



---

**CAO (FUNCIÓN DE CUMPLIMIENTO)**

**Investigación de la CAO  
relativa a IFC**

Código de referencia de la CAO: C-I-R9-Y12-F165

27 de abril de 2015

---

**Investigación de la CAO relativa a la inversión de IFC en Avianca S.A., Colombia**

**Caso:**

**Reclamación de los sindicatos mundiales en nombre de los sindicatos que representan a los empleados de Avianca**

Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO)  
para la  
Corporación Financiera Internacional (IFC) y el  
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA),  
miembros del Grupo Banco Mundial

## Resumen

Esta investigación sobre cumplimiento se refiere a una inversión realizada en 2008 por la Corporación Financiera Internacional (IFC) en Avianca, una aerolínea establecida en Colombia (Avianca, o el cliente). La inversión de IFC consistió en préstamos por un total de US\$50 millones que fueron reembolsados en su totalidad en 2013, dos años antes de lo programado. La inversión de IFC estaba orientada a respaldar el programa de renovación de la flota del cliente.

Este proceso de investigación sobre cumplimiento se inició a raíz de una reclamación presentada por los sindicatos que representan a los empleados de Avianca. Más específicamente, la reclamación alega lo siguiente:

- a) Avianca ha violado la Norma de Desempeño 2 (ND 2) de IFC — Trabajo y Condiciones Laborales — en particular, al discriminar contra los miembros de los sindicatos y adoptar diversas medidas para desalentar la afiliación a los sindicatos;
- b) En diversas etapas del ciclo del proyecto, IFC no manejó debidamente las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ND 2 por parte de su cliente;
- c) IFC y/o su cliente no cumplieron con la obligación de divulgar documentos exigida por las Normas de Desempeño (ND) y la Política de IFC sobre el Acceso a la Información;
- d) IFC no llevó a cabo una evaluación rigurosa del cumplimiento de la ND 2 en Taca Airlines tras su fusión con el cliente.

De conformidad con el mandato de la CAO, centrado en el cumplimiento por parte de IFC de sus obligaciones ambientales y sociales, el presente informe de investigación está organizado en torno al ciclo de los proyectos de IFC.

### Examen ambiental y social

Con respecto a la fase previa al compromiso del ciclo del proyecto, la CAO considera que IFC no entendió adecuadamente el riesgo relativo a la ND 2 que entrañaba esta inversión con anterioridad al compromiso. Ello se debió a varios factores: a) deficiencias del examen por parte de IFC del proceso de evaluación ambiental y social realizado por su cliente; b) un análisis insuficiente del riesgo relativo a la ND 2 a nivel nacional o sectorial en el marco del proyecto; c) la omisión de velar por la implementación de los requisitos en materia de evaluación ambiental y social, divulgación de información o consulta establecidos en la ND 1 en relación con las cuestiones laborales y d) la ausencia de una evaluación estructurada del compromiso y la capacidad del cliente en relación con los aspectos de la ND 2.

En particular, la CAO considera que el examen ambiental y social previo a la inversión realizado por IFC no garantizó que su cliente hubiera llevado a cabo un proceso integrado de evaluación ambiental y social que abarcara “todos los riesgos e impactos ambientales y sociales relevantes” del proyecto, incluidos los temas identificados en la ND 2 “y quiénes podrían verse afectados por dichos riesgos e impactos”, como se exige en la ND 1. En cambio, en respuesta a las inquietudes planteadas por los sindicatos, se propuso una evaluación laboral como condición para el desembolso.

### Desembolso

La CAO concluye que IFC no prestó la debida consideración a la suficiencia de la evaluación laboral inicial exigida al cliente como condición para el desembolso. Como consecuencia de ello, la base de la interacción de IFC con su cliente en torno a las cuestiones relativas a la ND 2 se

debilitó considerablemente. En un contexto en que el personal de IFC estaba o debió haber estado consciente de la existencia de riesgos laborales significativos a nivel empresarial y nacional, la CAO considera que la decisión de IFC de desembolsar US\$35 millones al cliente en julio de 2009 se adoptó sin una base suficiente para cumplir la exigencia establecida en la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de 2006 (la Política de Sostenibilidad) en el sentido de que IFC “no financia ninguna actividad comercial nueva de la cual no se espera que cumpla las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo” (párrafo 17).

### Supervisión general

Luego del compromiso, la obligación de IFC es supervisar el desempeño ambiental y social del cliente, de conformidad con su Política de Sostenibilidad y sus procedimientos.

En relación con esta inversión, la CAO considera que el equipo de IFC respondió a las inquietudes relativas a la ND 2 exigiendo una serie de evaluaciones laborales, y negociando con su cliente los planes de acción correspondientes. Como parte de este proceso, el equipo de IFC detectó problemas de cumplimiento y trabajó con su cliente para restablecer el cumplimiento, como exige la Política de Sostenibilidad.

No obstante, las deficiencias en la supervisión implicaron que el personal de IFC tuviera dificultades para comprender las cuestiones sobre libertad de afiliación planteadas por los reclamantes con el nivel de detalle requerido para asegurar que esas cuestiones se abordaran adecuadamente. Como resultado, la CAO considera que IFC no elaboró ni retuvo la información necesaria para evaluar la situación de su cliente con respecto al cumplimiento de las ND de acuerdo con las exigencias de los procedimientos de supervisión de los proyectos. Estas cuestiones se exacerbaron debido a considerables retrasos en la preparación y el examen de la información sobre el desempeño del cliente en relación con la ND 2.

La CAO considera que IFC, al no contar con información adecuada para evaluar el cumplimiento del cliente, al no tener un grado de influencia eficaz y al no disponer de las herramientas adecuadas, hizo escasos progresos para abordar las cuestiones que constituían el fundamento de la reclamación presentada por los sindicatos ante la CAO.

Las siguientes son las razones señaladas por la CAO de la deficiencia de la supervisión realizada por IFC: a) la auténtica complejidad a la hora de evaluar y abordar las cuestiones sobre libertad de afiliación, particularmente en empresas y países con un historial de relaciones conflictivas entre los sindicatos y los empleadores; b) demoras y deficiencias metodológicas en las evaluaciones laborales realizadas; c) deficiencias en la medida en que se cumplieron los términos de referencia de las evaluaciones laborales; d) exámenes inadecuados por parte de IFC de las evaluaciones laborales; e) lo que el personal de IFC describió como un compromiso variable para resolver las cuestiones en nombre del cliente; f) lo que el personal de IFC describió como una falta de influencia para lograr progresos tangibles con respecto al cumplimiento de la ND 2, sobre todo después del desembolso del préstamo a mediados de 2009, y g) la falta de disposición de la administración de IFC para ejercer los recursos a su disposición en un contexto en que el incumplimiento no se consideraba evidente y proseguía el diálogo con el cliente.

Un aspecto de importancia más general con respecto a la supervisión del proyecto que señala la CAO es que las políticas y procedimientos de IFC no orientan suficientemente al personal sobre cómo responder ante reclamaciones relativas al desempeño ambiental y social de un cliente. Esto resulta particularmente relevante en un caso como este, en que un cliente es objeto de graves y constantes alegatos en relación con la aplicación de una ND.

### Divulgación de información y consultas

En la reclamación de los sindicatos presentada ante la CAO con respecto este proyecto se plantearon inquietudes acerca de la adecuación de la divulgación de información y las consultas. En particular, en la reclamación se sostenía que Avianca y/o IFC debieron haber divulgado las evaluaciones laborales realizadas por Avianca y los correspondientes planes de acción.

En relación con los deberes de IFC de divulgar información, la CAO considera que IFC dio cumplimiento a las exigencias de la política vigente en ese entonces.

Por otro lado, la CAO considera que hubo falta de cumplimiento por parte de IFC con respecto a la supervisión de los requisitos sobre consultas y divulgación de información de su cliente en virtud de la ND 1.

En particular, la CAO considera que IFC no supervisó adecuadamente las exigencias de que su cliente:

- a) divulgara las conclusiones de sus evaluaciones laborales (que la CAO considera “documentos de evaluación” a los efectos de la ND 1);
- b) emprendiera “consultas eficaces” como parte de la preparación ya sea de las evaluaciones laborales o de los correspondientes planes de acción, en particular, la exigencia de la ND 1 en el sentido de que las consultas eficaces deberían basarse en la “diseminación previa de [...] las versiones preliminares de los documentos y planes”, o
- c) divulgara los planes de acción y las versiones actualizadas del plan de acción, e informara periódicamente sobre los avances con respecto a sus planes de acción.

A juicio de la CAO, estas deficiencias de la supervisión realizada por IFC de los requisitos sobre consultas y divulgación de información que debía cumplir el cliente fueron considerables en el sentido de que contribuyeron a las dificultades que tuvo IFC para determinar la situación de su cliente en cuanto al cumplimiento de requisitos substantivos de la ND 2.

### Adecuación de las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC

En los términos de referencia para esta auditoría se pidió a la CAO que determinara si las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC constituían un marco sólido para la consecución de los objetivos de la ND 2 en sus clientes. En dichos términos de referencia también se le pidió que analizara las causas inmediatas y subyacentes de cualquier falta de cumplimiento detectada.

En este contexto, la CAO observa limitaciones con respecto a lo siguiente: a) la profundidad de conocimientos y la experiencia sobre asuntos relativos a la ND 2 del personal de IFC dedicado a temas ambientales y sociales; b) la metodología de IFC en relación con el examen previo a la inversión de las cuestiones referidas a la ND 2, y c) la influencia, herramientas y recursos de que disponía el equipo de IFC que trabajaba en el proyecto para abordar las cuestiones referidas a la ND 2 con su cliente durante la supervisión.

## **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 las instituciones del Grupo Banco Mundial que se dedican a brindar financiamiento e instrumentos de seguro al sector privado, a saber, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), respectivamente.

La CAO es una oficina independiente y su titular rinde informe directamente al presidente del Grupo Banco Mundial. La CAO examina las reclamaciones presentadas por las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo emprendidos por IFC y MIGA.

En el desempeño de su función de cumplimiento, la CAO supervisa las investigaciones del desempeño ambiental y social de IFC y MIGA, particularmente en relación con proyectos delicados, a fin de asegurar el cumplimiento de las políticas, normas, directrices, procedimientos y condiciones para la participación de IFC o MIGA, con el propósito de mejorar el desempeño ambiental y social de ambas instituciones.

Para obtener más y formación sobre la CAO, visite su sitio web en [www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)

## Siglas

ACAV, ACDAC y SINTRAVA	Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo, Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, y Sindicato Nacional de Trabajadores de Avianca, los sindicatos reclamantes
CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
CES	Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social [de IFC]
CSI	Confederación Sindical Internacional
ESAP	Plan de Acción Ambiental y Social
ESRP	Procedimientos de examen ambiental y social
ESRR	Calificación del riesgo ambiental y social
ESRS	Resumen del examen ambiental y social
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ND	Normas de Desempeño de IFC
ND 1	Norma de Desempeño 1 de IFC: Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental
ND 2	Norma de Desempeño 2 de IFC: Trabajo y Condiciones Laborales
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo

## 1. Reseña del proceso de cumplimiento de la CAO

El planteamiento de la CAO con respecto a la función de cumplimiento se establece en sus Directrices Operacionales (marzo de 2013).

