



INFORME DE EVALUACIÓN INICIAL

Evaluación inicial de la CAO
sobre la pertinencia de una auditoría de IFC

CAO (función de observancia)

C-I-R9-Y11-F145
3 de noviembre de 2011

**Granjas avícolas y porcinas Procesadora Nacional de Alimentos C.A. (PRONACA)
Santo Domingo, Ecuador**

Resumen

PRONACA (Procesadora Nacional de Alimentos C.A.) es una procesadora integrada de carne de cerdo y aves, cliente de la Corporación Financiera Internacional (IFC) desde 2003. IFC realizó dos inversiones en la empresa (una en 2004 y otra en 2008), por un monto total de US\$50 millones, destinadas a la expansión, recapitalización y actualización de las operaciones de PRONACA. También le ha prestado servicios de asesoramiento relacionados con el tratamiento del agua y las formas de aumentar la eficiencia energética.

IFC aprobó la primera inversión en el marco de las políticas de salvaguardia y la segunda, al amparo de las normas de desempeño. En la evaluación inicial de la inversión de 2004, IFC detectó, según lo previsto, que el desempeño de PRONACA en ese momento no se ajustaba en todo a las directrices pertinentes de IFC y el Grupo del Banco Mundial. Como parte de la segunda inversión, efectuada en 2008, se acordó un plan de acción ambiental y social.

El 7 y el 30 de diciembre de 2010, la CAO recibió una reclamación de dos personas que plantearon sus inquietudes acerca de la contaminación del agua y la tierra, y los malos olores emanados de las instalaciones de PRONACA en Santo Domingo, el impacto de dicha contaminación en la salud humana y los ecosistemas circundantes, y el cumplimiento de la legislación ecuatoriana.

De distintos informes de seguimiento anuales que PRONACA preparó para presentar ante IFC, como el informe de 2008 presentado el 15 de noviembre de ese año, surgen diversos incumplimientos de las directrices de IFC y el Grupo del Banco Mundial. Sin embargo, tanto la calidad de los propios informes como los datos que se consignan han ido mejorando. Según el informe de seguimiento anual de 2011, se produjeron mejoras considerables en las descargas al agua; en esa publicación ya no figura la mayoría de los incumplimientos relacionados con las aguas residuales informados anteriormente.

La CAO observa indicios de una relación de colaboración productiva entre IFC y PRONACA. Desde el desembolso de las inversiones, IFC ha trabajado con PRONACA para identificar las

deficiencias, y diseñar e implementar mejoras de desempeño ambiental. También se han logrado avances gracias a los conocimientos y experiencia de los servicios de asesoramiento de IFC, así como a los servicios de consultoría externos que IFC ayudó a seleccionar y financiar.

La CAO opina que los datos suministrados a IFC (por ejemplo, en los informes de seguimiento anuales) son insuficientes para dar plena seguridad de que las operaciones cumplen con las directrices correspondientes de IFC. IFC reconoce esta deficiencia y propone tomar medidas al respecto.

La CAO concluye que este caso no amerita una auditoría de la debida diligencia de IFC ni un seguimiento de su participación en las operaciones de PRONACA. Por lo expuesto, cerrará el caso sin adoptar ninguna otra medida.

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



Índice

1. Descripción general del proceso de evaluación inicial de la CAO
2. Antecedentes e inquietudes que dieron lugar a la evaluación
3. Alcance de la evaluación inicial para determinar la necesidad de una auditoría de la observancia de IFC
4. Conclusiones de la evaluación inicial de la CAO
5. Decisión de la CAO

Acerca de la CAO

La CAO tiene la misión de actuar como mecanismo de recurso independiente justo, confiable y eficaz, y mejorar la responsabilidad ambiental y social de IFC y el MIGA.

