción comunitaria al proyecto propuesto.

IFC señaló¹⁴ que la empresa estaba preparando una EA para documentar todas las prácticas existentes y evaluar los impactos de los proyectos propuestos de mejora del sistema hidráulico en el Valle de Ica. IFC también señaló que Agroksa emprendería

¹² Informe de la misión del GW-Mate del Banco Mundial, “INRENA (IRH/ANA)–PERU, FORMULATION OF STRATEGIES AND PROGRAMS FOR THE MANAGEMENT OF UNDERGROUND WATER RESOURCES WITH EMPHASIS ON THE COASTAL VALLEYS OF PERU”, noviembre de 2008.

¹³ IFC–SUMMARY OF PROPOSED INVESTMENT (SPI), Project No.: 26821, 7 de mayo de 2009, p. 3.

¹⁴ IFC–SUMMARY OF PROPOSED INVESTMENT (SPI), Project No.: 26821, 7 de mayo de 2009, p. 4.

programas de divulgación pública y sensibilización de acuerdo con los requisitos de la Norma de Desempeño 1 de IFC.

En junio de 2009, después de haber sometido la inversión a la aprobación de la Junta de Directores, el cliente produjo una EA. IFC solicitó un examen experto de la EA por parte de una tercera parte independiente. El 15 de julio de 2009, el revisor independiente concluyó que la EA no cumplía de manera aceptable las Normas de Desempeño de IFC.

3.4 Análisis de la inversión

En el acta de la reunión de análisis de la inversión (RAI) del 9 de febrero de 2009, varios participantes mencionaron problemas sustantivos con respecto al uso del agua. Estos también se analizaron en las respuestas a las preguntas del Presidente. En el acta se refleja un debate abierto acerca de las cuestiones del uso y el acceso al agua en términos de riesgos comerciales, ambientales y sociales. La oficina del país, el CAG y el oficial de riesgo crediticio plantearon su preocupación acerca del riesgo relacionado con la situación del agua, además de las preocupaciones planteadas por el equipo del CES. Las cuestiones analizadas y las preocupaciones planteadas en la RAI deberían haberse traducido en conclusiones reflejadas en los datos básicos del proyecto (DBP). En los DBP se da cuenta, en cambio, de que las cuestiones relacionadas con el agua eran un tema para abordar en una próxima EA que, según se dijo, estaba preparando el cliente. Los DBP se aprobaron el 11 de junio de 2009.

3.5 Análisis ambiental y social y condicionalidad

El plan de acción ambiental y social (ESAP) se desarrolló a lo largo del tiempo. El 6 de marzo de 2009 se produjo una versión. La versión final se aprobó con fecha de 7 de mayo de 2009. En el ESAP final, el requisito de que el cliente preparara una EA, la divulgara públicamente y entablara consultas sobre ella se definió como una condición para la firma del acuerdo de inversión. En el memorando de aprobación de los aspectos ambientales y sociales (ESCM) del 15 de mayo de 2009 se declaró además que el requisito del ESAP debería incorporarse al acuerdo de inversión.

El 12 de junio, el Departamento de Inversiones solicitó que el requisito de una EA pasara a ser una condición del desembolso, en lugar de una condición del compromiso. El equipo de evaluación del CES no accedió a esta solicitud.

3.6 Divulgación pública

IFC produjo el resumen de la inversión propuesta (SPI) y el resumen del estudio de los aspectos ambientales y sociales (ESRS) el 7 de mayo de 2009, que fueron divulgados al público poco después.

Según el SPI, esta inversión habría conllevado un préstamo de hasta US\$10 millones a AgroKasa para “i) mejorar sus operaciones, permitiendo de esta manera a la empresa seguir creciendo y expandiéndose en mercados existentes y nuevos, ii) garantizar mecanismos adecuados de financiamiento para su variado ciclo de producción y iii) crear más oportunidades de empleo en algunas de las áreas más pobres de Perú. Además, IFC fortalecerá la relación con uno de los líderes de la industria y seguirá promoviendo el desarrollo del sector agroindustrial peruano”.

Según el SPI, “la inversión también incluirá la implementación de nuevas áreas de explotación en la finca del norte [La Catalina] y mejoras hidráulicas en el sur. El elemento de mejoras hidráulicas del programa de inversión incluye medidas para reducir la presión sobre el acuífero de Ica en el sur de Perú. En concreto, se canalizará agua del emplazamiento de Santa Rita: i) de los pozos existentes, y/o ii) de cuatro (4) pozos Ranney, (si lo aprueba el Gobierno), y/o iii) agua superficial del río Ica (si lo aprueba el Gobierno) a través de una tubería de PVC a la finca La Catalina. Si las autoridades permiten el punto ii) anterior, se cerrarán cuatro pozos existentes de agua subterránea que abastecen a La Catalina, una de las porciones más explotadas del acuífero de Ica. El agua subterránea de estos pozos se sustituirá por el agua procedente de cuatro pozos Ranney en Santa Rita, una zona del acuífero con menos presión. Estos pozos Ranney estarán situados en las cercanías del río Ica para aprovechar la recarga de agua superficial del acuífero”.

