



***Evaluación de la Capacidad de COMSUR para  
Gestionar Asuntos de Responsabilidad  
Ambiental y Social***

***Informe Final - Junio de 2004***

# Índice

---

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	iii-viii
<b>1. Introducción</b>	
1.1 Antecedentes .....	1
1.2 Breve descripción de COMSUR.....	3
1.3 Relación de la CFI con COMSUR.....	3
1.4 Hoja de ruta para el informe.....	3
<b>2. Enfoque y Metodología</b>	
2.1 Objetivos y alcance de la evaluación .....	5
2.2 El marco de trabajo analítico.....	6
2.3 El vínculo entre capacidad y desempeño .....	7
2.4 Metodología .....	8
<b>3. Acuerdo de la CFI con COMSUR en materia de capacidad</b>	
3.1 Inversiones de la CFI en COMSUR .....	9
3.2 Acuerdo ambiental y social (A&S) de la CFI con COMSUR .....	9
3.2.1 Due diligence (diligencia debida).....	10
3.2.2 Supervisión y respaldo para el desarrollo de la capacidad .....	10
3.3 Resumen de hallazgos clave .....	12
<b>4. Descripción general de la capacidad de gestión ambiental y social de COMSUR</b>	
4.1 Estructura de gobernabilidad y líneas de reporte .....	13
4.2 Evolución de la capacidad de gestión.....	13
4.2.1 Gestión ambiental .....	14
4.2.2 Gestión de cuestiones sociales.....	15
4.3 Relación entre la gestión de los aspectos ambientales y sociales.....	16
4.4 La influencia de la cultura corporativa.....	16
4.5 Resumen de hallazgos clave .....	17
<b>5. Capacidad de Gestión Ambiental</b>	
5.1 Personas .....	18
5.2 Sistemas de gestión.....	19
5.3 Recursos .....	21
5.4 Cultura .....	21
5.5 Resumen de hallazgos clave .....	22

## **6. Capacidad de Gestión Social**

6.1	Personas .....	24
6.2	Sistemas de gestión .....	25
	6.2.1 Estructura .....	25
	6.2.2 Procedimientos y herramientas de gestión .....	26
	6.2.3 Programas de Desarrollo de la Comunidad (CDP) .....	27
	6.2.4 Comunicación.....	27
6.3	Recursos .....	28
6.4	Cultura .....	29
6.5	Resumen de hallazgos clave .....	29

## **7. Recomendaciones**

7.1	Recomendaciones intersectoriales .....	32
7.2	Gestión ambiental .....	33
7.3	Gestión de cuestiones sociales.....	34
7.4	Acuerdo de la CFI con COMSUR en materia de desarrollo de capacidades.....	35

### **Anexo 1**

Comunidades y organizaciones consultadas para la evaluación de la capacidad .....	37
---	----

# Resumen Ejecutivo

---

## Introducción y antecedentes

Esta evaluación independiente de la capacidad de la compañía minera boliviana Compañía Minera del Sur S.A. (COMSUR) para gestionar asuntos Ambientales y Sociales A&S, (E&S por su sigla en inglés) fue emprendida en febrero y marzo de 2004 por la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO, por su sigla en inglés).

Se inició en respuesta a una reclamación de julio de 2003 presentada a la CAO por la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), una ONG boliviana, con relación al proyecto de minería Don Mario, que es operado por COMSUR. La reclamación presentaba una serie de afirmaciones en contra de Don Mario. La CAO preparó un Informe de Evaluación de sus hallazgos ([www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)) relacionados con los asuntos presentados en dicha reclamación. Además, recomendó que se llevase a cabo una evaluación de capacidad que sirva para reforzar la capacidad de COMSUR de gestionar sus relaciones con las comunidades.

El objetivo general es evaluar independientemente la capacidad de gestión ambiental y social de COMSUR, y recomendar medidas tendientes a reforzar y desarrollar tal capacidad como parte de la relación que mantiene COMSUR con la Corporación Financiera Internacional (CFI, o IFC por su sigla en inglés). Un resultado que se anticipa de la evaluación de capacidad, es mejorar las bases de un acuerdo constructivo y sustancial entre COMSUR y las comunidades locales en relación con sus operaciones en asuntos A&S de mutuo interés, con el fin de apoyar el desarrollo de mejores resultados A&S.

COMSUR es la mayor compañía minera privada de Bolivia, con la mayoría de sus operaciones situadas en el remoto Altiplano. La CFI ha provisto a COMSUR, durante 17 años, de una financiación a largo plazo. Durante la pasada década, la CFI se ha centrado cada vez más en los aspectos ambientales, y (en fecha más reciente) en los aspectos sociales de las operaciones de COMSUR.

