



Informe de conclusión

Resolución de una disputa sobre una reclamación recibida en relación con una inversión de la IFC en Alquería (#28492 y #39308) en Colombia

Marzo 2023

RESUMEN

Este informe de conclusión documenta el proceso de resolución de disputas en relación con una reclamación sobre un proyecto de la IFC con Productos Naturales de la Sabana S.A. Alquería ("Alquería" o la "Compañía") en Cajicá, Colombia, y ofrece algunas reflexiones y lecciones aprendidas durante el proceso. Cumpliendo con las disposiciones sobre confidencialidad acordadas por los reclamantes y la Compañía (las "partes"), este informe solamente brinda un panorama general del proceso y de las cuestiones discutidas por las partes durante el proceso de resolución de disputas.

El proceso de resolución de disputas de la CAO respondió a una reclamación recibida en abril de 2013 y presentada por los propietarios (los "reclamantes") de una finca llamada Finca Golpe de Agua ("Golpe de Agua"), vecina adyacente a una planta de producción de lácteos de propiedad de Alquería. Los reclamantes expresaron su preocupación sobre presuntos impactos ambientales de las operaciones de Alquería en su finca, incluyendo contaminación auditiva, del suelo y del aire, e inadecuada eliminación de residuos tóxicos.

La CAO determinó que la reclamación era elegible para su evaluación en abril de 2013¹. Durante la evaluación, los reclamantes y la Compañía expresaron su interés en participar en un proceso de resolución de disputas de la CAO para resolver los problemas planteados en la reclamación.

Después de cuatro años de diálogo mediado, las partes firmaron un acuerdo en junio de 2017 para abordar los problemas planteados en la reclamación. La CAO monitoreó la implementación del acuerdo hasta el 30 de septiembre de 2022. Durante el período de monitoreo, la CAO determinó que el progreso hacia una plena implementación del acuerdo era muy lento. Entre los años 2019 y 2021, las restricciones debidas al COVID-19 y el malestar social en Colombia contribuyeron a las demoras. Recibir respuestas en su debido tiempo e información precisa por parte de actores clave se convirtió en un problema recurrente que dificultó el monitoreo de la implementación del acuerdo. En particular, a la CAO le resultó difícil obtener respuestas ajustadas a los plazos acordados por parte de la empresa de auditoría elegida por ambas partes y, hacia el final del proceso, también por parte de la compañía. Por otra parte, desde un punto de vista más positivo, durante el proceso de resolución de disputas las partes establecieron los canales de comunicación necesarios para continuar su relación sin el apoyo de la CAO. Como resultado de esta

¹Los criterios de elegibilidad de la CAO se pueden encontrar en <https://www.cao-ombudsman.org/how-we-work/intake-assessment>

relación, algunos aspectos del acuerdo relacionados con la reducción de ruido, incluyendo los procedimientos contractuales y un programa de las obras, ya están implementados.

El 17 de agosto de 2022, la CAO informó a las partes que, luego de analizar los desafíos, el avance de la fase de monitoreo y la relación que las partes habían establecido, cerraría el proceso de resolución de disputas. Dado que el acuerdo no se había implementado totalmente todavía, de acuerdo con la política de la CAO², la CAO consultó a los reclamantes si deseaban que el caso fuera remitido a la función de Cumplimiento de la CAO. Luego de obtener una carta de Alquería de fecha 12 de octubre de 2022 en la que se ratificaba el compromiso de la Compañía de implementar plenamente el acuerdo firmado durante el proceso de la CAO, los reclamantes informaron a la CAO que no desean remitir el caso a la función de Cumplimiento. Por lo tanto, la CAO procede a cerrar el caso.

ANTECEDENTES

Proyecto

En el momento en que se presentó la reclamación en 2013, la IFC tenía un proyecto activo con Alquería. En 2010, la IFC había aprobado un préstamo de US\$15 millones y US\$5 millones en capital para ayudar a la Compañía a implementar un programa de inversión de dos años para expandir la capacidad de producción en todas las plantas de la Compañía y para brindar capital de trabajo para que la Compañía pudiera dar los pasos necesarios con el fin de aumentar la eficiencia y reducir los costos. En 2018, la IFC también aprobó US\$20 millones en capital para ayudar a la Compañía a fortalecer su estructura de capital y apoyar su programa de expansión de cuatro años hasta el año 2021. Según la información provista por la IFC, ambas inversiones están finalizadas.