Cuando la CAO recibe una reclamación admisible, el primer paso consiste en hacer una evaluación para decidir cómo debería responder la CAO. Si se activa la función de cumplimiento de la CAO, se realiza una evaluación inicial de la participación de IFC o MIGA en el proyecto, y se determina si corresponde iniciar una investigación. El presidente del Grupo Banco Mundial, el vicepresidente de la CAO o la administración superior de IFC o MIGA también pueden solicitar la activación de la función de cumplimiento de la CAO.

Las investigaciones sobre cumplimiento que realiza la CAO se centran en IFC o MIGA y en la manera en que la respectiva institución ha velado por el desempeño ambiental y social del proyecto. El objetivo de las investigaciones sobre cumplimiento es asegurar la observancia de las políticas, normas, directrices, procedimientos y condiciones para la participación de IFC o MIGA, y así mejorar el desempeño ambiental y social.

En el contexto de una investigación sobre cumplimiento, la CAO procurará establecer lo siguiente:

- Si los resultados ambientales y sociales reales de un proyecto son coherentes con el efecto deseado de las disposiciones de las políticas de IFC o MIGA, o generan un efecto contrario;
- Si el hecho de que IFC o MIGA no abordaran las cuestiones ambientales y sociales como parte de la evaluación inicial o la supervisión ha generado resultados contrarios al efecto deseado de las disposiciones de las políticas.

En muchos casos, la evaluación del desempeño del proyecto y la ejecución de las medidas para cumplir los requisitos pertinentes entraña examinar las acciones del cliente de IFC y verificar los resultados sobre el terreno.

La CAO no tiene facultades con respecto a los procesos judiciales. No es una corte de apelaciones ni un mecanismo para exigir el cumplimiento de las normas jurídicas, y tampoco reemplaza a las cortes internacionales ni a los sistemas judiciales de los países donde opera IFC.

Tras el término de una investigación sobre cumplimiento, IFC o MIGA dispone de 20 días hábiles para preparar una respuesta pública. Posteriormente, el informe de la investigación, junto con la respuesta de IFC o MIGA, se envía al presidente del Grupo Banco Mundial para su autorización, y luego se publica en el sitio web de la CAO.

En los casos en que se establece que IFC o MIGA no han cumplido sus obligaciones, la CAO mantiene abierta la investigación y hace un seguimiento de la situación hasta tener la certeza de que las medidas adoptadas por IFC o MIGA están subsanando el incumplimiento. Luego la CAO cierra la investigación sobre cumplimiento.

## **2. Antecedentes**

### **2.1 La inversión**

Avianca (“el cliente” o “la empresa”) es una de las principales aerolíneas de América Latina y la más grande de Colombia, y opera desde su base principal en el aeropuerto internacional El Dorado, en Bogotá. IFC realizó una inversión en la empresa en 2009 a fin de respaldar la renovación de la flota, reducir costos, aumentar la eficiencia y la seguridad, y mejorar el servicio a los pasajeros.

El compromiso de IFC con la empresa fue por un total de US\$50 millones y consistió en un préstamo subordinado (préstamo C) de US\$15 millones y un préstamo ordinario prioritario (préstamo A) de US\$35 millones que se desembolsaron en noviembre de 2008 y julio de 2009, respectivamente.

Desde su fusión en 2010 con Taca Airlines, establecida en San Salvador, Avianca ha sido una subsidiaria de la sociedad de cartera AviancaTaca Holding S.A., de propiedad de Synergy Group Corp., el conglomerado brasileño que controlaba a Avianca al momento de la inversión de IFC.

### **2.2 La reclamación**

La reclamación en este caso fue presentada a la CAO en noviembre de 2011 por la Confederación Sindical Internacional (CSI) en cooperación con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (sindicatos mundiales) y sindicatos nacionales (ACAV, ACDAC y SINTRAVA) en representación de los empleados de Avianca.

Como se indicó en la carta de reclamación de los sindicatos mundiales y en el informe de evaluación de la CAO en su función de Ombudsman<sup>1</sup>, las alegaciones planteadas por los reclamantes pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Avianca ha violado la ND 2 de IFC — Trabajo y Condiciones Laborales — en particular, al discriminar contra los miembros de los sindicatos y adoptar diversas medidas para desalentar la afiliación a los sindicatos;
- b) En diversas etapas del ciclo del proyecto, IFC no manejó debidamente las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ND 2 por parte de su cliente;
- c) IFC y/o su cliente no cumplieron con la obligación de divulgar documentos exigida por las ND y la Política de IFC sobre el Acceso a la Información;
- d) IFC no llevó a cabo una evaluación rigurosa del cumplimiento de la ND 2 en Taca Airlines tras su fusión con Avianca.

### **2.3 Alcance de la investigación sobre cumplimiento**

El 16 abril de 2003, la CAO publicó los términos de referencia en los que se definía al alcance de esta investigación sobre cumplimiento en torno a los siguientes aspectos:

- a) Si IFC había ejercido diligencia debida en su examen y supervisión de los riesgos en relación con la ND 2 que entrañaba el proyecto, en particular

---

<sup>1</sup> Disponible en [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=176](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=176).



- si el enfoque adoptado por IFC respecto de las cuestiones relativas a la ND 2 durante el proceso de examen ambiental y social había sido adecuado al nivel de riesgos y si cumplía con las políticas y procedimientos relevantes;
- si IFC estaba en condiciones de emitir un juicio fundado sobre la probabilidad de que la inversión cumpliría las exigencias de la ND 2 antes del desembolso, y
- si el historial de supervisión de IFC constituía una respuesta adecuada y oportuna a las inquietudes específicas planteadas por los sindicatos con respecto al desempeño del cliente en relación con la ND 2.

b) Si las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC constituían un marco sólido para la consecución de los objetivos de la ND 2 en sus clientes.

Con respecto al alcance de la investigación, en los términos de referencia se incluye “comprender las causas inmediatas y subyacentes de cualquier falta de cumplimiento detectada por la CAO”.

En vista del mandato de la CAO, en este informe no se emiten conclusiones sobre cuestiones de hecho en relación con las actuaciones del cliente.

## **2.4 Metodología**

Esta investigación se llevó a cabo de conformidad con las Directrices Operacionales de la CAO (2013), con aportes de personal de la CAO y de un panelista experto. El equipo de investigación de la CAO examinó diversa documentación pertinente y llevó a cabo entrevistas con miembros de la administración y del personal de IFC que tenían conocimiento directo del proyecto. El equipo también entrevistó a representantes de los sindicatos reclamantes. Debido a dificultades de programación, la CAO no pudo organizar una entrevista con un representante de la gerencia del cliente de IFC.

En vista de las cuestiones planteadas en la reclamación y de los requisitos de los términos de referencia para la investigación de la CAO, esta oficina determinó que no era necesario realizar una visita sobre el terreno para preparar el presente informe de investigación.

Para aprovechar al máximo la oportunidad de un intercambio franco de información, la CAO realiza reuniones individuales con personal de IFC. En estas reuniones, varios miembros del personal criticaron el enfoque adoptado por el equipo con respecto a las cuestiones relativas a la ND 2 en torno a esta inversión. La CAO toma nota de la opinión de IFC en el sentido de que algunos de estos comentarios son subjetivos y no coinciden con la opinión del equipo en su conjunto<sup>2</sup>. Cuando se hace referencia a dichos comentarios, se reconocen como opiniones individuales del personal y no necesariamente de IFC. Los comentarios del personal se incluyen en la medida que ilustren las causas subyacentes de las conclusiones señaladas en el presente informe.

Debido a la existencia de un acuerdo de confidencialidad entre IFC y su cliente, en el presente informe no se hace referencia a cierta información perteneciente al cliente a la que la CAO tiene acceso pero que no es de carácter público.

---

IFC, Comentarios referentes al borrador del informe de investigación sobre cumplimiento (28 de abril de 2014).

## 2.6 Cronograma del proyecto

Fecha	Hito, acontecimientos y documentos
Junio de 2004	Sindicatos locales presentan reclamación ante la OIT contra Avianca, alegando despidos antisindicales en el contexto de una reestructuración de la empresa.
Mayo de 2007	Documentación del examen preliminar de IFC. No se señalan inquietudes relativas a la ND 2.
Marzo de 2008	Reunión sobre el examen de la inversión de IFC. No se señalan inquietudes relativas a la ND 2.
Junio de 2008	En el resumen del examen ambiental y social de IFC dado a conocer se señala que “todos los empleados [...] tienen libertad de afiliación sindical y el derecho a la negociación colectiva”, y también se señalan “reclamaciones relativas a aspectos laborales [...]”.
Julio de 2008	Sindicatos mundiales presentan una reclamación a través del portal laboral de IFC en la que declaran que Avianca ha violado la ND 2 con respecto a cuestiones de libertad de afiliación.
5 de sept. de 2008	Declaración de sindicatos mundiales dirigida al presidente del Grupo Banco Mundial; en ella se declara como insuficiente la diligencia debida de IFC para la inversión en Avianca.
8 de sept. de 2008	Junta de Directores de IFC aprueba préstamos a Avianca por un total de US\$50 millones.
26 de sept. de 2008	Se celebra el Convenio de Préstamo: como condición para todo desembolso se requiere la realización de una evaluación laboral a satisfacción de IFC.
22 de ene. de 2009	Primer desembolso: desembolso de la totalidad del préstamo C, de US\$15 millones.
26 de feb. de 2009	Avianca presenta a IFC la primera evaluación laboral y plan de acción.
16 de jul. de 2009	Segundo desembolso: desembolso de la totalidad del préstamo A, de US\$35 millones.
Octubre de 2009	Se anuncia la fusión entre Avianca y Taca Airlines, establecida en El Salvador.
Abril de 2010	Primer examen de supervisión efectuado por personal ambiental y social de IFC.
Octubre de 2010	Segundo examen de supervisión efectuado por personal ambiental y social de IFC.
Mayo de 2011	Concluye la segunda evaluación laboral.
Julio de 2011	El gerente de transacción de IFC se reúne con el presidente de Avianca para analizar asuntos relativos a la ND 2.
Agosto de 2011	El director sectorial de la región le escribe al presidente de Avianca indicando las inquietudes de IFC sobre el cumplimiento de la ND 2.
Septiembre de 2011	Carta del presidente de Avianca en la que asegura a IFC el compromiso de Avianca de tomar medidas referentes a las recomendaciones de las evaluaciones laborales.
15 de nov. de 2011	Carta del presidente de Avianca al Director General de IFC en la que se señala que Avianca e IFC han llegado a un acuerdo sobre el plan de acción para abordar las cuestiones referidas a la ND 2.

30 de nov. de 2011	Carta del Departamento de Recursos Humanos de Avianca a los líderes sindicales en la que se resumen los puntos del plan de acción acordados con IFC.
Diciembre de 2011	Tercer examen de supervisión efectuado por personal ambiental y social de IFC. IFC y Avianca analizan deficiencias respecto del cumplimiento de la ND 2 y acuerdan un plan de acción.
Octubre de 2012	Concluye la tercera evaluación laboral.

<b>Fecha</b>	<b>Hito, acontecimientos y documentos</b>
Noviembre de 2012	Cuarto examen de supervisión efectuado por personal ambiental y social de IFC. IFC pide asesoría a consejero jurídico local en relación con las continuas inquietudes de los sindicatos sobre libertad de afiliación en Avianca.
Mayo 2013	de Auditoría laboral de Taca.
Septiembre de 2013	IFC recibe asesoría de consejero jurídico local en relación con asuntos de libertad de afiliación en Avianca.
Diciembre de 2013	Avianca reembolsa el préstamo a IFC en diciembre de 2013, dos años antes de lo programado.

