



CAO (FUNCIÓN DE CUMPLIMIENTO)

Investigación de la CAO sobre IFC

Código de referencia de la CAO: C-I-R9-Y12-F167

29 de agosto de 2014

Investigación de la CAO sobre la inversión de IFC en Minera Quellaveco S.A., Perú

Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO)
al servicio de
Corporación Financiera Internacional (IFC)
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)
Miembros del Grupo del Banco Mundial

Resumen

Antecedentes

La concesión minera Quellaveco está situada en la Región de Moquegua de Perú. Es un yacimiento de pórfido cuprífero no explotado del cual Anglo American plc posee la participación mayoritaria. En abril de 1993, la Junta de IFC aprobó una inversión de US\$6 millones para adquirir el 20 % del capital accionario de Quellaveco (la empresa). Entre 1996 y 2011, IFC participó en varias emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción a través de las cuales se suministró a la empresa capital adicional por valor de US\$54 millones para que continuara las actividades de desarrollo. En febrero de 2012, IFC vendió todas sus acciones de la empresa a una subsidiaria de propiedad absoluta de Mitsubishi Corporation. En oportunidad de la suscripción, la aprobación para la explotación de la mina estaba pendiente.

En noviembre de 2011, la CAO recibió de la Asociación Civil Labor, una organización no gubernamental (ONG) ambiental de Perú, una reclamación en la que se planteaban preocupaciones respecto de los impactos reales y anticipados de la mina en la población local y el medio ambiente. 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 en las que describían sus inquietudes.

Sobre la base de las cartas de reclamación y el Informe de Evaluación de la CAO (función de Ombudsman)¹, las cuestiones planteadas en la reclamación pueden resumirse como preocupaciones respecto de lo siguiente:

- a) la escasez de agua, la degradación de su calidad y el aumento de la competencia por los recursos hídricos en una zona árida;
- b) la contaminación, incluida la eliminación de los desechos de minería y los consiguientes riesgos para la salud y el medio ambiente;
- c) los reclamos respecto de la propiedad de la tierra en los lugares del proyecto;
- d) la suficiencia de la participación de la comunidad, incluida la falta de consultas sobre la versión inicial y la modificada de la evaluación del impacto ambiental.

En mayo de 2013, la CAO terminó una evaluación inicial del cumplimiento de conformidad con sus Directrices Operacionales. Sobre la base del proceso de evaluación inicial del cumplimiento, la CAO determinó que un examen de ciertos aspectos de este proyecto relacionados con su naturaleza de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera aportaría información útil para la aplicación de las políticas y normas de IFC. Por lo tanto, la CAO decidió llevar a cabo una investigación sobre el cumplimiento en el marco de este proyecto, en la que se tuviesen en cuenta los asuntos planteados en la reclamación, con énfasis en las siguientes cuestiones:

- Las políticas y procedimientos de IFC respecto de la categorización ambiental y social de los proyectos, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿son eficaces para reflejar la magnitud de los riesgos y los impactos del proyecto?
- Las políticas y procedimientos de IFC en relación con la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿son coherentes con el compromiso de IFC de cerciorarse de que las actividades comerciales que financia se ejecuten de conformidad con las normas ambientales y sociales pertinentes?
- Las políticas y procedimientos de IFC en materia de desinversión, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿garantizan la debida consideración de los aspectos ambientales y sociales antes de la venta?

¹ http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=185.

Resultados

Aspectos generales

En el proceso de llegar a una conclusión respecto del desempeño ambiental y social de IFC en relación con Quellaveco, la CAO tiene en cuenta que al momento de ponerse en marcha esta inversión, los procedimientos ambientales y sociales de IFC estaban relativamente subdesarrollados. Asimismo, reconoce que IFC consideró que el proyecto planteaba pocos riesgos ambientales y sociales pues se concibió para respaldar una serie de estudios de factibilidad y actividades piloto previos a la decisión de llevar a cabo la construcción de una mina.

No obstante, la CAO considera que IFC omitió incluir requisitos ambientales y sociales en el acuerdo de accionistas que sentó las bases jurídicas para la inversión. En opinión de la CAO, esto generó una laguna significativa en las obligaciones ambientales y sociales de la empresa, especialmente en vista de que IFC declaró ante su Junta de Directores, en marzo de 1993, que el proyecto “cumpliría con todas las normas del Banco Mundial aplicables en materia de salud ambiental y de salud y seguridad en el trabajo”.

La CAO considera que la ausencia de requisitos ambientales y sociales en el acuerdo de inversión de IFC dificultó la supervisión de estos aspectos. Al llegar a esta conclusión, la CAO toma nota de la posición de IFC en el sentido de que la supervisión del proyecto se llevó a cabo en forma exhaustiva teniendo en cuenta la evolución de las Normas de Desempeño. Asimismo, la CAO reconoce que el posterior desarrollo de las políticas y los procedimientos ambientales y sociales de IFC implica que la supervisión no se llevaría a cabo de ese modo actualmente.

Independientemente de la ausencia de requisitos ambientales y sociales, la CAO considera que IFC supervisó el proyecto en consonancia con la evolución de sus normas y políticas ambientales y sociales. Durante la supervisión, IFC identificó varias preocupaciones sociales respecto de la adquisición de tierras y el reasentamiento, el impacto del proyecto en pueblos indígenas y la suficiencia de las consultas públicas. Asimismo, identificó impactos ambientales potenciales, incluida la suficiencia de los recursos hídricos necesarios para el funcionamiento de la mina, y la posible contaminación del agua. Esto constituyó una buena práctica.

Aunque las preocupaciones de los reclamantes no se habían abordado totalmente en oportunidad de la venta de las acciones por IFC, la CAO considera que la colaboración de IFC con la empresa en lo referente a las cuestiones ambientales y sociales fue, en términos generales, apropiada a la etapa de desarrollo del proyecto. La CAO toma nota de la opinión de IFC en el sentido de que la empresa fue ampliamente receptiva a su asesoramiento sobre las mencionadas cuestiones. Sin embargo, la CAO también considera que las principales cuestiones ambientales y sociales identificadas por IFC en el curso de la supervisión del proyecto no se tradujeron en planes de acción correctiva. La concertación de esos planes habría sido especialmente pertinente en relación con lo siguiente: a) actividades de adquisición de tierras (que, como observó IFC, se estaban llevando a cabo antes de la elaboración de los estudios y planes exigidos en sus normas ambientales y sociales); b) el impacto de la adquisición de tierras en pueblos indígenas; c) cuestiones relativas a la participación de partes interesadas y d) los elementos más técnicos del diseño del proyecto y la evaluación del impacto ambiental que se analizaron en los documentos de supervisión preparados por IFC en 2007 y 2010.

Asimismo, la CAO considera que las declaraciones formuladas por IFC ante su Junta en el curso de este proyecto fueron incompletas. Entre ellas las siguientes: a) que el proyecto cumpliría las normas ambientales del Banco Mundial (aunque el convenio legal no incluía esos requisitos) y b) que las actividades de exploración “cumplían totalmente las Normas de Desempeño” (aunque IFC había documentado deficiencias en el cumplimiento de esas normas y dudaba de que el cliente estuviese listo para seguir elaborando el proyecto de conformidad con ellas).

En términos más generales, en el marco de esta investigación sobre cumplimiento surgen dudas respecto de la manera en que IFC aplicó el marco de sostenibilidad y los procedimientos conexos en lo referente al riesgo ambiental y social a largo plazo vinculado con las inversiones iniciales en capital accionario en el sector de minería.

Categorización ambiental y social

IFC asigna a sus inversiones directas una categoría (A, B o C) acorde a la magnitud de sus riesgos o impactos ambientales y sociales. Los proyectos de la categoría A tienen posibles impactos adversos de carácter **significativo**; los de la categoría B, posibles impactos adversos de carácter **limitado**, y los de la categoría C, posibles impactos **mínimos** o nulos.

En 1993, cuando IFC adquirió su participación accionaria en Quellaveco, se reconoció que el desarrollo de la mina sería un proyecto categoría A. En oportunidad de la inversión, IFC consideró que existía una “alta” probabilidad de que el proyecto derivara en una explotación comercial y esperaba que ya en 1997 pudiera comenzar la construcción de una mina. Sin embargo, se asignó al proyecto la categoría B sobre la base de que consistía en estudios de factibilidad y actividades piloto.

La categorización de los riesgos e impactos ambientales y sociales de las inversiones iniciales en el capital accionario de una empresa minera claramente plantea desafíos. Por una parte, si, en última instancia, como resultado de los estudios de factibilidad no se decide desarrollar una mina, los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto en cuestión se limitarán a las consecuencias derivadas de llevar a cabo actividades previas a la construcción. Por la otra, si se adopta la decisión de desarrollar una mina, en particular en zonas social o ambientalmente vulnerables, los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto serán, con frecuencia, significativos.

La CAO considera que existen buenas razones para examinar los riesgos e impactos a largo plazo cuando IFC toma una decisión respecto de la categoría ambiental y social de una inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera. Primero, este enfoque es coherente con el texto de la Política de Sostenibilidad, en la que se exige a IFC tener en cuenta los “posibles” (a diferencia de los reales, directos o inmediatos) impactos ambientales y sociales adversos de un proyecto al tomar la decisión de asignar una categoría. Segundo, IFC explica los fundamentos de sus actividades de inversión inicial en el capital accionario sobre la base de que la Corporación no es un inversionista especulativo o a corto plazo, sino un asociado a largo plazo en proyectos de minería con grandes posibilidades de llegar a buen término. Este enfoque parece indicar que las perspectivas de desarrollar una mina, con riesgos ambientales y sociales conexos, son significativas. Por último, la CAO estima que reconocer totalmente los riesgos ambientales y sociales a largo plazo relacionados con las inversiones iniciales en capital accionario, en vez de subestimarlos, puede ser beneficioso para IFC y sus clientes en lo referente a la gestión de las expectativas y preocupaciones de las comunidades.

La CAO considera que las preocupaciones antes mencionadas se abordarían más eficazmente si IFC impartiera orientaciones que establezcan que la decisión relativa a la categorización de los proyectos de inversión inicial en el capital accionario debería determinarse en cada caso, teniendo en cuenta los posibles impactos ambientales y sociales del proyecto (tanto inmediatos como a largo plazo), así como la probabilidad de que este se lleve a cabo.

Mediante la aplicación de este enfoque y teniendo en cuenta a) la magnitud de los posibles impactos de la mina propuesta; b) la opinión de IFC en el sentido de que existía una alta probabilidad de que el proyecto avanzara a la etapa de desarrollo de la mina, y c) los posibles riesgos e impactos ambientales del proyecto en la etapa previa al desarrollo, especialmente los posibles impactos en pueblos indígenas, la CAO

considera que habría sido correcto asignar una categoría A desde un inicio a la inversión de IFC en Quellaveco.

Asimismo, la CAO estima que se requieren orientaciones sobre políticas en relación con la recategorización de los proyectos de IFC a medida que evoluciona su perfil de riesgo. Al llegar a esta conclusión, la CAO reconoce que IFC considera que la categorización ambiental y social de proyectos comprometidos es irrelevante en lo que respecta a las obligaciones de IFC durante la supervisión de los proyectos. No obstante, la CAO señala que la categoría asignada por IFC cumple una función importante pues indica a las partes interesadas internas y externas cuál es el riesgo ambiental y social de cada proyecto y, en caso de ser necesario, la conveniencia de realizar una recategorización en respuesta a los cambios significativos en el perfil de riesgo del proyecto.

Participación en emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción

En su carácter de titular de capital accionario, IFC tuvo la oportunidad de participar en emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción para proporcionar a Quellaveco el capital necesario para financiar las actividades que llevaba a cabo a fin de desarrollar el proyecto. Además de una inversión inicial de US\$6 millones en 1993, IFC aportó al proyecto otros US\$54 millones a través de emisiones de acciones entre 1996 y 2011. El 78,5 % de ese monto se comprometió después de que IFC aprobó sus Normas de Desempeño Ambiental y Social en abril de 2006.

La CAO considera que IFC cumplió con los procedimientos vigentes para participar en las emisiones de acciones de Quellaveco.

Sin embargo, la CAO también observa que proporcionar financiamiento adicional a un proyecto cuyas obligaciones ambientales y sociales son inadecuadas o no se han actualizado, o cuando existen pruebas del incumplimiento de las obligaciones existentes en la materia, plantea riesgos significativos. Habida cuenta de estos riesgos, para mantener la coherencia con el compromiso asumido por IFC en el marco de la política, de “asegurar que los proyectos que financia sean operados de manera consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño”, sería necesario que la participación de IFC en una emisión de acciones estuviese supeditada a un examen apropiado del riesgo ambiental y social del proyecto. Los procedimientos aplicados por IFC para tramitar las emisiones de acciones de Quellaveco no incluyeron tal examen. La CAO considera que esto es incongruente con el compromiso de IFC de exigir que sus clientes gestionen los riesgos ambientales y sociales de conformidad con las Normas de Desempeño establecidas en la Política de Sostenibilidad (2006).

A fin de armonizar los procedimientos para participar en emisiones de acciones con los objetivos de nivel superior de la Política de Sostenibilidad, IFC debería establecer que, previo a cualquier tramitación de emisiones de acciones, debe analizarse apropiadamente la situación actual del cliente en lo referente a las obligaciones ambientales y sociales y su cumplimiento. El análisis del riesgo ambiental y social antes de la participación en emisiones de acciones revestirá especial importancia en relación con lo siguiente: a) los proyectos que abarcan un período de tiempo considerable; b) los proyectos que se ejecutan de conformidad con requisitos ambientales y sociales que han dejado de tener vigencia, y c) los proyectos en los que el riesgo ambiental y social aumenta en el curso del tiempo debido a los cambios en la naturaleza de la actividad comercial (como por ejemplo cuando una inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera avanza a la etapa de desarrollo). Si bien es posible que existan circunstancias en las que se justifique participar en una emisión de acciones relacionada con un proyecto cuyos requisitos ambientales y sociales están desactualizados o son nulos, o cuando el desempeño ambiental y social es marcadamente deficiente, la CAO esperaría, de conformidad con la Política de Sostenibilidad (2006), que esto fuese una excepción que requiere una justificación específica por parte de IFC.