Reclamación

En abril de 2013, la CAO recibió una reclamación de los propietarios de la finca Golpe de Agua, que colinda con la planta de Alquería. Los reclamantes expresaron su preocupación por supuestos impactos ambientales sobre Golpe de Agua debidos a las operaciones de Alquería. Los alegatos incluían contaminación provocada por descargas industriales en el suelo, fuertes ruidos superiores a lo que permite la ley, eliminación inadecuada de residuos tóxicos y emisiones de aire.

Evaluación de la CAO

En abril de 2013, la CAO determinó que la reclamación era elegible y comenzó una evaluación de la reclamación con el fin de aclarar las preocupaciones y los problemas planteados por los reclamantes y para reunir información sobre las opiniones de las

²Este caso fue procesado y completado de acuerdo con las Directrices Operativas de CAO de 2013. De acuerdo con las disposiciones transitorias para los casos de la CAO a la nueva Política de la CAO, efectiva a partir del 1 de julio de 2021, los casos pasan a la Política de la CAO una vez concluida la fase actual en el proceso de la CAO. Por lo tanto, la CAO solicitó el consentimiento de los reclamantes después de la conclusión de este proceso de resolución de disputas para determinar si el caso se transferiría a la función de Cumplimiento de la CAO o si se cerraría, de conformidad con los requisitos de la nueva política. La Política de la CAO está disponible en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/889191625065397617/pdf/IFC-MIGA-Independent-Accountability-Mechanism-CAO-Policy.pdf>.

diferentes partes interesadas. La evaluación también buscaba determinar si las partes deseaban iniciar un proceso de resolución de disputas o iniciar una evaluación de cumplimiento del desempeño ambiental y social de la IFC (ver Anexo A)³.

La evaluación se realizó entre abril y agosto de 2013. La CAO realizó una revisión exhaustiva, se reunió con los reclamantes, con la IFC y con el cliente y realizó una visita de campo a Cajicá en julio de 2013. Si bien las partes tenían miradas distintas sobre las cuestiones planteadas en la reclamación, acordaron abordarlas a través de un proceso de diálogo confidencial y voluntario mediado por la CAO. En agosto de 2013, la CAO publicó su informe de evaluación que resume las perspectivas de las partes y el resultado de la evaluación⁴.

Proceso de Resolución de Disputas

En septiembre de 2013, la CAO brindó a las partes capacitación en negociación, resolución de conflictos y habilidades para la comunicación, con el fin de ayudarlas a prepararse para el proceso de resolución de disputas. El equipo de la CAO continuó brindando capacitación continua a las partes durante todo el proceso. En las primeras reuniones del proceso de diálogo, la CAO facilitó el diálogo entre las partes para que pudieran ponerse de acuerdo sobre las reglas que regirían el proceso de mediación. Las partes completaron las reglas y acordaron mantener la confidencialidad del proceso.

Durante el proceso de resolución de disputas, la CAO medió en múltiples sesiones en las que las partes discutieron los problemas planteados en la reclamación. A pedido de las partes, el proceso incluyó la participación de expertos independientes en reducción de ruido, quienes proporcionaron información técnica cuando ello fue necesario.

En junio de 2017, después de cuatro años de diálogo mediado, las partes firmaron un acuerdo que incluía medidas relacionadas con mitigación de ruido, emisiones de aire, planificación urbana y contaminación del suelo. Las partes acordaron que los términos del acuerdo permanecerían confidenciales, y la CAO continuó participando en el caso para monitorear la implementación del acuerdo.

Monitoreo

Durante la fase de monitoreo, la CAO siguió de cerca, junto con las partes, la implementación de los compromisos contraídos en el acuerdo. Dado que las partes priorizaron la mitigación del ruido, la Compañía comenzó a trabajar en medidas de mitigación de ruido entre 2017 y 2019. Sin embargo, estos esfuerzos no rindieron los

³ Vea el Apéndice A para más información sobre el manejo de reclamaciones de la CAO.

⁴ Durante la fase de evaluación, la CAO realizó un análisis exhaustivo, se reunió con los reclamantes, la IFC, el Cliente y otras partes interesadas, y realizó una visita de campo a Cajicá en julio de 2013. Como resultado de la evaluación, Golpe de Agua y Alquería expresaron su voluntad de participar en un proceso de resolución de disputas facilitado por la CAO. El informe de evaluación de agosto de 2013 puede encontrarse aquí https://www.cao-ombudsman.org/sites/default/files/downloads/AlqueriaColombia_CAOAssessmentReport_August_22_2013.English.pdf (versión en inglés) y https://www.cao-ombudsman.org/sites/default/files/downloads/AlqueriaColombia_CAOAssessmentReport_August22_2013_Spanish.pdf (versión en español).

resultados deseados por razones técnicas. El conflicto social en Colombia del año 2019 demoró la implementación y las restricciones de viaje debidas a la pandemia del COVID-19 impidieron que el equipo de la CAO se reuniera con las partes en Colombia para monitorear la implementación.