### **2.7 Antecedentes adicionales sobre casos del Comité de Libertad Sindical de la OIT**

Las inquietudes sobre discriminación antisindical por parte de la empresa han sido el tema de varias reclamaciones sobre libertad de afiliación presentadas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En estas reclamaciones se alega que Avianca tenía sistemas y prácticas que contravienen diversos convenios de la OIT, a saber, el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y el Convenio núm. 154 sobre la negociación colectiva<sup>3</sup>.

En particular, durante el período de 2004 a 2007, los sindicatos reclamaron a la OIT que: a) la empresa exigía a los auxiliares de vuelo que accedieran a un plan voluntario de beneficios como prerrequisito para firmar el contrato de empleo, con el resultado de que estos trabajadores luego no podían adherirse al sindicato; b) la empresa ofrecía a los empleados sueldos más altos a cambio de su retiro del sindicato; c) los trabajadores despedidos durante un anterior proceso de reestructuración fueron reemplazados por otros que provenían de cooperativas o de otras empresas y que no tenían derechos de libertad de afiliación, y d) el cliente incumplía sus convenios colectivos en diversos aspectos.

En cuanto a los procedimientos en curso con la OIT relativos a la empresa, la CAO toma nota de las referencias del Comité de Libertad Sindical de marzo de 2010. Al respecto, el Comité cita la posición de la empresa en el sentido de que “el plan voluntario de beneficios fue elaborado en respuesta a la presión de los trabajadores no sindicalizados por tener un régimen propio de beneficios que no son ni mayores ni mejores que los establecidos en la convención colectiva” (párrafo 592). La CAO también toma nota de la opinión del Comité en el sentido de que:

[C]uando la empresa ofrece mejoras en las condiciones de trabajo a los trabajadores no sindicalizados a través de beneficios individuales existe un peligro serio de que se menoscabe la capacidad negociadora del sindicato y que se produzcan situaciones discriminatorias que favorezcan al personal no sindicalizado; además, ello puede promover la desafiliación de trabajadores sindicalizados. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que se asegure que el plan voluntario de beneficios no se aplique de manera tal que menoscabe la posición de las organizaciones sindicales y su capacidad

<sup>3</sup> OIT, Caso No. 2362 (reclamaciones presentadas en 2004/2005); los detalles del caso se pueden consultar en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

negociadora de conformidad con el artículo 4 del Convenio núm. 98 y que no se ejerzan presiones sobre los trabajadores para que lo suscriban (para. 593)<sup>4</sup>.

Igualmente, la CAO toma nota de las referencias del Comité de Libertad Sindical de noviembre de 2012 relativas a alegaciones adicionales planteadas por los sindicatos reclamantes<sup>5</sup>. Estas incluyen afirmaciones acerca de que “la empresa tenía un acuerdo con una fiscalía del país” para negar visas de ingreso a los Estados Unidos a personas con muchos años de afiliación a la ACAV, y que sobre la base de dicho acuerdo se “envió una lista a la embajada [de los Estados Unidos] denominando a un grupo de auxiliares de vuelo quienes supuestamente son narcotraficantes” (párrafo. 43). La OIT señala que estas alegaciones son negadas por Avianca, que declara que “no interfiere en la libertad que las autoridades de otras naciones tienen al expedir las visas [y] no ha enviado comunicación oficial alguna a la embajada en cuestión tendiente a procurar la negativa de otorgar las visas a los trabajadores afiliados al sindicato [...]” (párrafo 44). En el mismo informe también se señalan seis ocasiones en que supuestamente trabajadores afiliados fueron despedidos sin causa. Con respecto a estos casos, la OIT toma nota de la posición de la empresa de que los despidos fueron el resultado de faltas graves, y de que se encuentran en curso cinco de los seis procesos judiciales (en uno se decidió a favor de Avianca) (párrafo 47).

Aquí también resulta pertinente una nota sobre el contexto nacional de las relaciones laborales en Colombia. Como lo describe el Departamento de Estado de los Estados Unidos en 2007, por razones políticas, la libertad de afiliación en Colombia era limitada en la práctica, y la violencia contra los afiliados a sindicatos y la discriminación antisindical desalentaban a los trabajadores de sindicalizarse y de participar en actividades sindicales, y el número de sindicatos y de afiliados continuaba disminuyendo<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> OIT, Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación - Informe núm. 356, marzo de 2010, <http://goo.gl/ZGxeM0>

<sup>5</sup> OIT, Seguimiento dado a las recomendaciones del Comité y del Consejo de Administración – Informe núm. 365, noviembre de 2012, <http://goo.gl/SahhL9>

<sup>6</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos (2006) Colombia: Human Rights Report (Colombia: Informe sobre derechos humanos), <http://goo.gl/IZQHe4>

### **3. Conclusiones de la investigación**

#### **3.1 Políticas, procedimientos y normas aplicables**

La inversión de IFC en el cliente se tramitó en 2007/2008, y al momento de la aprobación regía la Política de Sostenibilidad (2006) de IFC.

Las cuestiones relativas al deber de IFC de divulgar información referente al proyecto se regían por la Política sobre el Acceso a la Información (2006). Además, IFC tiene procedimientos de examen ambiental y social (ESRP), que se actualizan periódicamente. En los ESRP se describe con más detalle el enfoque de IFC con respecto a la aplicación de su Política de Sostenibilidad y de las ND.

Las Normas de Desempeño de IFC (2006) se incorporaron en el convenio de préstamo y definen las obligaciones ambientales y sociales del cliente. Dada la naturaleza de la reclamación presentada ante la CAO, la ND 2 sobre trabajo y condiciones laborales tiene particular relevancia.

Substantivamente, la ND 2 establece que el cliente “no deberá desalentar a los trabajadores que deseen formar o asociarse a organizaciones laborales” y que estará “en contacto regular con los representantes de los trabajadores” (párrafo 10). La ND 2 también dispone que el cliente:

basará las relaciones de empleo en el principio de igualdad de oportunidades y trato justo, y no discriminará con respecto a aspectos de la relación de empleo, incluyendo [...] compensación (salarios y beneficios), condiciones de trabajo y términos de empleo, acceso a la capacitación [o] promoción [...] (párrafo11).

Además, IFC señala que los requisitos estipulados en la ND 2 se han orientado por los ocho convenios fundamentales de la OIT (párrafo 2). Estos incluyen el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuyo artículo 1 establece que “[l]os trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo”.

La ND 1 también es relevante pues establece los requisitos que debe cumplir el cliente en relación con la evaluación ambiental y social, los sistemas de gestión ambiental y social, las consultas y la divulgación de información. La presente investigación sobre cumplimiento realizada por la CAO se ha organizado cronológicamente conforme al ciclo de proyectos de IFC, y aborda en primer lugar las cuestiones relacionadas con la diligencia debida de IFC en materia ambiental y social antes de concertar el compromiso.

## **3.2 Examen ambiental y social**

### Obligaciones de IFC

Con respecto a la fase previa al compromiso del ciclo del proyecto, la cuestión clave que debe establecer la CAO es si IFC ejerció la debida diligencia al realizar el examen de los impactos ambientales y sociales del proyecto. En este caso, surgen dudas específicas respecto de la manera en que IFC evaluó las cuestiones relativas a la ND 2. El principio básico establecido en la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de IFC (la Política de Sostenibilidad, 2006) en este respecto es que IFC “no financia ninguna actividad comercial nueva de la cual no se espera que cumpla las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo” (párrafo 17).

En el marco de su análisis de diligencia debida previo al proyecto, IFC debe realizar un examen ambiental y social que sea “proporcional al nivel de riesgos sociales y ambientales” del proyecto (Política de Sostenibilidad, 2006, párrafo 13). En este examen, IFC debe tener en cuenta “los riesgos sociales y ambientales evaluados por el cliente” y “el compromiso y la capacidad del cliente para manejar los impactos esperados” (párrafo 15). Asimismo, debe verificar que “la evaluación ambiental y social realizada por el cliente cumpla con los requisitos de la ND 1” y, cuando ello no ocurra, debe exigir una evaluación adicional (*Ibíd.*).

En este contexto, también es importante realizar un breve análisis de los requisitos que debe cumplir el cliente en el marco de la ND 1, que incluyen llevar a cabo un proceso de evaluación social y ambiental (la Evaluación) que tenga en cuenta, de manera integral, “todos los riesgos e impactos sociales y ambientales relevantes del proyecto, incluidos los temas identificados en las Normas de Desempeño 2 hasta 8, y aquellos que probablemente se vean afectados por los mencionados riesgos e impactos” (ND 1, párrafo 4). En la ND 1 se establece que “la Evaluación” deberá ser “objetiva, precisa y adecuada” y será preparada por “personas experimentadas y calificadas” en forma apropiada (ND 1, párrafo 7).

En términos del proceso, en la ND 1 se establece que deben llevarse a cabo “consultas efectivas” con las “comunidades afectadas”. De acuerdo con la mencionada norma, las consultas efectivas “se deben basar en una divulgación previa de información relevante y adecuada, que incluya los documentos y planos... y se deben empezar a inicios del proceso de Evaluación Social y Ambiental” (ND 1, párrafo 21). Una vez que este sea definitivo, el cliente “divulgará de manera pública el documento de la Evaluación” (párrafo 20).

Cuando se detecten deficiencias que deban abordarse para que el cliente cumpla los requisitos establecidos en las Normas de Desempeño, IFC establece que el cliente debe elaborar un plan de acción (ESRP 3; ND 1, párrafo 16).

Aunque no se establece en la propia ND 2, IFC emitió en 2007 una Nota de Orientación sobre la ND 2 que contiene un marco para el “componente laboral (ND 2) de una evaluación social y ambiental”. Allí se reconoce que: “Una evaluación laboral podría realizarse en diferentes niveles dependiendo de la evaluación inicial de la IFC del riesgo del proyecto a raíz de las prácticas laborales”. La herramienta de evaluación laboral de IFC<sup>13</sup>, elaborada inicialmente en 2006 y actualizada en 2008, contiene información detallada sobre un enfoque de la identificación, evaluación y gestión de los riesgos relativos a la ND 2.

En la etapa de identificación, en esta herramienta se recomienda llevar a cabo una comprobación inicial del país o del sector que permita evaluar la probabilidad y la gravedad de los riesgos del

---

<sup>13</sup> IFC, 2008, Labor Toolkit v.2 (Herramienta de evaluación laboral), disponible en <http://goo.gl/T9hpsL>

proyecto relativos a la ND 2 e incluya cuestiones nacionales o sectoriales, como por ejemplo la “libertad de afiliación”. En una sección posterior que versa sobre la “evaluación” de las relaciones con las organizaciones laborales se recomienda realizar un análisis de cualquier “antecedente de conflicto con organizaciones laborales en el sector o en el lugar de trabajo”. En el caso de existir un historial de problemas en las relaciones laborales, estos “deben tomarse seriamente y dar lugar a un análisis de diligencia debida más exhaustivo del cliente pues un historial de problemas entraña una mayor probabilidad de conflictos en el futuro y puede ser un indicio de malas prácticas de gestión”. En la herramienta también se recomienda indagar si existe discriminación antisindical, incluido “un trato menos favorable para los trabajadores individuales” que deciden afiliarse a un sindicato.