No hay una respuesta simple a la pregunta de qué representaría una capacidad de gestión ambiental y social adecuada para COMSUR. Mientras que rutinariamente la CFI evalúa la habilidad de sus clientes para cumplir con los requerimientos en materia social y ambiental, no existe un proceso explícito para evaluar la capacidad en estos campos de manera sistemáticamente. Es decir que el enfoque usado para la evaluación de capacidad se construye sobre los enfoques menos formales que actualmente aplica la CFI.

Los hallazgos y recomendaciones se basan en una revisión de documentos, visitas a los sitios de operación de COMSUR, entrevistas con la gerencia y los empleados de COMSUR, y reuniones con comunidades vecinas a las operaciones de COMSUR en Bolivia.

## Objetivos y alcance de la evaluación de capacidad

Los objetivos de la evaluación son:

- Desarrollar una comprensión profunda de la capacidad de gestión A&S de COMSUR, para informar sobre la futura planificación e inversión de la CFI y COMSUR.
- Entender el papel de la CFI y otros en ayudar a reforzar la capacidad de COMSUR hasta el día de hoy.
- Recomendar medidas para reforzar la capacidad y establecer una base más sólida para mejorar los resultados A&S.

El alcance de la evaluación de capacidad incluye el nivel de capacidad corporativo y operativo de COMSUR y sus interacciones con la CFI. Agrupa los aspectos ambientales y sociales. Ambos se hallan inextricablemente vinculados ya que muchas de las cuestiones de mayor preocupación para las comunidades mineras, están relacionadas con la contaminación ambiental (real o percibida).

Mientras que la evaluación de capacidad presenta un cuadro de la capacidad a la fecha marzo de 2004, también considera la evolución de la capacidad de COMSUR con el correr del tiempo, y las aspiraciones de COMSUR con

relación a la gestión de cuestiones A&S. El alcance de la evaluación no incluye una auditoría de cumplimiento en relación a las Políticas de Salvaguardia de la CFI y las directrices o requerimientos jurídicos bolivianos, ya que el Informe de Evaluación inicial de la CAO no planteó puntos de preocupación relacionados con el cumplimiento.

### El marco de trabajo analítico

Para la evaluación se consideran explícitamente cuatro elementos básicos de capacidad: las personas, los sistemas, los recursos y la cultura. En primer lugar, se considera el número de **personas** empleadas (en relación con las demandas corporativas y operativas de destreza S&A), tal como lo son: las habilidades requeridas y la adecuación de la capacitación. En segundo lugar, se evalúan los **sistemas de gestión A&S** y se revisan los procedimientos, y el grado en el que estos son: comprendidos por el personal clave con las responsabilidades claramente asignadas; si responden a los desafíos operativos; y si son efectivamente implementados.

También se considera hasta qué grado está el personal autorizado para gestionar efectivamente cuestiones A&S. Esto en parte se relaciona con cuán adecuados son los **recursos**, y cuál es la disponibilidad de fondos, si son suficientes para responder a los principales desafíos. Pero también se relacionan con la **cultura** corporativa, que es un cuarto factor, y el grado hasta ésta respalda o obstaculiza al personal A&S, en el cumplimiento de sus obligaciones.

### Mensajes principales de la evaluación

Los mensajes principales de la evaluación con respecto a la capacidad de COMSUR para gestionar cuestiones ambientales y sociales, se pueden resumir de la siguiente manera:

- La calidad del personal de COMSUR con responsabilidad por las cuestiones A&S es generalmente alta. Muestran un alto nivel de compromiso, motivación y responsabilidad. La capacidad de COMSUR no está limitada por la habilidad (destreza) de su personal. No obstante, la capacitación necesita ser reforzada en algunas áreas críticas, y el personal social necesita tener más poder en

términos de responsabilidad y línea de reporte.

- Los sistemas de gestión han sido concebidos e implementados para cuestiones ambientales y sociales las que incluyen un compromiso para una mejora continuada. El sistema de Gestión Social (SGS, por su sigla en inglés) de COMSUR y su implementación, necesita reforzarse mediante capacitación y acceso a la experiencia especializada externa en áreas específicas.
- La cultura de COMSUR pone un gran valor sobre la innovación catalítica y sobre el aprendizaje en sus prácticas comerciales centrales. El mismo valor es evidente en su enfoque de las cuestiones ambientales, aunque es más limitado en su gestión de cuestiones sociales.
- La evaluación encontró tendencias de evolución positivas en la gestión de cuestiones A&S de COMSUR, incluso un cambio de respuestas reactivas a respuestas proactivas frente a los desafíos. Sin embargo, en cuestiones no relacionadas con el cumplimiento, el progreso se ha visto obstaculizado durante los períodos en los que los precios de los minerales estaban deprimidos.
- El evidente compromiso de COMSUR con la responsabilidad A&S no se está reforzando con una relación completa y coherente con las comunidades en un modo abierto y transparente. En distintos grados, esto ha disminuido la confianza en COMSUR por parte de varias comunidades locales.