Desinversión

A diferencia de un préstamo, que se reintegra de acuerdo con un calendario concertado previamente, IFC debe adoptar una decisión concreta para apartarse de un proyecto en el que posee una participación accionaria. En los Procedimientos Operacionales de IFC se exige realizar un análisis para establecer si el objetivo de la inversión se ha “cumplido sustancialmente” antes de la venta de la participación. Cuando el objetivo de IFC se enmarca, además, en términos de cuestiones ambientales y sociales (como sucedió en relación con Quellaveco), se requiere un análisis de los logros y los riesgos futuros en materia ambiental y social. La CAO no encuentra pruebas de que la decisión de IFC de vender la participación en Quellaveco se basara en información aportada por un análisis de ese tipo.

La CAO estima que sería congruente tanto con los Procedimientos Operacionales relativos a la venta de participaciones accionarias como con los compromisos más amplios de IFC en materia de sostenibilidad ambiental y social, que se incorporaran consideraciones ambientales y sociales en el proceso decisorio de IFC relativo a la desinversión. De esta manera, IFC podría determinar si un proyecto plantea grandes riesgos pendientes en materia ambiental y social y la manera en que estos podrían gestionarse más adecuadamente en el contexto de una posible venta. En la práctica, esto se traduciría en un requisito de analizar la situación actual de las obligaciones ambientales y sociales y su cumplimiento, y tener en cuenta el resultado al momento de tomar la decisión de vender la participación. Asimismo, podría exigirse incluir en el memorando de venta de participaciones accionarias una referencia a la situación actual en materia de cumplimiento ambiental y social, y el enfoque adoptado por IFC para mitigar el riesgo ambiental y social después de la desinversión.

En conclusión, la CAO reconoce que el personal de la esfera ambiental y social de IFC ha adoptado medidas para supervisar el riesgo emergente en relación con el proyecto de Quellaveco, aunque la inversión de IFC no se encuadraba en el marco de sus requisitos ambientales y sociales. Al mismo tiempo, la CAO considera que un marco más sólido para analizar las cuestiones ambientales y sociales al tomar las decisiones relativas a las emisiones de acciones y la desinversión podría haber situado a IFC en una posición mejor para responder a las cuestiones planteadas en la reclamación.

Acerca de la CAO

El mandato de la CAO consiste en ejercer como mecanismo de recurso independiente de manera justa, objetiva y constructiva, y mejorar la responsabilidad ambiental y social de los préstamos y los seguros para el sector privado por parte de los miembros del Grupo del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) es un organismo independiente que responde directamente al presidente del Grupo del Banco Mundial. La CAO examina las reclamaciones presentadas por comunidades afectadas por proyectos de desarrollo emprendidos por IFC y MIGA.

La función de Cumplimiento supervisa las investigaciones del desempeño social y ambiental de IFC y MIGA, particularmente en relación con proyectos delicados, para asegurar el cumplimiento de las políticas, normas, directrices, procedimientos y las condiciones para la participación de IFC o MIGA, con el objetivo de mejorar los resultados en materia social y ambiental.

Para obtener más información sobre la CAO, visite su sitio web en: www.cao-ombudsman.org

Siglas

CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
CES	Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social [IFC]
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

1. Reseña del proceso de cumplimiento de la CAO

El enfoque de la CAO en materia de cumplimiento se establece en sus Directrices Operacionales (marzo de 2013).

Cuando la CAO recibe una reclamación admisible, en primer término se realiza una evaluación para decidir cómo se procederá. Si la reclamación se remite a la función de Cumplimiento, la CAO lleva a cabo una evaluación inicial de la participación de IFC o MIGA en el proyecto, y determina si corresponde realizar una investigación. Asimismo, el presidente del Grupo del Banco Mundial, el vicepresidente de la CAO o la administración superior de IFC o MIGA pueden solicitar la intervención de la función de Cumplimiento.

Las investigaciones de la CAO sobre cumplimiento se centran en IFC o MIGA y la manera en que la respectiva institución veló por el cumplimiento ambiental y social del proyecto. Asimismo, tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las políticas, normas, directrices, procedimientos y las condiciones para la participación de IFC o MIGA, y así mejorar los resultados en materia social y ambiental.

En el contexto de una investigación de la CAO sobre cumplimiento, se procura 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 abordara las cuestiones ambientales y sociales como parte de la evaluación inicial o la supervisión generó 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 anfitriones.

Tras finalizar la 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 envían al presidente del Grupo del Banco Mundial para su autorización, y luego se publican en el sitio web de la CAO.

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

2. Antecedentes de la inversión

2.1 Inversión

La concesión minera Quellaveco está situada en la Región de Moquegua de Perú. Es un yacimiento de pórfido cuprífero no explotado. En el marco de un proceso de privatización, fue adquirido por Empresa Minera de Mantos Blancos S.A. (Mantos Blancos) en febrero de 1993. En ese momento, Anglo American Corporation of South America poseía una participación mayoritaria en el capital de Mantos Blancos. Esta última constituyó Minera Quellaveco S.A. (la empresa) en forma de una subsidiaria de propiedad sustancialmente absoluta y le cedió la concesión minera Quellaveco.

En abril de 1993, la Junta de IFC aprobó una inversión de US\$6,2 millones en el capital accionario de la empresa para financiar el 20 % de los costos de adquisición y un programa piloto de factibilidad en dos etapas con el objeto de evaluar la tecnología a fin de confirmar la factibilidad del proceso y la viabilidad comercial. En ese momento, IFC consideró que existía una “alta” probabilidad de que el proyecto derivara en una explotación comercial y esperaba que ya en 1997 pudiera comenzar la construcción de una mina².

Con posterioridad a la inversión de IFC, el desarrollo de la mina sufrió un retraso. Durante las décadas de 1990 y 2000, IFC participó en varias emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción y, consiguientemente, para 2012 tenía una participación del 18,1 % en la empresa. Del total de US\$59,8 millones que IFC aportó al proyecto, US\$46,9 millones, o el 78,5 %, se comprometieron después de que la Corporación adoptara las Normas de Desempeño de 2006. Los detalles de estas emisiones de acciones se incluyen en el anexo 2 y se analizan a continuación. En febrero de 2012, IFC vendió todas sus acciones de la empresa a una subsidiaria de propiedad absoluta de Mitsubishi Corporation. Las acciones restantes pertenecen a Anglo American Quellaveco S.A., que actualmente es una subsidiaria de propiedad absoluta de Anglo American plc.

La mina Quellaveco tiene una reserva de cobre de aproximadamente 10 millones de toneladas (de contenido metálico), y una vida útil de 28 años. Se prevé que la producción inicial ascenderá a unas 225 000 toneladas al año. El directorio de Anglo American plc analizará la posibilidad de construir la mina en 2015³.

² IFC (marzo de 1993), *Documento para la Junta sobre Quellaveco (inversión propuesta)*, p.1.

³ 'Anglo American expects turnaround plan to bear fruit in 2015' (Financial Times, 12 de diciembre de 2013).

2.2 Cronograma del proyecto

Fecha	Meta, acontecimientos y documentos
1993	
Marzo	La Junta de Directores de IFC aprueba la inversión en el capital accionario de Quellaveco para respaldar un programa de factibilidad en dos etapas con categoría ambiental y social B. En el documento presentado a la Junta se establece que el proyecto cumplirá con las Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad del Banco Mundial que resulten aplicables. Se prevé finalizar el estudio de factibilidad e iniciar la construcción de la mina en el curso de cinco años. La probabilidad de que se lleve a cabo el desarrollo de la mina se describe como “elevada”.
Junio	IFC y Quellaveco celebran un acuerdo de accionistas que no contiene requisitos vinculantes en materia ambiental y social (IFC adquiere una participación accionaria del 20 % en Quellaveco por US\$6,22 millones).
1995	
Enero	Quellaveco termina la primera etapa del proyecto de factibilidad.
1996	
Marzo	La Junta de IFC aprueba la participación en una emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción por valor de US\$5,3 millones (para un programa “modificado y ampliado” de estudios de factibilidad). El análisis de factibilidad comprendido en la segunda etapa incluye estudios para respaldar el diseño de la mina, así como medidas para asegurar los derechos al agua y a la tenencia de la tierra.
1997	
Septiembre	Quellaveco presenta la evaluación del impacto ambiental (declaración sobre el impacto ambiental). IFC la examina y formula comentarios relativos a sus normas ambientales y sociales en los que señala inquietudes respecto del abastecimiento de agua, los pueblos indígenas y la participación de partes interesadas.
1998	
Diciembre	En el informe anual de supervisión de IFC se señalan las principales cuestiones ambientales y sociales (seguridad de las presas, reasentamiento, pueblos indígenas y abastecimiento de agua). Se indica que Quellaveco acepta de buen grado los comentarios de IFC sobre cuestiones ambientales y sociales. Se indica que se trata de un proyecto de la categoría ambiental y social C.
1999	
Diciembre	En el informe de IFC sobre la misión realizada se analiza la información suplementaria necesaria para cumplir los requisitos de IFC con énfasis en cuestiones relativas al abastecimiento de agua, los requisitos respecto de la presa de relaves y la adquisición de tierras.
2000	
Febrero	IFC informa a Quellaveco que la evaluación del impacto ambiental (declaración sobre el impacto ambiental), que se ha elaborado a los efectos de obtener la aprobación regulatoria local, no es suficiente para IFC. Se señalan requisitos adicionales, entre ellos un plan de reasentamiento, un plan de desarrollo para los pueblos indígenas y un plan de consultas y divulgación.
Junio	IFC y la CAO reciben cartas de organizaciones de la sociedad civil respecto de su preocupación por los impactos negativos que la mina propuesta tendría en el agua.
Agosto	El Gobierno de Perú aprueba la evaluación del impacto ambiental y el estudio de factibilidad (se formularon 49 comentarios).
2001	
Enero	IFC ejerce la facultad delegada para participar en la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, por valor de US\$750 000.
2003	
Mayo	IFC decide no suscribir otras emisiones de acciones.
2006	
Abril	Quellaveco no puede desarrollar la mina con el diseño original (en particular, el plan para obtener agua subterránea).
Octubre	IFC asigna una clasificación de los riesgos ambientales y sociales de “A1-Buena”, lo que indica que se considera que este es un proyecto de la categoría A. Los fundamentos de esta clasificación no son claros (no se incluyen notas cualitativas). En correspondencia interna de IFC, fechada en septiembre

de 2006, se señala que la zona de influencia del proyecto y el impacto acumulativo potencial son mucho mayores que los previstos.

2007	
Marzo	IFC decide atender anteriores pedidos de fondos para mantener su participación en el 18 %.
Noviembre	En el informe de IFC sobre la misión realizada se indica que la siguiente emisión de acciones corresponde a la categoría A. El informe contiene un examen del proyecto sobre la base de las Normas de Desempeño de 2006 y se identifican deficiencias, entre ellas la falta de un plan para la participación de partes interesadas e inquietudes respecto de la adquisición de tierras y el desplazamiento económico de pastores indígenas de la comunidad aimara en forma simultánea con la preparación de un parámetro de referencia social y un plan de reasentamiento.
2008	
Julio	La Junta de IFC aprueba el ejercicio de derechos preferenciales en Quellaveco por valor de US\$12 millones. El destino de los fondos incluye la adquisición de tierras, estudios de actualización y aportaciones para cubrir los gastos de la actividad en curso.
2009	
Marzo	En el informe de supervisión del proyecto, elaborado por IFC, se hace referencia a una propuesta de enmendar el acuerdo de accionistas y se pone de relieve que toda aportación de capital adicional por parte de IFC estará supeditada a que Anglo asuma el compromiso de cumplir con las Normas de Desempeño de IFC.
2010	
Marzo	En el informe de supervisión del proyecto, elaborado por IFC, se señala que la enmienda al acuerdo de accionistas quedó sin efecto.
Mayo	La Junta de IFC aprueba el ejercicio de derechos preferenciales en Quellaveco por valor de US\$18 millones. El proyecto es sustancialmente idéntico al descrito en el documento presentado a la Junta en julio de 2008.
Noviembre	El informe de IFC sobre la misión realizada contiene un examen del proyecto sobre la base de las Normas de Desempeño de 2006 y se identifican deficiencias sustanciales. En él se señala que no existe un sistema de gestión ambiental y social apropiado para la construcción (que, en esa etapa, se preveía iniciar a principios de 2011) y se recomienda realizar exámenes independientes respecto de elementos clave del diseño, entre ellos el riesgo de contaminación del agua subterránea, y el diseño de la presa de relaves. Asimismo, se señala la necesidad urgente de elaborar un marco integral para gestionar los reasentamientos en consonancia con las normas de IFC en vista de que se habían adquirido tierras antes de elaborar políticas o planes adecuados.
2011	
Enero	IFC asigna al proyecto una clasificación de los riesgos ambientales y sociales de "parcialmente insatisfactorio" (insatisfactorio en relación con las deficiencias relativas a las Normas de Desempeño y las salvaguardas).
Marzo	IFC ejerce la facultad delegada para participar en la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, por valor de US\$5 millones.
Marzo	IFC selecciona a Mitsubishi Corporation como licitante favorecido para la compra de las acciones de IFC en Quellaveco. IFC y Mitsubishi llevan a cabo el proceso de diligencia debida y la negociación de las condiciones finales.
Julio	IFC ejerce la facultad delegada para participar en la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, por valor de US\$2,1 millones.
Septiembre	IFC ejerce la facultad delegada para participar en la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, por valor de US\$6 millones. Ejerce la facultad delegada para participar en la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, por valor de US\$3,8 millones.
Noviembre	La CAO recibe la reclamación.
2012	
Febrero	IFC y Mitsubishi firman, el 1 de febrero de 2012, un acuerdo para la venta de toda la participación de IFC en Quellaveco; la venta se lleva a cabo el 16 de febrero de 2012.
Marzo	La CAO notifica la reclamación a IFC y le comunica que ha decidido dar curso a la reclamación.

