



## **INFORME DE EVALUACIÓN OMBUDSMAN**

**En torno a las preocupaciones de las comunidades y la sociedad civil respecto al  
Proyecto Quellaveco de la IFC (#3823)**

Julio de 2012

*Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman  
para la Corporación Financiera Internacional,  
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones,  
Grupo del Banco Mundial*

[www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS .....	3
1. INTRODUCCIÓN .....	4
2. EL PROYECTO .....	4
3. LA RECLAMACIÓN.....	5
4. PROCESO Y EVALUACIÓN DE LA CAO .....	5
4.1 Decisión de Admisibilidad de la CAO .....	6
4.2 Evaluación por la CAO .....	6
4.3 Resultados de la Evaluación .....	6
5. CONCLUSIONES Y SIGUIENTES PASOS.....	9
APÉNDICE 1 .....	10

## **LISTA DE SIGLAS**

CAO	Asesor en Cumplimiento Ombudsman
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

## 1. INTRODUCCIÓN

La Oficina del Asesor en Cumplimiento / Ombudsman (CAO) es el mecanismo de recurso independiente de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del Grupo del Banco Mundial. La CAO se reporta directamente al Presidente del Grupo del Banco Mundial. Su mandato es el de abordar de manera justa, objetiva y constructiva las reclamaciones presentadas por personas afectadas por los proyectos apoyados por la IFC o MIGA, así como realzar los resultados sociales y ambientales de dichos proyectos.

El objetivo de la evaluación de la CAO es el de: (1) aclarar los temas y las preocupaciones planteados en la reclamación; (2) recopilar información sobre la forma como perciben la situación las otras partes interesadas pertinentes; y (3) ayudar a las partes interesadas a comprender y determinar si es posible una solución cooperativa mediante un proceso facilitado por la función de Ombudsman de la CAO, o si el caso debe ser atendido a través de la función de Cumplimiento de la CAO.

El presente informe constituye un resumen de la evaluación realizada por la función de Ombudsman de la CAO, y es un registro de las perspectivas escuchadas por el equipo de la CAO. *Este informe no emite ningún juicio sobre los méritos de la reclamación ni de los asuntos planteados en la misma.*

En el Apéndice 1 se presenta el proceso de los pasos que toma la CAO en respuesta a una reclamación.

## 2. EL PROYECTO

Quellaveco, actualmente en su etapa de factibilidad, es un proyecto minero de cobre a gran escala ubicado en la Región de Moquegua en el sudeste de Perú. Fue nacionalizado en los años '60 y después privatizado en el año 1992. En 1993, la Junta de la IFC aprobó una inversión de capital en *Anglo American Quellaveco* (la Empresa), la cual consistió en una participación del 20 por ciento para la adquisición de la empresa, más un programa piloto de factibilidad en dos fases para evaluar la tecnología, a fin de confirmar la viabilidad comercial y del proceso. En los 90s y la primera década de los 2000, la posición accionarial de la IFC cambió levemente. En el año 2010, la IFC mantenía una participación del 18,1 por ciento del capital, y a inicios del 2012 comenzó un proceso para vender sus acciones. La venta de la totalidad de las acciones de la IFC a una subsidiaria indirecta y de propiedad absoluta de *Mitsubishi Corporation*, se concluyó formalmente en febrero del 2012. Las acciones restantes son de propiedad de *Anglo American Plc*.

La reserva actual de cobre en Quellaveco es de aproximadamente 10 millones de toneladas (de contenido metálico), con una vida útil inicial de 28 años. La producción inicial es de aproximadamente 225,000 toneladas por año. La empresa tiene la meta de iniciar la explotación en el año 2016.<sup>1</sup>

El proyecto inicial es anterior a las Políticas de Salvaguarda de la IFC de 1998. En el año 1989, la IFC elaboró su primer procedimiento formal de análisis ambiental de los proyectos, utilizando las Directrices del Banco Mundial de 1988 para la evaluación de las medidas de prevención y control de la contaminación para proyectos específicos. Dicho procedimiento entró en vigencia a partir de marzo de 1990.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2012/html/0000014055.html> (acceso el 6 de junio de 2012).