La CAO (Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia) es de carácter independiente y su titular informa directamente al Presidente del Grupo del Banco Mundial. La CAO analiza reclamaciones de las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo emprendidos por los dos organismos del Grupo del Banco Mundial que otorgan préstamos al sector privado: la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

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

1. Descripción general del proceso de evaluación inicial de la CAO

Cuando la CAO recibe una reclamación sobre un proyecto de IFC o del MIGA, en primer lugar lo remite al área que actúa como ombudsman, la cual trabaja para responder a las reclamaciones de manera rápida y eficaz mediante la facilitación de un arreglo, si corresponde. Si la CAO (*función de Ombudsman*) llega a la conclusión de que las partes no desean o no pueden encontrar una solución facilitada, el caso se transfiere al área de *observancia de la CAO*, a fin de evaluar las inquietudes planteadas en la reclamación y decidir si corresponde realizar una *auditoría de la observancia* de IFC o el MIGA. Una auditoría de observancia puede ser iniciada también por solicitud del Presidente del Grupo del Banco Mundial, a pedido de la administración superior de IFC o el MIGA, o por decisión del Vicepresidente de la CAO.

Una *evaluación inicial* de la CAO es una investigación preliminar destinada a determinar si la CAO debe llevar a cabo una auditoría de la observancia de IFC o el MIGA. Mediante las evaluaciones iniciales, la CAO se asegura de poner en marcha auditorías de la observancia de IFC o el MIGA únicamente en aquellos casos que pueden despertar una preocupación importante acerca de los resultados sociales o ambientales.

Las auditorías sobre la observancia tienen como finalidad evaluar la aplicación de las disposiciones de las políticas pertinentes y las directrices y los procedimientos conexos, a fin de determinar la observancia o inobservancia de IFC o el MIGA (o ambos, según el caso). Si bien las auditorías se centran principalmente en IFC y el MIGA, también podrán tener en cuenta la actuación del patrocinador.

Las evaluaciones iniciales y las auditorías que pudieran sobrevenir deben mantenerse dentro del alcance de la reclamación o solicitud original, es decir, no pueden ocuparse de cuestiones no previstas en la reclamación o solicitud. Si el denunciante o solicitante desea que se aborden otras cuestiones, deberá considerar la posibilidad de presentar una nueva reclamación o solicitud.

En las evaluaciones iniciales realizadas por la CAO se tendrá en cuenta la manera en que IFC o el MIGA se aseguraron de dar cumplimiento a la legislación nacional, en consonancia con los compromisos legales internacionales, así como otros criterios de auditoría. La CAO no tiene facultades con respecto a los procesos judiciales. No es un tribunal de apelaciones ni un mecanismo para exigir el cumplimiento de normas jurídicas, así como tampoco reemplaza a los tribunales internacionales ni a los sistemas judiciales de los países anfitriones.

Los criterios de evaluación están establecidos en las directrices operacionales de la CAO y se enuncian como una serie de preguntas para determinar la utilidad de realizar una auditoría sobre la observancia de IFC o el MIGA. Son los siguientes:

- ¿Existen pruebas (o riesgos percibidos) de resultados sociales y ambientales adversos que indiquen que algunas disposiciones de una política (u otro criterio de auditoría) pudieran haberse pasado por alto o no haberse aplicado debidamente?
- ¿Existen pruebas de que hay riesgos de resultados sociales y ambientales adversos significativos que indiquen que algunas disposiciones de una política, se hayan aplicado o no, no han proporcionado un nivel adecuado de protección?

- ¿Existen pruebas (o riesgos percibidos) de resultados sociales y ambientales adversos significativos que indiquen que algunas disposiciones de una política, normas u otros criterios de auditoría se consideraron no pertinentes, pero tal vez debieron haberse aplicado?
- ¿Existen pruebas de que la aplicación de algún aspecto de una política, norma, directriz o procedimiento haya ocasionado resultados sociales y ambientales adversos?
- ¿No será posible identificar fácilmente y corregir la causa de los resultados sociales y ambientales adversos mediante la intervención del equipo a cargo del proyecto sin una investigación minuciosa de las causas o circunstancias fundamentales?
- ¿Permitiría una auditoría sobre observancia obtener información o llegar a conclusiones que pudieran contribuir mejor a la aplicación de políticas (u otros criterios de auditoría) a futuros proyectos?

Durante la evaluación inicial, la CAO (función de observancia) mantiene conversaciones con el equipo de IFC o el MIGA a cargo del proyecto y con otras partes pertinentes para poder comprender la validez de las inquietudes planteadas y analizar si se justifica una auditoría.

