



INFORME DE MONITOREO DE CUMPLIMIENTO

Inversión de la IFC en Quellaveco, Perú

Proyecto Núm. 3823

Reclamo 01

Monitoreo de la respuesta de la IFC a Investigación de la CAO sobre la Inversión de la IFC en Minera Quellaveco S.A., Perú

21 de marzo de 2017
Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)

Acerca de la CAO

La misión de la CAO es servir como un mecanismo de recursos independiente, justo, confiable y efectivo, y mejorar la responsabilidad ambiental y social de la IFC y del MIGA.

La CAO (Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman) es un espacio independiente que reporta en forma directa al Presidente del Grupo del Banco Mundial. LA CAO revisa reclamos de comunidades afectadas por proyectos de desarrollo encarados por los dos miembros del sector privado del Grupo del Banco Mundial, la Corporación Internacional Financiera (International Finance Corporation, IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA).

Para más información acerca de la CAO, visite www.cao-ombudsman.org

Índice

Presentación.....	4
Antecedentes.....	4
Respuesta de la IFC a la investigación	5
Observaciones del Monitoreo de la CAO (septiembre de 2015 a febrero de 2017)	5
Acciones a nivel del proyecto	5
Acciones a nivel de políticas, procedimientos, prácticas o conocimientos de la IFC	6
Conclusión	8
Anexo 1 – Resumen de las principales observaciones de la investigación.....	10

Presentación

La función de cumplimiento de la CAO supervisa las investigaciones del desempeño ambiental y social (AyS) de IFC/MIGA con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los requisitos relevantes y mejorar el desempeño AyS de las instituciones.

Luego de una investigación de cumplimiento de la CAO, la CAO monitorea las acciones realizadas por IFC/MIGA hasta que dichas acciones aseguran a la CAO que se están teniendo en cuenta sus observaciones en cuanto al cumplimiento.

El monitoreo de la CAO analiza la respuesta por parte de IFC/MIGA a una investigación de cumplimiento en dos niveles:

- Primero, la CAO considera las acciones realizadas o propuestas por IFC/MIGA que responden a las observaciones de la CAO a nivel del proyecto.
- Segundo, la CAO considera las acciones realizadas o propuestas por IFC/MIGA que responden a las observaciones de la CAO a nivel de las políticas, procedimientos, prácticas o conocimiento de IFC/MIGA.

El primer nivel de análisis está diseñado para asegurar que se abordan las cuestiones planteadas por la CAO a nivel del proyecto. El segundo nivel está diseñado para documentar el progreso en el abordaje de IFC/MIGA para identificar y gestionar los riesgos AyS.

Este es el segundo informe de monitoreo de la CAO que documenta la evaluación de la CAO sobre la respuesta de la IFC a su investigación sobre la inversión de la IFC en Minera Quellaveco S.A. ("la investigación de cumplimiento")¹. En octubre de 2015, se publicó un primer informe de monitoreo que cubrió la respuesta de la IFC durante el período entre agosto de 2014 a agosto de 2015².

Este informe documenta la respuesta de la IFC a la investigación de cumplimiento en el período entre septiembre de 2015 a febrero de 2017.

Antecedentes

La investigación de cumplimiento se relaciona con la inversión de la IFC en Minera Quellaveco S.A. ("el cliente"), una concesión minera localizada en Perú en la región de Moquegua. En abril de 1993, la Junta de la IFC aprobó una inversión de US\$6 millones para adquirir una inversión del 20% de acciones del cliente. Entre 1996 y 2011, la IFC participó en diversas cuestiones de derechos, y dio US\$54 millones en capital adicional a la compañía para que continúe sus actividades de desarrollo. En febrero de 2012, la IFC vendió todas sus acciones de la Compañía.

El proceso de cumplimiento se inició a partir de un reclamo presentado en noviembre de 2011 por la *Asociación Civil Labor*, una ONG ambiental local de Perú, que planteaba preocupaciones relacionadas con los impactos reales y anticipados del proyecto de Quellaveco sobre la población local y el ambiente. Las cuestiones planteadas en el reclamo son en resumidas cuentas problemas vinculados con los recursos de agua, contaminación, reclamos de tierras y la adecuada participación comunitaria para la preparación de una Evaluación Ambiental de Impacto (EAI).

