



INFORME DE LA EVALUACIÓN INICIAL

Evaluación Inicial de la CAO sobre la pertinencia de una auditoría del OMGI

CAO (función de observancia)

C-M-R9-Y08-F106
Septiembre de 2008

**Minera Antamina
Perú**

Resumen

El Vicepresidente de la CAO solicitó a la CAO (función de observancia) la realización de una evaluación inicial para establecer la pertinencia de una auditoría subsiguiente con respecto a la participación del OMGI en el proyecto de Minera Antamina. El OMGI mantenía una serie de garantías relativas a Minera Antamina, que ésta canceló a principios de 2007; desde entonces, el OMGI no ha tenido participación alguna en el proyecto. La CAO recibió en 2000 una primera reclamación relacionada con el proyecto; una segunda reclamación en mayo de 2005 y una tercera reclamación en 2008. La CAO (función de observancia) concluye que no existen indicios de que en el marco de su proceso de revisión el OMGI haya faltado a su obligación de atender problemas sociales o ambientales con resultados contrarios al efecto que están destinadas a producir las políticas. La CAO cerrará esta evaluación inicial sin más trámite.

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



Índice

1. Reseña del proceso de evaluación inicial de la CAO (función de observancia)
2. Antecedentes y preocupaciones que condujeron a la evaluación inicial
3. Alcance de la evaluación inicial sobre la pertinencia de una auditoría del OMGI
4. Conclusiones de la CAO
5. Decisión de la CAO

Acerca de la CAO

La misión de la CAO consiste en actuar como mecanismo de recurso independiente justo, confiable y eficaz e intensificar la responsabilidad ambiental y social de la IFC y del OMGI.

La CAO (Oficina del Ombudsman/Asesor en materia de observancia) es una oficina independiente, y su titular rinde cuentas directamente al Presidente del Grupo del Banco Mundial. La CAO examina reclamaciones formuladas por comunidades afectadas por proyectos de desarrollo realizados por los dos brazos con que cuenta el Grupo del Banco Mundial para otorgar financiamiento al sector privado: la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).

Para obtener más información sobre la CAO, sírvase visitar www.cao-ombudsman.org



1. Reseña del proceso de evaluación inicial de la CAO (función de observancia)

Cuando la CAO recibe una reclamación sobre un proyecto de la IFC o del OMGI, la remite en primer término a su función de Ombudsman, que procura responder rápida y eficazmente a ella a través de arreglos facilitados, si corresponde. Si la CAO (función de Ombudsman) concluye que las partes no están dispuestas o en condiciones de llegar a una solución facilitada, el caso se deriva a la función de observancia de la CAO, para que realice una evaluación inicial de las inquietudes planteadas en la reclamación, a fin de establecer si corresponde una auditoría sobre la observancia de la IFC o el OMGI. Alternativamente, puede iniciarse una auditoría sobre la observancia si el Presidente del Grupo del Banco Mundial, o la administración superior de la IFC o del OMGI lo solicitan, o si el Vicepresidente de la CAO discrecionalmente lo dispone.

La evaluación inicial de la CAO (función de observancia) es una investigación preliminar encaminada a establecer si corresponde que la CAO realice una auditoría sobre la observancia de políticas por parte de la IFC o el OMGI. A través de las evaluaciones iniciales de la CAO (función de observancia) se asegura de que sólo sean objeto de auditorías sobre la observancia aquellos proyectos que planteen graves inquietudes acerca de los resultados sociales o ambientales.

Las auditorías sobre la observancia consisten en la evaluación de la aplicación de disposiciones de política pertinentes y directrices y procedimientos conexos, para establecer si la IFC y el OMGI los cumplen. Su objetivo primordial es verificar la observancia de dichas disposiciones por parte de la IFC y el OMGI, pero en ellas puede también evaluarse el regular cumplimiento de su función por parte del patrocinador.

Toda evaluación inicial de la pertinencia de una auditoría sobre la observancia, y la auditoría misma, si se realiza, deben ceñirse a los límites de la reclamación o solicitud original. No pueden rebasarse los confines de la reclamación o solicitud ni abordarse otros temas. Para plantear otros asuntos el denunciante o el solicitante pueden formular una nueva reclamación o solicitud.