Una vez concluida la evaluación, la CAO tiene dos vías de acción posibles: cerrar el caso o iniciar una auditoría sobre la observancia de IFC o el MIGA.

La CAO publicará las conclusiones y la decisión de la evaluación en un informe de evaluación inicial a fin de comunicar su decisión por escrito al Presidente del Grupo del Banco Mundial, los Directorios del Grupo del Banco Mundial, la administración superior de IFC o el MIGA y la opinión pública.

Si, a raíz de los resultados de la evaluación inicial, la CAO decide llevar a cabo una auditoría de observancia, elaborará los términos de referencia correspondientes, de conformidad con las directrices operacionales de la CAO.

2. Antecedentes e inquietudes que dieron lugar a la evaluación

El 7 y el 30 de diciembre de 2010 la CAO recibió correspondencia de dos personas que aseguraban que las actividades de Procesadora Nacional de Alimentos C.A. (PRONACA), cliente de IFC, tenían efectos negativos en el medio ambiente y en el bienestar de los habitantes de Santo Domingo, Ecuador.

Las inquietudes de los denunciantes se presentaron junto con información recopilada de distintas fuentes: artículos periodísticos, cartas dirigidas a las autoridades para que estas dieran una respuesta a sus inquietudes, documentación de los procedimientos judiciales iniciados contra PRONACA y otros datos.

La CAO determinó que las reclamaciones eran admisibles para su evaluación el 7 de enero de 2011, y la CAO (función de Ombudsman) comenzó a analizar las oportunidades para solucionar las cuestiones planteadas. El equipo de la CAO viajó dos veces a Santo Domingo, en febrero y marzo de 2011, para reunirse con diversas partes interesadas locales y visitar distintas instalaciones de PRONACA sugeridas por los denunciantes y por la empresa misma, que también representaban distintas etapas de la cadena de producción. Específicamente, visitó la granja San Xavier, la granja Socorro, la granja Chanchos Plata 2, la planta procesadora de carne de cerdo FRIMACA y la planta de tratamiento del agua de Valle Hermoso.

Ninguno de los denunciantes accedió a participar en un proceso de investigación respaldado por la CAO en su carácter de mediadora. En abril de 2011, a pedido de los denunciantes, la reclamación se remitió al área de observancia la CAO para su evaluación.

Antecedentes de las inversiones

PRONACA es una empresa procesadora integrada de carne de cerdo y aves, cliente de IFC desde 2003, que propuso dos proyectos de inversión orientados a ampliar, recapitalizar y actualizar sus operaciones; IFC respaldó estas actividades mediante dos préstamos (otorgados en 2004 y 2008) que sumaron US\$50 millones. Asimismo, IFC prestó a la empresa servicios de asesoramiento relacionados con el tratamiento del agua y las formas de aumentar la eficiencia energética. PRONACA tenía previsto emplear el préstamo de 2008 para apoyar inversiones clave para mantener sus operaciones y para financiar el capital de trabajo permanente.

IFC clasificó las inversiones como proyectos de categoría ambiental B de acuerdo con el procedimiento para el Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales de los Proyectos de IFC, dado que consideró que “puede producirse un número limitado de impactos ambientales y sociales específicos que es posible evitar o mitigar si se respetan las normas de desempeño, directrices o criterios de diseño generalmente reconocidos (impactos ambientales limitados)”.

3. Alcance de la evaluación inicial para determinar la necesidad de una auditoría de la observancia de IFC

Tal como se indica en la sección 1, las evaluaciones se limitan a examinar las cuestiones planteadas en la reclamación y determinar de qué manera se relacionan con el desempeño de IFC o el MIGA y sus obligaciones en virtud de las normas, las directrices y los procedimientos pertinentes.

En la reclamación se plantean, entre otras, las siguientes inquietudes sociales y ambientales con respecto a las operaciones de PRONACA:

- malos olores provenientes de las granjas porcinas;
- contaminación de las fuentes de agua, la tierra y el aire;
- funcionamiento de granjas porcinas sin la debida licencia ambiental;
- cantidad excesiva de cerdos en la provincia de Santo Domingo de los Tsachilas;
- problemas de salud en las comunidades vecinas;
- impactos en un bosque amortiguador.