### Examen ambiental y social previo a la inversión de IFC

La documentación sobre la inversión de IFC comienza en mayo de 2007, cuando se llevó a cabo un examen preliminar. En esta etapa, y hasta después de la reunión sobre el examen de la inversión en marzo de 2008, aparentemente IFC no tenía ninguna inquietud concreta acerca de cuestiones laborales relacionadas con el proyecto. En este respecto, en lo referente a cuestiones sobre libertad de afiliación, en el Resumen del Examen Ambiental y Social (REAS) de IFC, publicado en junio de 2008, se señalaba que todos los empleados gozaban de libertad para sindicarse y tenían derecho a la negociación colectiva. También se señalaba lo siguiente:

... organizaciones externas **han planteado algunas reclamaciones relacionadas con aspectos laborales**. Avianca presentará a IFC informes de situación sobre estas reclamaciones, que incluirán las medidas implementadas o previstas para garantizar el cumplimiento de la ND 2 (...) A fin de ajustarse a las mejores prácticas, Avianca modificará, según sea necesario, sus políticas de recursos humanos y los acuerdos con contratistas y cooperativas y proveedores a fin de garantizar que la contratación de trabajadores no empleados se lleve a cabo de una manera congruente con esta norma de desempeño (página 3) [*énfasis añadido*]<sup>14</sup>.

En agosto de 2008, como parte del proceso de aprobación de la inversión, IFC concluyó que el cliente cumplía con la ND 2 dado que todos los empleados gozaban de libertad para sindicarse y tenían derecho a la negociación colectiva. Asimismo, IFC tomó nota de las reclamaciones ante la OIT y asumió el compromiso de garantizar que se llevaría a cabo una evaluación laboral a fin de contar con un examen detallado de los casos no resueltos y supervisar en forma constante el cumplimiento de la ND 2.

En conversaciones con la CAO, los miembros del personal de IFC señalaron que se comunicaron con representantes de la administración del cliente, la OIT y la CSI en cuanto tomaron conocimiento de las reclamaciones presentadas ante la OIT. La descripción de las cuestiones laborales asociadas con el proyecto que se señalaron anteriormente se basa en estas conversaciones, el examen de las reclamaciones presentadas ante la OIT y el examen de las políticas del cliente en materia de recursos humanos.

Esta explicación es coherente con la documentación de IFC relacionada con su análisis de diligencia debida previo a la inversión. Con respecto a la ND 1, por ejemplo, IFC no documentó la realización de un proceso integrado de evaluación ambiental y social por parte del cliente; refiriéndose, en cambio, a procedimientos detallados de seguimiento y mantenimiento

---

<sup>14</sup> IFC, REAS, 2008, disponible en <http://goo.gl/eyuBVD>. Nota: Las reclamaciones aquí mencionadas son aquellas que se presentaron ante la OIT y se analizan en la sección 2.7, *supra*.



congruentes con los requisitos de la OACI<sup>15</sup>. Según explicó IFC, la inversión tenía por objeto modernizar la flota de aviones del cliente y su resultado no afectaba a ninguna comunidad. Por lo tanto, se consideró que los requisitos de participación comunitaria establecidos en la ND 1 no resultaban aplicables. En relación con la ND 2, IFC elaboró un breve resumen de la política del cliente en materia de recursos humanos y, si bien puso de relieve la existencia de las reclamaciones ante la OIT, señaló que todos los empleados gozaban de libertad para sindicarse. Según IFC, el nivel de capacidad y compromiso del cliente en relación con las cuestiones relativas a la ND 2 era adecuado pues el cliente se había comprometido a realizar una evaluación laboral y a solucionar las deficiencias durante la supervisión.

En su convenio de préstamo, IFC incluyó disposiciones en las que se establecía que debía realizarse una evaluación laboral, satisfactoria para IFC, antes de cualquier desembolso del préstamo. Los términos de referencia para esta evaluación se adjuntaron al convenio de préstamo.

Es pertinente señalar que IFC exigió que en la evaluación laboral se debía establecer si las prácticas de Avianca relacionadas con la libertad de afiliación y la negociación colectiva eran las adecuadas para cumplir los objetivos de la ND 2 de IFC. En particular, en el marco de la evaluación laboral se debía realizar lo siguiente:

- a) comparar las condiciones de empleo (derechos y beneficios) estipuladas en los contratos de empleados sindicados y no sindicados;
- b) establecer si las prácticas de la empresa cumplían con la legislación laboral de Colombia y la ND 2 en lo referente a la libertad de afiliación y la negociación colectiva;
- c) dar cuenta de todos los casos pendientes presentados contra la empresa ante la OIT, organismos laborales nacionales y/o el sistema judicial del país.

IFC no exigió específicamente que los sindicatos que representaban a los trabajadores en la empresa participaran en la evaluación laboral.

Asimismo, cabe señalar que IFC incluyó en su convenio de préstamo las disposiciones estándar relativas al cumplimiento de sus normas de desempeño y, más concretamente, a la obligación del cliente de establecer una política de recursos humanos congruente con la ND 2.

## Conclusiones

La CAO considera que IFC no entendió adecuadamente el riesgo relativo a la ND 2 (es decir, el relacionado con aspectos laborales) que entrañaba esta inversión con anterioridad al compromiso. Ello se debió a varios factores: a) deficiencias del examen por parte de IFC del proceso de evaluación ambiental y social realizado por su cliente; b) un análisis insuficiente del riesgo relativo a la ND 2 a nivel nacional o sectorial en el marco del proyecto; c) la omisión de velar por la implementación de los requisitos en materia de evaluación ambiental y social, divulgación de información o consulta establecidos en la ND 1 en relación con las cuestiones laborales<sup>16</sup> y d) la ausencia de una evaluación estructurada del compromiso y la capacidad del cliente en relación con los aspectos de la ND 2.

---

<sup>15</sup> Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

<sup>16</sup> La sección 3.5, *infra*, contiene un análisis detallado de los requisitos de consulta y divulgación de información aplicables a esta inversión.

En particular, la CAO considera que el examen ambiental y social previo a la inversión realizado por IFC no garantizó que su cliente hubiera llevado a cabo un proceso integrado de evaluación ambiental y social que abarcara “todos los riesgos e impactos ambientales y sociales relevantes del proyecto”, incluidos los temas identificados en la ND 2 “y aquellos que se vean afectados por los mencionados riesgos e impactos” (ND 1, párrafo 4). En cambio, en respuesta a las inquietudes planteadas por los sindicatos, se propuso una evaluación laboral como condición para el desembolso. Según explicó un miembro del personal que tenía conocimiento directo del proyecto: “nos enteramos de la existencia de cuestiones laborales en una etapa avanzada del proceso de examen, y el equipo se vio obligado a adoptar todas las medidas a su alcance dentro del escaso tiempo disponible”.

Asimismo, la CAO observa que IFC no analizó adecuadamente “el compromiso y la capacidad” de su cliente en relación con el cumplimiento de la ND 2. El personal de IFC responsable del proyecto expresó inquietudes acerca de estas cuestiones a la CAO. Según explicó un miembro del personal de IFC que tenía conocimiento directo del proyecto: “se debería haber reconocido desde el primer día que existía un problema... fuimos ingenuos en relación con la ND 2... hubiera sido preferible decirle francamente a la Junta ‘esta empresa no cumplirá con la ND 2’”.

En este contexto, la CAO considera que IFC determinó que el cliente cumplía con la ND 2 aunque no disponía de datos suficientes para respaldar esa conclusión. Por consiguiente, antes del compromiso, IFC no estaba en una posición sólida para llegar a una conclusión favorable respecto de la cuestión básica, es decir si podía esperarse que el proyecto cumpla los requisitos establecidos en las normas de desempeño (Política de Sostenibilidad, 2006, párrafo 17).

Al tomar conocimiento de las reclamaciones presentadas ante la OIT respecto de su cliente, IFC procedió a identificar la necesidad de una evaluación laboral. Esta medida obedeció a la falta de una evaluación que abarcara las cuestiones relativas a la ND 2 en un contexto de considerable riesgo potencial.

Sin embargo, en vista de la disputa en curso entre el cliente y algunos de sus sindicatos; los grandes riesgos derivados de la gestión de gobierno del país en relación con la libertad de afiliación, y la ausencia de consultas con los sindicatos reclamantes como parte de la preparación del proyecto, la CAO observa que IFC, en consonancia con su marco de sostenibilidad, debería haber llevado a cabo una evaluación detallada de las cuestiones relativas a la ND 2 antes del compromiso. La postergación de la evaluación laboral hasta después de la concertación del compromiso implicó que IFC celebrara el convenio de préstamo sin conocer en detalle los riesgos relativos a la ND 2 que entrañaba la inversión. En consecuencia, IFC perdió la oportunidad de negociar la inclusión de requisitos más detallados en relación con la ND2 en el marco de ese convenio.

Por otra parte, en el requisito de llevar a cabo una evaluación laboral no se contemplaron de manera suficiente las cuestiones relativas al compromiso del cliente y al hecho de que se hubiera realizado, o no, una consulta efectiva con los trabajadores y sus representantes. En estas circunstancias, la CAO considera que, en consonancia con la ND 1, IFC debería haber incluido como condiciones para el compromiso o para el desembolso, requisitos concretos de divulgación de información y consulta, y la obligación de concertar un plan de acción para abordar los resultados de la evaluación laboral después de realizar consultas con los trabajadores y sus representantes.

Sobre la base de lo precitado, la CAO considera que el examen ambiental y social realizado por IFC antes del proyecto no cumplió con el requisito establecido en la Política de Sostenibilidad de ser “proporcional al nivel de riesgos sociales y ambientales [del proyecto]” (párrafo 13).

### **3.3 Desembolso**

#### Obligaciones de IFC

De acuerdo con los ESRP vigentes en oportunidad del primer desembolso (versión 2, 2007), la función de IFC en cuanto a la supervisión del proyecto incluye “garantizar que el cliente cumpla las condiciones ambientales y sociales pertinentes antes de los desembolsos” (párrafo 6.1). El especialista principal en cuestiones ambientales y sociales que IFC asigna a cada proyecto tiene la responsabilidad de obtener del jefe de la operación la información necesaria para determinar la situación respecto de cualquier condición ambiental y social para el desembolso (párrafo 6.2.1); informar al jefe de la operación si alguna de estas condiciones no se cumple (*Ibíd.*) y aprobar las mencionadas condiciones (párrafo 6.3.2).

El convenio de préstamo celebrado por IFC y su cliente en septiembre de 2008 contiene las condiciones ambientales y sociales para el desembolso, que incluyen, como condición para cualquier desembolso, la terminación satisfactoria de una evaluación laboral de conformidad con los términos de referencia adjuntos.

Según explicó IFC, aunque la terminación de la evaluación laboral inicial se incluía en el cuerpo del convenio de préstamo como condición para cualquier desembolso, hubiera correspondido considerar que constituía una condición para el segundo desembolso, teniendo en cuenta una nota consignada en los términos de referencia para la evaluación laboral, en la que se especificaba que el cliente de IFC podía optar por realizar esa evaluación en cualquier momento desde esa fecha hasta el segundo desembolso.

#### Manejo de los desembolsos por parte de IFC

Una de las principales actividades preliminares de supervisión ambiental y social fue el examen por IFC de la evaluación laboral inicial.

Las actividades sobre el terreno para la evaluación laboral inicial se realizaron en diciembre de 2008. El primer desembolso de IFC se tramitó el 22 de enero de 2009. El cliente presentó a IFC la versión definitiva de la evaluación laboral el 26 de febrero de 2009, un mes después del primer desembolso. El examen de la documentación pertinente y las entrevistas con el personal de IFC no arrojaron indicio alguno de que se considerara que la terminación satisfactoria de la evaluación laboral constituía una condición para el desembolso de enero de 2009.