### Acuerdo ambiental y social (A&S) de la CFI con COMSUR

La evaluación considera el grado hasta el cual el acuerdo de la CFI con COMSUR refleja si es suficiente y adecuada la capacidad para cumplir con las obligaciones A&S de la CFI, ya sea antes de que las inversiones se hicieran (el período de *due diligence* o el período de evaluación ambiental y social) o luego del hecho (por medio de la supervisión del proyecto realizada por la CFI). La influencia del acuerdo de la CFI con COMSUR puede resumirse de la siguiente manera:

- Hasta cierto punto, la CFI consideró la adecuación de la capacidad de COMSUR para cumplir con sus obligaciones sociales y ambientales. En los últimos tres años, se fortaleció la concentración en la capacidad, con un vínculo explícito entre la capacidad y el desempeño.
- La atención previa a la inversión con respecto a la capacidad de COMSUR evolucionó desde un enfoque específico para este caso (*ad-hoc*) con las primeras inversiones de la CFI, hasta una consideración más sustancial y sistemática de la capacidad. De igual modo, la atención a la capacidad durante la supervisión también se volvió más sistemática con el correr del tiempo.
- A pesar de la evolución dentro de la CFI de un enfoque más sistemático para la evaluación y refuerzo de la capacidad A&S de COMSUR, la CFI no se involucró directa ni activamente en las iniciativas de seguimiento para mejorar la capacidad de COMSUR. En vista del número de experiencias sin parangón que tienen los profesionales ambientales y sociales de la CFI, ellos se encuentran probablemente en una situación única para jugar un papel más directo en el refuerzo de la capacidad de COMSUR.
- La CFI debería considerar de forma más sistemática la adecuación de la capacidad en la etapa de pre-inversión de sus clientes y vincularla con las exigencias específicas para mejorar la capacidad ambiental y social. Éstas pueden luego convertirse en una condición para cualquier préstamo futuro y estar sujetas a las gestiones de supervisión de rutina de la CFI.

### **Capacidad de gestión ambiental de COMSUR**

Hay muchos motivos por los que elogiar el enfoque de COMSUR y su capacidad para la gestión ambiental, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- COMSUR ha reunido un equipo de alta calidad para la gestión de cuestiones ambientales con una capacidad sólida, un compromiso hacia la excelencia y altos niveles de responsabilidad personal.

- Existe una buena comprensión de los desafíos ambientales claves y la capacidad para enfrentar estos desafíos.
- El Sistema de Gestión Ambiental (SMA, por su sigla en inglés) de COMSUR es sensible a las cuestiones clave y a la vez ofrece un marco de trabajo uniforme en todas las operaciones. La estructura de gestión permite una considerable flexibilidad.
- COMSUR tiene un fuerte deseo de ir más allá del cumplimiento, más allá de las obligaciones legales, sujeto al desempeño financiero. El enfoque de la compañía está orientado a la prevención y se concentra en la reducción o eliminación de riesgos.
- En general, existe una fuerte colaboración con el personal social. Localmente ello incluye compartir la entrega de programas de educación orientados a lo ambiental, infraestructura social y plantación de árboles.

La evaluación también identificó una cantidad de áreas a ser mejoradas, a las que se hace referencia en la sección de recomendaciones.

### **Capacidad de gestión social de COMSUR**

En términos generales, la evaluación identificó varios hallazgos positivos con relación a la gestión de cuestiones sociales, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- El personal social tiene una experiencia y capacitación apropiadas para el trabajo en relaciones con la comunidad, y todos son capaces, entusiastas y demuestran un alto grado de compromiso con su trabajo. Tienen una fuerte capacidad básica con potencial para mayor crecimiento y desarrollo profesional.
- El personal conoce bien los desafíos sociales clave a los que se enfrentan y tiene un buen conocimiento en las esferas laborales de los desafíos que enfrentan las comunidades (aún así, la capacidad para ocuparse de esos desafíos necesita ser fortalecida).
- La inversión de COMSUR en el desarrollo del Sistema de Gestión Social representa un intento progresivo por profesionalizar el manejo de las cuestiones sociales y las relaciones con la comunidad.

- La reciente acción de la compañía de orientarse en dirección hacia un proceso de planificación de cinco años, representa un compromiso financiero sustancial y un salto espectacular en la capacidad, tanto de COMSUR como de las comunidades locales, para realizar la planificación a futuro.
- COMSUR ha realizado verdaderos esfuerzos para salirse del enfoque paternalista en relación con la asistencia a la comunidad que se usaba en el pasado, e ir hacia enfoques más participativos, y pasar de un enfoque reactivo hacia un enfoque proactivo en relación con el compromiso con la comunidad.