Normas, directrices y procedimientos de IFC

Las normas de desempeño de IFC, junto con las directrices sobre medio ambiente, salud y seguridad pertinentes, proporcionan el marco de la debida diligencia de IFC.

Las políticas de salvaguardia de IFC se implementaron formalmente en diciembre de 1998 y fueron reemplazadas por las normas de desempeño el 30 de abril de 2006.

La primera de las inversiones se aprobó en el marco de las políticas de salvaguardia y la segunda, al amparo de las normas de desempeño. Dado que ambas inversiones estaban vinculadas a las mismas operaciones, la exigencia de que PRONACA cumpliera con las políticas de salvaguardia fue reemplazada por la exigencia del segundo préstamo de cumplir con las normas de desempeño.

IFC indicó en su resumen de la evaluación ambiental y social (21 de mayo de 2008) que se determinó que las siguientes normas ambientales y sociales eran aplicables a las operaciones de PRONACA:

- PS1: Sistemas de evaluación y gestión social y ambiental;
- PS2: Trabajo y condiciones laborales;
- PS3: Prevención y control de la contaminación;
- PS4: Salud y seguridad de las comunidades;
- PS5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario;
- PS6: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales.

De conformidad con los procedimientos para el examen de los aspectos ambientales y sociales, IFC debe examinar el proyecto a la luz de las normas de desempeño y las normas internacionales de buenas prácticas, según se estipula en las directrices sobre medio ambiente, salud y seguridad. Asimismo, las evaluaciones suelen incluir un análisis de los antecedentes, la capacidad

técnica y los sistemas de gestión corporativos y específicos del proyecto del cliente/operador, así como el riesgo comercial y técnico y las medidas de mitigación conexas.

Debida diligencia y seguimiento de IFC

Cuando se evaluó la inversión de 2004, se detectó, según lo previsto, que el desempeño no se ajustaba en todo a las directrices pertinentes de IFC y el Grupo del Banco Mundial. Por este motivo, como parte de la segunda inversión, realizada en 2008, se acordó un plan de acción ambiental y social. En él se exigía la aplicación de tres medidas dentro del primer año posterior a la firma del acuerdo de inversión:

- actualizar el sistema corporativo de gestión integrada de modo que incluyera la gestión de cuestiones sociales y ambientales, salud ocupacional y seguridad (sistema de gestión ambiental y social);
- formalizar e implementar un mecanismo eficaz de atención de quejas de los trabajadores;
- evaluar las nuevas instalaciones para el tratamiento de aguas residuales (biodigestores y plantas de lodos activados) y, tras un control adecuado de la calidad de las aguas residuales efluentes, determinar si se necesitan más actualizaciones o modificaciones para cumplir con las directrices de IFC.

En ese momento, en el plan de acción ambiental y social no se estipularon medidas relativas al vínculo con la comunidad local, la atención de quejas ni los informes de seguimiento anuales.

PRONACA presentó a IFC los informes de seguimiento anuales correspondientes a ambas inversiones, que le permitieron a IFC controlar la observancia de los criterios pertinentes.

En el informe de seguimiento anual de 2010 (de fecha 31 de enero de 2011), se consigna una reducción de los niveles de contaminación del aire y el agua. IFC determinó, a partir de este informe y los anteriores, que las operaciones de PRONACA mostraban una mejora permanente en las emisiones al aire y al agua, y cumplían con la mayor parte de los parámetros de las directrices de IFC en la mayoría de los emplazamientos. En el informe se observó una mejora considerable entre los datos de 2010 y 2011; ya no figuraba en él la mayoría de los incumplimientos relacionados con las aguas residuales informados anteriormente.

4. Conclusiones de la evaluación inicial de la CAO

a. Olores

Las buenas prácticas relacionadas con el manejo de olores en granjas de este tipo incluyen el uso de biodigestores y camas profundas, así como el control de todos los materiales potencialmente olorosos. Además, se debería implementar un mecanismo de quejas y reclamaciones que permita a las comunidades locales afectadas interactuar con los operadores de las granjas a) para que los operadores puedan informar a las comunidades que posiblemente resulten afectadas sobre el aumento de las actividades que producen olores y b) para que las comunidades puedan informar a los operadores o presentar quejas cuando los olores sean molestos. Durante las conversaciones, PRONACA le comunicó a IFC que está dispuesta a instrumentar mecanismos de este tipo. Según las buenas prácticas, al considerar la ubicación de las instalaciones nuevas o de las ampliaciones también se deberían tener en cuenta la distancia a los vecinos y la propagación de olores.