La documentación de un examen de la evaluación laboral inicial por parte del personal ambiental y social de IFC no estaba disponible. Esto es fundamental en el contexto de varias deficiencias observadas en la evaluación. Dado que el objetivo de la evaluación laboral consistía en determinar la adecuación de las prácticas del cliente en materia de libertad de afiliación y negociación colectiva, es sorprendente que el análisis de las cuestiones sobre libertad de afiliación, realizado en el marco de la evaluación, ocupe tan solo una de las 35 páginas del informe, y que en la evaluación no se haga referencia a los requisitos legales nacionales, las Normas de Desempeño de IFC o las denuncias concretas formuladas por los sindicatos. La CAO observa, además, que en la evaluación no se abordan los principales requisitos establecidos por IFC con respecto a la evaluación laboral, en particular el requisito de analizar: a) las diferencias entre empleados sindicados y no sindicados en lo referente a los beneficios contractuales, y b) las causas laborales internas iniciadas contra la empresa.

En este contexto, también cabe señalar que el personal ambiental y social de IFC expresó descontento con la evaluación laboral inicial señalando que era de baja calidad. Asimismo, indicó que el nivel de interacción con los sindicatos reclamantes era una deficiencia concreta de la evaluación laboral inicial. En consecuencia, cuando se solicitó una segunda evaluación laboral en 2010, IFC exigió que la llevara a cabo otra empresa de consultoría.

El 10 de julio de 2009 se recibió del cliente la solicitud del segundo desembolso y este se tramitó el 16 de julio de 2009. La solicitud de desembolso recibida del cliente incluye una declaración en el sentido de que la evaluación laboral inicial se había llevado a cabo a satisfacción de IFC.

### Conclusiones

IFC no consideraba que la terminación satisfactoria de la evaluación laboral inicial constituía un requisito para el primer desembolso aunque en el convenio de préstamo se establecía como condición para *cualquier* desembolso. IFC explicó que esto obedecía a la falta de claridad en la redacción del convenio de préstamo y señaló que la intención de las partes fue que el cliente dispusiera de tiempo hasta el segundo desembolso para terminar la evaluación laboral.

En relación con el segundo desembolso (julio de 2009), aparentemente IFC consideró suficiente la terminación de la evaluación laboral inicial sin el visto bueno de su personal ambiental y social. La CAO considera que, en su momento, el personal ambiental y social de IFC observó la existencia de defectos en la suficiencia y la calidad de la evaluación laboral. Sin embargo, el examen de esa evaluación no se documentó. En estas circunstancias, la CAO considera que IFC no cumplió los requisitos de aprobación ambiental y social especificados en el ESRP 6.2.1 en relación con el segundo desembolso.

Asimismo, la CAO observa que IFC no prestó la debida consideración a la suficiencia de la evaluación laboral inicial exigida como condición para el desembolso. Como consecuencia de ello, la base de la interacción de IFC con su cliente en torno a las cuestiones relativas a la ND 2 se debilitó considerablemente. La CAO considera que esta situación exacerbó los problemas relacionados con la estructura para la supervisión del proyecto que obedecían a las deficiencias en el examen ambiental y social realizado por IFC antes de la inversión, como se señaló en la sección 3.2, *supra*.

La falta de un examen riguroso de las alegaciones de violación al derecho de libertad de afiliación y de discriminación antisindical planteadas por los sindicatos, teniendo en cuenta los requisitos de la ND 2, implicó que, en oportunidad del desembolso, IFC no estuviera en condiciones de emitir un juicio fundado sobre la probabilidad de que la inversión cumpliría las exigencias de la ND 2. Como se indicó en la sección 3.2, el personal de IFC responsable del proyecto tenía, de hecho, grandes dudas respecto del grado de autenticidad del compromiso del cliente o de su capacidad para cumplir los requisitos de la ND 2. En estas circunstancias, la CAO considera que IFC tomó la decisión de efectuar el desembolso al cliente sin una base suficiente para cumplir el requisito de la Política de Sostenibilidad que establece que “IFC no financia ninguna actividad comercial nueva de la cual no se espera que cumpla las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo”.

### **3.4 Supervisión general**

#### Obligaciones de IFC

Luego del compromiso, la obligación de IFC es supervisar el desempeño ambiental y social del cliente, de conformidad con su Política de Sostenibilidad y sus ESRP. Es pertinente señalar que

esto incluye el requisito de examinar el desempeño del proyecto teniendo en cuenta los compromisos asumidos por el cliente en el acuerdo de inversión y en el plan de acción, y de trabajar con el cliente para restablecer el cumplimiento cuando este no cumpla dichos compromisos (Política de Sostenibilidad, 2006, párrafo 26). Además, incluye una exigencia de responder a los “cambios en las circunstancias del proyecto” (*Ibíd.*). En los casos en que el cliente no logre restablecer el cumplimiento, en la Política de Sostenibilidad se establece que IFC deberá interponer “recursos legales según convenga” (*Ibíd.*). Como se enuncia en los ESRP en vigor desde 2010, a través de la supervisión ambiental y social IFC “elaborará y retendrá la información necesaria para evaluar la observancia de las Normas de Desempeño... y el Plan de Acción Ambiental y Social (el Plan de Acción)”<sup>17</sup>.

### Supervisión por IFC de su cliente

#### 2010

IFC registró la primera supervisión de esta inversión en abril de 2010. La supervisión incluyó un examen del primer Informe anual de seguimiento (2009) del cliente, la información recabada por un especialista en cuestiones ambientales y sociales durante una visita a las oficinas del cliente en Bogotá y consultas con representantes de los sindicatos. Aunque se señala que la evaluación laboral inicial no fue concluyente respecto de las cuestiones sobre libertad de afiliación, en el documento de supervisión emitido por IFC en abril de 2010 se concluye que el cliente había implementado algunas prácticas laborales que podían desalentar la afiliación a sindicatos. En particular, se subraya que las diferencias en los beneficios entre trabajadores sujetos a diversos tipos de contratos pueden interpretarse como discriminatorias (contra el personal sindicalizado). Se propone una serie constante de evaluaciones laborales (cada seis meses) hasta que se resuelvan estas inquietudes. En este punto, IFC también recomienda ampliar el proceso de evaluación laboral a fin de incluir a Taca Airlines (El Salvador), una empresa que el cliente había adquirido recientemente<sup>18</sup>.

En el documento de supervisión de abril de 2010 también se señala lo que se describe como errores en relación con la evaluación laboral inicial, en particular la insuficiente interacción con los sindicatos como parte del proceso de evaluación. En consecuencia, el personal ambiental y social de IFC recomienda contratar a otro consultor para realizar la siguiente evaluación laboral. Por último, en el documento de supervisión se hace hincapié en que el Informe anual de seguimiento de 2009 del cliente no contiene información sobre cuestiones relativas a la ND 2 e incluye el texto que se sugiere utilizar para solicitar al cliente que brinde información adicional en el siguiente Informe anual de seguimiento. En este punto, IFC asigna al proyecto una calificación del riesgo ambiental y social de 3 (parcialmente insatisfactorio)<sup>19</sup>.

La segunda actividad de supervisión registrada<sup>20</sup> se produjo después de una visita *in situ* en septiembre de 2010, que se llevó a cabo al mismo tiempo que se realizaban las actividades sobre el terreno para la segunda evaluación laboral. Sobre la base de las reuniones con los sindicatos

---

<sup>17</sup> ESRP, v5., párrafo 1.

<sup>18</sup> La auditoría de Taca debía llevarse a cabo en virtud de las modificaciones del convenio de préstamo concertadas entre IFC y la empresa en el curso de la fusión de Avianca y Taca. En ese marco, se incluyó una disposición a los efectos de establecer que las disposiciones ambientales y sociales del convenio de préstamo original se aplicaban tanto a las operaciones de TACA como a las de Avianca.

<sup>19</sup> IFC utiliza las calificaciones del riesgo ambiental y social como una herramienta que le permite evaluar los riesgos ambientales y sociales potenciales de los proyectos. Para calcular estas calificaciones se incluye un elemento de desempeño y riesgo que se evalúa de acuerdo con una escala que va del 1 al 4.

<sup>20</sup> Los principales pasos en la supervisión ambiental y social de un proyecto que realiza IFC se consignan en lo que se denomina “actividades de supervisión registradas”, que incluyen visitas de supervisión *in situ* y exámenes de los informes anuales de seguimiento del cliente.

y la administración y los resultados preliminares de la evaluación laboral, en los documentos de supervisión se señala que existían dudas respecto del desempeño del proyecto en relación con las cuestiones relativas a la ND 2, incluido el cumplimiento de los requisitos de aprobación. En este punto, IFC asigna al proyecto una calificación del riesgo ambiental y social de 4 (insatisfactorio).

## 2011

A raíz de que hubo grandes retrasos en la labor de los consultores, la segunda evaluación laboral recién se terminó en mayo de 2011.

Después de la segunda evaluación laboral, en agosto de 2011, IFC reafirmó su opinión de que el cliente debía adoptar más medidas para resolver las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ND 2 (incluida la libertad de afiliación). En consecuencia, en agosto de 2011, la administración de IFC comunicó al cliente que la empresa no cumplía con la ND 2. Esto dio lugar a lo que el equipo de IFC consideró como una respuesta positiva del cliente y, en noviembre de 2011, se formuló un nuevo plan de acción que abarcaba las cuestiones laborales.

En diciembre de 2011, como resultado de lo que IFC consideró como un acuerdo para implementar un sólido plan de acción y cambios en la gestión del departamento de recursos humanos del cliente, IFC modificó su calificación del riesgo ambiental y social de 4 (insatisfactorio) a 3 (parcialmente insatisfactorio).

En abril de 2012, con gran retraso, IFC terminó el examen del Informe anual de seguimiento de 2010 del cliente (recibido en mayo de 2011). Como en el caso del informe de 2009, IFC hace notar que el informe de 2010 es incompleto e insuficiente para demostrar el cumplimiento con los requisitos de la ND 2. Una vez más, se incluye el texto que se sugiere utilizar para solicitar que el siguiente Informe anual de seguimiento contenga información adicional, en particular respecto de las cuestiones laborales. En esta ocasión, también se asigna al proyecto una calificación del riesgo ambiental y social de 3 (parcialmente insatisfactorio).

## 2012

Después de la visita *in situ* que realizó el personal ambiental y social de IFC en agosto de 2012 y en oportunidad del examen del Informe anual de seguimiento 2011 del cliente, en diciembre de 2012, se registraron otras actividades de supervisión. La visita *in situ* se llevó a cabo al mismo tiempo que se realizaban las actividades sobre el terreno para la tercera evaluación laboral e incluyó los resultados preliminares de esta evaluación. En los documentos de supervisión de IFC se señalan avances parciales en la implementación del plan de acción laboral de 2011 y se identifican las medidas adicionales que debería adoptar el cliente para garantizar el cumplimiento de los requisitos de IFC relacionados con la libertad de afiliación. Esto es congruente con los resultados de la tercera evaluación laboral.

Para avanzar en este análisis, cada vez más técnico, respecto del cumplimiento de la ND 2, en los documentos de supervisión de 2012 se señala que IFC solicitó asesoramiento a abogados locales acerca de las cuestiones sobre libertad de afiliación relacionadas con el cliente. En lo referente al Informe anual de seguimiento de 2011, IFC indica nuevamente que el cliente no ha proporcionado la información solicitada respecto de las cuestiones laborales. Con respecto a las inquietudes planteadas por los reclamantes en el sentido de que IFC no había llevado a cabo una evaluación rigurosa del cumplimiento de la ND 2 en Taca Airlines después de su fusión con

el cliente, la CAO observa que los documentos de supervisión incluyen, como próximo paso, la realización de una evaluación laboral de Taca en diciembre de 2012<sup>21</sup>.