En las evaluaciones iniciales practicadas por la CAO (función de observancia), se tendrá en cuenta la manera en que la IFC o el OMGI se aseguran de dar cumplimiento a la legislación nacional, al tiempo que respetan los acuerdos jurídicos internacionales, así como otros criterios de auditoría. La CAO no tiene facultades relativas a procesos judiciales. No es una corte de apelaciones ni un mecanismo con potestad de exigir el cumplimiento de normas jurídicas; tampoco reemplaza a las cortes internacionales ni a los sistemas judiciales de los países receptores de asistencia.

Los criterios de la evaluación se enuncian en las Directrices Operacionales de la CAO, y se expresan como una serie de preguntas que permitan considerar la conveniencia de una auditoría sobre la observancia por parte de la IFC o el OMGI. Esos criterios son los siguientes:

- ¿Existen pruebas de potenciales resultados sociales y ambientales adversos (o riesgos que se perciban al respecto) que indiquen que disposiciones de políticas (u otros criterios de auditoría) se hayan pasado por alto o no se hayan aplicado debidamente?



- ¿Existen pruebas de riesgos de resultados sociales y ambientales adversos significativos que indiquen que las disposiciones de las políticas pertinentes, cumplidas o no, no hayan proporcionado un nivel de protección adecuado?
- ¿Existen pruebas de potenciales resultados sociales y ambientales adversos significativos (o riesgos de que se perciban al respecto) que indiquen que disposiciones de políticas, normas (u otros criterios de auditoría) no se hayan considerado aplicables pero quizá deberían haberse aplicado?
- ¿Existen pruebas de que la aplicación de algún aspecto de una política, norma, directriz o procedimiento haya suscitado resultados sociales y ambientales adversos?
- ¿No es posible identificar y corregir fácilmente la causa de los resultados sociales y ambientales adversos a través de la intervención del equipo del proyecto sin necesidad de realizar una investigación detallada sobre las causas o circunstancias subyacentes?
- ¿Una auditoría sobre la observancia podría proporcionar información o llevar a conclusiones que permitan aplicar en forma más acertada políticas (u otros criterios de auditoría) a futuros proyectos?

Durante la evaluación inicial, la CAO (función de observancia) mantiene conversaciones con el equipo de proyecto de la IFC o del OMGI y otras entidades pertinentes para evaluar el fundamento de las preocupaciones planteadas y examinar la cuestión de si se justifica realizar una auditoría.

Una vez completada la evaluación inicial sobre la observancia la CAO sólo tiene dos alternativas: cerrar el caso o iniciar una auditoría sobre la observancia por parte de la IFC o el OMGI.

La CAO dará a conocer las conclusiones y la decisión de la evaluación inicial sobre la observancia por ella realizada en un informe escrito dirigido al Presidente del Grupo del Banco Mundial, los Directorios de las instituciones del Grupo del Banco Mundial, la administración superior de la IFC o el OMGI, y el público en general.

Si la CAO, como resultado de la evaluación inicial sobre la observancia, decide iniciar una auditoría sobre la observancia, elabora términos de referencia para la misma, conforme a las Directrices Operacionales de la CAO.



2. Antecedentes y preocupaciones que condujeron a la evaluación inicial

El Vicepresidente de la CAO solicitó a la CAO (función de observancia) la realización de una evaluación inicial, tendiente a establecer si correspondía una auditoría subsiguiente sobre la actuación del OMGI en Minera Antamina.

1. Minera Antamina es una mina de cobre a cielo abierto ubicada al noreste de Lima. Sus yacimientos, además de cobre, contienen cinc, plomo, bismuto, molibdeno y plata.

2. La mina, la planta de trituración y las instalaciones de apoyo conexas de Antamina se encuentran en las montañas andinas. Además de la mina y de las instalaciones conexas del proyecto, éste comprende instalaciones portuarias próximas a Huarmey, sobre la costa, y una cañería de 302 km de largo, para el transporte de lechada concentrada desde la mina hasta las referidas instalaciones portuarias.

3. El OMGI mantenía una serie de garantías con los asociados y otras entidades que han otorgado respaldo financiero en el marco del proyecto de Minera Antamina. Específicamente, mantenía garantías de capital con Rio Algom (A639), Noranda (A640) y Teck (A641). Asimismo garantizaba una deuda con Citicorp (A662) como banco organizador de la transacción, y garantías de capital y deuda con Mitsubishi (A667 y A671, respectivamente). Todos los contratos de garantía se suscribieron el 30 de junio de 1999, con excepción de los correspondientes a Mitsubishi, que se suscribieron el 26 de octubre de 1999. A principios de 2007 Minera Antamina canceló todas las garantías con el OMGI, que desde entonces no ha mantenido relación alguna con el proyecto.