Entre noviembre de 2021 y septiembre de 2022, la CAO facilitó cuatro reuniones de monitoreo (tres presenciales y una virtual). Durante las reuniones, las partes ratificaron sus compromisos de avanzar con la pronta implementación de las acciones acordadas para abordar la mitigación de ruido. También participó en las reuniones una firma auditora independiente contratada por las partes durante el proceso de resolución de disputas para auditar los trabajos en materia de reducción de ruido.

La CAO hizo un seguimiento por separado con los reclamantes, la compañía y la empresa auditora independiente para identificar el avance en la implementación de las acciones acordadas, y para ayudar a las partes a abordar cualquier problema que pudiera surgir. El ritmo de la implementación fue lento. La empresa de auditoría tardó mucho tiempo en responder las preguntas, dar retroalimentación sobre las propuestas técnicas y negociar los contratos. A pesar del seguimiento de la CAO, no se cumplió con los plazos acordados. Hacia el final del proceso, también se volvió difícil obtener información clave por parte de la compañía.

En agosto de 2022, Alquería informó que había implementado el 20% de los trabajos relacionados con la reducción de ruido. Sin embargo, los reclamantes indicaron que aún no habían detectado cambios en los niveles de ruido. Con respecto al 80% restante de las acciones acordadas para abordar los problemas debidos a los ruidos, Alquería informó a la CAO que ya habían firmado contratos con la firma auditora y con un proveedor de servicios para hacer el trabajo.

Reconociendo que la participación y los recursos de la CAO ya no agregaban valor al proceso de implementación y que las partes habían establecido su propio canal directo de comunicación, la CAO informó a las partes en agosto de 2022 que concluiría la fase de monitoreo del proceso de resolución de disputas. La CAO basó su decisión en su obligación de cumplir con el mandato y con sus objetivos de manera justa y eficiente⁵.

El 22 de agosto de 2022, Alquería, su proveedor de servicios y la firma auditora acordaron un cronograma de trabajos, que se incluye en este informe como Anexo B. El 12 de octubre de 2022, Alquería envió una carta a los reclamantes reiterando su compromiso de implementar plenamente todas las actividades acordadas en el contexto del proceso de resolución de disputas de la CAO y mantenerlos informados sobre el progreso de los trabajos.

⁵ El caso estaba abierto antes de que se aprobara la nueva Política de la CAO. Según los acuerdos de la transición, los Lineamientos Operativos de la CAO ([Lineamientos Operativos de la CAO, 2013](#)) se continúan aplicando hasta que el proceso de Resolución de Disputa esté finalizado.

De conformidad con las disposiciones transitorias de la nueva Política de la CAO⁶, la CAO solicitó a los reclamantes que decidieran si deseaban que el caso fuera transferido a la función de cumplimiento de la CAO o que se cerrara. Se realizó una reunión con el equipo de Cumplimiento de CAO para que los reclamantes pudieran tomar una decisión informada. Luego de recibir la carta de compromiso de la Compañía el 12 de octubre de 2022, el 20 de octubre de 2022 los reclamantes informaron a la CAO que no deseaban que el caso fuera transferido a la función de Cumplimiento. Afirmaron que habían recurrido al proceso de la CAO para evitar dañar a Alquería con procesos administrativos y judiciales. Aún si el principal problema no se ha resuelto todavía, los reclamantes dijeron que confiaban en que el Consejo Directivo de Alquería, los accionistas y los directivos tenían conocimiento del acuerdo firmado bajo el patrocinio de la CAO y estaban comprometidos con su implementación íntegra. De esta manera, de acuerdo con la Política de la CAO, la CAO cerró el caso formalmente en febrero de 2023 y emitió este informe de conclusión.

CONCLUSIÓN

La etapa de monitoreo de la CAO es crucial en el proceso de resolución de disputas. Implica un papel activo para la CAO, manteniendo una comunicación constante con las partes para evaluar el progreso hacia la implementación de los acuerdos; comunicando el estado de la implementación a todas las partes involucradas para que tengan la misma información, y convocando a las partes a reunirse si existieran diferentes percepciones con respecto a la implementación de los acuerdos y su interpretación.