Se identifican varias áreas para ser mejoradas, según se detalla, en la sección de recomendaciones.

### Recomendaciones

En conjunto, las recomendaciones (si se implementan) deberían ayudar a manejar cuestiones importantes para COMSUR y sus comunidades locales. Incluyen:

- Es evidente dentro de las operaciones de COMSUR, la brecha entre la percepción pública de la gestión ambiental de COMSUR y los riesgos ambientales asociados (generalmente negativos), y el enfoque generalmente sólido para gestionar cuestiones y aspectos ambientales.
- Relacionado con el primer punto, el limitado intercambio de información, consulta y formas más profundas de llegar a acuerdos entre COMSUR y las comunidades locales sobre cuestiones y riesgos ambientales y sociales;
- El enfoque para gestionar las reclamaciones ambientales y sociales en todas las operaciones de COMSUR es informal e inconsistente, lo que afecta la previsibilidad del proceso y puede fomentar 'reclamos especulativos' sin fundamentos; y
- La necesidad crítica de construir la confianza entre COMSUR y las comunidades locales para proveer una base para el desarrollo de la comunidad participativo y potenciar las relaciones continuadas de beneficio mutuo.

Un número de recomendaciones son aplicables a la gestión de cuestiones A&S y se presentan como intersectoriales. Las recomendaciones específicas de la gestión A&S se presentan a su debido tiempo. Por último, también se presentan un número de recomendaciones sobre el modo en el que la CFI se involucra con los patrocinadores en cuestiones de capacidad. Cada recomendación (en *itálica*, en color verde) está precedida por un hallazgo que identifica áreas por mejorar.

### **Recomendaciones intersectoriales**

Los mecanismos actuales para manejar las reclamaciones son informales, no uniformes y a veces se ven socavados por un paternalismo residual. *Se recomienda que COMSUR desarrolle y publique, como cuestión prioritaria, un proceso de resolución de reclamaciones que sea transparente y predecible. En los casos en que las reclamaciones sean legítimas, las acciones correctivas de COMSUR deben ser comunicadas con claridad como esfuerzos de mitigación.*

La comunicación inadecuada es un tema recurrente en varios de los hallazgos de la evaluación y resalta la necesidad de COMSUR de reforzar el intercambio de información, la transparencia y su obligación con las comunidades. *COMSUR debería fortalecer sus relaciones con las comunidades adoptando un enfoque más abierto y transparente para llegar a acuerdos en cuestiones ambientales y sociales de mutuo interés. Este aspecto también se refleja en algunas de las recomendaciones específicas.*

Los planes de respuesta de emergencia actuales, no reconocen la necesidad de una participación directa de las poblaciones locales. *COMSUR debería examinar dónde y cómo se debería informar a la población local, debería involucrarse con las comunidades para discutir cuestiones de emergencia de mutuo interés, y explícitamente integrar la participación de las comunidades en los planes de respuesta a emergencias.*

El personal A&S que pertenece a operaciones tiene acceso limitado a la experiencia especializada y se beneficiaría de una mayor exposición a la innovación que puede ser

ofrecida por los consultores internacionales. **En áreas específicas que la evaluación de la capacidad ha destacado (comunicación de riesgos, planificación de desarrollo de la comunidad basado en resultados y enfoques participativos), COMSUR debería catalizar la adquisición y diseminación de habilidades en toda la compañía, trayendo expertos externos que conozcan las mejores prácticas internacionales para ofrecer capacitación e instrucción.**

El enfoque de COMSUR para el reclutamiento de personal, evaluación de desempeño y despido del personal ambiental y social es, actualmente, demasiado informal. **COMSUR debería instituir un proceso formal por el cual la contratación, la evaluación de desempeño y el despido de los Coordinadores Ambientales y Sociales sea gestionado conjuntamente entre el Superintendente General de una operación, el Gerente de Medio Ambiente corporativo / el Gerente Social y el Vicepresidente de Operaciones, con responsabilidades gerenciales que residan en el Superintendente General.**

### **Gestión ambiental**

Los beneficios de la fuerte colaboración entre el personal A&S se encuentran a menudo socavados al no ofrecer información adecuada y seguridades a las comunidades. **Se recomienda que COMSUR desarrolle métodos y procedimientos para lograr un mayor acuerdo con las comunidades con relación a asuntos ambientales con énfasis en la provisión de información de una manera transparente y participativa. COMSUR debería además involucrar a los representantes de la comunidad en el monitoreo ambiental y en el dialogo, con respecto a los riesgos ambientales.**