En el ESRS se describen las principales cuestiones ambientales y sociales y la aplicación de las Normas de Desempeño. Se indica que se pueden aplicar siete Normas de Desempeño al proyecto: Las Normas de Desempeño 1 (evaluación y sistema de gestión social y ambiental), 2 (trabajo y condiciones laborales), 3 (prevención y disminución de la contaminación), 4 (salud y seguridad de la comunidad), 5 (adquisición de la tierra y reasentamiento involuntario), 6 (conservación de la biodiversidad y manejo sostenible de los recursos naturales) y 8 (patrimonio cultural). También establece el proceso previsto para la divulgación de documentos.

Al determinar que el proyecto corresponde a la categoría B, en el ESRS se describe el uso excesivo del acuífero de Ica como una cuestión significativa, pero también se hace referencia a las observaciones del Banco Mundial en el sentido de que puede atribuirse a una combinación de factores ocurridos entre 2002 y 2007, como el rápido aumento de la población agrícola, la población y el crecimiento económico. También se menciona la introducción de nuevas tecnologías de irrigación en Agrokasa para minimizar el consumo de agua (y presumiblemente, por consiguiente, para mitigar el impacto sobre el acuífero). En el ESRS se trata ampliamente la necesidad de una EA para entender los posibles impactos sobre el acuífero. En el ESRS se describe de manera bastante positiva la manera en que Agrokasa gestiona y mitiga otros impactos sociales y ambientales, en función de las Normas de Desempeño.

La descripción del proyecto en la aprobación de los DBP y el documento para la Junta de Directores difiere del EP-DBP y la divulgada públicamente en el SPI en tanto y en cuanto no se mencionan ni se hace referencia a las mejoras hidráulicas ni la construcción de tuberías o pozos.

3.7 Revisión y aprobación por la Junta de Directores

La tercera inversión propuesta en Agrokasa se comunicó por primera vez a la Junta de Directores en febrero de 2009. El 11 de junio de 2009, IFC aprobó que se sometiera a la consideración de la Junta de Directores conforme al procedimiento simplificado. El plazo límite para la presentación de la documentación del préstamo se fijó para el 25 de junio de 2009. Sin embargo, el 19 de junio de 2009, después de un análisis informal del proyecto en la reunión del Comité de Riesgos Empresariales del 17 de junio de 2009, la



alta gerencia de IFC suspendió la operación y ordenó al equipo del proyecto que no lo distribuyera a la Junta de Directores.

En septiembre de 2009, Agrokasa notificó formalmente a IFC su intención de retirar la solicitud de financiamiento.

3.8 Cronograma: Las diferentes fases de la inversión de IFC y la posible inversión Agrokasa III

Desarrollo empresarial

La solicitud por parte del CES de un especialista AyS, con fecha de 26 de septiembre de 2008

Examen preliminar

EP-DBP; con fecha de 3 de octubre de 2008

La responsabilidad principal de la operación se traslada de Lima a la ciudad de Washington, octubre de 2008

Nivel II simplificado del EP-DBP, con fecha de 24 de octubre de 2008

Evaluación inicial y diligencia debida

Cuestionario de evaluación inicial (diligencia debida), 28 de octubre de 2008

Itinerario/visita sobre el terreno para la evaluación inicial, 28 al 31 de octubre de 2008

Informe de ingeniería, noviembre de 2008

Mensaje de correo electrónico en el que se destacan las comunicaciones con el cliente acerca de las nuevas ND, 8 de noviembre de 2008

Mensaje de correo electrónico respecto de cuestiones referidas a autorizaciones de pozos, 21 de noviembre de 2008

Segunda visita de evaluación del CES al Valle de Ica, 12 y 13 enero de 2009

Se declara la necesidad de realizar una ESIA, 27 de enero de 2009

Análisis de la inversión

Reunión de análisis de la inversión, acta del 9 de febrero de 2009

Negociación

ESAP, con fecha de 6 de marzo de 2009

Diligencia debida de la evaluación

Informe sobre la misión realizada, con fecha de 6 de marzo de 2009

Divulgación pública

ESRS, con fecha de 7 de mayo de 2009

SPI, con fecha de 7 de mayo de 2009

Negociación

ESAP final, 7 de mayo de 2009

ESCM, con fecha de 15 de mayo de 2009

Aprobación de la Junta de Directores

Aprobación de los DBP, 11 de junio de 2009

Solicitud de trasladar la condición de la EA al desembolso, 12 de junio de 2009

Aprobación prevista de la Junta de Directores, 25 de junio de 2009

Decisión de la gerencia de IFC de retirar la propuesta de inversión de la consideración de la Junta de Directores, 19 de junio de 2009

Diligencia debida de la evaluación



Carta de tercera parte de propuesta de una EA, 29 de junio de 2009
Examen experto de la EA, 15 de julio de 2009
Confirmación del cliente de su decisión de retirar la solicitud de financiamiento de IFC,
22 de septiembre de 2009.