2.3 Acontecimientos desde la venta de las acciones por IFC

La CAO entiende que en marzo de 2011, el Gobierno regional de Moquegua inició una mesa de diálogo integrada por 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 Tala⁴. Asimismo, tiene entendido que funcionarios locales de otras comunidades cercanas se negaron a participar en el proceso de diálogo.

En las actas de la mesa de diálogo, disponibles en internet, se indica que 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 analizado⁵. También en junio, la mesa de diálogo finalizó las normas de procedimiento para orientar el proceso. La CAO entiende que, en diciembre de 2011, otras partes interesadas comenzaron a protestar contra el proyecto y la mesa de diálogo, citando preocupaciones sobre la representación.

Según consta en las actas, 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 del cierre de la mina y su remediación tras el cese de las operaciones mineras en la propuesta mina Quellaveco. Las partes acordaron que, con el cierre de la mina, dos tercios del material estéril serían devueltos al tajo abierto, 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.

Igualmente, la Comisión de Recursos Hídricos de la mesa de diálogo reportó avances, entre ellos la decisión de contratar un consultor para efectuar una revisión del estudio hidrogeológico del tajo abierto. También se creó una tercera Comisión sobre Responsabilidad Social.

El material disponible permite establecer que los participantes en el diálogo se han reunido más de 30 veces desde la primera convocatoria. En octubre de 2013, el proceso continuaba⁶.

El 12 de diciembre de 2013, Anglo American anunció que había decidido postergar la decisión de invertir en Quellaveco hasta que se terminara de realizar un nuevo estudio de factibilidad en el curso de los siguientes 12 a 18 meses⁷.

⁴ <http://www.regionmoquegua.gob.pe/web13/lateral/contenido/mesadedialogo.html>.

⁵ <http://www.regionmoquegua.gob.pe/web13/lateral/contenido/mesadedialogo.html>.

⁶ <http://www.regionmoquegua.gob.pe/web13/lateral/contenido/mesadedialogo.html>.

⁷ <http://www.angloamerican.com/~media/Files/A/Anglo-American-Plc/investors/presentations/2013pres/analyst-presentation-transcript-12-december-2013.pdf>

3. Antecedentes del proceso de la CAO (función de Cumplimiento)

3.1 Reclamación

En noviembre de 2011, la CAO recibió de la Asociación Civil Labor, una ONG ambiental de Perú, una reclamación en la que se planteaban preocupaciones respecto de los impactos reales y anticipados de la mina en la población local y el medio ambiente. 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. Dado que la reclamación se presentó antes de que IFC realizara la venta de su participación en el proyecto, la CAO decidió dar curso a la reclamación.

Sobre la base de las cartas de reclamación y el Informe de Evaluación de la CAO (función de Ombudsman)⁸, las cuestiones planteadas en la reclamación pueden resumirse como preocupaciones respecto de lo siguiente:

- e) la escasez de agua, la degradación de su calidad y el aumento de la competencia por los recursos hídricos en una zona árida;
- f) la contaminación, incluida la eliminación de los relaves y los consiguientes riesgos para la salud y el medio ambiente;
- g) los reclamos respecto de la propiedad de la tierra en los lugares del proyecto;
- h) la suficiencia de la participación de la comunidad, incluida la falta de consultas sobre la versión inicial y la modificada de la evaluación del impacto ambiental.

La CAO observa que las principales cuestiones planteadas por los reclamantes (incluidas las referidas al impacto en los recursos hídricos y la posible contaminación) están relacionadas con el posible diseño, desarrollo y operación de la mina en vez de referirse a medidas concretas adoptadas durante la etapa de factibilidad. Estas cuestiones, sin embargo, son pertinentes en la etapa de factibilidad de la mina en la medida en que fueron o debieron haber sido abordadas en el proceso de evaluación ambiental y social de la empresa, conforme se establece en la Norma de Desempeño 1.

3.2 Informe de evaluación del Ombudsman

El Informe de Evaluación de la CAO (función de Ombudsman) se publicó en julio de 2012⁹. En el informe se establece lo siguiente:

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 (p. 9).

Asimismo, se describe la posición de la empresa de la siguiente manera:

dada la salida de la IFC del proyecto y la presencia de un proceso de diálogo en curso convocado por el Gobierno local, 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 (p.9).

⁸ http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=185.

⁹ http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=185.

En consecuencia se determinó que la reclamación debía remitirse a la función de Cumplimiento para una evaluación inicial.

3.3 Resumen de los resultados de la evaluación inicial de la CAO (función de Cumplimiento)

En mayo de 2013, la CAO terminó una evaluación inicial del cumplimiento de conformidad con sus Directrices Operacionales.

La evaluación inicial de la CAO (función de Cumplimiento) permitió establecer que en la documentación remitida a la Junta de Directores de IFC para la inversión inicial se hacía referencia a los procedimientos y directrices pertinentes en materia ambiental y social. Sin embargo, la empresa no asumió ningún compromiso formal de cumplir las directrices ambientales y sociales. Los motivos para esto son poco claros. En los documentos presentados a la Junta de IFC en el contexto de las posteriores emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción se afirmaba, de manera inexacta, que la inversión original en 1993 debía cumplir las normas ambientales del Banco Mundial vigentes en ese momento; sin embargo, esos requisitos no se incluyeron en el acuerdo de accionistas de 1993 que sentó las bases jurídicas para la inversión de IFC en Quellaveco.

Con respecto a la supervisión, en la evaluación inicial se estableció que se realizaron esfuerzos para supervisar el cumplimiento por Quellaveco de las normas ambientales y sociales de IFC y los cambios incorporados en ellas. En la práctica, esto significó que el personal de la esfera ambiental y social de IFC supervisó el proyecto en lo referente a los impactos ambientales y sociales en el contexto de la adquisición de tierras y el reasentamiento, el impacto en los pueblos indígenas y la suficiencia de las consultas públicas. Asimismo, se prestó especial atención a los impactos ambientales y sociales previstos, entre ellos las cuestiones relativas a la calidad del agua y el acceso a ese recurso, la contaminación y los bienes culturales. Sin embargo, la evaluación permitió establecer que la falta de un marco contractual de las obligaciones ambientales y sociales planteó dificultades para abordar las preocupaciones al respecto (por ejemplo en relación con la adquisición de tierras) que surgieron durante la supervisión.

Asimismo, en el marco de la evaluación se observó que en los documentos del proyecto remitidos a la Junta en el curso de la supervisión se mencionaba que las actividades de exploración cumplían totalmente con las Normas de Desempeño y las directrices aplicables, a pesar de que en los documentos de supervisión ambiental y social se planteaban inquietudes respecto del posible incumplimiento de las mencionadas normas, en particular la Norma de Desempeño 5 (Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario), en 2007.

Por último, en la evaluación inicial del cumplimiento se estableció que un examen de ciertos aspectos de este proyecto relacionados con su naturaleza de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera aportaría información más adecuada para aplicar las políticas (u otros criterios de la investigación sobre cumplimiento) en futuros proyectos. Por lo tanto, la CAO decidió llevar a cabo una investigación sobre cumplimiento en el marco de este proyecto, en la que se tuviesen en cuenta los asuntos planteados en la reclamación, con énfasis en las siguientes cuestiones:

- Las políticas y procedimientos de IFC respecto de la categorización ambiental y social de los proyectos, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿son eficaces para reflejar la magnitud de los riesgos y los impactos del proyecto?
- Las políticas y procedimientos de IFC en relación con la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿son coherentes con el compromiso de IFC de cerciorarse de que las actividades comerciales que financia se ejecuten de conformidad con las normas ambientales y sociales pertinentes?

- Las políticas y procedimientos de IFC en materia de desinversión, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿garantizan la debida consideración de los aspectos ambientales y sociales antes de la venta?

El mencionado marco sentó las bases para los términos de referencia de esta investigación de la CAO sobre el cumplimiento (véase el anexo 4). Asimismo, en los términos de referencia se estableció que la CAO debía responder preguntas más generales respecto de la manera en que IFC se cercioró del desempeño ambiental y social del proyecto en la etapa de evaluación inicial y durante la supervisión, y enunciar las causas inmediatas y subyacentes de cualquier incumplimiento identificado.

3.4 Metodología

La presente investigación se llevó a cabo de conformidad con las Directrices Operacionales de la CAO (2013) con aportaciones del personal de la CAO y un experto. De junio a septiembre de 2013, el equipo de la CAO examinó un amplio espectro de documentos pertinentes. Asimismo, llevó a cabo entrevistas con la administración de IFC y los miembros de su personal que tenían conocimiento directo del proyecto.

Dada la etapa de desarrollo de la mina Quellaveco (cuya construcción aún no se había aprobado cuando se redactó el informe), los supuestos impactos son, en gran medida, potenciales. En consecuencia, el proceso de investigación de la CAO (función de Cumplimiento) se ha centrado en la suficiencia de la diligencia debida aplicada por IFC en su examen y supervisión de los aspectos ambientales y sociales del proyecto. En estas circunstancias, la CAO determinó que no era necesario realizar una visita sobre el terreno a los efectos de preparar este informe de investigación.

4. Resultados de la investigación

4.1 Cuestiones introductorias

Políticas y procedimientos de IFC

La política ambiental y social pertinente cuando se realizó la inversión original en la empresa era el Procedimiento interno para el estudio de los efectos ambientales de los proyectos de IFC, que entró en vigor en diciembre de 1992 y se modificó en octubre de 1993. En septiembre de 1998, IFC aprobó una versión del procedimiento en la que se exigía el cumplimiento de sus políticas de salvaguarda ambiental y social, las que se basan estrechamente en las salvaguardas del Banco Mundial.

En abril de 2006, tras una profunda reestructuración y revisión, IFC aprobó su Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental (Política de Sostenibilidad), en cuyo marco se exigía que los clientes cumplieran con un nuevo conjunto de Normas de Desempeño. En enero de 2012, IFC aprobó un nuevo marco de sostenibilidad, que incluyó una versión actualizada de la Política de Sostenibilidad y las Normas de Desempeño.

Por las razones expuestas en la evaluación inicial de la CAO (función de Cumplimiento), se considera que las versiones de 2006 y 2012 de la Política de Sostenibilidad son aplicables a la supervisión por IFC de su inversión en Quellaveco desde el 30 de abril de 2006 y el 1 de enero de 2012, respectivamente¹⁰.

Enfoque de IFC respecto de las inversiones iniciales en el capital accionario de una empresa minera

El Grupo de Minería de IFC proporciona financiamiento en forma de capital accionario y préstamos a empresas mineras, y procura combinar financiamiento con conocimientos especializados sobre el sector y asistencia para maximizar los beneficios sociales de la minería y reducir al mínimo su huella ambiental. IFC afirma que “en el marco de su singular programa de inversión inicial en capital accionario, la Corporación se convierte en accionista y asociado a largo plazo para respaldar proyectos de minería en la etapa de prefactibilidad”¹¹.

En un folleto de IFC titulado *Mining - Exploration Stage Equity* (Minería: Capital accionario en la etapa de exploración), que se preparó en 2010, se explica en detalle el enfoque de IFC respecto de las inversiones iniciales en el capital accionario de una empresa minera¹², de la siguiente manera: “IFC agrega valor a los proyectos de minería en la etapa de prefactibilidad al comprometer capital accionario y proporcionar asistencia práctica para gestionar los riesgos en materia ambiental, social y regulatoria”. Además, se indica que “IFC es un inversionista a largo plazo en capital accionario, lo que brinda a los clientes la posibilidad de concentrarse en el crecimiento a largo plazo”. En relación con la preparación para el financiamiento de proyectos, se señala lo siguiente:

Nuestra asociación con clientes en la etapa de prefactibilidad suele propiciar financiamiento adicional de IFC a medida que los proyectos avanzan. Ofrecemos productos financieros diseñados para todas las etapas del ciclo de los proyectos, que incluyen capital accionario en la etapa anterior a la primera oferta pública de acciones, cuasicapital, préstamos para el financiamiento de proyectos y préstamos sindicados. Asimismo, la elaboración de un proyecto en consonancia con las normas ambientales y sociales de IFC sienta las bases para obtener financiamiento de otras instituciones financieras en la etapa de elaboración del proyecto¹³.

¹⁰ CAO, Evaluación inicial para la investigación sobre cumplimiento de IFC: Quellaveco (15 de mayo de 2013), pp. 6-7.

¹¹ Sitio web externo de IFC, [Industries > Oil, Gas & Mining > Sectors > Mining](#)

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/oil,+gas+and+mining/sectors/mining

¹² Folleto de IFC, *Mining - Exploration Stage Equity: Mining Companies Face Many Risks - Let IFC Shoulder Some of Them* [Intranet de IFC].

[ifcnet.ifc.org/intranet/coc.nsf/AttachmentsByTitle/Mining+Exploration/\\$FILE/MiningExploration+m.pdf](http://ifcnet.ifc.org/intranet/coc.nsf/AttachmentsByTitle/Mining+Exploration/$FILE/MiningExploration+m.pdf)

¹³ *Ibid.*

En el curso de esta investigación sobre cumplimiento, el personal de IFC confirmó que las inversiones iniciales en el capital accionario de una empresa minera proporcionan a IFC la oportunidad de fortalecer la capacidad de pequeñas empresas de exploración mediante recursos y asistencia para crear un sistema de gestión ambiental y social. Se explicó, además, que al participar desde el inicio, IFC puede proporcionar información sobre los términos de referencia para las evaluaciones del impacto ambiental y social, asegurando así que se preparen de conformidad con las Normas de Desempeño.