Los esquemas de monitoreo ambiental (según lo especifican las Licencias Ambientales para cada explotación) no siempre han sido adaptados a los cambios inducidos por la evolución de una explotación minera. **Se recomienda que COMSUR revise, periódica y sistemáticamente, los regímenes de monitoreo y que se asegure de que son inherentemente flexibles y que responden a los cambios ambientales que pueden tener lugar durante la vida de una operación.**

Es necesario reforzar la comprensión de algunas de las exigencias de los requerimientos específicos de ISO 14001 entre el personal ambiental para poder apoyar a COMSUR en la obtención de la certificación. **COMSUR debería llevar a cabo un análisis de insuficiencia o incumplimiento (gap analysis) entre las disposiciones de gestión actuales y las de la ISO 14001 para cada operación, de manera que el personal pueda estar completamente consciente de las tareas que tiene por delante. Se debería ofrecer entrenamiento adicional para asegurar la capacidad en las áreas que se identifiquen como problemáticas.**

### **Gestión de cuestiones sociales**

La continua capacitación y desarrollo de capacidad para el personal social no están formalizadas en el SGS, y existe la necesidad de fortalecer habilidades y áreas de experiencia específicas. Se recomienda que la capacitación y el aprendizaje continuos se integren en el SGS y que se provean los recursos financieros para dar respaldo a la experiencia especializada externa para así construir capacidad interna (in-house) (en métodos de participación, métodos de evaluación social, etc.)

El personal social tiene menos poder de decisión otorgado que sus contrapartes ambientales, tiene menos responsabilidad directa por el cumplimiento de metas e implementación de políticas, y no reporta directamente a la alta gerencia. **Se recomienda que COMSUR instituya una estructura de reporte y responsabilidad similar para los Encargados de Relación con Comunidades así como para Jefes de Medio Ambiente, para fortalecer el papel de los especialistas sociales dentro de las operaciones y la capacidad general de la compañía para implementar su SGS. La designación de un Gerente de Relación con Comunidades (Social Manager) puede ser un componente necesario para fortalecer el nivel de capacidad corporativa.**

Los criterios sociales no se integran uniforme ni efectivamente en el análisis que respalda la toma de decisiones del proyecto en las operaciones. **Se recomienda que se evalúen los SGS y SMA para fortalecer la integración formal de los criterios sociales hacia la toma de decisiones del proyecto en una temprana etapa, con capacitación adecuada para la**

*alta gerencia y gerentes de área para entender el valor y la aplicación de dicha integración. A los especialistas sociales también se les debería facilitar una capacitación pertinente.*

Se necesita mayor uniformidad y transparencia en aspectos de la política social de COMSUR y su implementación para mejorar la comunicación y la confianza de las partes interesadas. *Para construir confianza con las comunidades y facilitar un proceso de desarrollo no dependiente, se necesita mayor claridad con respecto a un número de cuestiones, como por ejemplo la identificación del área social de influencia o responsabilidad; y criterios para participación en programas de desarrollo de la comunidad.*

*COMSUR debería evaluar y actualizar su política social ya que la práctica ha reemplazado a algunos de los acuerdos existentes en materia de políticas.*

Se deberían fortalecer los procesos de SGS para establecer objetivos cuantificables, monitoreo y aprendizaje e innovación continuos. *Se recomienda que a nivel del SGS y en el ámbito de implementación del proyecto de desarrollo de la comunidad, se haga un esfuerzo para desarrollar capacidad en el proceso, para medir el desempeño y la efectividad de las actividades frente a los objetivos más grandes de la compañía y la política social.*

La consulta pública no se extiende de manera uniforme a la población afectada como un todo, y, como resultado, la consulta y los acuerdos no son siempre completamente efectivos. *Se recomienda que COMSUR profundice sus procesos de consultas públicas para asegurar una participación más amplia, informada, por parte de la población afectada como un todo. Allí donde sea necesario, los programas de implementación y el nivel de esfuerzo deben ser ajustados para que consideren los requisitos de dichas prácticas de consultas.*

El personal social está profesionalmente aislado y trabaja en situaciones difíciles y estresantes,

al tiempo que está desarrollando y aprendiendo a aplicar el SGS. *Para reducir el aislamiento profesional del personal social y fortalecer las oportunidades de aprendizaje en toda la compañía, se recomienda que COMSUR formalice las oportunidades para compartir ideas, experiencias y aprendizaje entre especialistas sociales, por medio de reuniones regulares, visitas al sitio (del proyecto) y programas de capacitación.*