4. Análisis, observaciones y conclusiones de la CAO

4.1 Cumplimiento de la inversión Agrokasa III de las políticas, los procedimientos y las Normas de Desempeño de IFC

4.1.1 Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental

El 30 de abril de 2006, IFC aprobó y adoptó su Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental. En ella se declara que “IFC trata de invertir en proyectos sostenibles que identifiquen y aborden los riesgos económicos, sociales y ambientales con vistas a mejorar de forma permanente su desempeño sostenible acorde a sus recursos y congruente con sus estrategias”. Asimismo, se sostiene que “cuando se propone un proyecto para su financiamiento, IFC realiza un examen social y ambiental del proyecto como parte de su diligencia debida general. Este examen es proporcional a la naturaleza, la dimensión y la etapa del proyecto, y adecuado al nivel de riesgos e impactos sociales y ambientales”. Concluye que “en aquellos casos en los que haya impactos sociales o ambientales históricos significativos asociados a la actividad comercial, incluyendo los causados por otros, IFC trabaja con su cliente para determinar posibles medidas correctivas”.

También declara que “IFC tiene el compromiso de garantizar que los costos del desarrollo económico no recaigan desproporcionadamente sobre los pobres o los vulnerables, que no se deteriore el medio ambiente durante el proceso y que los recursos naturales se manejen de manera eficiente y sostenible”. Para lograr los objetivos de esta política, IFC aplica las Normas de Desempeño a sus diferentes inversiones.

El proceso de diligencia debida técnica y financiera de IFC en relación con la inversión Agrokasa III propuesta y su examen de los requisitos del crédito se centraron en la cuestión de si el cliente tendría capacidad para reembolsar el préstamo. En este sentido, IFC determinó la credibilidad del cliente. Dentro de este aspecto de la diligencia debida, los especialistas técnicos y financieros de IFC solo tuvieron en cuenta la cuestión del agua en un contexto muy limitado: ¿Habría suficiente agua para que el cliente operara eficazmente hasta que hubiera reembolsado el préstamo a IFC? La respuesta era probablemente afirmativa. En el proceso de diligencia debida emprendido por el CES se abordó el contexto más amplio de la sostenibilidad del acuífero y los posibles impactos sobre otros usuarios, como requieren las Normas de Desempeño. La gestión general de la inversión no reconcilió eficazmente estos “compartimentos estancos”. Al promover la inversión Agrokasa III, IFC habría apoyado las acciones de un cliente existente, y por lo tanto sus propios intereses financieros, dado que protegería su acceso al agua mediante la canalización entre acuíferos y otras actividades. Al llevar adelante esta inversión antes de que se hubiera elaborado y revisado una EA adecuada, IFC habría procedido sin tener en cuenta los posibles impactos negativos a largo plazo y las amplias consecuencias para el desarrollo sobre otros usuarios más vulnerables: impactos que podrían causar desplazamiento económico, empobrecimiento y pérdida de acceso al agua potable.

La CAO concluye que esta manera de actuar es incompatible con los compromisos contraídos dentro de la Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de IFC y su papel de institución de desarrollo y que representa una transgresión de sus compromisos.

IFC se posiciona como un líder del pensamiento global acerca de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental y social. Un ejemplo especialmente pertinente es el reciente apoyo financiero y administrativo al trabajo del 2030 Water Resources Group, que está desarrollando una destacada labor innovadora acerca de la importancia estratégica de los recursos hídricos a nivel de países, comunidades y ecosistemas. Este trabajo tuvo lugar en 2008 y 2009, antes y durante la toma de decisiones sobre la inversión Agrokasa III. Aunque algunos aspectos del proceso de diligencia debida se centraron acertadamente en las eficiencias del abastecimiento de agua subterránea y la irrigación, a nivel más estratégico, IFC no se aseguró de que se tuvieran en cuenta de manera adecuada y más general las cuestiones relacionadas con los recursos hídricos antes de la decisión sobre la inversión. La CAO considera que esto demuestra que IFC tiene dificultades para compatibilizar su participación estratégica en estas cuestiones con sus prácticas de inversión. Aunque reconoce que es difícil aplicar soluciones nacionales, regionales y comunitarias más amplias en el contexto de una inversión individual, la ausencia de una EA adecuada en este caso garantizó que en la práctica no se plantearan ni abordaran dichas soluciones. IFC tampoco consultó ni estableció vínculos eficazmente con otros miembros del Grupo del Banco Mundial. Estas deficiencias menoscaban la reputación y la credibilidad de IFC en esta área.

La CAO concluye que IFC debe abordar la manera en que aplica su concepto estratégico de las cuestiones sobre sostenibilidad a nivel de inversiones. En este caso, la supuesta aplicación de las Normas de Desempeño no asignó el nivel necesario de análisis y rigor a la cuestión de los recursos hídricos en el proceso de inversión.

4.1.2 Clasificación del proyecto

Aunque la mayoría de los impactos ambientales y sociales del proyecto tienen un alcance limitado y pueden mitigarse, se desconoce ampliamente el impacto sobre el acuífero, y las posibilidades consiguientes de un desplazamiento económico mayor como consecuencia de su sobreexplotación continuada. En concreto, no se han evaluado los impactos de la transferencia propuesta de agua dentro del acuífero. En el ESRS se manifiesta el compromiso continuo de Agrokasa con la reducción del consumo de agua; no obstante, en cierto modo esto no significa nada en términos de impacto sin entender mejor el nivel de referencia del acuífero, que podría estar deteriorándose fácilmente a un ritmo significativo o totalmente insostenible. Por lo tanto, la clasificación en la categoría B depende mucho de la producción de una EA adecuada y su divulgación.