Asimismo, el personal de IFC confirmó que desde la perspectiva del valor y el desarrollo, IFC selecciona los proyectos a los efectos de su puesta en producción o su venta a operadores que puedan hacerlo. Sobre la base de la cartera, sin embargo, no prevé que un número significativo avance a la etapa de producción dada la probabilidad de que los resultados de la exploración no sean satisfactorios.

La mayoría de las acciones de Quellaveco pertenecían a una empresa estrechamente vinculada a Anglo American plc. En la documentación examinada por la CAO, y en entrevistas con personal de IFC, se hizo hincapié en que Anglo American había asumido a nivel institucional un compromiso de aplicar las normas ambientales y sociales en sus operaciones, que incluía referencias a las Normas de Desempeño de IFC¹⁴. Independientemente del mencionado compromiso, se entendía que IFC ayudaría a garantizar prácticas óptimas en los aspectos ambientales y sociales del proyecto. Esto quedó confirmado en las visitas *in situ* realizadas por miembros del personal de la esfera ambiental y social de IFC hacia finales de la inversión, en una de las cuales se señaló que “IFC podría cumplir un papel beneficioso en lo referente a la integración de las políticas y la oficina internacional de Anglo con la oficina local”¹⁵.

4.2 Categorización ambiental y social

La primera cuestión identificada en los términos de referencia consiste en determinar si las políticas y procedimientos de IFC respecto de la categorización ambiental y social de los proyectos, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, son eficaces para reflejar la magnitud de los riesgos y los impactos del proyecto o la actividad comercial. Para ello, es necesario analizar la política de categorización vigente en oportunidad de la inversión de IFC, la manera en que esa política se ha modificado en el curso del tiempo, las orientaciones para su aplicación en términos generales y la aplicación concreta de la política a la inversión de IFC en la empresa.

Política y orientaciones en materia de categorización

De conformidad con la Política de Sostenibilidad 2012 de IFC, el sistema de categorización ambiental y social “refleja la magnitud de los riesgos y los impactos” de un proyecto¹⁶. La categoría del proyecto también especifica los requisitos institucionales de IFC en materia de divulgación de información.

Este proceso de categorización se aplicaba cuando IFC realizó su inversión inicial en la empresa. En el Procedimiento interno para el estudio de los efectos ambientales de los proyectos de IFC de 1992 se establecía lo siguiente:

En la etapa inicial del proceso de examen, la Unidad de Medio Ambiente asigna a todos los proyectos de IFC una de las siguientes cuatro categorías teniendo en cuenta su posible impacto ambiental y, consiguientemente, el nivel necesario de análisis ambiental:

Proyectos de la categoría A: pueden ocasionar impactos ambientales diversos y significativos; en consecuencia, se requiere una evaluación ambiental detallada.

Proyectos de la categoría B: pueden ocasionar impactos ambientales concretos y se requiere el cumplimiento de determinadas Normas de Desempeño, directrices o criterios de diseño para mitigar los

¹⁴ Anglo American (2009), *The Anglo Social Way - Management Systems Standards*.

¹⁵ IFC, *Documento de examen ambiental y social (con informe sobre la misión realizada)* (noviembre de 2007).

¹⁶ IFC (2012), *Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social*, párrafo 40.

impactos. Normalmente, estos proyectos no requieren la preparación de una evaluación ambiental detallada, pero es necesario realizar un análisis ambiental. Autoridades locales o nacionales, así como varias organizaciones, entre ellas el Grupo del Banco Mundial, han elaborado un amplio espectro de directrices ambientales. Asimismo, podrían formularse criterios de diseño ambiental específicos para proyectos individuales.

Proyectos de la categoría C: normalmente, no ocasionan impactos ambientales y por lo tanto no se requiere ningún otro estudio de los efectos ambientales.

Intermediario financiero (IF): puede incluir el financiamiento de diversos subproyectos que podrían generar impactos ambientales y por lo tanto es necesario que el intermediario financiero realice un estudio de los efectos ambientales, de conformidad con el procedimiento pertinente de IFC¹⁷.

Aunque la definición de cada categoría se ha ampliado mediante la incorporación de las nuevas disposiciones de la política ambiental y social de IFC, las categorías básicas no han cambiado significativamente desde que se definieron por primera vez (véase el anexo 3). A partir de 2006, sin embargo, la categorización se ha desvinculado en gran medida de los requisitos de procedimiento relacionados con el proceso de diligencia debida ambiental y social de IFC y de las herramientas que deben aplicar sus clientes para evaluar los impactos. Los miembros del personal de IFC entrevistados por la CAO señalaron con énfasis que, en su opinión, existía poca diferencia, en términos de procedimiento, entre la manera en que IFC enfocaba un proyecto de la categoría A y un proyecto de la categoría B. Sin embargo, la categorización aún tiene consecuencias prácticas, especialmente en lo referente a la divulgación de información¹⁸.

La aplicación de la política vigente sobre categorización se rige por una Nota de interpretación sobre la categorización ambiental y social¹⁹, de la cual algunas partes se incluyen en el capítulo titulado “Inversiones directas: Examen inicial anterior al mandato, reunión relativa al examen de la idea del proyecto y designación del especialista en cuestiones ambientales y sociales” de la versión del Procedimiento de Examen Ambiental y Social actualizada en abril de 2013. Estas orientaciones reflejan cambios significativos en el enfoque de la categorización aplicado por IFC desde su inversión original en la empresa.

En la Nota de interpretación se establece que cuando el destino del financiamiento de IFC y la huella ambiental y social conexas de la actividad comercial se conocen total o parcialmente al momento de adoptar la decisión de inversión, IFC debe determinar la categoría ambiental y social de la actividad comercial teniendo en cuenta los riesgos e impactos en esa esfera. El enfoque de categorización “incluira la evaluación de los riesgos inherentes relacionados con el sector de operación, así como el contexto de la probable ubicación geográfica de la actividad comercial”²⁰.

Asimismo, en la nota se aborda la situación en la que no se conoce cabalmente o no se puede definir con precisión el destino del financiamiento de IFC o la huella ambiental y social de la actividad comercial cuando IFC lleva a cabo el proceso de diligencia debida ambiental y social. En esas circunstancias, “IFC determinará la categoría ambiental y social teniendo en cuenta los riesgos inherentes al sector en cuestión, así como la probabilidad de que el proyecto se desarrolle y todo cuanto pueda conocerse razonablemente

¹⁷ IFC (1992), *Procedimiento interno para el estudio de los efectos ambientales de los proyectos de la Corporación Financiera Internacional*, párrafo 8.

¹⁸ Por ejemplo, los proyectos de la categoría A deben divulgarse no menos de 60 días antes de someter la inversión a la consideración de la Junta de Directores de IFC, mientras que los proyectos de la categoría B deben divulgarse no menos de 30 días antes de someter la inversión a la consideración de la Junta de Directores de IFC.

¹⁹ IFC (2012), *Nota de interpretación sobre categorización ambiental y social*.

²⁰ *Ibid.*, párrafo 9.

acerca de las características ambientales y sociales de la probable ubicación geográfica de la actividad comercial²¹. En la nota se explica la aplicación de la interpretación de la siguiente manera:

las inversiones que involucren a sectores con un alto riesgo inherente y que, según lo previsto, deban llevarse a cabo en zonas ambientales vulnerables o zonas con graves perturbaciones sociales se clasificarán en la categoría A. Las inversiones en sectores con un alto riesgo inherente que probablemente se sitúen en entornos con menor riesgo ambiental y social se clasificarán en las categorías A o B en función de la disponibilidad de información específica. Por ejemplo, cuando la inversión de IFC no esté relacionada con actividades concretas que acrecentarían la huella de la empresa (por ejemplo, reestructuración financiera o apoyo en materia de liquidez) o actividades financiadas que estén comprendidas en la huella existente (por ejemplo, terrenos contaminados) o actividades financiadas que consistan en trabajos de exploración o investigación, la inversión de IFC se clasificaría generalmente en la categoría B²².

En una entrevista con la CAO, el personal de la esfera ambiental y social de IFC señaló que un proyecto de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera se clasificaría en la categoría A únicamente si existiese un elemento de riesgo especialmente elevado en el proceso de la etapa de exploración, como por ejemplo, si la exploración se debiera llevar a cabo en los límites de un hábitat crítico, o si se produjeran efectos potencialmente adversos en pueblos indígenas.

En la Política de Sostenibilidad de 2012 se reconoce que el perfil de riesgo de una inversión puede variar en el curso del tiempo. Para abordar estas situaciones, en la mencionada política se establece lo siguiente: “IFC exige que los clientes le informen cuando se produce un cambio significativo en sus negocios o cuando planifican ingresar a una nueva área empresarial significativamente distinta de la planteada cuando la IFC obtuvo la aprobación del Directorio²³. En este contexto, “cambio significativo puede incluir el cambio del perfil de riesgo ambiental o social²⁴. Tras recibir la notificación de un cambio significativo “IFC evaluará si la nueva área empresarial presenta riesgos o impactos ambientales o sociales y, si así fuera, exigirá que el cliente ajuste su Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS) en función de: i) los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales asociados con cambios significativos de estos negocios nuevos, ii) esta Política y iii) los requisitos aplicables de las Normas de Desempeño²⁵. En la Nota de interpretación se indica que los requisitos respecto de un cambio significativo “no incidirán en la categoría ambiental y social asignada a la inversión original dado que IFC ya llevó a cabo la divulgación institucional²⁶”.

La política relativa a la categorización de las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción ha evolucionado a lo largo del tiempo. En el marco del Procedimiento para el examen de los aspectos ambientales y sociales de los proyectos de 1998, se consideraba que las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción pertenecían a la categoría C dado que era probable que tuvieran impactos mínimos o nulos en la esfera ambiental y social. A partir de 2007, en el mencionado procedimiento se establece que en el caso de las emisiones de acciones, el proyecto debería mantener la misma categoría ambiental y social que la asignada a la inversión original.

El capítulo titulado “Inversiones directas: Examen inicial anterior al mandato, reunión relativa al examen de la idea del proyecto y designación del especialista en cuestiones ambientales y sociales” de la versión del Procedimiento de Examen Ambiental y Social actualizada en abril de 2013 contiene un cuadro de “transacciones que no requieren un proceso de diligencia debida”, en el que se establece que “generalmente, los especialistas [en materia ambiental y social] no intervienen en los instrumentos especiales de inversión enunciados a continuación”. Las “emisiones de acciones con derecho preferencial

²¹ *Ibíd.*, párrafo 11.

²² *Ibíd.*

²³ *Política de Sostenibilidad* (2012), párrafo 25.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Nota de interpretación* (2012), párrafo 8.

de emisión” figuran entre las inversiones que no requieren un proceso de diligencia debida²⁷. En los mencionados procedimientos se establece que “en estos casos no es necesaria ninguna otra acción, pero si se solicitara, [el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social de IFC (CES)] puede anular la categorización automática y asignar una nueva categoría”²⁸. El objeto de esta disposición no resulta claro, pero IFC sugirió a la CAO que brindaría la posibilidad de modificar la categorización cuando estas emisiones de acciones se utilizan como un vehículo para respaldar la transición de la exploración al desarrollo y la construcción en un proyecto de minería.

La lógica de aplicar a las emisiones de acciones la misma categoría que al proyecto original no siempre es clara, especialmente cuando el perfil de riesgo ambiental y social de un proyecto cambia a lo largo del tiempo. La referencia incluida en la versión del Procedimiento de Examen Ambiental y Social actualizada en abril de 2013, que se analiza *supra*, en cuyo marco se prevé que el CES de IFC puede anular la categorización automática y asignar una nueva categoría, puede dar lugar a excepciones a la regla general que establece que la categoría asignada a las emisiones de acciones debe ser idéntica a la del proyecto original. En vista de los objetivos de la categorización ambiental y social aplicada por IFC, y dado que el perfil de riesgo de un proyecto de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera puede cambiar significativamente a lo largo del tiempo, es posible que sea necesario proporcionar una aclaración sobre los procedimientos relacionados con la categorización de las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción.

Aplicación de la política de categorización a Quellaveco

En el examen inicial del proyecto, preparado por IFC en enero de 1993, se establecía que “en el marco del examen de los aspectos ambientales, el proyecto piloto/de factibilidad se clasifica en la categoría B, mientras que el programa de desarrollo de la mina se clasifica en la categoría A”²⁹.

En las actas de una reunión decisoria celebrada el 12 de marzo de 1993 se reiteraba que el proyecto consistía en un programa piloto/de factibilidad en dos etapas con el objeto de evaluar la tecnología a fin de confirmar la factibilidad del proceso. La primera etapa incluiría un muestreo del mineral, una definición más exhaustiva de las reservas de mineral debidamente exploradas, pruebas de laboratorio más amplias e ingeniería conceptual. La segunda etapa incluiría la realización de pruebas de lixiviación, pruebas de la instalación piloto en el emplazamiento de la mina, planificación de la mina, ingeniería detallada y estudios de factibilidad, incluida una evaluación ambiental.

El texto propuesto por la Unidad de Medio Ambiente de IFC se incorporó en el informe sobre la inversión propuesta que se presentó ante la Junta de Directores el 25 de marzo de 1993, de la siguiente manera:

Este proyecto piloto/de factibilidad en dos etapas se clasifica en la categoría B de conformidad con el procedimiento de examen de los efectos ambientales de IFC. ... El programa de desarrollo de la mina que podría derivar de este proyecto piloto/de factibilidad se clasificará en la categoría A de conformidad con el procedimiento de examen de los efectos ambientales de IFC³⁰.