#### **Recomendaciones para el acuerdo de la CFI en cuestiones de capacidad**

La CFI se encuentra ubicada en un lugar único para desempeñar un papel más directo en el refuerzo de la capacidad de COMSUR, dependiendo de sus propias limitaciones de capacidad. *Mientras que, por un lado, la experiencia de la CFI en el manejo de cuestiones sociales (en particular) la coloca en un buen lugar para colaborar con el desarrollo de dicha capacidad, los especialistas sociales de la CFI deben competir con la presión de las demandas de debida diligencia (due diligence) y supervisión. Se recomienda que la CFI explore el potencial para formar sociedades estratégicas para respaldar el aprendizaje de patrocinadores y la innovación en la capacidad ambiental y social.*

La CFI debería considerar de forma más sistemática la adecuación de la capacidad en la etapa de pre-inversión y vincularla con las exigencias específicas para mejorar la capacidad ambiental y social. Esto es consecuente con las recomendaciones de la Evaluación de la CAO de las Políticas de Salvaguardia de la CFI 2003 (2003 CAO Review of IFC's Safeguard Policies). *Al adoptar un enfoque más sistemático de la capacidad del patrocinador en la etapa de due diligence, se podrían identificar las áreas de capacidad que necesitan respaldo y convertirse en una condición para cualquier futuro préstamo, y sujeta a la supervisión rutinaria de la CFI. La CFI también debería explorar mecanismos para la premiación de patrocinadores que muestren capacidad y desempeño superior a través del tiempo, relativo a aquellos patrocinadores de mayor riesgo.*

# 1. Introducción

---

Esta evaluación independiente de la capacidad de la compañía minera boliviana, Compañía Minera del Sur S.A. (COMSUR), para gestionar cuestiones ambientales y sociales, fue realizada en febrero y marzo de 2004 por la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), la oficina de responsabilidad externa de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Está hecha sobre la base de entrevistas estructuradas con los empleados de COMSUR<sup>1</sup> y reuniones con las comunidades locales de las operaciones de COMSUR en Bolivia, una revisión de documentos provistos por COMSUR y la CFI (inversora en COMSUR), y observación directa en los sitios operativos de COMSUR.

El objetivo general fue evaluar independientemente la capacidad de COMSUR con la intención de hacer recomendaciones sobre cómo reforzar la capacidad y apoyarla como parte de la relación actual entre COMSUR y la CFI. El resultado anticipado a mediano y largo plazo de la evaluación de capacidad, es mejorar la base para un acuerdo constructivo y sustancial entre COMSUR y las comunidades locales para sus operaciones sobre cuestiones ambientales y sociales de interés mutuo, para apoyar los resultados mejorados en materia ambiental y social.

## 1.1. Antecedentes

La evaluación de capacidad fue iniciada en respuesta a una reclamación a la CAO. En julio de 2003, la CAO recibió una reclamación de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC<sup>2</sup>), una ONG boliviana, con relación al proyecto de minería Don Mario, ubicado dentro de la Municipalidad de San José de Chiquitos. El reclamante afirmó que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) original tenía fallas (ya que no había considerado adecuadamente la sensibilidad ecológica del área del proyecto); que el proceso de consultoría del proyecto era inadecuado; que se deberían haber preparado los Planes de Desarrollo para Pueblos Indígenas (IPDP, por su sigla en inglés) para las comunidades indígenas; y que no había habido compensación por los profundos impactos sociales y ambientales del proyecto.

En respuesta, y bajo los auspicios de su función como Ombudsman, la CAO preparó un Informe de Evaluación sobre sus hallazgos en relación con los alegatos y las cuestiones planteadas en la reclamación<sup>3</sup>. En resumen, el informe de Evaluación:

- Destacó las preocupaciones ecológicas significativas de las comunidades locales (particularmente en relación con la gestión de colas (desechos) y aguas residuales), que no eran consecuentes con la aplicación de tecnología de vanguardia en Don Mario para asegurar las normas internacionales, y urgió a que las diferentes perspectivas sobre los riesgos ocupasen un lugar central dentro del diálogo comunitario en Don Mario, actividades de divulgación y consultoría;
- Indicó que las consultas sobre la EIA no cumplían con la norma (estándar) que la CAO consideraba aceptable y que se debía reforzar la capacidad de consulta de COMSUR;

---

<sup>1</sup> Tanto en la sede corporativa de COMSUR en La Paz como en varios sitios operativos.

<sup>2</sup> CPESC es una organización indígena autónoma que representa los derechos de cuatro grupos indígenas que, a la vez, representan los derechos de pueblos indígenas (Chiquitano, Ayoreo, Guaraní y Yuracaré-Mojeno). La OICH (Organización Indígena Chiquitana) es representante legal de Chiquitanos, y abarca seis Tierras Comunitarias de Origen (TCO), incluso la TCO Turabo. Esta tierra incluye las cinco comunidades indígenas más cercanas a Don Mario.