La CAO observa que se puede defender la clasificación inicial del proyecto en la categoría B por parte del CES, aunque esto depende mucho de la producción de una EA adecuada que aborde las cuestiones fundamentales identificadas, en particular el uso sostenible de los recursos hídricos.

4.1.3 Requisitos de la evaluación ambiental y social y de la sostenibilidad del suministro de agua

En el ESRS de IFC se analiza la cuestión del consumo de agua y la condición del acuífero de Ica, conforme a la ND1 (Norma de Desempeño sobre sistemas de gestión y evaluación social y ambiental), entre otras cuestiones, e informes de referencia acerca del estado actual del acuífero. También se establecen las preocupaciones de otros usuarios de agua subterránea y las cuestiones insolubles del consumo excesivo y la reposición limitada. En el ESRS se confirma la necesidad de una evaluación ambiental adecuada que aborde la situación fundamental, todas las consideraciones del proyecto, las posibilidades de desplazamiento económico y los impactos regionales más amplios. Es importante destacar que el objetivo de la EA también consiste en aclarar la situación con respecto a los niveles precisos de la extracción actual y la aprobación reglamentaria de estas extracciones. En el ESRS se documenta el compromiso del cliente de cumplir ciertos objetivos de reducción del consumo de agua y liderar las iniciativas para desarrollar consensos locales acerca de la manera de abordar la cuestión del agua con otras partes interesadas. También se enuncia que el cliente emprenderá un programa de divulgación pública y sensibilización basado en la EA.

En la ND1 se establecen los requisitos para la evaluación social y ambiental. También se abordan los riesgos del proyecto en términos de su ámbito de influencia y se tratan los impactos que podrían preverse en otros lugares. Cuando los temas son complejos, se requiere la contratación de expertos independientes, y que personas cualificadas y con experiencia evalúen las cuestiones. En este caso, la asistencia del Banco Mundial o el apoyo de los propios servicios de asesoría de IFC podrían haber sido útiles para la EA a los efectos de ayudar a mitigar las cuestiones más generales de agotamiento del acuífero y la fricción consiguiente con las comunidades locales, con el fin de permitir que la inversión siguiera adelante.

En la ND4 (salud y seguridad de la comunidad) se requiere a los clientes que eviten o minimicen los impactos negativos derivados de las actividades del proyecto que afectan al suelo, el agua y otros recursos naturales usados por las comunidades afectadas. Conforme a la ND4, en el ESRS de IFC se reconoce la posibilidad de que la sobreexplotación del acuífero de Ica prive a las comunidades y otros usuarios agrícolas del acceso al agua subterránea, a la vez que se señala la intención de Agrokasa de no aumentar el consumo, y que el objetivo de los aspectos hidráulicos del proyecto es aliviar la presión sobre los recursos en áreas con mucha demanda. En la EA se tendría que abordar totalmente esta cuestión.

En la ND5 (adquisición de tierras y reasentamiento involuntario) se establece claramente que, “en el caso de impactos económicos, sociales y ambientales adversos, a causa de otras actividades del proyecto que no sean la adquisición de tierras (a saber, pérdida de acceso a activos o recursos o restricciones sobre el uso de la tierra)”, estos se tratarán conforme a la ND1. “En caso de que ...se volvieran significativamente adversos durante cualquier etapa del proyecto, el cliente debe considerar la aplicación de los requisitos de la Norma de Desempeño 5, aun cuando inicialmente no haya habido ninguna adquisición de tierras”. Conforme a la mencionada norma, en el ESRS, IFC reconoce el riesgo aún no cuantificado del desplazamiento económico de los usuarios de tierras adyacentes debido a la pérdida de agua. En la ND5 se considera

que el desplazamiento económico (la pérdida de bienes o de acceso a bienes que conlleva la pérdida de fuentes de ingresos o medios de vida) es una forma de reasentamiento. El hecho de si es involuntario es un tema más complejo. Aunque la adquisición de tierra resultante del reasentamiento incluye la compra de derechos de acceso, no se trata necesariamente de una adquisición involuntaria que podría provocar el desplazamiento. En el contexto de esta inversión, era fundamental evaluar adecuadamente los posibles impactos locales sobre los usuarios de tierras adyacentes. Esto habría incluido consultas con ellos como parte de la preparación del proyecto.

En la ND6 (conservación de biodiversidad y manejo sostenible de recursos naturales) se requiere específicamente que los clientes de IFC “manejen los recursos naturales renovables de manera sostenible”: es decir, la administración del uso, desarrollo y protección de recursos de la manera y al ritmo que permita a las personas y comunidades mantener su bienestar al tiempo que conservan las posibilidades que les brindan esos recursos para futuras generaciones. Conforme a la ND6, en el ESRS, IFC vuelve a ocuparse de la sobreexplotación del acuífero de Ica. En el proceso de diligencia debida de IFC se indica que existía la preocupación local de que se pudiera atribuir en parte el secado de otros pozos a los niveles de extracción de Agrokasa, y que se desconocían los posibles impactos de la perforación de pozos adicionales en Santa Rita y la transferencia dentro del acuífero a La Catalina, y podrían perjudicar a los usuarios locales. En el informe de 2008 del Banco Mundial sobre el agua subterránea en el Valle de Ica se documenta el nivel de agotamiento del agua subterránea. En el ESRS se hace referencia al informe del Banco Mundial.