Desde la inversión inicial, IFC ha trabajado con PRONACA con el objetivo de idear y aplicar medidas para reducir los olores, e incluso le ha prestado asistencia técnica. Asimismo, PRONACA ha instalado camas profundas y biodigestores, que reducen los olores drásticamente si se emplean correctamente.

b. *Contaminación del agua*

Si bien todas las partes están de acuerdo en que existe contaminación en los ríos, PRONACA y los denunciantes creen que las causas son distintas. Algunos habitantes sostienen que los residuos sólidos y líquidos de las granjas porcinas de PRONACA se liberan a los ríos sin tratamiento. PRONACA asegura que los residuos líquidos se tratan y que no se descargan residuos sólidos en las fuentes de agua. La utilización de camas profundas ayudará a reducir la cantidad de aguas residuales. Se han instalado equipos para el tratamiento de aguas residuales a fin de reducir los contaminantes que se descargan a los ríos. Si bien los informes anuales presentados por PRONACA ante IFC muestran una importante mejora en la mayoría de los determinantes, siguen existiendo algunos incumplimientos relacionados con la demanda bioquímica de oxígeno, la demanda química de oxígeno, el aceite y la grasa, y las bacterias coliformes. Dichos incumplimientos están enumerados en el informe anual más reciente presentado a IFC, correspondiente a 2011. IFC ha identificado medidas para garantizar en mayor medida el desempeño con respecto a estos parámetros específicos. También le ha recomendado a PRONACA que, en el marco de sus actividades de gestión de las aguas residuales, tome muestras en puntos de descarga aguas arriba y aguas abajo a fin de crear un conjunto de datos que se pueda utilizar para investigar las afirmaciones de que el río es contaminado aguas arriba por otros operadores y/o centros urbanos.

c. *Licencias ambientales y otros permisos de operación*

Durante las averiguaciones de la CAO (función de Ombudsman), PRONACA y los denunciantes estuvieron de acuerdo en que no todas las operaciones relacionadas con la cría y el procesamiento de cerdos cuentan con licencias ambientales aprobadas por el Ministerio del Ambiente del Ecuador. PRONACA asegura que ha cumplido con todos los requisitos del caso y que se encuentra a la espera de que las autoridades en materia ambiental le otorguen las licencias pendientes, e IFC se ha cerciorado de que esto es verdad. El otorgamiento de licencias es ajeno al control de PRONACA.

d. *Moscas y mosquitos*

Algunos habitantes del pueblo de El Paraíso afirman que la cría de cerdos es la causa del aumento de la cantidad de moscas y mosquitos en la zona. PRONACA asegura que no es responsable de la situación y está cooperando con las campañas de fumigación y educación que están realizando las autoridades locales.

e. *Escala de la operación y acceso a la información sobre los procesos de producción*

Los denunciantes afirman que las granjas están superpobladas de cerdos y que existen demasiadas granjas porcinas en la zona. PRONACA asegura que sus instalaciones no están superpobladas y que no imponen restricciones a las inspecciones independientes. El personal de IFC y la CAO visitó las instalaciones de PRONACA y tuvo acceso a toda la información solicitada.

f. *Dinámica de las relaciones entre las comunidades y la empresa*

PRONACA cuenta con una unidad dedicada a las relaciones con grupos de interés en su departamento de responsabilidad empresarial. No obstante, las buenas prácticas internacionales estipulan que tanto las comunidades como la empresa resultarían beneficiadas si existiera un mecanismo específico de atención de quejas.

g. *Ubicación de instalaciones cerca de centros de población*

Los denunciantes expresaron su inquietud por la cercanía de algunas de las granjas porcinas a centros de población. La expansión de los asentamientos humanos en las inmediaciones de las instalaciones existentes está fuera del control de PRONACA. No obstante, PRONACA sí puede controlar la ampliación de sus operaciones hacia las poblaciones humanas. Las directrices de IFC recomiendan tener en cuenta las distancias entre las granjas y las zonas pobladas para decidir la ubicación de granjas nuevas o ampliar las existentes¹.