¹ La investigación de la CAO, la respuesta de la IFC a la investigación y el material vinculado están disponibles en el sitio web de la CAO. Ver <http://goo.gl/QCyeiB>.

² Informe de monitoreo de la CAO sobre la respuesta de la IFC a la investigación de la CAO sobre la inversión de la IFC en Minera Quellaveco S.A., Perú, octubre de 2015. Ver <https://goo.gl/UfDJow>.

La investigación de cumplimiento se dio a conocer en agosto de 2014. El Anexo 1 incluye un resumen de los resultados presentados en agosto de 2014.

Respuesta de la IFC a la investigación

En agosto de 2014, se dio a conocer una respuesta de la gerencia de la IFC junto con el informe de la investigación³.

A nivel del proyecto, la respuesta de la IFC señala que la IFC se ha retirado de Quellaveco luego de 19 años en los que la IFC apoyó las actividades de exploración del proyecto, informes de viabilidad e iniciativas de gestión ambiental y social. La IFC enfatiza que durante su participación en el proyecto, las actividades AyS de la IFC se centraron en (a) los impactos reales en el lugar por trabajos de exploración y viabilidad, y (b) los potenciales impactos del proyecto, si algún día se construyera. De acuerdo con la IFC, Quellaveco realizaba sus actividades diarias correctamente.

La IFC enfatiza que no tenía una inversión activa en el proyecto y considera que la propiedad del proyecto ha pasado a dos respetados patrocinantes, por lo que la IFC confiaba en que el proyecto se realizaría con una gestión de AyS adecuada.

La respuesta de la IFC señala que los comentarios de la CAO sobre las prácticas generales de inversión de la IFC serían tomadas en cuenta por la gerencia de la IFC a medida que la institución continúa mejorando sus prácticas de inversión. La respuesta de la IFC reconoce las conclusiones de la CAO sobre políticas operacionales más amplias vinculadas con, entre otras cosas, inversiones anticipadas de capital, categorización AyS, concesión de derechos y políticas de desinversión. A través de su respuesta, la IFC se comprometió a continuar dialogando sobre el tema con la CAO.

Observaciones del Monitoreo de la CAO (septiembre de 2015 a febrero de 2017)

Acciones a nivel del proyecto

Tal como ocurrió con el monitoreo de la CAO de octubre de 2015, la IFC no reportó ninguna acción que aborde las conclusiones de la CAO a nivel del proyecto durante el período cubierto por este informe de monitoreo.

En 2015, la IFC reportó a la CAO que la principal razón por la que se decidió no conversar sobre las observaciones con el cliente es que está en desacuerdo con las observaciones de la CAO a nivel del proyecto, y que la IFC concluyó su participación en el proyecto en el 2012. La IFC reportó que, en este caso, no consideraba que fuera productivo volver a vincularse con los propietarios del proyecto con respecto a estas cuestiones.

³ Respuesta de la IFC al informe de la investigación de cumplimiento de la CAO sobre la inversión de la IFC en Minera Quellaveco, Perú. Ver <http://goo.gl/TetWDL>.

Acciones a nivel de políticas, procedimientos, prácticas o conocimientos de la IFC

La IFC reportó a la CAO los pasos que se están dando para abordar las conclusiones de la investigación a nivel de políticas, procedimientos, prácticas o conocimientos.

Ello incluye conclusiones con relación a:

- El abordaje de la IFC sobre la **categorización** de proyectos de minería de capital anticipado
- Procedimientos de la IFC para brindar **financiamiento adicional**.
- Procedimientos de toma de decisión de la IFC **sobre la desinversión y consideraciones AyS**.

En julio de 2016, la IFC reportó a la CAO que había incorporado un nuevo procedimiento de sus Procedimientos de Examen Ambiental y Social (PEAS), estableciendo procesos para la evaluación AyS y la supervisión de las inversiones de la IFC en proyectos graduales de inversión de desarrollo ("PEAS 13"). La CAO reconoce el desarrollo de este procedimiento que fue finalizado y publicado en el sitio web de la IFC en octubre de 2016⁴. Las observaciones del monitoreo de la CAO con respecto al PEAS 13 se desarrollan más abajo en relación con las conclusiones de la investigación de Quellaveco.