La CAO observa que IFC tuvo pleno conocimiento de la sobreexplotación del acuífero de Ica y el nivel de preocupación local a lo largo de su proceso de diligencia debida. A nivel interno se plantearon importantes preocupaciones acerca del posible incumplimiento de múltiples Normas de Desempeño, que se documentaron en el ESRS. No obstante, IFC propuso solicitar la aprobación de la Junta de Directores en esta situación delicada y sin una EA adecuada, y por lo tanto sin la divulgación de información ni las consultas adecuadas con las posibles partes afectadas. A pesar de que el cliente se ha comprometido a reducir el consumo de agua año tras año, sin contar con una base de referencia ni entender el nivel de agotamiento del acuífero, información que aportaría una EA, este compromiso carece de contexto y no tiene esencialmente sentido en relación con el impacto sobre el agotamiento del acuífero. La CAO observa que la manera de actuar de IFC fue incompatible con las Normas de Desempeño 1, 4, 5 y 6. Por lo tanto, la CAO concluye en este sentido que IFC incumplió las Normas de Desempeño 1, 4, 5 y 6.

La CAO concluye también que el hecho de que no se solicitara una EA en una fase anterior del proceso impidió que tuvieran lugar un debate y un análisis adecuado de las estrategias alternativas para el cliente.

4.1.4 Divulgación de información

En la Política sobre Divulgación de Información de IFC se requiere que el cliente divulgue la información en una manera proporcionada con los riesgos y los impactos que plantea su proyecto para las comunidades afectadas. En el ESRS se establece el

proceso previsto para la divulgación de información sobre el proyecto. IFC propuso exigir la evaluación ambiental del proyecto y su divulgación como condición para el compromiso con el proyecto. En la práctica, esto hizo que no estuviera a disposición de otras partes interesadas o comunidades afectadas antes de la decisión de la Junta de Directores de IFC, ya que dicha decisión se habría adoptado mucho antes de la divulgación de la EA. Los aspectos del proyecto relacionados con la mejora hidráulica (como la tubería propuesta) ya estaban construyéndose o se habían terminado entre julio y agosto de 2009. La consecuencia general de convertir la EA en una condición del compromiso, en lugar de exigir su terminación antes de someter la “aprobación” interna a la Junta de Directores, hizo que el proceso careciera prácticamente de sentido en el contexto de la parte del proyecto denominada “mejoras hidráulicas”, dado que, para cuando la EA se hubiera terminado y pudiera consultarse con las partes afectadas, ya se habría construido el proyecto de canalización propuesto.

La CAO observa que la estrategia de IFC de requerir la evaluación ambiental para el proyecto y su divulgación como una condición del compromiso del proyecto es incompatible con la Política sobre Divulgación de Información de IFC. Por lo tanto, la CAO concluye en este sentido que IFC incumplió su propia política sobre divulgación de información.

4.1.5 Consulta y amplio apoyo comunitario

En el procedimiento de examen ambiental y social de IFC se dispone que el especialista del CES responsable del proyecto puede determinar la necesidad de amplio apoyo comunitario cuando el proyecto pueda no tener un impacto significativo adverso, pero conlleve, “no obstante, preocupaciones significativas de la comunidad y haya necesidad de desarrollar el apoyo comunitario”. Un ejemplo específico de ellos son los grandes proyectos de la categoría B con problemas sobre patrimonio, impactos acumulados y riesgos progresivos. IFC no determinó si existía o no una *necesidad* de amplio apoyo comunitario, *a pesar de que* tenía conocimiento de una importante preocupación de la comunidad acerca del proyecto, *a pesar de que* la Corporación estaba contribuyendo paralelamente a estudios estratégicos que subrayan la importancia del acceso al agua como una cuestión de significado mundial, y *a pesar de que* IFC había identificado la importancia del apoyo comunitario para una solución más amplia de la cuestión del uso sostenible de agua subterránea. De hecho, al consentir que la producción de una EA fuera una condición del compromiso, IFC excluyó en la práctica a las comunidades de las consultas informadas acerca del proyecto hasta que la Junta de Directores lo hubiera aprobado.

La CAO observa que, de acuerdo con el procedimiento de examen ambiental y social de IFC, se debería haber considerado más detenidamente la determinación de la necesidad de amplio apoyo comunitario en las circunstancias de la inversión en Agrokasa.