La mayoría de los acuerdos implican desafíos y demoras durante su implementación. El papel de la CAO es apoyar a las partes para que encuentren maneras de resolver los problemas y ayudarlas a alcanzar la plena implementación de los acuerdos. Sin embargo, cuando el avance es demasiado lento, la CAO puede optar por evaluar si debería continuar invirtiendo recursos en sostener el proceso o si debería cerrarlo.

Si bien la CAO vio disminuir su valor en las últimas etapas del caso debido a dificultades con la empresa de auditoría, la CAO recibe con satisfacción la carta de la compañía en la que reitera su compromiso de implementar plenamente el acuerdo firmado al que se llegó durante el proceso de resolución de disputas de la CAO. En tal sentido, la CAO considera que las partes tienen la capacidad y la buena voluntad para continuar trabajando en la implementación sin el apoyo de la CAO.

Toda la documentación pública relevante a este caso está disponible en el sitio web de la CAO en www.cao-ombudsman.org.

⁶ Vea <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/brief/ifc-miga-independent-accountability-mechanism-cao-policy-english-and-additional-languages>

ANEXO A. PROCESO DE TRAMITACIÓN DE RECLAMACIONES DE LA CAO

Una vez que la CAO declara que una reclamación es elegible, los especialistas en resolución de disputas de la CAO realizan una evaluación inicial. El propósito de la evaluación de la CAO es: (1) aclarar los temas y los problemas planteados por los reclamantes, (2) recopilar información sobre cómo otras partes interesadas ven la situación y (3) ayudar a las partes interesadas a conocer las opciones de recursos con las que cuentan y determinar si desean buscar una solución colaborativa a través de la función de Resolución de Disputas de la CAO o si el caso debe ser revisado por la función de Cumplimiento de la CAO.

De acuerdo con la Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de IFC/MIGA de la CAO⁷, por lo general, se siguen los siguientes pasos en respuesta a la reclamación recibida:

- Paso 1: **Confirmación** de que se ha recibido una reclamación.
- Paso 2: **Elegibilidad:** Determinación de la elegibilidad de la reclamación para ser evaluada bajo el mandato de la CAO (no más de 15 días hábiles).
- Paso 3: **Evaluación:** Evaluar los problemas y brindar apoyo a las partes interesadas para que comprendan y determinen si desean buscar una solución consensuada a través de un proceso de colaboración convocado por la función de Resolución de Disputas de la CAO, o si el caso debe ser manejado por la función de Cumplimiento de la CAO para evaluar la debida diligencia ambiental y social de IFC/MIGA. El tiempo de evaluación puede insumir hasta un máximo de 90 días hábiles, con posibilidad de prórroga por un máximo de 30 días hábiles adicionales si, después del período de 90 días hábiles: (1) las partes confirman que es probable una resolución de la reclamación o (2) cualquiera de las partes expresa interés en la resolución de disputas, y existe la posibilidad de que la otra parte esté de acuerdo
- Paso 4: **Facilitar el acuerdo:** Si las partes deciden realizar un proceso de colaboración, se pone en marcha la función de Resolución de Disputas de la CAO. El proceso de resolución de disputas generalmente se basa en o se inicia con un Memorando de Entendimiento y/o reglas básicas mutuamente acordadas entre las partes. Puede implicar facilitación/mediación, determinación conjunta de hechos u otros abordajes de resolución acordados que busquen un acuerdo de solución u otros objetivos mutuamente acordados y adecuados. El principal objetivo de este tipo de enfoques de resolución de problemas será el de abordar los problemas planteados en la reclamación y toda otra cuestión de importancia, relevante a la reclamación

⁷ Si desea más información sobre el papel y el trabajo de la CAO, consulte la [Política completa del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de IFC/MIGA de la CAO](#).

que se haya identificado durante la evaluación o el proceso de resolución de disputas, de una manera que sea aceptable para las partes afectadas⁸.