### 2013

La supervisión del proyecto sufrió nuevos retrasos en 2013. La evaluación laboral de Taca, programada para diciembre de 2012, se terminó en junio de 2013. La opinión solicitada por IFC a abogados locales, que se consignó como pendiente en el documento de supervisión de noviembre de 2012 (véase más arriba), se entregó finalmente en septiembre de 2013. Tanto la evaluación laboral de Taca como la opinión de los abogados locales no se habían incorporado en el registro de actividades de supervisión de IFC al momento de la redacción de este informe de investigación de la CAO (marzo de 2014)<sup>22</sup>. En relación con el asesoramiento de los abogados locales recibido en septiembre de 2013, la CAO toma nota de la opinión de IFC en el sentido de que este no debe divulgarse debido a que está sujeto a la relación de confidencialidad entre abogado y cliente.

El examen por IFC del Informe anual de seguimiento 2012 de su cliente se registró en octubre de 2013. En este punto, IFC seguía asignando al proyecto una calificación del riesgo ambiental y social de 3 (parcialmente insatisfactorio) en razón de que el cliente no había presentado información suficiente para demostrar el cumplimiento de las Normas de Desempeño de IFC, en particular los indicadores concertados de la ND 2.

Según explicó a la CAO el personal de IFC asignado al proyecto, el equipo tenía la impresión de que si IFC ponía excesivo énfasis en las cuestiones relativas a la ND 2, el cliente reembolsaría por anticipado el préstamo, un resultado que no se deseaba en el caso de este cliente, cuya capacidad crediticia era superior al nivel promedio. En estas circunstancias, se explicó que al no existir un “manifiesto incumplimiento”, IFC seguiría trabajando con el cliente para resolver los problemas. Se señaló, además, que en el marco de la industria aeronáutica, una actividad de servicios a los clientes, el crecimiento y la rentabilidad de la aerolínea no indicaban la existencia de un problema importante en términos de las relaciones entre el personal y la administración.

Por último, la CAO observa que en diciembre de 2013, dos años antes de la fecha prevista, el cliente reembolsó a IFC el monto total del préstamo. En consecuencia, al momento de la redacción de este informe, Avianca ya no era cliente de IFC.

### Conclusiones

El equipo de IFC respondió a las inquietudes relativas a la ND 2 respecto de su cliente exigiendo una serie de evaluaciones laborales, y negociando los planes de acción correspondientes. Como

---

<sup>21</sup> La evaluación laboral debe llevarse a cabo en virtud de las modificaciones del convenio de préstamo concertadas entre IFC y la empresa a los efectos de establecer que las disposiciones ambientales y sociales del convenio de préstamo original se aplicaban tanto a las operaciones de TACA como a las de Avianca.

<sup>22</sup> Aunque al momento de la redacción de este informe no se disponía de ningún examen por IFC de la evaluación laboral de Taca, la CAO tiene presente la declaración de los reclamantes en el sentido de que no había sindicatos en esa empresa. Asimismo, la CAO tiene en cuenta que en el pasado se formularon denuncias públicas contra Taca relacionadas con actos de discriminación antisindical y que El Salvador (donde Taca tenía su sede) es un país donde las leyes en materia de libertad de afiliación y el derecho a la negociación colectiva no se respetan sistemáticamente (véanse *Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2012, El Salvador: Country Report on Human Rights (El Salvador: Informe sobre derechos humanos)*; *Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas, Internacional, Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) contra Taca International Airlines, S.A.*, 748 F.2d 965).

parte de este proceso, la CAO considera que el equipo de IFC detectó problemas de cumplimiento y “trabajó con el cliente para restablecer el cumplimiento”, como se establece en la Política de Sostenibilidad (párrafo 26).

No obstante, las deficiencias en la supervisión de las evaluaciones laborales<sup>23</sup> y en los requisitos que debía cumplir el cliente en materia de presentación de informes ambientales y sociales, implicaron que el personal de IFC tuviera dificultades para entender las cuestiones sobre libertad de afiliación planteadas por los reclamantes con el nivel de detalle requerido para asegurar que esas cuestiones se abordaran adecuadamente. Como resultado, la CAO considera que IFC no “elaboró y retuvo la información necesaria para evaluar la observancia de las Normas de Desempeño por parte de su cliente”, el objetivo declarado de la supervisión ambiental y social del proyecto conforme se establece en los ESRP. Estas cuestiones se exacerbaron debido a considerables retrasos en la preparación y el examen de la información sobre el desempeño ambiental y social del cliente.

Esta situación se subsanó parcialmente en septiembre de 2013 (más de cinco años después de que los sindicatos plantearan inicialmente sus inquietudes ante IFC), cuando IFC recibió asesoramiento de abogados locales acerca de las cuestiones sobre libertad de afiliación relacionadas con el cliente. Sin embargo, IFC no pudo incorporar en la supervisión del proyecto las recomendaciones formuladas por los abogados debido a que el asesoramiento se recibió en una etapa avanzada y el cliente ya había reembolsado por anticipado el préstamo.

La CAO considera que IFC, al no contar con información adecuada para evaluar el cumplimiento del cliente, al no tener un grado de influencia eficaz, y al no disponer de las herramientas adecuadas, hizo escasos progresos para abordar las cuestiones que constituían el fundamento de la reclamación presentada por los sindicatos ante la CAO. Las siguientes son las razones señaladas por la CAO de la deficiencia de la supervisión realizada por IFC: a) la auténtica complejidad a la hora de evaluar y abordar las cuestiones sobre libertad de afiliación, particularmente en empresas y países con un historial de relaciones conflictivas entre los sindicatos y los empleadores; b) demoras y deficiencias metodológicas en las evaluaciones laborales realizadas; c) deficiencias en la medida en que se cumplieron los términos de referencia de las evaluaciones laborales; d) exámenes inadecuados por parte de IFC de las evaluaciones laborales; e) lo que el personal de IFC describió como un compromiso variable para resolver las cuestiones en nombre del cliente; f) lo que el personal de IFC describió como una falta de influencia para lograr progresos tangibles con respecto a cumplimiento de la ND 2, sobre todo después del desembolso del préstamo a mediados de 2009, y g) la falta de disposición de la administración de IFC para ejercer los recursos a su disposición en un contexto en que la falta de cumplimiento no se consideraba evidente y en que proseguía el diálogo con el cliente.

Un aspecto de importancia más general con respecto a la supervisión del proyecto que señala la CAO es que las políticas y procedimientos de IFC no orientan suficientemente al personal sobre cómo responder ante reclamaciones relativas al desempeño ambiental y social de un cliente. Esto resulta particularmente relevante en un caso como este, en que un cliente es objeto de graves y constantes alegatos en relación con la aplicación de una Norma de Desempeño.

---

<sup>23</sup> En este caso, la CAO se refiere específicamente a las deficiencias relacionadas con: a) los términos de referencia aprobados para las evaluaciones laborales y la medida en que estos respondían a las denuncias concretas planteadas por los sindicatos; b) los exámenes por IFC de las evaluaciones laborales, teniendo en cuenta los términos de referencia y los requisitos establecidos en la ND 2, y c) la supervisión por IFC de los requisitos de consulta y divulgación de información aplicables a la evaluación laboral y los correspondientes planes de acción.



### **3.5 Divulgación de información y consultas**

En la reclamación de los sindicatos presentada ante la CAO con respecto este proyecto se plantearon inquietudes acerca de la adecuación de la divulgación de información y las consultas. En particular, en la reclamación se sostenía que Avianca y/o IFC debieron haber divulgado las evaluaciones laborales realizadas por Avianca y los correspondientes planes de acción.

#### Obligaciones de IFC

IFC y sus clientes se comprometen a divulgar cierta información como parte del ciclo de los proyectos. Si bien reconoce que la transparencia es fundamental para cumplir su mandato de desarrollo, IFC también respeta el carácter confidencial de cierta información comercial. Los requisitos aplicables se establecieron en las Normas de Desempeño y la Política sobre Divulgación de Información (en ambos casos, de 2006).

Los requisitos de IFC en materia de divulgación de la información ambiental y social en el marco de las políticas de 2006 se centran en el REAS. Según la Política sobre Divulgación de la Información, su difusión es obligatoria y “junto con el REAS”, IFC “pondrá a disposición copias electrónicas, y siempre que estén disponibles vínculos Web, de cualquier documento de evaluación de impacto social y ambiental preparado por el cliente o en nombre del cliente, incluido el Plan de Acción” (párrafo 13 a)).

Asimismo, en la ND 1 se establece que los clientes de IFC deben divulgar:

- a. “el documento de la Evaluación”, cuando el cliente haya emprendido un “proceso de Evaluación Social y Ambiental” (párrafo 20)<sup>24</sup>;
- b. el “Plan de Acción” elaborado, donde “el cliente identifique medidas y acciones de mitigación específicas que sean necesarias para que el proyecto cumpla con las leyes y reglamentos aplicables y para que cumpla con los requisitos de las Normas de Desempeño 1 hasta 8 (párrafo 16);
- c. “la actualización de las medidas o acciones de mitigación” incluidas en versiones posteriores del Plan de Acción (párrafo 26);
- d. “informes periódicos que describan el avance de la ejecución del Plan de Acción” (párrafo 26).

Como se señaló anteriormente, en términos del proceso, en la ND 1 se requiere una “consulta efectiva” con las “comunidades afectadas”. Asimismo, se establece que la consulta efectiva “se debe basar en una divulgación previa de información relevante y adecuada, que incluya los documentos y planos” y “se debe empezar a inicios del proceso de Evaluación” (ND 1, párrafo 21). En todo plan de acción elaborado por un cliente para abordar cuestiones ambientales y sociales también se deberán tener en cuenta los resultados de los procesos de consulta exigidos en el marco de la ND 1 (*Ibíd.*)

#### Divulgación de información y consultas en relación con Avianca

En este caso, IFC divulgó el REAS en junio de 2008. En este resumen se señala que el cliente presentará a IFC informes de situación sobre “las medidas implementadas o previstas para garantizar el cumplimiento de la ND 2”; sin embargo, en el sitio web de IFC no se divulga ningún

---

<sup>24</sup> Obsérvese que la realización de un “proceso de evaluación ambiental y social” es un requisito que deben cumplir los clientes en el marco de la ND 1 (párrafo 4).

plan de acción ni documentación de evaluación del impacto ambiental y social. Según explicó el equipo de IFC, esto obedeció a que no se elaboró ningún plan de acción ni evaluación del impacto ambiental y social antes de la divulgación del REAS. A diferencia de la actual Política sobre Acceso a la Información (2012), el equipo de IFC explicó que, a su entender, en la Política sobre Divulgación de Información (2006) no se exigía la divulgación de información “después de la aprobación por la Junta de Directores” de los planes de acción o los documentos de evaluación por parte de IFC.