4.2 Estrategia de gestión y toma decisiones de IFC

4.2.1 Definición del proyecto

La descripción de lo que pretendía financiarse con la inversión Agrokasa III cambió considerablemente durante el proceso de evaluación inicial de IFC. Este cambio tiene

un posible impacto sobre el alcance y la naturaleza de la diligencia debida y sobre el concepto de lo que conlleva la inversión para las partes interesadas externas. En el EP-DBP y en el nivel II del EP-DBP, la descripción incluye “mejoras hidráulicas” y la provisión de más financiamiento para la empresa. En el acta de la reunión de análisis de la inversión, la descripción no se refiere a las cuestiones relacionadas con el uso de agua, aunque se plantearon problemas sustantivos por varios participantes y en las respuestas a preguntas del Presidente. En el SPI del 7 de mayo de 2009, la inversión parece centrarse en las mejoras hidráulicas de las operaciones del cliente en el sur, lo que incluye el financiamiento de una canalización dentro del acuífero y nuevos pozos de extracción, junto con la expansión de áreas de producción en las operaciones del norte. En la aprobación del DBP y el documento para la Junta de Directores, no se hace ninguna referencia a las inversiones hidráulicas.

Aunque la cuestión de la sostenibilidad del suministro de agua en el Valle de Ica se elabora ampliamente en la documentación del proyecto, el titular que describe lo que financiará IFC cambia considerablemente, hasta el punto de que desaparece efectivamente cualquier referencia a los posibles impactos o las mejoras de la situación sensible con respecto al agua. Este cambio sustantivo tuvo lugar paralelamente al proceso de diligencia debida de IFC, que fue estableciendo progresivamente la escala de dicha sensibilidad y objeción local a cualquier expansión del uso del agua.

La CAO observa que el documento final para la Junta de Directores no refleja correctamente el resultado del proceso de diligencia debida de IFC, en el sentido de que no representa las cuestiones sobre el agua analizadas ni la sensibilidad, ni tampoco incluye las “mejoras hidráulicas” para el agua señaladas en otros documentos como parte del proyecto. Por lo tanto, la CAO concluye en este caso que el documento para la Junta de Directores es incorrecto.

4.2.2 Calidad del proceso de diligencia debida

En el ESRP se indica que IFC debe examinar los posibles proyectos y determinar si puede esperarse que cumplan el requisito de que “IFC no financie nuevas actividades empresariales de las que no pueda esperarse que cumplan las Normas de Desempeño a lo largo de un período razonable”. Durante la evaluación inicial, el CES tiene la obligación de realizar un análisis de deficiencias para definir los aspectos del proyecto que incumplen los requisitos de las Normas de Desempeño de IFC, y diseñar un ESAP en el que se aborden todas las deficiencias e incumplimientos determinados durante la evaluación. El análisis de deficiencias tiene que contener tareas específicas destinadas a resolver todas las lagunas importantes.

En la evaluación ambiental y social (diligencia debida) de esta inversión se incluyeron varias visitas del personal del CES al cliente y la zona, y numerosas interacciones por teléfono y correo electrónico. Tres experimentados profesionales del CES participaron intensamente en el proceso. Contaron con el apoyo de otros colegas expertos en áreas tales como los mecanismos de resolución de disputas y el reasentamiento. Se ofreció una extensa orientación al cliente para la preparación de la documentación adecuada y en los procesos esenciales que serían fundamentales para la evaluación de IFC. En el

proceso de diligencia debida se identificó en una fase temprana el camino crítico de la sostenibilidad del abastecimiento de agua y la sensibilidad de la transferencia de agua dentro del acuífero. El personal del CES encargado del examen formuló recomendaciones claras y congruentes.

El personal del CAG confirmó que respaldaba ampliamente el alcance y la calidad del proceso de diligencia debida emprendido por el CES. Sin embargo, tras una queja del cliente en relación con el personal del CES de IFC, se hicieron cambios en el equipo de diligencia debida del CES. A pesar de estos cambios, el enfoque y las opiniones de los especialistas del CES mantuvieron su congruencia y solidez profesional, a pesar del menoscabo provocado por la respuesta de sus gerentes a las tensiones emergentes. No obstante, el CES y el CAG no resolvieron las cuestiones planteadas en el proceso de diligencia debida y las diferencias fundamentales de opinión acerca de la manera de proceder. Como consecuencia, nunca se siguió la estrategia del equipo de diligencia debida del CES de exigir al cliente que preparara una EA antes de la aprobación del proyecto, y el cliente supuso que las condiciones del CES podían negociarse. Por lo tanto, el CES se encontró en una posición enfrentada tanto con el CAG como con el cliente. Además, aunque el equipo del Banco Mundial estaba examinando las cuestiones relacionadas con el agua en el Valle del Ica en el momento de la preparación del proyecto, no parece que se haya entablado ningún diálogo sustantivo entre los equipos de IFC y el Banco Mundial con respecto a los impactos a largo plazo y las medidas de mitigación.

El CES hizo esfuerzos por desarrollar una estrategia aceptable mediante un estudio adecuadamente localizado del acuífero que no obligara al cliente a realizar un estudio no realista de todo el acuífero. Las opiniones de los diversos especialistas del CES que intervinieron son congruentes. La EA producida por el cliente en junio de 2009 se sometió a la revisión independiente de un consultor contratado por el CES, quien concluyó que la EA no cumplía las normas con respecto a varias cuestiones significativas.

A pesar de las reuniones en la ciudad de Washington con el cliente para intentar resolver las cuestiones relacionadas con el proceso de diligencia debida ambiental y social, no se llegó a un entendimiento común de los requisitos: en particular, de la necesidad de requerir la evaluación ambiental antes de someter el proyecto a la consideración de la Junta de Directores. Como consecuencia, los gerentes del CES y del CAG acordaron que solo se exigiera la evaluación ambiental como una condición del compromiso, subsiguiente a la aprobación de la Junta de Directores.