<sup>2</sup> [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/90f2d88046b63bdaa9f7abb254bfb7d4/IFC\\_Third\\_Year\\_Report\\_PS\\_DP\\_.pdf?MOD=AJPERES](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/90f2d88046b63bdaa9f7abb254bfb7d4/IFC_Third_Year_Report_PS_DP_.pdf?MOD=AJPERES) (acceso el 6 de junio de 2012)

En el cuadro a continuación consta la ubicación del proyecto:<sup>3</sup>

### Ubicación del Proyecto de la Mina de Cobre Quellaveco



### 3. LA RECLAMACIÓN

En el mes de noviembre del año 2011, la CAO recibió de la *Asociación Civil Labor*, una ONG ambiental de Perú, una reclamación en la que se planteaban preocupaciones respecto a los impactos anticipados de la mina en la población local y su entorno. La CAO solicitó documentación de la participación de los grupos afectados por el proyecto, ante lo cual la *Junta de Agua de Moquegua* y el *Frente Unificado de Defensa de los Intereses del Distrito de Torata* enviaron cartas en marzo de 2012 (véase además la sección 4.1 “Decisión de Admisibilidad de la CAO” a continuación).

Los reclamantes citaron las siguientes preocupaciones sociales y ambientales respecto a las operaciones de Quellaveco, entre otros asuntos:

- Preocupaciones por la escasez del agua, la degradación de su calidad y una mayor competencia por los recursos hídricos en una zona árida;
- Impacto ambiental de los vertidos tóxicos y su impacto en la salud de las comunidades;
- Preocupaciones por la adquisición de tierras sin el consentimiento de los propietarios de las mismas;
- La debida diligencia de la IFC, particularmente respecto al análisis de la calidad y la transparencia del proceso del Estudio de Impacto Ambientales (EIA), la consulta con las comunidades y la divulgación de información.

<sup>3</sup> <http://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2012/html/0000014055.html> (acceso el 6 de junio de 2012)

## **4. PROCESO Y EVALUACIÓN DE LA CAO**

### **4.1 Decisión de Admisibilidad de la CAO**

La CAO determina la admisibilidad de una reclamación cuando cumple con los tres siguientes criterios:

1. Se refiere a un proyecto en el que participan la IFC / MIGA o que éstas están considerando activamente.
2. Los problemas planteados en la reclamación corresponden al mandato de la CAO de tratar las repercusiones ambientales y sociales de las inversiones de la IFC / MIGA.
3. El denunciante (o quienes el mismo esté facultado para representar) podría verse afectado si se produjeran las repercusiones sociales o ambientales planteadas en la reclamación.

Cuando la reclamación fue recibida y analizada por primera vez en noviembre de 2011, parecía cumplir con los tres criterios de admisibilidad de la CAO. La CAO buscó documentación adicional para verificar la participación de grupos afectados locales, a fin de confirmar la admisibilidad a la luz del tercer criterio. Una vez recibida y analizada dicha documentación adicional, la CAO determinó el 22 de marzo de 2012 la admisibilidad de la reclamación para su evaluación. En ese momento, la CAO aceptó formalmente la reclamación, informó a las partes interesadas e inició su proceso de evaluación.

Hasta completarse esta determinación de admisibilidad por parte de la CAO, la IFC ya había realizado la desinversión del proyecto. No obstante, en vista de que la reclamación fue presentada en noviembre de 2011, la CAO procedió a efectuar una evaluación siguiendo la práctica establecida y de acuerdo con sus Directrices Operacionales. Durante su evaluación, la CAO analizó con las partes las implicaciones de la salida del proyecto por parte de la IFC.