En lo referente a los requisitos de divulgación de información que debe cumplir el cliente, el equipo de IFC indicó que los clientes solo debían divulgar los documentos de evaluación y los planes de acción cuando se detectaban efectos adversos significativos en las comunidades afectadas<sup>25</sup>. Por lo tanto, dado que el objetivo del proyecto consistía en modernizar la flota de aviones del cliente y esto no afectaba a ninguna comunidad, el equipo de IFC opina que el cliente no estaba obligado a divulgar la documentación ambiental y social en el marco de la ND 1. No obstante, IFC señala que el equipo recomendó al cliente difundir la documentación en forma voluntaria. Al explicar las razones por las que no se divulgó la documentación relacionada con la evaluación laboral inicial (2008), el equipo sostuvo que, en ese momento, ejercer presión con ese fin hubiera sido contraproducente debido a las tensiones entre los sindicatos y la administración y al hecho de que existían estructuras internas para el diálogo entre el cliente y los sindicatos en el marco de la ley colombiana. El equipo indicó que, para 2011, las circunstancias eran más propicias para el diálogo y, nuevamente, se recomendó al cliente divulgar su plan de acción revisado. Aunque en opinión del personal ambiental y social de IFC se debía divulgar el propio plan de acción, en lugar de hacerlo, el cliente envió una carta en la que informaba a los sindicatos las diversas actividades que se estaban llevando a cabo para cumplir los compromisos que la empresa había asumido con IFC.

## Conclusiones

Tras analizar las opiniones del equipo de IFC en el contexto de las disposiciones pertinentes de la política, la CAO considera que IFC dio cumplimiento a los requisitos de divulgación de información establecidos en la Política sobre Divulgación de Información de 2006. En el marco de esta política (actualmente modificada), la obligación de divulgar la información después de la aprobación por la Junta de Directores estaba en manos del cliente, e IFC cumplía funciones de supervisión<sup>26</sup>. Así pues, IFC no estaba obligada a divulgar las evaluaciones laborales del cliente ni sus planes de acción concertados respecto de cuestiones laborales.

Por otro lado, la CAO considera que hubo falta de cumplimiento por parte de IFC con respecto a la supervisión de los requisitos sobre consultas y divulgación de información que debía cumplir su cliente en virtud de la ND 1. La CAO no comparte la opinión de IFC en el sentido de que se interpretó correctamente que la obligación de divulgar los documentos de evaluación y los planes de acción en virtud de la ND 1 no abarcaba las cuestiones laborales. Por cierto, tanto la estructura de la ND 1, en cuyo marco se requiere la evaluación y gestión integrada de los riesgos e impactos ambientales y sociales, incluidos los que se establecen en la ND 2 (Trabajo y Condiciones Laborales), como la ND 2 (párrafo 20), en la que se hace referencia a la ND 1 en los términos de los requisitos de evaluación y gestión (que incluyen la consulta y la divulgación de información), parecen indicar lo contrario.

---

<sup>25</sup> La CAO observa que, en oportunidad de la evaluación laboral inicial, el especialista ambiental y social asignado al proyecto recomendó divulgar tanto el resumen de la evaluación como el plan de acción. Esta recomendación, sin embargo, no se llevó a la práctica.

<sup>26</sup> Política sobre Divulgación de Información de IFC, 2006, párrafo 13 a); Norma de Desempeño 1 de IFC, 2006, párrafo 20.

De igual modo, la CAO no puede respaldar el argumento de IFC en el sentido de que la divulgación de información es discrecional en los casos en que el cliente mantiene relaciones controvertidas con sus trabajadores o sus representantes sindicales. Por cierto, la divulgación de información y la consulta, si bien difíciles, pueden ser muy importantes en esas circunstancias.

En particular, la CAO considera que IFC no supervisó adecuadamente las exigencias de que su cliente:

a) divulgara las conclusiones de sus evaluaciones laborales, incluida la evaluación laboral de Taca (que la CAO considera “documentos de evaluación” a los efectos de la ND 1);

b) emprendiera “consultas eficaces” como parte de la preparación ya sea de las evaluaciones laborales o de los correspondientes planes de acción, en particular, la exigencia de la ND 1 en el sentido de que las consultas eficaces deberían basarse en la “diseminación previa de [...] las versiones preliminares de los documentos y planes”, o

c) divulgara los planes de acción y las versiones actualizadas del plan de acción, e informara periódicamente sobre los avances con respecto a sus planes de acción.

A juicio de la CAO, estas deficiencias de la supervisión realizada por IFC de los requisitos sobre consultas y divulgación de información que debía cumplir el cliente fueron considerables en el sentido de que contribuyeran a las dificultades que tuvo IFC para determinar la situación de su cliente en cuanto al cumplimiento de los requisitos substantivos de la ND 2.

Asimismo, la CAO observa que la existencia de un acuerdo de confidencialidad entre IFC y su cliente ha limitado las posibilidades de la CAO de referirse a las evaluaciones laborales y los planes de acción del cliente en este informe.

### ***3.6 Grado en el que las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC respaldan los objetivos de la ND 2***

En los términos de referencia para esta auditoría se pidió a la CAO que determinara si las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC constituían un marco sólido para la consecución de los objetivos de la ND 2 en sus clientes. En dichos términos de referencia también se le pidió que analizara las causas inmediatas y subyacentes de cualquier falta de cumplimiento detectada.

Esta sección del informe de investigación de la CAO contiene un análisis de la manera en que IFC enfocó la aplicación de la ND 2 a su inversión en el cliente conforme se describe en las secciones precedentes. Se desarrollan los siguientes temas:

a) limitaciones con respecto a la profundidad de conocimientos y la experiencia sobre asuntos relativos a la ND 2 del personal de IFC dedicado a temas ambientales y sociales;

b) limitaciones con respecto a la metodología de IFC en relación con el examen previo a la inversión de las cuestiones referidas a la ND 2;

c) limitaciones con respecto a la influencia, herramientas y recursos de que disponía el equipo de IFC que trabajaba en el proyecto para abordar las cuestiones referidas a la ND 2 durante la supervisión.

En este informe se analiza cada una de estas cuestiones por separado, aunque están claramente interrelacionadas.

### Limitaciones con respecto a la profundidad de conocimientos y la experiencia sobre asuntos relativos a la ND 2

Al emprender este análisis, la CAO observa que las cuestiones laborales se introdujeron en abril de 2006 como parte del marco ambiental y social de IFC junto con las Normas de Desempeño. Por lo tanto, al momento de elaborar este proyecto (2008), la incorporación de las cuestiones relativas al trabajo y las condiciones laborales (ND 2) al conjunto de políticas ambientales y sociales de IFC era relativamente reciente. Asimismo, la CAO observa que el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de IFC está integrado, primordialmente, por especialistas en medio ambiente. La segunda área primaria de especialización es el desarrollo social, con especialistas que generalmente tienen experiencia en uno o más de los siguientes campos: reasentamiento, cuestiones indígenas y participación de la comunidad. El conocimiento profundo de las cuestiones laborales era, y sigue siendo, poco común entre el personal ambiental y social.

En un intento por solucionar este problema, IFC ha impartido capacitación al personal ambiental y social. No obstante, según explicó un miembro del personal de IFC asignado a este proyecto, la capacitación es superficial y no proporciona a los generalistas ambientales y sociales los medios para interactuar de manera eficaz con un cliente en cuestiones difíciles relacionadas con la ND 2. Según otros funcionarios de IFC, a través de la capacitación se procura ayudar al personal ambiental y social a identificar las situaciones en las que se necesita un especialista en cuestiones laborales.

En respuesta a la necesidad de personal con conocimientos más profundos sobre cuestiones relativas a la ND 2, el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de IFC designó a tres especialistas sociales como coordinadores regionales en materia de ND 2 con la función de proporcionar servicios de asesoramiento y apoyo en cuestiones laborales a otros miembros del personal ambiental y social. Además, en 2013, IFC contrató a una empresa de consultoría especializada en temas laborales. Este contrato proporciona un marco para que la empresa proporcione a IFC servicios de asesoría relacionados con inversiones en las que existen cuestiones complejas relativas a la ND 2. Se trata de una iniciativa nueva importante que podría usarse para abordar diversos resultados de esta investigación.

### Limitaciones con respecto a la metodología en relación con el examen previo a la inversión de las cuestiones referidas a la ND 2

El enfoque utilizado por IFC para abordar este proyecto indica que su metodología para identificar y supervisar las cuestiones relativas al cumplimiento de la ND 2 está poco desarrollada. Esto se puso de manifiesto de varias maneras, entre ellas: a) el escaso análisis de las cuestiones relativas a la ND 2, antes del compromiso, a nivel de la empresa, del país y del sector; b) la falta de un enfoque estructurado de las consultas y la divulgación de información, incluida la identificación de las partes interesadas en cuestiones relacionadas con la ND 2, y c) la ausencia de un enfoque estructurado para evaluar el grado de compromiso y capacidad del cliente con respecto a cuestiones relativas a la ND 2. La herramienta de evaluación laboral de IFC, elaborada inicialmente en 2006 y actualizada en 2008, proporciona al personal de IFC orientaciones útiles para detectar y evaluar los riesgos relacionados con la ND 2, en particular los relativos a la libertad de afiliación. Al parecer, sin embargo, el enfoque descrito en la herramienta no se ha incorporado totalmente en las prácticas y procedimientos de IFC.

### Limitaciones con respecto a la influencia, herramientas y recursos necesarios para una supervisión eficaz de las cuestiones referidas a la ND 2

Como se señala en la herramienta de evaluación laboral de IFC, “la libertad de afiliación es una de las cuestiones laborales que plantea más dificultades a la hora de sugerir métodos definitivos para avanzar hacia el cumplimiento”. Esto ocurre “debido a las diferencias en los sistemas jurídicos vigentes en todo el mundo y también como consecuencia de las complejidades políticas que pueden asociarse a esta cuestión”. La CAO respalda estas observaciones.

En una inversión como esta, el enfoque de supervisión adoptado por IFC —que se basa marcadamente en una serie de evaluaciones laborales y sus correspondientes planes de acción— proporcionó, en el mejor de los casos, una solución parcial a un problema complejo. La CAO observa que las deficiencias en el examen realizado y los comentarios formulados en su debido momento por IFC respecto de las evaluaciones laborales, que se llevaron a cabo en el curso del proyecto, menoscabaron la eficacia de la supervisión del proyecto. Asimismo, la CAO señala que la mencionada herramienta de evaluación laboral, como se concibió originalmente, debía incluir un módulo sobre el seguimiento de las cuestiones relativas a la ND 2 en las inversiones de IFC, que al parecer no llegó a elaborarse.

El desembolso total antes de adoptarse las medidas substantivas necesarias para abordar las cuestiones detectadas con respecto a la ND 2 tanto en la fase del proyecto inmediatamente anterior como en la inmediatamente posterior al compromiso, implicaron que IFC tuviera escasa influencia en las conversaciones que mantuvo más adelante con el cliente en torno a la implementación de los puntos del plan de acción concertado. Esta cuestión se exacerbó debido a que los planes de acción concertados con IFC después de las evaluaciones laborales no se incorporaron en el convenio de préstamo y, por lo tanto, no tenían fuerza legal. IFC podía exigir el reembolso anticipado del préstamo, pero únicamente si el cliente no cumplía sus obligaciones en virtud del convenio de préstamo. El equipo de IFC consideraba que esta medida era excesivamente severa e injustificada en vista del sólido desempeño financiero del cliente, su disposición para interactuar con IFC en relación con las inquietudes vigentes respecto de la ND 2 y la inexistencia de lo que se definió como un “manifiesto incumplimiento”.

Este análisis indica tres deficiencias clave en lo referente a la influencia, las herramientas y los recursos de que disponía IFC para alcanzar los objetivos de la ND 2 en el marco de este proyecto.