IFC le ha solicitado a PRONACA que realice evaluaciones de impacto ambiental. Los documentos a los que tuvo acceso la CAO consisten en tablas de datos de muestras tomadas aguas arriba y aguas abajo de desagües específicos al río, y no son, por lo tanto, lo que se suele llamar evaluaciones de impacto ambiental. La CAO deja constancia de que las evaluaciones de impacto ambiental completas no son obligatorias para los proyectos de categoría B.

h. *Cumplimiento de procedimientos administrativos y legales*

Durante las consultas, la CAO (función de Ombudsman) determinó que la Corte Constitucional del Ecuador ordenaba la creación de un comité multisectorial convocado por la Defensoría del Pueblo con el objetivo de defender los derechos colectivos y comunes. Se encargó al comité el estricto control de las actividades de producción de PRONACA con respecto al funcionamiento de los biodigestores, el consumo de agua y la gestión de residuos orgánicos e inorgánicos vertidos en masas de agua. El comité, creado en julio de 2009, visitó las instalaciones de PRONACA y se encuentra elaborando un informe preliminar.

Conclusiones de la evaluación inicial de la CAO

La CAO observa indicios de una relación de colaboración productiva entre IFC y PRONACA. Desde el desembolso de las inversiones, IFC ha trabajado con PRONACA para identificar las deficiencias, y diseñar e implementar mejoras de desempeño ambiental. También se han logrado avances gracias a los conocimientos y experiencia de los servicios de asesoramiento de IFC, así como a los servicios de consultoría externos que IFC ayudó a seleccionar y financiar.

La CAO observa que, en el plan de acción ambiental y social preparado como parte de la documentación para la segunda inversión, se podría haber aprovechado mejor la posible influencia de IFC para mejorar el mayor número de cuestiones posible dentro de su ámbito. Sin embargo, IFC está trabajando en estas cuestiones desde el comienzo de la segunda inversión.

El personal de inversiones de IFC ha visitado PRONACA y verificó que se están implementando las medidas necesarias para eliminar las deficiencias en el desempeño detectadas en el momento de la inversión inicial.

La CAO opina que los datos suministrados a IFC (por ejemplo, en los informes de seguimiento anuales) son insuficientes para dar plena seguridad de que las operaciones cumplen con las

¹ IFC/Grupo del Banco Mundial. 2007. *Directrices sobre medio ambiente, salud y seguridad para la producción de ganado mamífero.*

directrices correspondientes de IFC. IFC reconoce esta deficiencia y propone tomar medidas al respecto.

Con respecto a la pregunta sobre la posibilidad, mediante una auditoría sobre observancia, de obtener información o llegar a conclusiones que pudieran contribuir mejor a la aplicación de políticas (u otros criterios de auditoría) a futuros proyectos, la CAO considera que una auditoría de la debida diligencia empleada por IFC en las inversiones en PRONACA con respecto a las disposiciones de las políticas pertinentes arrojaría información limitada y datos de escasa utilidad distintos de los obtenidos mediante esta evaluación inicial.

5. Decisión de la CAO

La CAO ha llegado a la conclusión de que IFC se cercioró del desempeño del cliente. IFC detectó deficiencias y encontró medidas para subsanarlas, como una mejor presentación de los datos ambientales en los informes de seguimiento anuales. En retrospectiva, habría sido conveniente que IFC detectara las deficiencias en una etapa más temprana y que PRONACA respondiera con más rapidez, de modo que las medidas identificadas se hubieran ejecutado más rápidamente. En este caso, sin embargo, ello no constituye una violación de una política ni implica que IFC no se hubiera cerciorado del desempeño del cliente.

La CAO concluye que este caso no amerita una auditoría de la debida diligencia de IFC ni un seguimiento de su participación en las operaciones de PRONACA. Por lo expuesto, cerrará el caso sin adoptar ninguna otra medida.