<sup>3</sup> Una copia del Informe de Evaluación puede obtenerse en [www.CAO-Ombudsman.org](http://www.CAO-Ombudsman.org)

- Reconoció que la opinión de la CFI en cuanto a que no se debía aplicar la Política para Pueblos Indígenas, ya que el proyecto no causaba impactos directos (y los impactos indirectos eran limitados), era consecuente con la práctica y la interpretación actuales, pero observó que esto habría sido mejor manejado a través de un proceso de consulta más amplio.

La ausencia de impactos ambientales y sociales directos en las comunidades indígenas fue la razón por la que no se prepararon Planes de Desarrollo para Pueblos Indígenas y de que no se hubiesen ofrecido medidas de compensación. Sin embargo, el informe de evaluación también indicó que las tensiones entre la perspectiva de Don Mario sobre el acuerdo comunitario como un “favor” y las perspectivas comunitarias sobre el compromiso comunitario como un “derecho” (en virtud de que eran las perjudicadas con el impacto) se deberían resolver mediante planes de desarrollo participativo y reforzado de la comunidad.

La necesidad de mejorar la capacidad de COMSUR (por ejemplo, para consultoría y desarrollo participativo de la comunidad) se planteó en diferentes lugares dentro del Informe de Evaluación. El texto completo de la reclamación y la respuesta de la CAO se describen en detalle en el Informe de Evaluación, pero las recomendaciones más pertinentes a la evaluación de capacidad son las siguientes:

- Considerando las inversiones históricas y la participación accionaria de la CFI en COMSUR, la CAO considera que la CFI debería aumentar considerablemente su asistencia y apoyo técnico para ayudar a COMSUR a desarrollar rápidamente la capacidad social, y a que se despliegan los enfoques creativos. La CAO considera que este punto es urgente, especialmente en el caso de Don Mario, pero también con relación a toda la compañía.
- La CAO considera que la CFI debería pensar creativamente sobre la estructura del financiamiento de proyectos propuestos a futuro, para permitir inversiones en esta capacidad de gestión y para asegurar que COMSUR tenga el capital adecuado de explotación para aumentar las inversiones necesarias en su infraestructura social.
- La CAO recomienda que se realice una auditoría independiente como punto de referencia<sup>4</sup> de la capacidad de gestión ambiental y social (de aquí en adelante llamada evaluación de capacidad) y que sus resultados informen las planificaciones futuras y las inversiones por parte de la CFI y de COMSUR.
- En forma más amplia, la evaluación de la capacidad puede apoyar a la CFI mientras reevalúa el mejor modo de encarar la supervisión y el monitoreo, considerando los límites de recursos, agravados en los últimos meses con las reorganizaciones de su Departamento de Desarrollo Ambiental y Social, que deja menos especialistas disponibles para tareas de supervisión de envergadura e intrincadas.

Esta evaluación de capacidad responde, en principio, al tercer punto listado, pero, a su vez podrá influir sobre el nivel de apoyo de la CFI a COMSUR para reforzar la capacidad social o ambiental.

---

<sup>4</sup> La expresión ‘evaluación de capacidad’ es más apropiada que ‘auditoría de referencia’ (como se lo llama en el Informe de Evaluación de la CAO sobre Don Mario) en el contexto de considerar la capacidad de COMSUR para gestionar cuestiones ambientales y sociales, lo cual no está prescrito legalmente.

## **1.2. Breve descripción de COMSUR**

COMSUR es una compañía minera boliviana privada que fue establecida en 1962. Es de total propiedad de Minera S.A., una sociedad de propiedad constituida en Panamá, en la que la participación accionaria de la CFI llega al 11%. COMSUR es la compañía minera privada más grande de Bolivia, con la mayoría de sus operaciones en el remoto Altiplano (a más de 4.000 metros sobre el nivel del mar) que produce concentrados de cinc, plomo, estaño y plata. COMSUR también tiene participación en y opera una mina de oro en las tierras bajas subtropicales cerca de la frontera con Brasil.