### **4.2 Evaluación por la CAO**

La evaluación de la reclamación de Quellaveco por parte de la CAO consistió de:

- Un análisis de la documentación del proyecto;
- Reuniones con el equipo de la IFC;
- Entrevistas con la ONG que presentó la reclamación y con los dos grupos de comunitarios afectados;
- Conversaciones con representantes de la empresa y de la *Mitsubishi Corporation*.

### **4.3 Resultados de la Evaluación**

#### *Proceso de Diálogo Iniciado por el Gobierno*

En marzo de 2011, el gobierno regional de Moquegua inició una mesa de diálogo que consistía de 27 actores locales, entre ellos representantes de la empresa, organizaciones de la sociedad civil, representantes gubernamentales a nivel central, regional, municipal, y distrital, y representantes de las siguientes comunidades: Tumulaca, Pocata, Coscore y Tala. Funcionarios locales de otras comunidades cercanas se negaron a participar en el proceso de diálogo.

En junio de 2011, la mesa de diálogo se amplió cuando otras partes interesadas propusieron analizar temas más amplios de la minería en la zona, mientras seguían priorizando a

Quellaveco como el primer proyecto a ser analizado. También en junio, la mesa de diálogo finalizó las normas de procedimiento para orientar el proceso. En diciembre de 2011, otras partes interesadas comenzaron a protestar contra el proyecto y la mesa de diálogo, citando preocupaciones sobre la representación.

El 2 de marzo de 2012, la Comisión de Medio Ambiente formada al interior de la mesa de diálogo, llegó a un acuerdo sobre las alternativas respecto al cierre de la mina y su remediación tras 35 años de las operaciones mineras propuestas para Quellaveco. Las partes acordaron que, con el cierre de la mina, dos tercios del material estéril serían devueltos al tajo abierto,<sup>4</sup> a fin de remediar parcialmente el paisaje y disminuir el riesgo de contaminación del agua, y que el Río Asana sería desviado nuevamente hacia su lecho original.<sup>5</sup>

Igualmente, la Comisión de Recurso Hídrico de la mesa de diálogo reportó avances, entre ellos se acordó contratar un consultor para efectuar una revisión del estudio hidrogeológico del tajo abierto. Se está viendo la forma de contratar los servicios de un consultor para realizar dicho estudio, entre ellos la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y un consultor particular. También se ha creado una tercera Comisión sobre Responsabilidad Social. Hasta julio del 2012, este proceso continúa bajo la facilitación del gobierno.<sup>6</sup>

### Resumen de Preocupaciones y Perspectivas

Las siguientes preocupaciones fueron expresadas por representantes de los grupos comunitarios afectados:

- El impacto de la construcción y operación de la mina sobre la **calidad del agua** de los ríos y otras fuentes locales. Se percibe como problemática la ubicación del proyecto a la cabecera de ríos importantes de la cuenca hidrológica, ya que las comunidades corriente abajo utilizan esos recursos hídricos para el consumo humano y aprovechamiento agrícola.
- La **cantidad de agua** requerida para las operaciones mineras. Las zonas próximas a la mina son áridas, y las aguas freáticas y superficiales que utilizará la empresa son aprovechadas también por las comunidades en las cercanías y aguas abajo, incluidos productores agrícolas que requieren del agua para riego.

Los reclamantes reconocen que se ha modificado el diseño original del proyecto en respuesta a las críticas de las partes afectadas, pero expresan la preocupación de que estos cambios podrían ocasionar una carencia de agua en otras partes. Algunas de las partes interesadas han sugerido que la empresa no utilice agua dulce, sino agua de mar desalinizada, a fin de evitar los impactos en las fuentes locales de agua.

- La divulgación de un **EIA** por parte de la empresa en el año 2000 y su posterior aprobación gubernamental sin el consentimiento de varias de las poblaciones afectadas. Aunque se está revisando el EIA del 2000, los reclamantes alegan que no han podido ver ni comentar el nuevo EIA.