Abordaje de la IFC sobre la categorización de inversiones de proyectos de capital anticipado en minería

Conclusión de la investigación de la CAO

La IFC asigna una categorización A, B o C al proyecto según el potencial riesgo AyS. La investigación de la CAO determinó que la inversión de Quellaveco de la IFC debía haber sido categorizada A desde un comienzo, dada (a) la magnitud de los potenciales impactos de la mina propuesta, (b) la visión de la IFC de que había una gran posibilidad de avanzar en el desarrollo y (c) los potenciales riesgos e impactos AyS del Proyecto en la fase de predesarrollo, en particular los potenciales impactos sobre la población nativa.

Acciones de la IFC en respuesta a las conclusiones

En 2015, la IFC reportó ante la CAO que estaba manteniendo conversaciones en su equipo sobre la categorización y recategorización de los proyectos.

La cuestión de la categorización se aborda en el PEAS 13 de la IFC presentado en octubre de 2016. El PEAS 13 destaca que en la etapa previa a la inversión, el equipo de la IFC debería tener conciencia de potenciales impactos futuros en caso de que se desarrollara el proyecto y que dicha categorización debía considerar la potencial velocidad de posible desarrollo (párrafo 2.1). El PEAS 13 también hace referencia a la Política de Sustentabilidad Ambiental y Social (2012) de la IFC que determina que cuando "la IFC invierta en una actividad comercial en la fase previa al desarrollo, la IFC determinará la categoría sobre la base de los riesgos propios del sector particular y el contexto comercial de la actividad" (párrafo 43).

Al mismo tiempo, sin embargo, el PEAS 13 declara que las incertidumbres inherentes sobre si un desarrollo en una etapa tardía provocará impactos, que forma tomarán y la naturaleza de cualquier impacto asociado, implican que los potenciales impactos del desarrollo del proyecto no se revisen o sean abordados en detalle. El PEAS 13 también afirma que los riesgos e impactos de las inversiones en etapa temprana típicamente se limitan y se mitigan rápidamente o revierten, y que, por lo tanto, estas son inversiones de categoría B (párrafo 2.1). Por último, el

⁴ Procedimientos de Examen Ambiental y Social de la IFC (2016). Ver <https://goo.gl/suULxG>.

PEAS 13 establece que la recategorización del Proyecto podría considerarse si los riesgos e impactos AyS cambian de manera significativa a medida que avanza el proyecto.

Procedimientos de la IFC para brindar financiamiento adicional.

Conclusión de la investigación de la CAO

Además de una inversión inicial de US\$6 millones en 1993, la IFC aportó otros US\$54 millones al proyecto a través de emisiones de derechos entre 1996 y 2011. La investigación de la CAO determinó que la IFC cumplió con los procedimientos existentes de participación en emisiones de derechos de la Compañía. Al mismo tiempo, la CAO destacó que los procedimientos carecían de la exigencia de que la IFC revisara los riesgos AyS antes de participar en una emisión de derechos. En este contexto, la CAO destacó que para armonizar los procedimientos para participar en cuestiones de derechos con objetivos de niveles más elevados en cuanto a las Políticas de Sustentabilidad, la IFC debería asegurar que se requiera la apropiada consideración del actual estado de las obligaciones y el cumplimiento AyS del cliente antes de proceder a emitir derechos.

Acciones de la IFC en respuesta a las conclusiones

En el año 2015, la IFC informó a la CAO que se había redactado una propuesta de abordaje para tratar cuestiones de derechos e inversiones similares de títulos relacionados. Esta emisión fue resaltada nuevamente en el PEAS 13, que declara que "se requiere lineamientos para los especialistas en dichos mecanismos financieros a su debido tiempo" (párrafo 2.3).

Al momento de redactarse este documento, la IFC informó a la CAO que se recibieron las aprobaciones internas para las actualizaciones de los procedimientos operativos, sistemas y PEAS de la IFC con relación a la revisión AyS en el procesamiento de financiamiento adicional.