El plan de acción ambiental y social producido por el CES era integral e incluía el requisito de una evaluación ambiental, la aclaración de los permisos de extracción y una decisión del cliente de reducir el consumo de agua. Sin embargo, la propuesta de inversión vinculó su implementación a una condición del compromiso. Era esencial que otras partes interesadas, cuyos medios de vida dependen del acuífero de Ica, entendieran mejor los posibles impactos de las “mejoras hidráulicas” propuestas. La decisión del cliente de reducir su consumo de agua carecía de un contexto necesario, al no contar con la referencia básica que ofrecería una EA.

Dentro del equipo encargado de la inversión, se reconoció claramente que la disponibilidad de agua subterránea suficiente constituía un riesgo comercial para el proyecto y el cliente, y que se trataba de una cuestión generadora de un conflicto ambiental y social más amplio dentro de la comunidad en general. No existen evidencias de que las habilidades colectivas del equipo se centraran en la búsqueda de una estrategia ampliamente respaldable y que pudiera haber permitido que la inversión siguiera adelante, sabiendo que las cuestiones se habían abordado adecuadamente y de manera compatible con las normas y el mandato de IFC. El enfoque de la cuestión del agua subterránea en los aspectos de evaluación técnica/de ingeniería y crediticia del proceso de diligencia debida se circunscribió al hecho de si se podría acceder al agua subterránea durante suficiente tiempo para pagar el préstamo de IFC.

Aunque el cliente pudiera contar con acceso adecuado al agua durante el plazo de reembolso del préstamo de IFC, se trataba de un antiguo cliente y redundaba en el interés general de IFC y el cliente mantener la sostenibilidad a largo plazo de la producción agroindustrial en el Valle de Ica. En cambio, el CES fue el único que siguió abordando la mayoría de las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad general. Por lo tanto, se permitió que persistieran las diferencias en cuanto las cuestiones ambientales y sociales.

En una fase posterior de la preparación del proyecto, se alcanzó un compromiso para incluir el requisito de la EA como una condición del compromiso. No obstante, la documentación examinada pone en evidencia la presión ejercida por el CAG, que culminó con una solicitud del CES para que los requisitos de la evaluación ambiental se describieran en el ESAP como una condición del desembolso, en lugar del compromiso.

La CAO observa que el alcance y la calidad de la diligencia debida de Ays emprendida por el CES fueron adecuados para el nivel de riesgo identificado, aunque, ante el contexto de objeciones comunitarias, la presión comercial para acelerar el proyecto y la ausencia de apoyo eficaz de la gerencia del CES, se desestimó el consejo profesional de los especialistas.

La CAO observa también que no existe ningún mecanismo o proceso claro para reconciliar las diferencias profesionales y/o llevarlas a una conclusión final. La gerencia de IFC no ejerció su papel de buscar vías para llegar a un acuerdo o consenso dentro del equipo del proyecto, con el fin de establecer la posición a adoptar.

4.2.3 Gestión de la relación con el cliente

En una fase muy temprana, la responsabilidad de la inversión se trasladó de Lima al encargado de la relación con el cliente con sede en la ciudad de Washington. La responsabilidad general de enlace con el cliente durante la evaluación y la tramitación de la solicitud de préstamo para Agrokasa III residió en un funcionario. Durante el período de tramitación, muchos funcionarios de IFC interactuaron directamente con el cliente, muchos de ellos a nivel del funcionario ejecutivo principal de Agrokasa. Aunque fue la primera vez que el cliente estuvo expuesto a las Normas de Desempeño de IFC, no se asignó claramente dentro de IFC la tarea de introducir las normas a la gerencia del cliente, explicarle el impacto del proceso de diligencia debida y ayudarlo a entender

cómo lidiar con los resultados. En el procedimiento de examen ambiental y social de IFC se requiere que el responsable de la operación comunique los requisitos indicativos de IFC al cliente. En este caso, está claro que, a pesar de las afirmaciones tanto del CES como del CAG de que se informó totalmente al cliente del aumento de los requisitos de diligencia debida conforme a las Normas de Desempeño, estos requisitos fueron objeto de desacuerdo y disputa hasta una fase muy avanzada de la tramitación del proyecto. Como consecuencia, el cliente tuvo problemas para aceptar el alcance de la diligencia debida requerida por IFC y los requisitos que se le impondrían como condición del préstamo.

Por lo tanto, las reclamaciones consiguientes del cliente en relación con el alcance y la calidad de la diligencia debida AyS influyeron indebidamente en las decisiones de la gerencia del CES. La producción de una EA, y la divulgación y consulta adecuadas sobre la EA antes de someter el proyecto a la Junta de Directores, eran esenciales para cumplir las normas de IFC. La gerencia de CES negoció la modificación de este requisito, lo que menoscabó la labor de sus especialistas, su propia posición y comprometió efectivamente la posición de IFC.