---

<sup>4</sup> [http://regionmoquegua.gob.pe/archivos/act\\_013\\_2012\\_mesa.pdf](http://regionmoquegua.gob.pe/archivos/act_013_2012_mesa.pdf) (acceso el 6 de junio de 2012)

<sup>5</sup> <http://www.larepublica.pe/02-03-2012/quellaveco-encapsulara-en-tajo-material-esteril-de-mina> (acceso el 6 de junio de 2012)

<sup>6</sup> Para más detalles sobre la mesa de diálogo iniciada por el gobierno, ver <http://regionmoquegua.gob.pe/web13/index.php/lateral/contenido/mesadedialogo.html> (acceso el 6 de junio de 2012)

- Eliminación inadecuada de los **desmontes** de la mina, lo cual plantearía un riesgo ambiental y de salud para las comunidades locales, tanto durante las operaciones mineras como después del cierre de la mina.
- Un **diseño de proyecto** que generaría riesgos sociales y ambientales: efectos negativos en el paisaje y un mayor riesgo de contaminación de los ríos debido a la desviación del Río Asana en el sitio de la mina a través de un túnel, así como el riesgo de contaminación de aguas y suelos debido a la creación de un lago artificial como depósito de material mineralizada en el lecho artificial del río.
- La calidad del **involucramiento comunitario** por parte de la empresa en la zona desde el inicio del proyecto, que no se considera suficientemente sistemática ni incluyente, ni tampoco arroja información adecuada y accesible sobre los posibles impactos.
- Una falta de **apoyo al proyecto desde las comunidades locales**, que el *Frente* acota se constata en una encuesta del distrito Torata en noviembre del 2011, en la cual el 81 por ciento de los encuestados se expresaron en contra de la ubicación de la mina en su zona.
- **Reivindicaciones de tierras** pendientes en los sitios del proyecto, en el sentido de que algunos de los terrenos donde se ha de ubicar el proyecto son privados.
- Inquietudes respecto a la representatividad de los intereses locales en la **mesa de diálogo iniciada por el gobierno**, y la impresión de que el proceso sea dominado por participantes que se beneficiarán del proyecto, por lo que se des-enfatizan los posibles impactos negativos de la mina.

*Punto de Vista de la Empresa:*

Mediante correspondencia y diálogos con la CAO, la empresa expuso su perspectiva:

- Compromiso con el diálogo establecido: Mediante el diálogo, la empresa ha confirmado su compromiso con el involucramiento de los actores locales afectados. Como muestra del compromiso de la empresa, la gerencia señala la decisión, tomada a fines del año 2010, de suspender el avance del proyecto para sumarse al diálogo y tratar las preocupaciones locales. Observan que el actual proceso de diálogo, convocado por el gobierno local, ha avanzado bastante con 14 reuniones plenarias desde marzo de 2011.
- Resultados del Diálogo: Desde la óptica de la empresa, las negociaciones han llegado a la resolución sustantiva de muchos de los problemas planteados en las reclamaciones ante la CAO, y la empresa ha aceptado realizar cambios estructurales en el diseño del proyecto, tales como los planes para el cierre de la mina y mayores inversiones en infraestructura hídrica. La administración de la empresa considera que los problemas sociales y comunitarios también serán tratados de manera constructiva mediante el proceso de diálogo, siguiendo los avances en los asuntos ambientales e hídricos.
- Voluntad de participar y hacer aportes positivos: La empresa considera que ha tomado muchos pasos positivos y proactivos hacia el involucrarse con las comunidades locales y comprender sus necesidades y preocupaciones. La gerencia de la empresa señala importantes inversiones en programas y acciones de apoyo comunitario, orientados a generar beneficios y oportunidades para la población local. La empresa espera que mediante el diálogo actual, las partes podrán identificar e implementar otras maneras en las que la empresa podrá aportar al desarrollo de la zona.

- Reconocimiento de la oposición local: La empresa reconoce que existen partes interesadas que han expresado una fuerte oposición al proyecto, pero considera que representan una voz minoritaria al asumir una posición principalmente ideológica contra la mina.