4. Tras la revisión inicial realizada por el OMGI, Minera Antamina modificó el diseño del método de eliminación del agua que sirve de vehículo del concentrado. En parte en cumplimiento de requisitos regulatorios, pero también tras el estudio de métodos de eliminación similares utilizados en Chile, Minera Antamina decidió eliminar la parte de agua del concentrado que llega a las instalaciones de Huarmey mediante el tratamiento de la misma y su ulterior eliminación en tierra como efluente. El agua tratada se aplicó a una plantación destinada a realizar la evapotranspiración de la mayor parte del efluente. El OMGI identificó y se ocupó del tema de la eliminación del efluente, cuestión que se consideró durante la visita realizada al sitio por personal del Organismo en 2002. Se aplicó un programa de seguimiento de los niveles de aguas y de la calidad del agua del acuífero subterráneo ubicado por debajo y en un gradiente inferior con respecto a la zona de eliminación del efluente.

5. La CAO recibió en 2000 una primera reclamación relacionada con el proyecto y llevó a cabo una auditoría sobre la observancia, por parte del OMGI, de los estándares de diligencia debida y la aplicación, por parte del Organismo, de políticas y procedimientos operativos pertinentes en materia de salvaguardias. La auditoría llegó a la conclusión de que el OMGI había incurrido en incumplimiento de la aplicación de las políticas relativas a pueblos indígenas y reasentamiento, a lo que se agregaba la falta de atención de inquietudes sociales conexas y la posibilidad de acceso de la CAO a documentación pertinente del OMGI. La CAO cerró la reclamación en enero de 2005. En http://www.cao-ombudsman.org/html-english/complaint_antamina.htm aparecen todos los informes de la CAO (función de Ombudsman) relativos a Minera Antamina.



6. La CAO recibió una segunda reclamación en mayo de 2005, y realizó una visita de campo en noviembre de ese año. En diciembre de 2005 Minera Antamina notificó al OMGI que los controles aplicados al agua subterránea habían permitido identificar una modificación de las condiciones de la misma, relacionada con la descarga de efluentes.

7. En enero de 2006 la CAO (función de Ombudsman) cuestionó el proceder del OMGI, y le formuló preguntas específicas sobre cumplimiento, tendientes a establecer qué mecanismos había adoptado para verificar que:

- las evaluaciones de potenciales impactos en el agua subterránea relacionados con el proyecto hubieran sido adecuadas;
- se hubiera comprobado el cumplimiento, por parte del proyecto, de directrices pertinentes del Banco Mundial relacionadas con impactos en el agua subterránea;
- se hubiera comprobado el cumplimiento, por parte del proyecto, de directrices pertinentes del Banco Mundial relacionadas con los impactos experimentados por el entorno marino en las instalaciones portuarias;
- las evaluaciones de potenciales impactos sociales y económicos, y sobre la salud de los habitantes de Puerto Grande hubieran sido adecuadas y que
- se hubiera comprobado el cumplimiento, por parte del proyecto, de directrices pertinentes del Banco Mundial relacionadas con potenciales impactos sociales, económicos y de salud.

Poco después (en febrero de 2006) el OMGI presentó a la CAO una respuesta escrita.

8. En mayo de 2006 la CAO emitió un informe de evaluación en que manifestaba que no existían pruebas de impactos ambientales desfavorables en la bahía en que está ubicado el puerto, y que el seguimiento de proyecto había permitido detectar variaciones de la calidad del agua subterránea antes de que hubieran podido producirse impactos negativos. Dicho informe contenía los siguientes nueve enunciados, que tenían carácter de recomendaciones:

- “Las partes deben continuar trabajando con el objetivo de mejorar la funcionalidad del CMVFAH” (Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización Ambiental de Huarney).
- Minera “Antamina reconoce que debería revisar y aclarar sus procedimientos para absolver las inquietudes de la comunidad e incluir una aclaración de los procesos que sigue para responder a las reclamaciones”.
- Minera “Antamina ha convenido en proporcionar al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) todos los informes trimestrales de monitoreo y los informes del EEM [Programa de Monitoreo del Efecto Ambiental], así como publicar estos informes y ponerlos a disposición...”
- “Las partes deberían trabajar en conjunto para incorporar a representantes de los grupos que han expresado críticas al CMVFAH”.
- “Una tarea inicial... podría ser [la] de formular un proyecto de investigación aplicada para entender mejor los impactos ecológicos de las diversas actividades humanas en la bahía de Huarney...”.
- Minera “Antamina ha ofrecido promover la participación de los miembros de la comunidad y del CMVFAH a través de debates sobre los futuros diseños del proyecto y las cuestiones técnicas relacionadas con la calidad del agua marina y el agua subterránea”.
- “La CAO alienta al CMVFAH para que continúe participando en la planificación, toma de decisiones y divulgación del tema de aguas subterráneas”.



- “La CAO alienta a Antamina a continuar sus esfuerzos de caracterizar totalmente el uso del agua subterránea en la región y hacer públicos sus hallazgos y conclusiones”.
- “[L]a CAO alienta a que los reclamantes participen plenamente en los foros y talleres públicos y privados programados por el CMVFAH ... durante el año”.

9. En el informe de evaluación de la CAO se concluye que ésta facilitaría la celebración de una reunión colaborativa de planificación para abordar las inquietudes planteadas por las partes interesadas y regresaría al lugar para facilitarla y cerrar formalmente la reclamación.

10. El mencionado informe incluía también un apéndice independiente, consistente en un análisis técnico detallado de las condiciones ambientales existentes en las instalaciones portuarias de Minera Antamina, preparado para la CAO por un consultor independiente. En él se resumen en los términos siguientes las conclusiones relacionadas con el agua subterránea:

- El proyecto de eliminación de efluentes, o proyecto de riego, no arrojó los resultados previstos porque no se tuvieron en cuenta con exactitud las variaciones estacionales del coeficiente de evapotranspiración.
- La evaluación de la napa de agua y la degradación de la calidad del agua subterránea por debajo de las zonas utilizadas para la eliminación de efluentes representan un riesgo posible para los recursos hídricos subterráneos existentes corriente abajo.
- Será importante que en las propuestas de modificación del sistema de eliminación de efluentes/sistema de riego se reduzca al mínimo todo riesgo de impactos negativos en los recursos de agua subterránea del valle del Huarmey.

11. En julio de 2006 se realizó en la CAO un taller sobre fortalecimiento de la capacidad, con participación de miembros del CMVFAH, representantes de Minera Antamina y varios organismos gubernamentales. El OMGI no participó, pero la presencia en Huarmey de un representante del Organismo coincidió en el tiempo con el taller. La CAO preparó un informe resumido del taller, que contiene las siguientes recomendaciones:

- Las agencias reguladoras, junto con representantes del CMVFAH, deberían considerar la posibilidad de realizar una serie de mesas redondas dirigidas a estandarizar la recolección y diseminación de datos ambientales.
- El CMVFAH debería identificar posibles fuentes de financiamiento separadas del financiamiento proporcionado por Minera Antamina.
- El CMVFAH debería elaborar una lista de prioridades de temas en los que deba trabajar.
- El CMVFAH y Minera Antamina deberían tratar de resolver cuanto antes los problemas de financiamiento existentes.
- Minera Antamina debería convenir en el establecimiento de un pequeño grupo de trabajo para tratar las conclusiones referentes al agua subterránea. En el informe se añade que Minera Antamina se proponía entregar un informe sobre agua subterránea a más tardar en octubre de 2006.

En el taller realizado en julio de 2006 la CAO confirmó el cierre del caso de la CAO.

12. En noviembre de 2006 el OMGI recibió de Minera Antamina el informe sobre el estudio del agua subterránea previsto, y dispuso la realización de una visita al sitio a principios de 2007, para realizar el seguimiento del problema del agua subterránea. Minera Antamina le informó a



principios de 2007 que había cancelado todas las garantías del OMGI, por lo cual éste también canceló la visita al sitio.

13. En junio de 2008 la CAO recibió una tercera reclamación (fecha el 29 de abril de 2008), relacionada con Minera Antamina y con el problema del agua subterránea. La CAO concluyó que no existiendo a esa altura una relación comercial entre el OMGI y Minera Antamina (las garantías se habían cancelado a principios de 2007), no podía aceptar la reclamación, por lo cual la rechazó.