Sin embargo, en una clasificación de los riesgos ambientales y sociales preparada en octubre de 2006 por el personal de la esfera ambiental y social de IFC, se incluyó la inversión en la categoría A. En noviembre de 2007, el mencionado personal preparó un documento detallado de examen ambiental y social para una emisión propuesta de acciones con derecho preferencial de suscripción junto con un informe sobre el examen realizado respecto de la inversión existente en capital accionario. En el informe se clasificaba provisionalmente la emisión propuesta de acciones en la categoría A, indicándose como justificación que

²⁷ *Procedimiento de Examen Ambiental y Social* (abril de 2013), párrafo 2.5.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ IFC (enero de 1993), *Examen inicial del proyecto; Perú: Proyecto de cobre Quellaveco*, p. 1.

³⁰ *Documento para la Junta sobre Quellaveco* (1993), p. 3.

“debía ser igual a la del proyecto original”. IFC ha informado a la CAO que las referencias a la clasificación del proyecto en la categoría A eran incorrectas.

En el informe preparado para la Junta sobre el ejercicio propuesto de derechos preferenciales en la empresa, fechado el 1 de julio de 2008, se establecía que “la inversión original de IFC era un proyecto de la categoría B y esta emisión de acciones también se clasifica en el categoría B de conformidad con los procedimientos ambientales de IFC”³¹. Esto concuerda con la orientación impartida a partir de 2007 en el sentido de que la categoría ambiental y social de un proyecto relativo a una emisión de acciones debía ser idéntica a la de la inversión original. De igual modo, en el informe preparado para la Junta sobre el ejercicio propuesto de derechos preferenciales en la empresa, fechado el 11 de mayo de 2010, se señalaba:

La inversión original de IFC era un proyecto de la categoría B debido a que solo tenía por objeto financiar actividades de exploración y estudios de factibilidad que no generaban impactos significativos. Esta emisión de acciones también se clasifica en la categoría B conforme se especifica en los procedimientos operacionales de IFC (las emisiones de acciones siempre se ajustan a la categorización de la inversión original)³².

Conclusiones

La CAO considera con preocupación que la manera en que IFC aplica las políticas y procedimientos de categorización en el contexto de los proyectos de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera no respalda los objetivos enunciados en materia de categorización ambiental y social.

Durante las conversaciones con IFC, se dio a entender que la categorización era, en última instancia, irrelevante (salvo en términos de los requisitos de divulgación antes de la presentación a la Junta) y no incidía en la manera en que IFC enfoca la evaluación de los riesgos y los impactos y las medidas para mitigarlos. El personal de IFC señaló que la principal diferencia entre un proyecto A y otro B es si se requiere un preaviso de 60 días o de 30 días para la presentación del proyecto a la consideración de la Junta. Se sugirió que asignar a proyectos de exploración la categoría A en vez de la B podría generar en la comunidad expectativas innecesarias respecto de la puesta en marcha de un proyecto de minería, teniendo en cuenta que en esta etapa aún no se ha tomado una decisión al respecto.

La categorización cumple un papel fundamental pues proporciona una idea precisa de la magnitud de los riesgos y los impactos de cada proyecto y alerta al respecto a diversas partes interesadas. El conocimiento público de los riesgos y los impactos ambientales y sociales relacionados con un proyecto financiado por la IFC depende, en gran medida, de la categoría que IFC le asigna al proyecto. Independientemente de las escasas consecuencias procesales desde la perspectiva de IFC, es importante, por lo tanto, que se asigne una categoría precisa a sus proyectos.

Al aplicar las políticas y los procedimientos de categorización a un proyecto de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera, IFC se centra en las actividades concretas que se han de financiar. La práctica vigente en materia de categorización no tiene en cuenta el objetivo de la inversión, que en el caso del capital accionario de estas empresas es, sujeto a su viabilidad, el desarrollo de una mina.

Si bien es posible que las actividades financiadas por IFC en el marco de un proyecto de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera sean limitadas, la naturaleza de la inversión entraña que IFC está adquiriendo una participación accionaria en una empresa que se dedica al desarrollo de una mina. En el caso de un proyecto como el de Quellaveco, en cuyo respecto IFC sostiene que existen grandes

³¹ IFC (julio de 2008), *Documento para la Junta sobre Quellaveco (Propuesta sobre el ejercicio de derechos preferenciales)*, p. 8.

³² IFC (mayo de 2010), *Documento para la Junta sobre Quellaveco (Propuesta sobre el ejercicio de derechos preferenciales)*, p. 9.

posibilidades de explotación comercial, la CAO considera que al asignar una clasificación B no se tuvieron debidamente en cuenta los riesgos y los impactos del proyecto.

Estas preocupaciones se abordarían más claramente si IFC impartiera orientaciones que establezcan que, en ciertas circunstancias, los proyectos de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera deberían clasificarse en la categoría A. La decisión relativa a la clasificación de estos proyectos en la categoría A o la B debería determinarse en cada caso, teniendo en cuenta los posibles impactos ambientales y sociales del proyecto (tanto inmediatos como a largo plazo), así como la probabilidad de que este se lleve a cabo.

Este enfoque sería coherente con el objetivo declarado de IFC: ser un inversionista a largo plazo. Además, es coherente con el texto de la Política de Sostenibilidad y concuerda con las orientaciones vigentes que establecen que la categoría ambiental y social se determinará teniendo en cuenta los riesgos inherentes a un determinado sector, la probabilidad de que el proyecto se desarrolle y todo cuanto pueda conocerse razonablemente acerca de las características ambientales y sociales de la probable ubicación geográfica de la actividad comercial. Asimismo, la aplicación de este enfoque para clasificar los proyectos de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera brindaría a IFC y sus clientes la posibilidad de colaborar con las comunidades afectadas en el curso de intervenciones que, en el largo plazo, probablemente serán proyectos de alto riesgo.

Por otra parte, estas inquietudes se abordarían si IFC proporcionara orientaciones respecto de la recategorización de los proyectos. La CAO considera que, actualmente, las orientaciones sobre políticas en materia de recategorización no son claras. A través de una recategorización, IFC puede señalar públicamente los cambios (o la evolución) en el perfil de riesgos e impactos de sus proyectos. El capítulo titulado “Inversiones directas: Examen inicial anterior al mandato, reunión relativa al examen de la idea del proyecto y designación del especialista en cuestiones ambientales y sociales” de la versión del Procedimiento de Examen Ambiental y Social actualizada en abril de 2013 contiene la única orientación disponible sobre recategorización de proyectos. Sería útil contar con un claro proceso para la recategorización de proyectos y una clara descripción de las circunstancias que darían lugar al inicio de ese proceso (como por ejemplo la realización de una evaluación del impacto ambiental y social en la que se señalen los posibles riesgos e impactos ambientales o sociales adversos de carácter significativo que son diversos, irreversibles o sin precedentes).

En relación con Quellaveco, la CAO toma nota de los documentos de supervisión preparados por el personal de la esfera ambiental y social de IFC, en los que se indica que los pueblos indígenas posiblemente se vieron afectados durante la etapa del proyecto anterior a la construcción, en particular a través del desplazamiento económico anterior a la realización de las consultas y los planes adecuados³³. En ese respecto, el proyecto parecería encuadrarse en la categoría de aquellos que entrañan un elemento de alto riesgo en la etapa previa a la construcción. Esto parece indicar que, en cualquier caso, el proyecto se debería haber clasificado en la categoría A teniendo en cuenta la manera en que IFC interpretaba la política vigente al momento de la inversión. Asimismo, la CAO señala que, en el caso de Quellaveco, se consideraba que los impactos a largo plazo serían, probablemente, diversos, irreversibles o sin precedentes y que, en oportunidad de la inversión de IFC, existía una alta probabilidad de que el proyecto avanzara a la etapa de desarrollo.

4.3 Requisitos ambientales y sociales relativos a la participación en emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción

La segunda cuestión identificada en los términos de referencia consiste en establecer si las políticas y procedimientos de IFC en materia de emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, en

³³ IFC, *Documento de examen ambiental y social (con informe sobre la misión realizada)* (noviembre de 2007).

cuanto se aplican a su inversión en Quellaveco, son coherentes con el compromiso de IFC de “asegurar que los proyectos que financia sean operados de manera consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño”³⁴. Con ese fin, es preciso analizar en general los procedimientos de IFC relativos a esas emisiones durante el período de la inversión en la empresa, y en particular la aplicación de los procedimientos a esa inversión. Asimismo, debe tenerse en cuenta la siguiente disposición de la Política de Sostenibilidad (2006): “La CFI no financia ninguna actividad comercial nueva de la cual no se espera que cumpla las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo”³⁵. La Política de Sostenibilidad (2012) incluye una disposición similar, si bien más amplia, con el siguiente texto: “La IFC únicamente financia actividades de inversión cuando se espera que cumplan los requisitos de las Normas de Desempeño durante un período razonable de tiempo”³⁶.

Procedimientos relativos a las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción

Los procedimientos ambientales y sociales de IFC relativos a las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción han evolucionado a lo largo del tiempo. Como se señaló anteriormente, en el marco del Procedimiento de Examen Ambiental y Social de los proyectos de 1998, se consideraba que las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción pertenecían a la categoría C dado que era probable que tuvieran impactos mínimos o nulos en la esfera ambiental y social. Por lo tanto, con la salvedad del estudio preliminar, no se requería ninguna otra evaluación ambiental. El Procedimiento de Examen Ambiental y Social de 2006 no contenía disposiciones respecto de estas emisiones mientras que en el Procedimiento de Examen Ambiental y Social de 2007 se establecía lo siguiente:

En el caso de los proyectos en cuyo marco el financiamiento propuesto de IFC se destine a emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción en las que el precio de suscripción de las acciones adicionales en cada transacción supere los diez millones de dólares (US\$10 000 000), no será necesario ningún documento de examen ni de divulgación pública (resumen de la inversión propuesta, resumen del examen ambiental y social) en virtud de los Procedimientos Operacionales de IFC, capítulo XI.³⁷

No se proporcionan fundamentos para sustentar la fijación del umbral de US\$10 millones, ni tampoco se establecen procedimientos para los precios de suscripción inferiores a ese valor. En las versiones de febrero y agosto de 2009 del Procedimiento de Examen Ambiental y Social, las mencionadas emisiones se abordan en términos sustancialmente idénticos a los de la versión de 2007.

En el Procedimiento de Examen Ambiental y Social de 2010 se establece lo siguiente:

En el caso de los proyectos en cuyo marco el financiamiento propuesto de IFC se destine a emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción... no será necesario ningún documento de examen ni de divulgación pública (resumen de la inversión propuesta y resumen del examen ambiental y social o memorando de aprobación ambiental y social)³⁸.

El capítulo titulado “Inversiones directas: Examen inicial anterior al mandato, reunión relativa al examen de la idea del proyecto y designación del especialista en cuestiones ambientales y sociales” de la versión del Procedimiento de Examen Ambiental y Social actualizada en abril de 2013 no contiene una disposición equivalente. Como se señaló anteriormente, en él se establece que generalmente los especialistas ambientales y sociales de IFC no intervienen en el proceso de preparación de las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción³⁹.

³⁴ *Política de Sostenibilidad* (2006), párrafo 5.

³⁵ *Política de Sostenibilidad* (2006), párrafo 17.

³⁶ *Política de Sostenibilidad* (2012), párrafo 22.

³⁷ *Procedimiento de Examen Ambiental y Social* (2007), párrafo 2.2.2 d).

³⁸ *Procedimiento de Examen Ambiental y Social* (2010), párrafo 2.5.3.

³⁹ *Procedimiento de Examen Ambiental y Social* (abril de 2013), párrafo 2.5.

El procedimiento para la tramitación de las emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción se describe en la sección XV, Operaciones de cartera y procesos de supervisión, de los Procedimientos Operacionales de IFC, donde se establece que IFC tiene facultades delegadas de la Junta para ejercer derechos preferenciales hasta un monto máximo total en cada ejercicio, siempre que el valor de suscripción de cada transacción no supere los US\$10 millones.

Las propuestas para ejercer derechos preferenciales con un valor de suscripción superior a los US\$10 millones se elevan a la Junta para su aprobación en el marco del procedimiento de aprobación tácita.

Tras el anuncio de una emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, el oficial de cartera tiene la responsabilidad de recomendar uno de los tres cursos de acción posibles: suscribir las acciones, venderlas o no hacer nada (es decir, dejar que los derechos se extingan). La facultad de aprobar las recomendaciones relativas a las emisiones de acciones generalmente recae en el gerente de la cartera sectorial de la región pertinente o en el director sectorial de la región en cuestión.

El procedimiento para participar en una emisión de acciones con derecho preferencial de emisión incluye lo siguiente: elaboración de un memorando sobre la emisión, verificación y aprobación. No se establece el requisito de consultar al personal de la esfera ambiental y social de IFC.

En síntesis, no se exige que el personal de la esfera ambiental y social de IFC y el equipo de inversión lleven a cabo consultas acerca de la decisión de IFC de participar en una emisión de acciones, como así tampoco que se presente a la Junta un documento actualizado sobre cuestiones ambientales y sociales en el contexto de las emisiones de acciones que deben elevarse a la Junta.

Es evidente que el Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social posee especialistas profesionales y conocimientos especializados que pueden ser pertinentes para la participación de IFC en una emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción. IFC ha informado a la CAO que pueden formularse consultas al personal de su esfera ambiental y social en el contexto de una emisión de acciones y que el material presentado a la Junta en relación con una emisión de acciones puede contener información acerca de cuestiones ambientales y sociales. Sin embargo, esas consultas son, aparentemente, *ad hoc*.