Proceso de toma de decisión de la IFC y consideraciones AyS sobre desinversión

Conclusión de la investigación de la CAO

La investigación de la CAO no encontró indicios de que el personal de inversión de la IFC hubiera discutido la desinversión con personal AyS de la IFC antes de la desinversión, ni que en modo alguno haya considerado cuestiones AyS al tomar la decisión de desinvertir. En este contexto, la CAO señala que estaría en línea con los Estándares Operativos de la IFC y los compromisos más amplios de la IFC en materia de sustentabilidad AyS que las consideraciones AyS se estructuraran en el proceso de toma de decisiones de la IFC para ventas de capital.

Acciones de la IFC en respuesta a las conclusiones

La IFC no informó acciones que aborden las observaciones de la CAO sobre la desinversión. Esta cuestión no es abordada por el PEAS 13.

Conclusión

A nivel de las políticas y procedimientos, la CAO reconoce que el PEAS 13 brinda un lineamiento importante al equipo de la IFC con relación a los procesos AyS para proyectos de desarrollo en fases. El PEAS 13 es relevante frente al tipo de inversión considerada en la investigación de Quellaveco, sin embargo, no representa una respuesta que aborde todas las conclusiones de la CAO a nivel de las políticas, procedimientos y conocimiento.

La investigación de la CAO determinó tres áreas en las que se necesitaban lineamientos para las políticas:

- (a) Categorización AyS;
- (b) Consideración de cuestiones AyS y temas de derechos, y
- (c) Consideración de cuestiones AyS sobre desinversión.

De estas cuestiones, el punto (a) es parcialmente abordado por el PEAS 13. En particular, la CAO celebra el reconocimiento del PEAS 13 de que la categorización AyS de un proyecto en fases deba considerar potenciales impactos futuros si se desarrolla el proyecto, además de la velocidad posible de desarrollo. La CAO celebra la disposición de que puede considerarse una recategorización de proyecto si los riesgos e impactos AyS cambian de manera significativa al avanzar el proyecto.

Las generalizaciones en cuanto a que el desarrollo de inversiones en fases usualmente son categoría B, sin embargo, presentan el riesgo de minimizar importantes impactos potenciales AyS, tanto durante la fase de desarrollo como la de operación, en particular en lugares donde hay ecosistemas o estructuras sociales sensibles. La CAO destaca además que el PEAS 13 puede acotar la aplicación del actual PEAS 2 (2013) sobre categorización de proyecto. El PEAS 2 determina que "donde haya activos físicos que todavía deban identificarse, pero el plan comercial del patrocinante y la estrategia de inversión indiquen una gran posibilidad de que se desarrollen o adquieran proyectos de alto riesgo, el proyecto se categorizará como A". El PEAS 2 además indica que "...si se espera que sean inversiones en sectores con un alto riesgo inherente, ubicadas en áreas geográficamente sensibles, serán categorizadas como A".

En este contexto, la CAO señala ejemplos de buenas prácticas internacionales en el sector que requieren evaluación y mitigación, caso por caso, de los impactos AyS de las actividades de exploración minera⁵.

Si bien la IFC ha presentado aprobaciones internas y conversaciones en relación con sus procedimientos para brindar financiamiento adicional, a la fecha de preparación de este informe, todavía no se había elaborado una política o procedimiento para abordar el problema (b) antes mencionado.

El problema (c) antes mencionado casi no ha sido abordado.

La IFC no ha reportado ninguna acción a nivel proyecto en respuesta a las conclusiones de la CAO, ni ha informado consultas con los reclamantes de Quellaveco.

En términos generales, la CAO considera que la respuesta de la IFC no ha abordado de manera significativa las conclusiones de la investigación. Sin embargo, la CAO ha decidido dejar de monitorear esta investigación considerando el tiempo que ha transcurrido desde la desinversión de la IFC en el proyecto, y la decisión de la IFC de no involucrarse en una

⁵ Por ejemplo: Asociación de Prospectores y Desarrolladores de Canadá (Prospectors & Developers Association of Canada, PDAC), e3 Plus: A Framework for Responsible Exploration, Excellence in Environmental Stewardship Toolkit (EES), Marzo de 2009. <https://goo.gl/yzgmoY>.

respuesta a nivel proyecto con su excliente o las comunidades afectadas. Las conclusiones de la investigación de la CAO que requieren una respuesta a nivel de políticas, procedimientos y prácticas de la IFC pueden ser abordadas a través del continuo trabajo de la CAO de cumplimiento y asesoramiento.