La CAO observa que se gestionaron mal algunas interacciones críticas, lo que produjo un perjuicio innecesario a largo plazo de la relación de IFC con el cliente. Como cliente existente, se debería haber informado claramente a Agrokasa, en una fase muy anterior, del aumento de los requisitos de diligencia debida que imponen las Normas de Desempeño a IFC. Esto podría haber evitado la tensión y el malestar significativos generados por el proceso de diligencia debida y permitido la preparación de la EA en una fase adecuada del ciclo de preparación. La CAO concluye que la estrategia y los procedimientos de IFC para desarrollar y mantener la relación con el cliente no estaban claros.

4.2.4 Cuestiones relacionadas con la gerencia de IFC

El personal del CES encargado del examen formuló recomendaciones claras con respecto a la inversión. Ante la resistencia del CAG y la presión comercial para seguir adelante con el financiamiento de un cliente existente, la gerencia de CES contribuyó a dejar de lado a los especialistas asignados a la inversión, que intensificaron su preocupación acerca de la sostenibilidad de la situación en Ica y habían señalado incongruencias en los permisos aparentes para la extracción de agua. Las preocupaciones de los especialistas del CES con respecto a los impactos ambientales y sociales de la extracción de agua subterránea en el Valle de Ica no fueron asumidas por los consecutivos niveles de gerentes de IFC en sus intercambios con el equipo del proyecto. La capitulación resultante del requisito de una EA antes de someter el proyecto a la consideración de la Junta de Directores expuso a IFC a un riesgo creciente y fue incompatible con los requisitos de procedimiento y divulgación de IFC. El personal del CAG aseguró a la CAO que no se había ejercido presión comercial para intentar garantizar la inclusión del compromiso dentro del programa para 2008-2009. Sin embargo, la CAO ha examinado documentación que demuestra una presión clara, que culminó con una solicitud del CAG de transformar el requisito del ESAP en una condición del desembolso, en lugar del compromiso.

La CAO concluye que la gerencia del CES no ejerció una función eficaz de apoyo a la valoración profesional de sus especialistas, y de protección de los intereses más generales de IFC en la aplicación de sus normas y de los intereses de las partes más débiles en el conflicto emergente sobre los escasos recursos hídricos del Valle de Ica. Esto, combinado con la mala gestión de las comunicaciones con el cliente, generó una estrategia incoherente de IFC que menoscabó y fragmentó su posición. La consecuencia fue que las cuestiones se volvieron externas, IFC perdió el control del proceso y dañó la relación con un cliente.

4.2.5 Incentivos internos y gestión de riesgos de IFC

Es comprensible que difieran los incentivos del CAG para llegar a un “acuerdo” y los del personal del CES responsable de garantizar que el proyecto cumpla las normas ambientales y sociales de IFC. Esto genera naturalmente una tensión interna. Algunos de los entrevistados opinaron que esta tensión es saludable. Dicha tensión puede alcanzar un punto crítico negativo cuando existen puntos de vista inequívocamente contradictorios acerca de la importancia de una cuestión ambiental o social, como ocurrió en el caso de esta inversión. La tensión solo es positiva si existe un proceso de gestión adecuado para gestionar activamente dichas tensiones y resolverlas mediante un resultado mutuamente aceptable. También requiere que la gerencia del CES establezca un límite claro cuando los objetivos comerciales, promovidos por el CAG, estén invalidando las normas de IFC en perjuicio de toda la Corporación. El CES no estableció un límite en este caso, y permitió que la presión creciente del cliente y el CAG invalidaran las opiniones profesionales de sus propios especialistas. El personal del CAG, la región y la función crediticia también alertaron de la situación antes de someter el proyecto a la consideración de la Junta de Directores.

En la reunión de análisis de la inversión, el presidente formuló preguntas acerca de los riesgos AyS, y las respuestas están registradas en el acta. El proceso mediante el cual iban a resolverse las cuestiones pendientes no se aclara ni especifica. En el proceso no se descartaron todos los riesgos identificados en la RAI mediante la convocatoria de una nueva reunión o abordando los problemas identificados en el proceso de aprobación de los DBP. Por lo tanto, las preocupaciones relativas al agua subterránea y la estrategia a adoptar siguieron siendo objeto de conflicto hasta el momento de la preparación y la divulgación de los documentos a la Junta de Directores.

La CAO concluye que, debido a la falta de claridad y transparencia en torno a la tramitación interna de IFC, la posible inversión se sometió a la aprobación simplificada de la Junta de Directores sin que se hubieran abordado los riesgos identificados. Los procesos de gestión dentro de IFC no ayudaron a resolver el conflicto fundamental entre los incentivos para el CES y para el CAG, y fracasaron debido a que el proceso de consultas con los superiores dentro de la gerencia de IFC fue inadecuado.

La CAO concluye que IFC careció de un proceso eficaz de gestión del riesgo para asegurarse de que los diferentes puntos de vista del equipo del proyecto se airearan adecuadamente, y se resolvieran o se emprendiera un proceso adecuado de disposición y conclusión antes de someter el proyecto a la Junta de Directores.

La CAO concluye también que no es evidente que IFC hubiera identificado en algún momento o tomado medidas proactivas en relación con el riesgo de que un conflicto principalmente interno tuviera consecuencias para su relación con el cliente.