En conversaciones con la CAO, IFC señaló que, generalmente, el cliente establece el plazo en el cual la Corporación debe dar una respuesta respecto de una emisión de acciones, y que el hecho de que la empresa en cuestión cotice, o no, en bolsa también suele incidir en ese plazo. En la práctica, esto puede imponer algunas limitaciones en el plazo para realizar investigaciones desde que IFC recibe una invitación a participar en una emisión de acciones hasta que toma la decisión de participar. Asimismo, el personal de IFC señaló que, generalmente, su participación accionaria se diluye cuando decide no participar en una emisión de acciones, lo que potencialmente reduce su influencia.

Aplicación de la política en materia de emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción en el caso de Quellaveco

Entre 1993 y 2012, IFC participó en varias emisiones importantes de acciones con derecho preferencial de suscripción realizadas por la empresa (como se indica en el anexo 2). El monto total aprobado para emisiones de acciones asciende a US\$53,55 millones (en comparación con una inversión inicial de US\$6,22 millones). Entre 2004 y 2007, IFC decidió no participar en otras emisiones y, consiguientemente, permitió que su participación se diluyera. El personal de IFC informó a la CAO que, generalmente, IFC disponía de 45 días desde la recepción de una invitación a participar en una emisión de acciones para determinar si participaría. Del total de US\$59,8 millones que IFC aportó al proyecto, US\$46,9 millones, o el 78,5 %, se comprometieron después de que IFC adoptara las Normas de Desempeño de 2006.

Las actividades realizadas en el marco del proyecto variaron a lo largo de este período, desde el estudio de factibilidad realizado en la primera etapa en 1993 (muestreo del mineral, definición de mineralogía e ingeniería conceptual) hasta la labor preparatoria del diseño y el desarrollo, con inclusión de la adquisición de tierras y el reasentamiento en una etapa posterior del ciclo del proyecto. Sin embargo, el proyecto se estancó en la etapa de factibilidad y planificación y, al momento de la desinversión, no había avanzado a la etapa de construcción. Las normas ambientales y sociales de IFC también sufrieron cambios significativos durante este período, como se indicó *supra*. No obstante, como señaló la CAO en la evaluación inicial del cumplimiento, la empresa no asumió, en el marco del convenio legal que rige la inversión de IFC, ningún compromiso de cumplir con las directrices ambientales y sociales pertinentes.

El personal de IFC informó a la CAO que, en 2007, cuando se decidió restablecer la relación con la empresa y comenzó a participar en emisiones de acciones, la Corporación llevó a cabo varias misiones que incluyeron un examen del cumplimiento de los aspectos ambientales y sociales. Los resultados de estas misiones se han resumido en los documentos pertinentes para la Junta de IFC.

En correspondencia con la CAO, el personal de IFC indicó que el cumplimiento de las Normas de Desempeño se había incluido como parte de un conjunto de modificaciones del acuerdo de accionistas que se propusieron antes de que IFC comenzara a participar nuevamente en las emisiones de acciones de Quellaveco en 2010. Asimismo, IFC explicó que, con el tiempo, las circunstancias comerciales cambiaron y la Corporación decidió no impulsar los cambios en el acuerdo debido a que parecía improbable arribar a una posición común en vista de que la negociación se había prolongado sin resultados. Esta descripción de los hechos está respaldada por los informes internos de clasificación del riesgo crediticio elaborados por el personal de IFC entre 2008 y 2010.

IFC señaló, además, que si bien la aplicación de las Normas de Desempeño no operaba como una obligación contractual, su personal de todos modos las aplicaba en su relación con la empresa y supervisaba el proyecto de conformidad con ellas. En opinión de la CAO, esto constituía una buena práctica.

El margen para negociar cambios en las obligaciones ambientales y sociales puede depender de las circunstancias. En 2007, por ejemplo, IFC entabló negociaciones con la empresa, aunque no había participado en emisiones de acciones durante varios años; en esa oportunidad había tan solo dos accionistas. Si bien esto indica que en esta inversión concreta existía la posibilidad de ejercer influencia y un cierto margen para negociar las obligaciones ambientales y sociales como parte de la emisión de acciones de 2007, la CAO reconoce que esto no sucede en todos los casos.

Conclusiones

La CAO considera que IFC cumplió con los procedimientos vigentes para participar en las emisiones de acciones de Quellaveco. Sin embargo, en el marco de los procedimientos de IFC para participar en emisiones de acciones, conforme se aplicaron a Quellaveco, no se llevó a cabo un análisis para establecer si las emisiones de acciones financiarían una nueva actividad comercial. En este sentido, la CAO considera que los procedimientos no fueron congruentes con el párrafo 17 de la Política de Sostenibilidad (2006), que entraña el requisito de analizar todo financiamiento adicional para establecer si involucra, o no, una “actividad comercial nueva” y, en caso afirmativo, aplicar las Normas de Desempeño a esa inversión⁴⁰. En relación con las emisiones de acciones de Quellaveco, la CAO considera que si bien las actividades

⁴⁰ Obsérvese que en el párrafo 22 de la *Política de Sostenibilidad (2012)* —que es el equivalente del párrafo 17 de la *Política de Sostenibilidad (2006)*— se hace referencia en términos más amplios a las “actividades de inversión”, en vez de las “actividades comerciales nuevas”, como aquellas que se espera que cumplan los requisitos de las Normas de Desempeño, lo que parece indicar que, a partir de enero de 2012, la participación de IFC en emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción debería estar supeditada a una determinación de que la inversión cumplirá los requisitos de las Normas de Desempeño.

comerciales evolucionaron a lo largo del tiempo, el cambio no fue tan significativo como para clasificarlas correctamente como una “actividad comercial nueva”. En este respecto, por lo tanto, no existió un incumplimiento de la Política de Sostenibilidad.

En términos generales, la CAO observa que proporcionar financiamiento adicional a un proyecto cuyas obligaciones ambientales y sociales son inadecuadas o no se han actualizado, o cuando existen pruebas del incumplimiento de las obligaciones existentes en la materia, plantea riesgos significativos. Habida cuenta de estos riesgos, para mantener la coherencia con el compromiso asumido por IFC en el marco de la política, de “asegurar que los proyectos que financia sean operados de manera consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño”⁴¹, sería necesario que la participación de IFC en una emisión de acciones estuviese supeditada a un examen apropiado del riesgo ambiental y social del proyecto. Los procedimientos aplicados por IFC para procesar las emisiones de acciones de Quellaveco no incluyeron tal examen. La CAO considera que esto es incongruente con el compromiso de IFC de exigir que sus clientes gestionen los riesgos ambientales y sociales de conformidad con las Normas de Desempeño establecidas en la Política de Sostenibilidad (2006).

A fin de armonizar los procedimientos para participar en emisiones de acciones con los objetivos de nivel superior de la Política de Sostenibilidad, IFC debería establecer que, previo a cualquier tramitación de emisiones de acciones, debe analizarse apropiadamente la situación actual del cliente en lo referente a las obligaciones ambientales y sociales y su cumplimiento. El análisis del riesgo ambiental y social antes de la participación en emisiones de acciones revestirá especial importancia en relación con lo siguiente: a) los proyectos que abarcan un período de tiempo considerable; b) los proyectos que se ejecutan de conformidad con requisitos ambientales y sociales que han dejado de tener vigencia, y c) los proyectos en los que el riesgo ambiental y social aumenta en el curso del tiempo debido a los cambios en la naturaleza de la actividad comercial (como por ejemplo cuando una inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera avanza a la etapa de desarrollo). Si bien es posible que existan circunstancias en las que se justifique participar en una emisión de acciones relacionada con un proyecto cuyos requisitos ambientales y sociales están desactualizados o son nulos, o cuando el desempeño ambiental y social es marcadamente deficiente, en consonancia con la Política de Sostenibilidad (2006), la CAO esperaría que esto fuese una excepción que requiere una justificación específica por parte de IFC.

4.4 Requisitos ambientales y sociales relativos a la desinversión

La tercera cuestión identificada en los términos de referencia consiste en establecer si las políticas y los procedimientos de IFC en materia de desinversión, en cuanto se aplican a su inversión en Quellaveco, aseguran la adecuada consideración de los aspectos ambientales y sociales antes de la venta. Para ello es preciso considerar la política pertinente de IFC en materia de desinversión en general, y la aplicación de esta política al caso concreto de la venta de la participación de IFC en la empresa.

Política en materia de desinversión

En el Convenio Constitutivo de IFC se establece lo siguiente:

La Corporación tratará de activar la circulación de sus fondos mediante la venta de sus inversiones a inversionistas privados, siempre que tal venta pueda hacerse en forma apropiada y en condiciones satisfactorias⁴².

El enfoque aplicado por IFC con respecto a la venta de capital accionario se establece en sus Procedimientos Operacionales⁴³. En ellos se dispone que la venta de las inversiones de IFC en capital accionario debe realizarse “en función de los intereses de IFC” y que, en principio, “IFC no procurará

⁴¹ Política de Sostenibilidad (2006), párrafo 5.

⁴² IFC, *Convenio Constitutivo*, artículo III, sección 3 vi).

⁴³ IFC, *Procedimientos Operacionales: Operaciones de cartera y procesos de supervisión* (2014), párrafo XIV.1.1.

vender una inversión en capital accionario antes de que se cumpla sustancialmente el objetivo original de la inversión, a menos que este objetivo ya no pueda cumplirse”. En los mencionados procedimientos se establece que las ventas de capital accionario se informarán a la Junta de IFC a través del informe mensual de operaciones. Este informe debe incluir “los motivos de la venta y confirmar su coherencia con la política en materia de venta de acciones”⁴⁴.

Las conversaciones de la CAO con personal de IFC permitieron establecer que la decisión de vender la participación en un proyecto puede adoptarse por varias razones. IFC puede realizar la venta porque espera recibir un beneficio, o para reducir al mínimo las pérdidas; porque ha logrado sus objetivos, o debido al grave incumplimiento de sus requisitos ambientales y sociales cuando han fracasado los esfuerzos por lograr que el proyecto vuelva a cumplirlos. Los objetivos de IFC incluyen tanto objetivos financieros como de desarrollo. El personal de IFC explicó que las cuestiones ambientales y sociales pueden considerarse en el marco de los objetivos de desarrollo.

Según la explicación proporcionada por personal de IFC a la CAO, el gerente de cartera y el oficial de cartera revisan regularmente la clasificación del riesgo crediticio de los proyectos incluidos en su cartera y pueden tomar la decisión de recomendar la venta de la participación. Los informes sobre la clasificación del riesgo crediticio incluyen referencias a una clasificación del riesgo ambiental y social. Cuando se adopta una decisión de ese tipo, generalmente los mencionados oficiales preparan un memorando de recomendación. Una vez concluida la venta, los detalles se incluyen en el informe mensual de operaciones que se presenta a la Junta.

Asimismo, el personal de IFC explicó que, por lo general, los aspectos ambientales y sociales se tienen en cuenta en el contexto de una desinversión únicamente cuando surgen cuestiones relativas a la reputación o la responsabilidad legal. En esas circunstancias, cabe esperar que el equipo de inversión y el personal del CES de IFC analicen la cuestión. Generalmente, sin embargo, no existen razones para consultar al CES cuando se propone una desinversión. Aunque la participación del CES en el contexto de una desinversión es, sin dudas, una buena práctica, al parecer no se exige su intervención.

En lo referente a las cuestiones ambientales y sociales una vez que IFC ha dejado de participar en un proyecto, en la Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de 2006 se establece que IFC procederá a “alentar al cliente a continuar cumpliendo con las Normas de Desempeño luego de que la CFI cese de participar en el proyecto”⁴⁵. La política de 2012 no incluye una disposición equivalente. Sin embargo, en ella se mantienen los compromisos de IFC de lograr “resultados positivos en materia de desarrollo” y se señala que “un importante componente para lograr resultados de desarrollo positivos es la sostenibilidad ambiental y social de estas actividades”⁴⁶.

Aplicación a Quellaveco

El 11 de enero de 2012, el grupo a cargo de la cartera preparó un memorando de venta de participación accionaria para la vicepresidencia pertinente. En el memorando se solicitaba la aprobación para realizar la venta propuesta del 100 % de las acciones de la empresa en poder de IFC, y se indicaba que los detalles se incluirían en el informe mensual de operaciones que se presentaría próximamente a la Junta.

En los registros del memorando se indica que la venta de la participación accionaria fue aprobada. Resulta claro que la venta fue aprobada por el grupo a cargo de la cartera, el Departamento de Inversiones en Capital Accionario, el Departamento Jurídico y la vicepresidencia pertinente. En el memorando no se menciona la situación ambiental y social del proyecto y no se incluyó a ningún miembro del personal de la esfera social y ambiental en el proceso de aprobación. Por otra parte, en el memorando tampoco se

⁴⁴ *Ibid.*, párrafo XIV.6.

⁴⁵ *Política de Sostenibilidad (2006)*, párrafo 26.

⁴⁶ *Política de Sostenibilidad (2012)*, párrafo 1.

mencionan los criterios de desinversión analizados *supra*, en particular el principio de que “IFC no procurará vender una inversión en capital accionario antes de que se cumpla sustancialmente el objetivo original de la inversión, a menos que este objetivo ya no pueda cumplirse”⁴⁷.

Como se señaló anteriormente, los objetivos de las inversiones de IFC en Quellaveco incluían elementos ambientales y sociales. Estos elementos se describen en términos de respaldar “el diseño del proyecto, la gestión de las operaciones y el procesamiento del mineral que se llevarían a cabo en consonancia con las normas ambientales y sociales de IFC” y contribuir a “sentar las bases correctas para que Quellaveco aborde las cuestiones ambientales y sociales que surgirán en etapas posteriores del proyecto”⁴⁸.

No existe indicación alguna de que el equipo de inversión analizara la desinversión con el personal del CES de IFC antes de que esta se produjera, ni de que tuviera en cuenta de otro modo las cuestiones ambientales y sociales al tomar esa decisión.