Anexo 1 – Resumen de las principales observaciones de la investigación

General
La ausencia de requisitos AyS en el Acuerdo de Accionistas para Quellaveco de IFC dejó una brecha considerable en términos de las obligaciones AyS de la Compañía. Esto dificultó la efectiva supervisión AyS.
No obstante, la IFC supervisó el Proyecto con respecto a los estándares y políticas AyS en desarrollo de la IFC. Esta fue una buena práctica.
Si bien las preocupaciones de los Reclamantes no se habían resuelto al momento de desinversión de la IFC, la CAO determina que el involucramiento de la IFC con la Compañía con respecto a las cuestiones AyS fue, en términos generales, adecuada al nivel de desarrollo del Proyecto.
Sin embargo, los problemas AyS claves identificados por la IFC en la supervisión del proyecto no se plasmaron en planes de acción correctivos. Habría sido de especial importancia acordar con respecto a los planes de acción correctivos vinculados con (a) actividades de reasentamiento (que la IFC señaló que estaban en marcha antes del desarrollo de estudios y planes requeridos por los estándares AyS de la IFC); (b) el impacto de la adquisición de tierras sobre las poblaciones nativas; (c) problemas relacionados con la participación de las partes interesadas, y (d) los elementos más técnicos del diseño del proyecto y evaluación del impacto que se discuten en la documentación de supervisión de los años 2007 y 2010 de la IFC.
La información presentada por la IFC a su junta directiva con relación a este proyecto estaba incompleta, en especial en lo que concierne a los estándares AyS aplicados al Proyecto y su nivel de cumplimiento AyS.
Categorización AyS
La inversión de la IFC en Quellaveco debía haber sido categorizada A desde un comienzo, dada (a) la magnitud de los potenciales impactos de la mina propuesta, (b) la visión de la IFC de que había una gran posibilidad de avanzar en el desarrollo, y (c) los potenciales riesgos e impactos AyS del Proyecto en la fase de predesarrollo, en particular los potenciales impactos sobre la población nativa.
La decisión sobre si un proyecto de minería de capital anticipado debe categorizarse A o B debe ser determinada de acuerdo con un análisis caso por caso, tomando en cuenta los potenciales impactos AyS del Proyecto (inmediatos y a largo plazo), además de su probabilidad de desarrollo.
Consideraciones AyS sobre la Participación en Cuestiones de Derechos
La IFC cumplió con los procedimientos existentes para participar en cuestiones de derechos en Quellaveco
Los procedimientos de la IFC aplicados en el procesamiento de cuestiones de derechos en Quellaveco no están alineados con el compromiso de la IFC de hacer que los clientes gestionen los riesgos AyS de acuerdo con los Estándares de Desempeño tal como se detalla en la Política de Sustentabilidad (2006).
Los procedimientos de la IFC con relación a procesamiento de temas de derecho no están alineados con el párrafo 17 de la Política de Sustentabilidad (2006), que implica la necesidad de analizar todo financiamiento adicional en términos de si implica “nueva actividad comercial”, y, de ser así, aplicar los Estándares de Desempeño a dicha inversión.
Consideraciones AyS sobre desinversión
La IFC no consideró de manera adecuada si el objetivo de la inversión había sido “sustancialmente logrado” en el contexto de su decisión de desinversión. En circunstancias en las que la adicionalidad de la IFC se enmarca en términos de problemas AyS (como ocurrió en relación con Quellaveco), esto requiere un análisis de los logros en materia AyS y

de riesgos futuros.

Los Procedimientos Operativos de la IFC sobre Ventas de Acciones no son el soporte adecuado para los compromisos de la IFC para con la sustentabilidad AyS en sus inversiones.

Para estar en conformidad con los Estándares Operativos de la IFC sobre Ventas de Acciones y los compromisos más amplios de la IFC con respecto a la sustentabilidad AyS las consideraciones AyS deben estructurarse en la toma de decisiones de la IFC en materia de desinversión.