3. Alcance de la evaluación inicial sobre la pertinencia de una auditoría del OMGI

14. En la auditoría sobre la actuación del OMGI realizada por la CAO en 2001 se abordaron los temas relacionados con el examen del OMGI anterior a la emisión de las garantías. La CAO cerró esta auditoría en 2005.

15. En enero de 2006 la CAO (función de Ombudsman) formuló al OMGI preguntas relacionadas con el proceso que éste aplicaba para verificar cumplimiento, y el OMGI proporcionó una respuesta. La CAO no realizó el seguimiento ulterior del tema.

16. Las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la CAO (función de Ombudsman) y en el informe emanado del taller realizado en la CAO guardan relación con Minera Antamina y con partes interesadas tales como grupos de intereses locales y el público en general. En el apéndice técnico se deja constancia de la inexactitud de una conclusión a la que llegó Minera Antamina con respecto al coeficiente de evapotranspiración existente en el sistema de eliminación de efluentes propuesto, por lo cual se recomienda determinar con más precisión las características del agua subterránea ubicada por debajo y en un gradiente inferior del sitio, para establecer la eventual presencia de riesgos para los recursos existentes corriente abajo. En el informe del taller se recomendaba que Minera Antamina convocara a un grupo de trabajo para atender las conclusiones relativas al problema del agua subterránea, y se señalaba que Minera Antamina se proponía entregar un informe sobre el agua subterránea a más tardar en octubre de 2006.

17. El OMGI adoptó las siguientes medidas de examen, control y seguimiento:

- En 2001 el OMGI adoptó medidas basadas en las conclusiones del informe de auditoría de la CAO. Ésta dio por terminada la auditoría.
- El OMGI dispuso la visita al sitio por parte de especialistas ambientales y sociales. En la visita de 2002 se realizó un examen del sistema de eliminación de efluentes.
- El informe anual del OMGI revela el seguimiento de los problemas identificados.
- El OMGI no advirtió que el sistema de eliminación de efluentes no iba a cumplir el objetivo de desempeño porque no comprendió claramente el efecto de los cambios estacionales del coeficiente de evapotranspiración, pero dispuso lo necesario para el establecimiento de un programa de control que garantizara la identificación de los potenciales impactos en el agua subterránea.
- En el programa de control se detectó el impacto de la variación de los niveles del agua y el OMGI adoptó medidas adicionales, consistentes en actividades de seguimiento, cuando recibió la información correspondiente.
- El OMGI respondió prontamente, en enero de 2006, a las preguntas sobre cumplimiento que le había formulado la CAO (función de Ombudsman).
- El OMGI no participó en el taller realizado en la CAO. Ninguna de las recomendaciones del taller ni del informe de evaluación están directamente relacionadas con el OMGI.
- En octubre de 2006 el OMGI cumplió su promesa de entregar un informe sobre el agua subterránea, lo examinó, y programó la pronta realización (dentro de los dos meses siguientes) de una visita de seguimiento.
- Al cancelarse las garantías, a principios de 2007, el OMGI perdió oficialmente la posibilidad de realizar el seguimiento.



4. Conclusiones de la CAO

En la evaluación inicial se llega a las siguientes constataciones:

18. Cabe la posibilidad de sostener que el OMGI dio muestras de negligencia al no detectar el error cometido por Minera Antamina con respecto al coeficiente de evapotranspiración. Se trata de una cuestión de diseño técnico, y es válido el argumento de que el Organismo se cercioró de que el desempeño fuera apropiado verificando el programa de control, en el cual se detectó la elevación de los niveles del agua subterránea y la variación de la calidad de la misma.

19. El OMGI cumplió su promesa de entregar un informe sobre el agua subterránea, examinó el informe y programó la pronta realización (dentro de los dos meses siguientes) de una visita de seguimiento. Al cancelarse las garantías el OMGI perdió oficialmente la posibilidad de realizar el seguimiento.

5. Decisión de la CAO

La CAO llega a la siguiente conclusión:

20. No existen indicios de incumplimiento, por parte del OMGI, de su obligación de atender, en el contexto de su proceso de examen, problemas sociales o ambientales, que haya generado resultados contrarios al efecto que se deseaba alcanzar a través de las políticas pertinentes.

En virtud de lo que antecede, la CAO (función de observancia) decide clausurar sin más trámite esta evaluación inicial sobre la pertinencia de una auditoría sobre observancia de políticas por parte del OMGI.