IFC incluyó una nota sobre la venta de la participación accionaria en Quellaveco en el Informe mensual de operaciones presentado a la Junta en marzo de 2012. En ella se describen los antecedentes de la inversión de IFC y se incluyen los detalles financieros de la venta. La nota no contiene las razones de la venta ni un análisis para establecer si se cumplieron los objetivos de la inversión original. En relación con las cuestiones ambientales y sociales, el informe mensual de operaciones contiene una declaración en el sentido de que IFC espera que Anglo y Mitsubishi sigan adoptando todas las medidas necesarias para llevar a cabo el proyecto de una manera sostenible. Como se mencionó anteriormente, sin embargo, no existe indicación alguna de que esta declaración se basara en aportaciones del personal del CES. Por el contrario, la información proporcionada en forma más reciente por el personal del CES (fecha de enero de 2011) indicaba que el desempeño ambiental y social del proyecto era parcialmente insatisfactorio, con cuestiones significativas en lo referente a la suficiencia del sistema de gestión ambiental y social del cliente y deficiencias en el cumplimiento de las normas ambientales y sociales pertinentes.

Conclusiones

En los Procedimientos Operacionales de IFC relativos a la venta de participaciones accionarias se exige realizar un análisis para establecer si el objetivo de la inversión se ha “cumplido sustancialmente” antes de la venta de la participación. Cuando el objetivo de IFC se enmarca, además, en términos de cuestiones ambientales y sociales (como sucedió en relación con Quellaveco), se requiere un análisis de los logros y los riesgos futuros en materia ambiental y social. La CAO no encuentra pruebas de que la decisión de IFC de vender la participación en Quellaveco se basara en información aportada por un análisis de ese tipo. Asimismo, la CAO considera que los informes de IFC a la Junta fueron insuficientes en este respecto.

En general, la CAO estima que los Procedimientos Operacionales de IFC relativos a la venta de participaciones accionarias no respaldan el compromiso de propiciar la sostenibilidad ambiental y social asumido por IFC respecto de sus inversiones. En relación con las inversiones iniciales en capital accionario, cuando IFC vende la participación antes del desarrollo de una mina, la falta de atención estructural al desempeño ambiental y social antes de la desinversión puede dar lugar a que los futuros impactos no se mitiguen adecuadamente. En el peor de los casos, esto podría ocasionar una situación en la que un proyecto en el que IFC invierte cause daños sociales o ambientales significativos después de la venta por parte de la Corporación. En el marco de sostenibilidad y en los procedimientos conexos no se tiene en cuenta la cuestión relativa a la manera en que IFC debería responder ante este tipo de riesgos.

Asimismo, la CAO estima que sería congruente tanto con los Procedimientos Operacionales como con los compromisos más amplios de IFC en materia de sostenibilidad ambiental y social que se incorporaran consideraciones ambientales y sociales en el proceso decisorio de IFC relativo a la desinversión. De esta

⁴⁷ IFC, *Procedimientos Operacionales* (2014), párrafo XIV.1.1.

⁴⁸ *Documento para la Junta sobre Quellaveco* (2008) p. 5f, y *Documento para la Junta sobre Quellaveco* (2010), p. 6f.

manera, IFC podría determinar si un proyecto plantea grandes riesgos pendientes en materia ambiental y social y la manera en que estos podrían gestionarse más adecuadamente en el contexto de una posible venta. En la práctica, esto se traduciría en un requisito de analizar la situación actual de las obligaciones ambientales y sociales y su cumplimiento, y tener en cuenta el resultado al momento de tomar la decisión de vender la participación. Asimismo, podría exigirse incluir en el memorando de venta de participaciones accionarias una referencia a la situación actual en materia de cumplimiento ambiental y social, y el enfoque adoptado por IFC para mitigar el riesgo ambiental y social después de la desinversión.

5. Conclusiones

Aspectos generales

En el proceso de llegar a una conclusión respecto del desempeño ambiental y social de IFC en relación con Quellaveco, la CAO tiene en cuenta que, al momento de ponerse en marcha esta inversión, los procedimientos ambientales y sociales de IFC estaban relativamente subdesarrollados. Asimismo, se consideró que el proyecto planteaba pocos riesgos ambientales y sociales pues se concibió para respaldar una serie de estudios de factibilidad. No obstante, la CAO considera que la omisión de requisitos ambientales y sociales en el acuerdo de accionistas de IFC para Quellaveco generó una laguna significativa en las obligaciones ambientales y sociales de la empresa, inclusive en el marco de las exigencias establecidas en el procedimiento de 1992, especialmente en vista de que IFC declaró ante su Junta de Directores, en marzo de 1993, que el proyecto “cumpliría con todas las normas del Banco Mundial aplicables en materia de salud ambiental y de salud y seguridad en el trabajo”. La CAO considera que la ausencia de requisitos ambientales y sociales en el acuerdo de inversión de IFC dificultó la supervisión de estos aspectos. Al llegar a esta conclusión, la CAO toma nota de la posición de IFC en el sentido de que la supervisión del proyecto se llevó a cabo en forma exhaustiva teniendo en cuenta la evolución de las Normas de Desempeño. En cualquier caso, la CAO también reconoce que el posterior desarrollo de las políticas y los procedimientos ambientales y sociales de IFC implica que la supervisión no se llevaría a cabo de ese modo actualmente.

Independientemente de la ausencia de requisitos ambientales y sociales, la CAO considera que IFC supervisó el proyecto en consonancia con la evolución de sus normas y políticas ambientales y sociales. Durante la supervisión, IFC identificó varias preocupaciones sociales respecto de la adquisición de tierras y el reasentamiento, el impacto del proyecto en pueblos indígenas y la suficiencia de las consultas públicas. Asimismo, identificó impactos ambientales potenciales, incluida la suficiencia de los recursos hídricos necesarios para el funcionamiento de la mina, y la posible contaminación del agua. Esto constituyó una buena práctica.

Aunque las preocupaciones de los reclamantes no se habían abordado totalmente en oportunidad de la venta de las acciones por IFC, la CAO considera que la colaboración de IFC con la empresa en lo referente a las cuestiones ambientales y sociales fue, en términos generales, apropiada a la etapa de desarrollo del proyecto. La CAO toma nota de la opinión de IFC en el sentido de que la empresa fue ampliamente receptiva a su asesoramiento sobre las mencionadas cuestiones. Sin embargo, la CAO también considera que las principales cuestiones ambientales y sociales identificadas por IFC en el curso de la supervisión del proyecto no se tradujeron en planes de acción correctiva. La concertación de esos planes habría sido especialmente pertinente en relación con lo siguiente: a) actividades de adquisición de tierras (que, como observó IFC, se estaban llevando a cabo antes de la elaboración de los estudios y planes exigidos en la Norma de Desempeño 5); b) el impacto de la adquisición de tierras en pueblos indígenas; c) cuestiones relativas a la participación de partes interesadas y d) los elementos más técnicos del diseño del proyecto y la evaluación del impacto ambiental que se analizaron en los informes de supervisión preparados por IFC en 2007 y 2010.

Asimismo, la CAO considera que las declaraciones formuladas por IFC ante su Junta en el curso de este proyecto fueron incompletas o inexactas. Entre ellas las siguientes: a) que el proyecto cumpliría las normas ambientales del Banco Mundial (aunque el convenio legal no incluía esos requisitos)⁴⁹ y b) que las actividades de exploración “cumplían totalmente las Normas de Desempeño”⁵⁰ (aunque IFC había documentado deficiencias en el cumplimiento de esas normas y dudaba de que el cliente estuviese listo para seguir elaborando el proyecto de conformidad con ellas).

⁴⁹ Documento para la Junta sobre Quellaveco (1993); Documento para la Junta sobre Quellaveco (2010).

⁵⁰ Documento para la Junta sobre Quellaveco (2010), p. 9.

En relación con este punto, la CAO toma nota de la opinión de IFC en cuanto a que las preocupaciones planteadas durante la supervisión estaban relacionadas con deficiencias que deberían abordarse a fin de lograr el futuro cumplimiento con las Normas de Desempeño y no eran indicios de incumplimiento en ese momento⁵¹. En este contexto la CAO observa que en los documentos de supervisión preparados por IFC en 2007 se indica que la adquisición de tierras y por lo tanto los impactos habían comenzado antes de la elaboración de planes adecuados de compensación. Asimismo, en esos documentos se mencionaba que los estudios ambientales y sociales no se estaban elaborando, necesariamente, conforme a las normas de IFC. En los documentos de supervisión preparados por IFC en 2010 se confirmaba que existían deficiencias significativas en el cumplimiento de las Normas de Desempeño, así como preocupaciones en ese momento respecto del enfoque aplicado por Quellaveco en relación con la adquisición de tierras. Sobre esta base, la CAO considera que la declaración formulada por IFC a la Junta en 2010 en el sentido de que el proyecto “cumplía totalmente las Normas de Desempeño” fue incompleta o inexacta.

En términos más generales, en el marco de esta investigación sobre cumplimiento surgen dudas respecto de la manera en que IFC aplicó el marco de sostenibilidad y los procedimientos conexos en lo referente al riesgo ambiental y social a largo plazo vinculado con las inversiones iniciales en capital accionario en el sector de minería.

Categorización

Con respecto a la categorización, la evaluación de los riesgos e impactos ambientales y sociales de las inversiones iniciales en el capital accionario de una empresa minera claramente plantea desafíos. Por una parte, si, en última instancia, como resultado de los estudios de factibilidad no se decide desarrollar una mina, los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto en cuestión se limitarán a las consecuencias derivadas de llevar a cabo actividades previas a la construcción. Por la otra, si se adopta la decisión de desarrollar una mina, en particular en zonas social o ambientalmente vulnerables, los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto serán, con frecuencia, significativos.

La CAO considera que existen buenas razones para examinar los riesgos e impactos a largo plazo cuando IFC toma una decisión respecto de la categoría ambiental y social de una inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera. Primero, este enfoque es coherente con el texto de la Política de Sostenibilidad, en la que se exige a IFC tener en cuenta los “posibles” (a diferencia de los reales, directos o inmediatos) impactos ambientales y sociales adversos de un proyecto al tomar la decisión de asignar una categoría. Segundo, IFC explica los fundamentos de sus actividades de inversión inicial en el capital accionario sobre la base de que la Corporación no es un inversionista especulativo o a corto plazo, sino un asociado a largo plazo en proyectos de minería con grandes posibilidades de llegar a buen término. Este enfoque parece indicar que las perspectivas de desarrollar una mina, con riesgos ambientales y sociales conexos, son significativas. Por último, la CAO estima que reconocer totalmente los riesgos ambientales y sociales a largo plazo relacionados con las inversiones iniciales en capital accionario, en vez de subestimarlos, puede ser beneficioso para IFC y sus clientes en lo referente a la gestión de las expectativas y preocupaciones de las comunidades.

La CAO considera que las preocupaciones antes mencionadas se abordarían más eficazmente si IFC impartiera orientaciones que establecieran que la decisión relativa a la clasificación de los proyectos de inversión inicial en el capital accionario en las categorías A o B debería determinarse en cada caso, teniendo en cuenta los posibles impactos ambientales y sociales del proyecto (tanto inmediatos como a largo plazo), así como la probabilidad de que este se lleve a cabo.

⁵¹ Comentarios de IFC sobre la versión preliminar del Informe de la investigación de la CAO sobre el cumplimiento, (febrero de 2014).

Mediante la aplicación de este enfoque y teniendo en cuenta a) la magnitud de los posibles impactos de la mina propuesta; b) la opinión de IFC en el sentido de que existía una alta probabilidad de que el proyecto avanzara a la etapa de desarrollo de la mina en un plazo relativamente corto, y c) los posibles riesgos e impactos ambientales del proyecto en la etapa previa al desarrollo, especialmente los posibles impactos en pueblos indígenas, la CAO considera que hubiera sido correcto asignar una categoría A desde un inicio a la inversión de IFC en Quellaveco.

Asimismo, la CAO estima que se requieren orientaciones sobre políticas en relación con la recategorización de los proyectos de IFC a medida que evoluciona su perfil de riesgo. Al llegar a esta conclusión, la CAO reconoce que IFC considera que la categorización ambiental y social de proyectos comprometidos es irrelevante en lo que respecta a las obligaciones de IFC durante la supervisión de los proyectos. No obstante, la CAO señala que la categoría asignada por IFC cumple una función importante pues indica a las partes interesadas internas y externas cuál es el riesgo ambiental y social de cada proyecto y, en caso de ser necesario, la conveniencia de realizar una recategorización en respuesta a los cambios en el perfil de riesgo del proyecto.

Emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción

La CAO considera que IFC cumplió con los procedimientos vigentes para participar en las emisiones de acciones de Quellaveco. Sin embargo, en el marco de los procedimientos de IFC para participar en emisiones de acciones, conforme se aplicaron a Quellaveco, no se llevó a cabo un análisis para establecer si las emisiones de acciones financiarían “una nueva actividad comercial”. En este sentido, la CAO considera que los procedimientos no fueron congruentes con el párrafo 17 de la Política de Sostenibilidad (2006), que entraña el requisito de analizar todo financiamiento adicional para establecer si involucra, o no, una “actividad comercial nueva” y, en caso afirmativo, aplicar las Normas de Desempeño a esa inversión. En relación con Quellaveco, la CAO considera que si bien las actividades comerciales evolucionaron a lo largo del tiempo, el cambio no fue tan significativo como para clasificarlas correctamente como una “actividad comercial nueva”. En este respecto, por lo tanto, no existió un incumplimiento de la Política de Sostenibilidad.