O

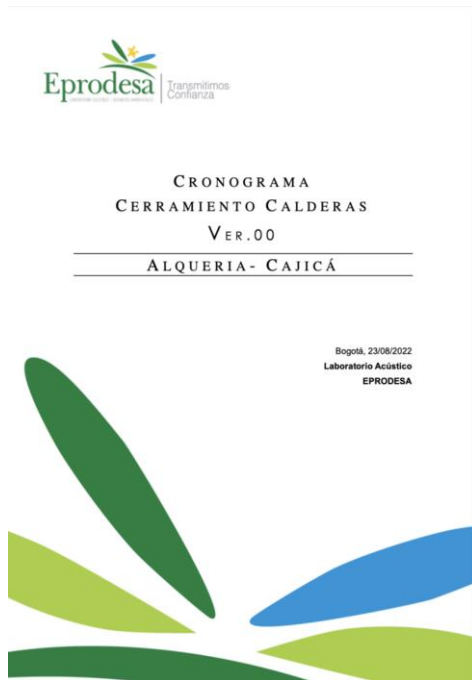
Evaluación/Investigación de Cumplimiento: Si las partes optan por un proceso de investigación, la reclamación se transfiere a la función de Cumplimiento de la CAO. La reclamación también se transfiere a la función de Cumplimiento cuando un proceso de resolución de disputas da como resultado un acuerdo parcial o nulo. Como mínimo, un miembro de la comunidad afectada debe dar su consentimiento explícito para la transferencia, a menos que la CAO tenga conocimiento de la existencia de problemas debidos a Amenazas y Represalias. La función de cumplimiento de la CAO revisa que IFC/MIGA cumplan con las políticas ambientales y sociales, evalúa los daños relacionados y recomienda las acciones correctivas, según sea apropiado, siguiendo un proceso de tres pasos. En primer lugar, una evaluación del cumplimiento determina si se justifica una investigación adicional. La evaluación puede tardar hasta 45 días hábiles, con la posibilidad de extenderla 20 días hábiles en circunstancias excepcionales. En segundo lugar, si se justifica una investigación, luego de la evaluación se hace una exhaustiva investigación del cumplimiento del desempeño de IFC/MIGA. Se hará público un informe de investigación, junto con la respuesta de IFC/MIGA y un plan de acción para remediar cualquier incumplimiento que se detectara, así como daños relacionados. En tercer lugar, en los casos en los que se detectara incumplimiento y daños relacionados, la CAO supervisará la aplicación efectiva del plan de acción.

Paso 5: **Monitoreo y seguimiento**

Paso 6: **Conclusión/Cierre del caso**

⁸ Cuando las partes interesadas no puedan resolver los problemas a través de un proceso de colaboración dentro de un marco de tiempo acordado, la Resolución de Disputas de la CAO buscará primero ayudar a las partes interesadas a avanzar en la resolución de los problemas. Si ello no fuera posible, el equipo de Resolución de Disputas informará a las partes interesadas, incluido el personal de IFC/MIGA, el Presidente y la Junta Directiva del Grupo del Banco Mundial, y al público, que Resolución de Disputas de la CAO ha finalizado el proceso de resolución de disputa y lo ha transferido a Cumplimiento de la CAO para su evaluación.

ANEXO B: PLAN DE TRABAJO PARA MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE RUIDO



CRONOGRAMA

Actividades	% de Avance	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5	Semana 6	Semana 7	Semana 8	Semana 9	Semana 10	Semana 11	Semana 12	Semana 13	Semana 14	Semana 15	Semana 16
Alistamiento (Administrativo y diseño)	Elaboración de Contratación	100%	x														
	Legalización contrato y pólizas	80%	x														
	Pago de anticipo	0%		x													
	Levantamiento de planos de estructura existente	0%			x	x											
	Presentación de diseño arquitectónicos y estructural	0%					x										
	Observaciones al diseño arquitectónico y estructural por parte del contratante	0%					x										
	Kick off de diseños arquitectónicos y estructurales	0%						x									
	Visita en planta para corroborar diseños	0%						x									
	Aprobación de diseños arquitectónicos finales	0%							x								
	Aprobación de colores de estructura y panel	0%								x							
	Calculos estructurales finales	0%									x						
	Modelamiento acústico actual y proyectado del cerramiento de calderas	0%	x	x	x	x											
Panel acústico	Pedido de panel acústico	0%			x												
	Fabricación panel	0%				x	x	x	x								
	Despacho	0%							x								
	Tránsito marítimo	0%								x	x						
	Nacionalización	0%									x	x					
	Transporte terrestre	0%											x	x			
Instalación de estructura y panel	Entrega en obra	0%												x			
	Compra de materiales, fabricación y pintura de estructura metálica en taller	0%			x	x	x	x									
	Montaje de estructura pemada y retoques de pintura	0%							x	x	x	x					
Mediciones	Mano de obra, instalación de panelería con los respectivos remates	0%												x	x	x	
	Medición de ruido en el predio colindante	0%	x														x

Nota: los tiempos de ejecución de obra puede varias por condiciones ajenas, como la importación de los insumos, las condiciones que no permitan los trabajos en obra como condiciones climatoógicas, orden público y demás.