En primer lugar, la CAO considera que un enfoque más sólido en el examen por IFC de las cuestiones relativas a la ND 2 hubiera permitido analizar antes y en forma más exhaustiva los problemas de cumplimiento planteados por los sindicatos, así como definir con más claridad los requisitos de consulta y divulgación de información de las Normas de Desempeño aplicables al cliente. En opinión de la CAO, una definición más temprana y clara de los problemas de cumplimiento hubiera propiciado un diálogo más profundo entre IFC y su cliente, impulsado la negociación de términos contractuales más adecuados a los riesgos relativos a la ND 2 que existían en el cliente y, consiguientemente, aumentado la influencia de IFC con respecto a la supervisión de estos riesgos.

En segundo lugar, la CAO considera que IFC no aplicó las herramientas que podrían haber respaldado una solución más eficaz de las cuestiones; entre ellas, medidas diseñadas para promover la cooperación activa en el lugar de trabajo y el diálogo social (en particular, el diálogo entre los sindicatos, la administración). Asimismo, sobre la base de la experiencia internacional, la CAO observa que para transformar los resultados de las auditorías laborales en hechos positivos a nivel de la empresa se requieren, con frecuencia, programas de reparación activos e

intensivos con respaldo externo, que excedan ampliamente el tipo de supervisión y seguimiento anual que brinda IFC respecto de los compromisos asumidos en los planes de acción.

Por último, la CAO considera que la estructura de la relación entre IFC y su cliente (conforme se define en el convenio de préstamo) proporcionó escaso apoyo para la solución positiva de las cuestiones relativas a la ND 2 que predominaron en la supervisión del proyecto. En particular, la CAO observa la ausencia de un medio para incorporar en el marco del convenio de préstamo las disposiciones del plan de acción que se elaboró después del compromiso. Asimismo, la CAO observa la falta de un sistema para promover el buen desempeño ambiental y social, que sea más eficaz que la amenaza de IFC de declarar el incumplimiento del convenio de préstamo por parte del cliente; una amenaza que tanto el personal de IFC como sus clientes reconocen que es vacua en circunstancias como las que se describen en este informe. En esas circunstancias, la CAO considera que para promover un mejor desempeño ambiental y social sería útil establecer un sistema de incentivos más graduales.

## Anexo 1: Resumen de los principales resultados

<b><i>Examen ambiental y social</i></b>
El examen ambiental y social previo a la inversión realizado por IFC en relación con las cuestiones laborales no fue proporcional al nivel de riesgos.
El examen ambiental y social realizado por IFC no garantizó que su cliente hubiera llevado a cabo un proceso integrado de evaluación ambiental y social que abarcara “todos los riesgos e impactos ambientales y sociales relevantes del proyecto”, incluidos los temas identificados en la ND 2.
IFC no analizó adecuadamente el “nivel de compromiso y capacidad” de su cliente en relación con el cumplimiento de la ND 2.
IFC no disponía de datos suficientes para respaldar la afirmación contenida en el documento para la Junta de Directores en el sentido de que su cliente cumplía con la ND 2.
En el contexto de la disputa en curso entre la empresa y algunos de sus sindicatos; los grandes riesgos derivados de la gestión de gobierno del país en relación con la libertad de afiliación, y la ausencia de consultas con los sindicatos reclamantes como parte de la preparación del proyecto, hubiera sido congruente con el marco de sostenibilidad de IFC exigir un análisis de diligencia debida más estricto antes del compromiso.
En consonancia con la ND 1, IFC debería haber incluido como condiciones para el compromiso o para el desembolso, requisitos concretos de divulgación de información, y la obligación de concertar un plan de acción para abordar los resultados de la evaluación laboral después de realizar consultas con los trabajadores y sus representantes.
<b><i>Desembolso</i></b>
IFC no prestó la debida consideración a la suficiencia de la evaluación laboral inicial exigida como condición para el desembolso. Como consecuencia de ello, la base de la interacción de IFC con su cliente en torno a las cuestiones relativas a la ND2 se debilitó considerablemente.
Esta situación exacerbó los problemas relacionados con la estructura para la supervisión del proyecto que obedecían a las deficiencias en los términos de referencia de la evaluación laboral y en las condiciones para el desembolso establecidas en el convenio de préstamo.
IFC realizó el desembolso de julio de 2009 sin contar con una base suficiente para cumplir el requisito de la Política de Sostenibilidad que establece que “IFC no financia ninguna actividad comercial nueva de la cual no se espera que cumpla las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo”.
<b><i>Supervisión general</i></b>
El equipo de IFC detectó problemas de cumplimiento y “trabajó con el cliente para restablecer el cumplimiento”, como se establece en la Política de Sostenibilidad.
IFC no “elaboró y retuvo la información necesaria para evaluar la observancia de las Normas de Desempeño por parte de su cliente”, conforme se establece en los ESRP.
IFC, al no contar con información adecuada para evaluar el cumplimiento del cliente, al no tener un grado de influencia eficaz, y al no disponer de las herramientas adecuadas, hizo escasos progresos para abordar las cuestiones que constituían el fundamento de la reclamación presentada por los sindicatos ante la CAO.
<b><i>Divulgación de información y consulta</i></b>
IFC dio cumplimiento a los requisitos de divulgación de información establecidos en la Política sobre Divulgación de Información de 2006.
IFC no supervisó adecuadamente las exigencias de que su cliente: a) divulgara las conclusiones de sus evaluaciones laborales; b) emprendiera “consultas eficaces” como parte de la preparación ya sea de las evaluaciones laborales o de los correspondientes planes de acción, en particular, la exigencia en el sentido

de que las consultas eficaces deberían basarse en la “diseminación previa de [...] las versiones preliminares de los documentos y planes”, o

c) divulgara los planes de acción y las versiones actualizadas del plan de acción, e informara periódicamente sobre los avances con respecto a sus planes de acción.

***Grado en el que las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC respaldan los objetivos de la ND 2***

En la implementación de la ND 2, IFC afrontó limitaciones en tres áreas clave: a) la profundidad de conocimientos y la experiencia sobre asuntos relativos a la ND 2 del personal de IFC dedicado a temas ambientales y sociales; b) la metodología en relación con el examen previo a la inversión de las cuestiones referidas a la ND 2, y c) la influencia, herramientas y recursos para una supervisión eficaz.



## **Anexo 2: Términos de referencia de la investigación de la CAO**

[...]

### **Alcance de la auditoría**

Las auditorías sobre cumplimiento se centran en IFC y en la manera en que la institución ha velado por el desempeño ambiental y social del proyecto en oportunidad de la evaluación inicial y durante la supervisión.

Conforme se establece en el informe de evaluación inicial de la CAO, a través de la auditoría sobre cumplimiento se procurará determinar lo siguiente:

- a) Si IFC ejerció diligencia debida en su examen y supervisión de los riesgos en relación con la ND 2 que entrañaba el proyecto, en particular
  - si el enfoque adoptado por IFC respecto de las cuestiones relativas a la ND 2 durante el proceso de examen ambiental y social fue adecuado al nivel de riesgos y si cumplía con las políticas y procedimientos relevantes;
  - si IFC estaba en condiciones de emitir un juicio fundado sobre la probabilidad de que la inversión cumpliría las exigencias de la ND 2 antes del desembolso, y
  - si el historial de supervisión de IFC constituía una respuesta adecuada y oportuna a las inquietudes específicas planteadas por los sindicatos con respecto al desempeño del cliente en relación con la ND 2.
- b) Si las políticas, procedimientos y estructuras de personal de IFC constituían un marco sólido para la consecución de los objetivos de la ND 2 en sus clientes.

La auditoría también abarca comprender las causas inmediatas y subyacentes de cualquier falta de cumplimiento detectada por la CAO.

### **Criterios, enfoque y cronograma preliminar de la auditoría**

Los criterios de la auditoría son las condiciones establecidas por IFC para su participación e incluyen sus políticas, normas de desempeño, directrices, procedimientos y otros requisitos. Específicamente, incluyen la Política y las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de IFC (2006); las convenciones internacionales de la Organización Mundial del Trabajo y las Naciones Unidas que resulten pertinentes (conforme se establece en la Norma de Desempeño 2) y las disposiciones aplicables de la ley nacional.

En el contexto de esta auditoría de la CAO también se toma nota de la publicación reciente del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013, del Banco Mundial, en cuyo marco se pone de relieve la importancia de los “buenos empleos” en el sector privado como factor que impulsa el desarrollo económico y social. IFC ha definido un “buen empleo” como aquel que refleja los elementos básicos de la ND 2 “y reconoce que la búsqueda del crecimiento económico a través de la creación de empleo y la generación de ingresos debe estar acompañada por la protección de los derechos básicos de los trabajadores”<sup>27</sup>.

En las Directrices Operacionales de la CAO (abril de 2007) se describe el enfoque con respecto a las auditorías y se enuncia la definición del concepto de auditoría sobre cumplimiento adoptada por la CAO (función de cumplimiento) de la siguiente manera:

---

<sup>27</sup> *IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction, 2013* (Estudio sobre el empleo: Evaluación de las contribuciones del sector privado a la creación de empleo y la reducción de la pobreza), página 131.

Una auditoría sobre cumplimiento es un proceso de verificación sistemático y documentado orientado a obtener y evaluar objetivamente un conjunto de pruebas para determinar si las actividades ambientales y sociales, las condiciones, los sistemas de gestión o la información conexas concuerdan con los criterios de auditoría.

La auditoría normalmente se basa en un examen de la documentación, entrevistas, observación de las actividades y las condiciones, u otros medios apropiados. La verificación de pruebas es un aspecto importante del proceso de auditoría.

De acuerdo con el cronograma preliminar, la versión preliminar del informe de la auditoría de la CAO debería estar lista para agosto de 2013. En las Directrices Operacionales de la CAO se establece que la versión preliminar del informe de la auditoría se distribuirá entre los miembros de la administración superior de IFC y a todos los departamentos pertinentes para que examinen los hechos y formulen sus observaciones. Estas deberán presentarse por escrito a la CAO dentro de un plazo de 15 días hábiles desde la fecha en que el documento se entregó a los departamentos. Una vez que haya recibido las observaciones sobre el borrador, la CAO (función de cumplimiento) dará forma final al documento. El informe definitivo será presentado a la administración superior de IFC para que esta emita su respuesta. El informe de la auditoría y la respuesta elaborada por IFC serán transmitidos a la Oficina del Presidente del Grupo Banco Mundial. Una vez que el presidente exprese su satisfacción con la respuesta de la administración superior de IFC, la Oficina del Presidente dará el visto bueno al informe de la auditoría y a la respuesta. Una vez recibido el visto bueno, la CAO (función de cumplimiento) dará a conocer el informe de la auditoría y la respuesta de la administración al Directorio del Grupo Banco Mundial y publicará ambos documentos en el sitio web de la CAO.

De acuerdo con la práctica establecida, la CAO convocará a un panel de auditoría a los efectos de que colabore con ella en esta labor. En el caso concreto de esta auditoría, la CAO considera necesario que el panel de auditoría reúna los siguientes requisitos:

- Gran experiencia respecto de cuestiones relacionadas con las normas laborales y las condiciones de trabajo, en particular en el contexto de las economías emergentes.
- Conocimiento de las Normas de Desempeño de IFC, en particular la ND 2, y de los procedimientos de examen ambiental y social aplicables.
- Experiencia y conocimientos en materia de auditorías sobre cumplimiento.
- Demostrada capacidad para analizar políticas y prácticas y para elaborar propuestas de reformas en contextos institucionales complejos.
- Experiencia respecto del país y/o la región pertinente.