## **5. CONCLUSIONES Y SIGUIENTES PASOS**

La CAO tiene entendido que los reclamantes locales, aunque dispuestos a reunirse con la empresa para un intercambio inicial convocado por la CAO, no esperaban ver resueltas sus preocupaciones en esta reunión, sino que querían aprovechar la oportunidad para explicarle a la empresa por qué perciben al proyecto como carente de viabilidad social y ambiental. Desde entonces, algunos reclamantes han expresado interés en tener una interacción más a fondo con la empresa.

La empresa observa que, dada la salida de la IFC del proyecto y la presencia de un proceso de diálogo convocado por el gobierno local en curso, que se encuentra tratando muchos de los problemas planteados en la reclamación ante la CAO, la empresa prefiere continuar trabajando a través del proceso de diálogo existente en vez de involucrarle a la CAO en un proceso de resolución de disputas.

En vista de estas perspectivas y la naturaleza voluntaria del proceso de resolución de disputas de la CAO, en su función de Ombudsman, concluye que la presente reclamación no se presta para su resolución mediante un proceso cooperativo convocado por esta Oficina.

En junio de 2012, de conformidad con las Directrices Operacionales de la CAO, la función Ombudsman de la CAO dio por terminada su participación en el caso y refirió la reclamación a la función de Cumplimiento para una evaluación inicial de la debida diligencia social y ambiental por parte de la IFC. Mediante esta evaluación se determinará si el caso amerita una auditoría de la IFC para asegurar al Presidente del Grupo del Banco Mundial y al público de que la IFC ha cumplido con las respectivas políticas social y ambiental en relación con este proyecto.

## Apéndice 1:

En cuanto a las Directrices Operacionales de la CAO,<sup>7</sup> normalmente se tomarían los siguientes pasos en respuesta a una reclamación recibida:

Paso 1: Acuse de recibo de la reclamación

Paso 2: Admisibilidad: Determinación de la admisibilidad de la reclamación para que sea evaluada bajo el mandato de la CAO (no más de 15 días laborables)

Paso 3: Evaluación Ombudsman: Evaluación de la situación y apoyo a las partes para comprender y determinar si es posible una solución cooperativa mediante un proceso facilitado por la función de Ombudsman de la CAO, o si el caso debe ser transferido a CAO Cumplimiento para su análisis del desempeño social y ambiental por parte de la IFC / MIGA. El plazo máximo para la evaluación es de 120 días laborables.

Paso 4: Facilitación del acuerdo final: Cuando las partes están dispuestas a participar en un proceso de Ombudsman de la CAO, esta fase supone la iniciación de un proceso de resolución de disputas (normalmente basado en –o iniciado por– un Memorando de Entendimiento y/o unas normas de procedimiento convenidas entre las partes), mediante la facilitación / mediación, la **investigación conjunta de los hechos**, u otro proceso consensuado de resolución, resultando en un acuerdo final u otro objetivo apropiado de común acuerdo. El principal objetivo de esta resolución de disputas, será el de tratar los problemas planteados en la reclamación, así como cualquier otro problema relevante a la reclamación e identificado durante el proceso de evaluación o resolución de disputas, de una manera que resulte aceptable para las partes afectadas.

O

Evaluación / Auditoría de Cumplimiento: Si la reclamación es transferida para una revisión de cumplimiento a CAO Cumplimiento, ésta iniciará una evaluación de la debida diligencia social y ambiental de la IFC / MIGA en relación con el proyecto en cuestión, a fin de determinar si se amerita o no una auditoría de cumplimiento respecto a la intervención de la IFC / MIGA en el mismo. El plazo máximo para el proceso de la evaluación de cumplimiento es de 45 días laborables.

Paso 5: Monitoreo y seguimiento

Paso 6: Conclusión / Cierre del caso

---

<sup>7</sup> Para mayores informes sobre el rol y trabajo de la CAO, puede referirse a las Directrices Operacionales completas en <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/index.html>