En términos más generales, la CAO observa que proporcionar financiamiento adicional a un proyecto cuyas obligaciones ambientales y sociales son inadecuadas o no se han actualizado, o cuando existen pruebas del incumplimiento de las obligaciones existentes en la materia, plantea riesgos significativos. Habida cuenta de estos riesgos, para mantener la coherencia con el compromiso asumido por IFC en el marco de la política, de “asegurar que los proyectos que financia sean operados de manera consistente con los requisitos de las Normas de Desempeño”⁵², sería necesario que la participación de IFC en una emisión de acciones estuviese supeditada a un examen apropiado del riesgo ambiental y social del proyecto. Los procedimientos aplicados por IFC para procesar las emisiones de acciones de Quellaveco no incluyeron tal examen. La CAO considera que esto es incongruente con el compromiso de IFC de exigir que sus clientes gestionen los riesgos ambientales y sociales de conformidad con las Normas de Desempeño establecidas en la Política de Sostenibilidad (2006).

A fin de armonizar los procedimientos para participar en emisiones de acciones con los objetivos de nivel superior de la Política de Sostenibilidad, IFC debería establecer que, previo a cualquier tramitación de emisiones de acciones, debe analizarse apropiadamente la situación actual del cliente en lo referente a las obligaciones ambientales y sociales y su cumplimiento. El análisis del riesgo ambiental y social antes de la participación en emisiones de acciones revestirá especial importancia en relación con lo siguiente: a) los proyectos que abarcan un período de tiempo considerable; b) los proyectos que se ejecutan de conformidad con requisitos ambientales y sociales que han dejado de tener vigencia, y c) los proyectos en los que el riesgo ambiental y social aumenta en el curso del tiempo debido a los cambios en la naturaleza de la actividad comercial (como por ejemplo cuando una inversión inicial en el capital accionario de una

⁵² *Política de Sostenibilidad* (2006), párrafo 5.

empresa minera avanza a la etapa de desarrollo). Si bien es posible que existan circunstancias en las que se justifique participar en una emisión de acciones relacionada con un proyecto cuyos requisitos ambientales y sociales están desactualizados o son nulos, o cuando el desempeño ambiental y social es marcadamente deficiente, en consonancia con la Política de Sostenibilidad (2006), la CAO esperaba que esto fuese una excepción que requiere una justificación específica por parte de IFC.

Desinversión

En los Procedimientos Operacionales de IFC relativos a la venta de participaciones accionarias se exige realizar un análisis para establecer si el objetivo de la inversión se ha “cumplido sustancialmente” antes de la venta de la participación. Cuando el objetivo de IFC se enmarca, además, en términos de cuestiones ambientales y sociales (como sucedió en relación con Quellaveco), se requiere un análisis de los logros y los riesgos futuros en materia ambiental y social. La CAO no encuentra pruebas de que la decisión de IFC de vender la participación en Quellaveco se basara en información aportada por un análisis de ese tipo. Asimismo, la CAO considera que los informes de IFC a la Junta fueron insuficientes en este respecto.

La CAO estima que sería congruente tanto con los mencionados Procedimientos Operacionales como con los compromisos más amplios de IFC en materia de sostenibilidad ambiental y social, que se incorporaran consideraciones ambientales y sociales en el proceso decisorio de IFC relativo a la desinversión. De esta manera, IFC podría determinar si un proyecto plantea grandes riesgos pendientes en materia ambiental y social y la manera en que estos podrían gestionarse más adecuadamente en el contexto de una posible venta. En la práctica, esto se traduciría en un requisito de analizar la situación actual de las obligaciones ambientales y sociales y su cumplimiento, y tener en cuenta el resultado al momento de tomar la decisión de vender la participación. Asimismo, podría exigirse incluir en el memorando de venta de participaciones accionarias una referencia a la situación actual en materia de cumplimiento ambiental y social, y el enfoque adoptado por IFC para mitigar el riesgo ambiental y social después de la desinversión.

En conclusión, la CAO reconoce que el personal de la esfera ambiental y social de IFC ha adoptado medidas para supervisar el riesgo emergente en relación con el proyecto de Quellaveco, aunque la inversión de IFC no se encuadraba en el marco de sus requisitos ambientales y sociales. Al mismo tiempo, la CAO considera que un marco más sólido para analizar las cuestiones ambientales y sociales al tomar las decisiones relativas a las emisiones de acciones y la desinversión podría haber situado a IFC en una posición mejor para responder a las cuestiones planteadas en la reclamación.

Anexo 1. Resumen de los principales resultados

Aspectos generales
La omisión de requisitos ambientales y sociales en el acuerdo de accionistas de IFC para Quellaveco generó una laguna significativa en las obligaciones ambientales y sociales de la empresa. Esto dificultó la supervisión eficaz de los aspectos ambientales y sociales.
De todos modos, IFC supervisó el proyecto en consonancia con la evolución de sus normas y políticas ambientales y sociales. Esto constituyó una buena práctica.
Aunque las preocupaciones de los reclamantes no se habían resuelto totalmente en oportunidad de la venta de las acciones por IFC, la CAO considera que la colaboración de IFC con la empresa en lo referente a las cuestiones ambientales y sociales fue, en términos generales, apropiada a la etapa de desarrollo del proyecto.
Sin embargo, las principales cuestiones ambientales y sociales identificadas por IFC en el curso de la supervisión del proyecto no se tradujeron en planes de acción correctiva. La concertación de esos planes habría sido especialmente pertinente en relación con lo siguiente: a) actividades de reasentamiento (que, como observó IFC, se estaban llevando a cabo antes de la elaboración de los estudios y planes exigidos en las Normas de Desempeño); b) el impacto de la adquisición de tierras en pueblos indígenas; c) cuestiones relativas a la participación de partes interesadas y d) los elementos más técnicos del diseño del proyecto y la evaluación del impacto ambiental que se analizaron en los documentos de supervisión preparados por IFC en 2007 y 2010.
Las declaraciones formuladas por IFC ante su Junta respecto de este proyecto fueron incompletas, especialmente en relación con las normas ambientales y sociales que se aplicaban al proyecto y el grado de cumplimiento ambiental y social.
Categorización ambiental y social
Teniendo en cuenta a) la magnitud de los posibles impactos de la mina propuesta; b) la opinión de IFC en el sentido de que existía una alta probabilidad de avanzar a la etapa de desarrollo en un plazo relativamente corto, y c) los posibles riesgos e impactos ambientales del proyecto en la etapa previa al desarrollo, especialmente los posibles impactos en pueblos indígenas, habría sido correcto asignar una categoría A desde un inicio a la inversión de IFC en Quellaveco.
La decisión relativa a la clasificación de los proyectos de inversión inicial en el capital accionario en las categorías A o B debería determinarse en cada caso, teniendo en cuenta los posibles impactos ambientales y sociales del proyecto (tanto inmediatos como a largo plazo), así como la probabilidad de que este se lleve a cabo.
Cuestiones ambientales y sociales relativas a la participación en emisiones de acciones con derecho preferencial de suscripción
IFC cumplió con los procedimientos vigentes para participar en las emisiones de acciones de Quellaveco.
Los procedimientos aplicados por IFC para tramitar las emisiones de acciones de Quellaveco no son congruentes con el compromiso de IFC de exigir que sus clientes gestionen los riesgos ambientales y sociales de conformidad con las Normas de Desempeño establecidas en la Política de Sostenibilidad (2006).
Los procedimientos aplicados por IFC para tramitar las emisiones de acciones no son congruentes con el párrafo 17 de la Política de Sostenibilidad (2006), que entraña el requisito de analizar todo financiamiento adicional para establecer si involucra, o no, una “actividad comercial nueva” y, en caso afirmativo, aplicar las Normas de Desempeño a esa inversión.
Cuestiones ambientales y sociales relativas a la desinversión
En el marco del proceso decisorio relativo a la desinversión, IFC no realizó un análisis adecuado para establecer si el objetivo de la inversión se había “cumplido sustancialmente”. Cuando el objetivo de IFC se enmarca, además, en términos de cuestiones ambientales y sociales (como sucedió en relación con Quellaveco), se requiere un análisis de los logros y los riesgos futuros en materia ambiental y social.
Los Procedimientos Operacionales de IFC relativos a la venta de participaciones accionarias no respaldan el compromiso de propiciar la sostenibilidad ambiental y social asumido por IFC

respecto de sus inversiones.

Sería congruente tanto con los Procedimientos Operacionales relativos a la venta de participaciones accionarias como con los compromisos más amplios de IFC en materia de sostenibilidad ambiental y social que se incorporaran consideraciones ambientales y sociales en el proceso decisorio de IFC relativo a la desinversión.

Anexo 2. Inversión de IFC en el proyecto de cobre Quellaveco

Proyecto	Tipo	Aprobación	Fecha de aprobación	Monto aprobado	Desembolso
3823	Capital accionario inicial	Junta de Directores	Marzo de 1993	US\$6,22 millones	Totalmente desembolsado hacia julio de 1993
7441	Emisión de acciones	Junta de Directores	Marzo de 1996	US\$5,3 millones	Totalmente desembolsado hacia octubre de 1996
10170	Emisión de acciones	Facultad delegada	Febrero de 2000	US\$600 000	Totalmente desembolsado hacia diciembre de 2003
10837	Emisión de acciones	Facultad delegada	Enero de 2001	US\$750 000	US\$721 486 desembolsados hacia diciembre de 2003
IFC no participó en emisiones de acciones a partir de mayo de 2003. En marzo de 2007, IFC decidió atender anteriores pedidos de fondos, a los que no había suscrito, para mantener su participación en la empresa. Además, decidió participar en futuras emisiones de acciones.					
26130	Emisión de acciones	Junta de Directores	Julio de 2008	US\$12 millones	Totalmente desembolsado hacia mayo de 2010
29691	Emisión de acciones	Junta de Directores	Mayo de 2010	US\$18 millones	US\$15,8 millones desembolsados hacia mayo de 2010
30734	Emisión de acciones	Facultad delegada	Marzo de 2011	US\$5 millones	Totalmente desembolsado hacia mayo de 2011
31119	Emisión de acciones	Facultad delegada	Julio de 2011	US\$2,1 millones	Totalmente desembolsado hacia para julio de 2011
31341	Emisión de acciones	Facultad delegada	Septiembre de 2011	US\$6 millones	Totalmente desembolsado hacia septiembre de 2011
31872	Emisión de acciones	Facultad delegada	<i>[No se conoce la fecha]</i>	US\$3,8 millones	US\$3,7 millones desembolsados <i>[no se conoce la fecha]</i>

Anexo 3. Política de 2012: Categorización

40. Como parte del examen de los riesgos e impactos ambientales y sociales de una inversión propuesta, la IFC emplea un sistema de categorización ambiental y social que refleja la magnitud de los riesgos y los impactos. La categoría resultante también especifica los requisitos institucionales de la IFC en materia de divulgación de información, conforme a su Política sobre Acceso a la Información. Esas categorías son:

Categoría A: Actividades empresariales con posibles riesgos y/o impactos ambientales o sociales adversos de carácter significativo que son diversos, irreversibles o sin precedentes.

Categoría B: Actividades empresariales con posibles riesgos y/o impactos ambientales o sociales adversos de carácter limitado que son escasos en número, generalmente localizados en sitios específicos, mayormente reversibles y fácilmente abordables a través de medidas de mitigación.

Categoría C: Actividades empresariales con riesgos y/o impactos ambientales o sociales adversos mínimos o nulos.

Categoría IF: Actividades empresariales que involucran inversiones en IF o a través de mecanismos de ejecución que conlleven intermediación financiera. Esa categoría se subdivide en:

IF-1: si la cartera actual o propuesta de un IF incluye o se prevé que incluya una exposición financiera sustancial a actividades empresariales con posibles riesgos o impactos ambientales o sociales adversos de carácter significativo que son diversos, irreversibles o sin precedentes.

IF-2: si la cartera actual o propuesta de un IF consta o se prevé que conste de actividades empresariales con posibles riesgos o impactos ambientales o sociales adversos de carácter limitado que son escasos en número, generalmente localizados en sitios específicos, mayormente reversibles y fácilmente abordables a través de medidas de mitigación, o incluye una cantidad muy reducida de actividades empresariales con posibles riesgos o impactos ambientales o sociales adversos de carácter significativo que son diversos, irreversibles o sin precedentes.

IF-3: si la cartera actual o propuesta de un IF incluye una exposición financiera a actividades empresariales que predominantemente tengan impactos ambientales o sociales adversos mínimos o nulos.

Anexo 4. Términos de referencia de la investigación de la CAO

[...]

Alcance de la investigación sobre cumplimiento

Las investigaciones del cumplimiento se centran en IFC y en la manera en que la institución veló por el cumplimiento ambiental y social del proyecto en cuestión en la etapa de evaluación inicial y durante la supervisión. En el marco del informe de evaluación inicial, la CAO determinó que un examen de ciertos aspectos de este proyecto relacionados con su naturaleza de inversión inicial en el capital accionario de una empresa minera aportaría información más adecuada para aplicar las políticas (u otros criterios de la investigación sobre cumplimiento) en futuros proyectos.

Conforme se establece en el informe de evaluación inicial de la CAO, la investigación sobre cumplimiento se centrará en las siguientes cuestiones:

- Las políticas y procedimientos de IFC respecto de la categorización ambiental y social de los proyectos, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿son eficaces para reflejar la magnitud de los riesgos y los impactos del proyecto?
- Las políticas y procedimientos de IFC en relación con la emisión de acciones con derecho preferencial de suscripción, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿son coherentes con el compromiso de IFC de cerciorarse de que las actividades comerciales que financia se ejecuten de conformidad con las normas ambientales y sociales pertinentes?
- Las políticas y procedimientos de IFC en materia de desinversión, conforme se aplican a su inversión en Quellaveco, ¿garantizan la debida consideración de los aspectos ambientales y sociales antes de la venta?

En el marco de la investigación sobre cumplimiento también se incluye desarrollar un entendimiento de las causas inmediatas y subyacentes de cualquier incumplimiento identificado por la CAO.

[...]⁵³

⁵³Los términos de referencia completos están disponibles en el sitio web de la CAO, en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=185