A partir de sus modestos comienzos con 150 toneladas por día (tpd) de su operación de cinc en Porco, COMSUR se extendió gradualmente y la capacidad combinada de sus operaciones hoy en día es de 5000 tpd. El otorgamiento de la concesión Bolívar a COMSUR en 1993 por la empresa estatal COMIBOL (Corporación Minera Boliviano) hizo que fuera la primera sociedad pública-privada en Bolivia, con respaldo de la CFI y marcó una década de expansión. Hoy en día las operaciones activas de COMSUR se encuentran principalmente cercanas a dos pueblos mineros tradicionales del Altiplano. A una hora de coche desde Potosí, COMSUR opera un grupo de minas subterráneas cinc-plomo-plata y el molino Don Diego, la operación COMCO de lixiviación en pila de plata y la mina subterránea y molino Porco de cinc-plomo-plata. Cerca de la ciudad de Oruro, COMSUR opera la mina subterránea y molino Colquiri de cinc-estaño, la mina subterránea y molino Bolívar de cinc-plomo-plata, y Vinto, el horno para la fundición de estaño. La mina de oro Don Mario (que produce oro en lingote) está ubicada en las tierras bajas subtropicales cerca de la frontera con Brasil, 176 km al noreste de San José de Chiquitos.

## **1.3. Relación de la CFI con COMSUR**

La CFI ha dado financiamiento a largo plazo a COMSUR durante más de 17 años, por medio de una serie de cinco préstamos, el primero en el año 1986 y el más reciente en 1999. Durante la década pasada, la CFI se ha enfocado cada vez más en las cuestiones ambientales y, en fecha más reciente, en los aspectos sociales de las operaciones de COMSUR. Este interés se originó en la existencia de una función de evaluación ambiental dentro de la CFI para controlar el desempeño (rendimiento) ambiental de sus inversiones desde comienzos de los años 90. La atención hacia cuestiones ambientales y sociales aumentó significativamente desde 1996 con la primera contratación de los especialistas sociales, y el subsiguiente fortalecimiento de las Políticas de Salvaguardia Ambientales y sociales de la CFI, además de procesos y directrices de evaluación relacionados. La relación entre la CFI y COMSUR, y, en especial, sus interacciones históricas sobre cuestiones ambientales y sociales, es pertinente a la cuestión de la capacidad dentro de COMSUR. En particular, la existencia y cuán adecuada es dicha capacidad dentro de COMSUR para cumplir con las obligaciones ambientales y sociales de la CFI, son relevantes a la evaluación.

## **1.4. Hoja de ruta para el informe**

Esta sección introductoria está seguida en la sección 2 por una descripción del enfoque general adoptado para la evaluación y marco analítico aplicado. En la sección 3, se discuten los acuerdos históricos de la CFI con COMSUR, incluso sus varias inversiones y exigencias de diligencia debida y de supervisión relacionadas (como prescribe el Procedimiento de Evaluación Ambiental y Social de la CFI). La Sección 4 presenta una descripción general de la capacidad de COMSUR de gestionar cuestiones ambientales y sociales a nivel corporativo y a

nivel operativo, y discute la influencia de la cultura corporativa. Las secciones 5 a 6 presentan una discusión sobre la capacidad de gestión ambiental (sección 5), y social (sección 6) de COMSUR, respectivamente. Por último, la sección 7 presenta recomendaciones para reforzar la capacidad de gestión de COMSUR y el compromiso de la CFI con los clientes en cuestiones de capacidad.

## 2. Enfoque y Metodología

---

Esta sección describe brevemente el enfoque y la metodología para la evaluación de la capacidad de COMSUR para gestionar las cuestiones ambientales y sociales. No existe una respuesta sencilla a la pregunta de qué representaría una adecuada capacidad de gestión ambiental y social de COMSUR a niveles corporativos u operativos. Mientras que la CFI rutinariamente considera la capacidad de sus clientes (patrocinadores de proyectos) para cumplir con las exigencias ambientales y sociales dentro de sus políticas y directrices, el mayor énfasis se ha puesto en la adecuación de las tecnologías de control de la contaminación y, más recientemente, la existencia de sistemas de gestión. Desde el año 2001, la CFI ha administrado un cuestionario de capacidad de gestión para patrocinadores que obtiene información sobre algunos factores que contribuyen a la capacidad, incluso a la asignación de recursos y capacitación, pero no existe un proceso explícito por el que la capacidad se evalúe sistemáticamente. Es decir, que el enfoque que se describe más abajo se construye sobre el enfoque menos formal para evaluar la capacidad que actualmente aplica la CFI.

### 2.1. Objetivos y alcance de la evaluación

Los objetivos de la evaluación de capacidad fueron los siguientes:

- Desarrollar una comprensión profunda de la capacidad de gestión ambiental y social de COMSUR para informar la futura planificación e inversión de la CFI y de COMSUR
- Entender el papel que la CFI (u otras partes externas) ha desempeñado en ayudar a reforzar la capacidad de COMSUR hasta ahora, mediante procesos tales como la evaluación ambiental y social, y la supervisión.
- Recomendar medidas correctivas si se determinase que se carece de capacidad, reforzar la capacidad existente y establecer una base más sólida para mejorar los resultados sociales y ambientales a largo plazo.

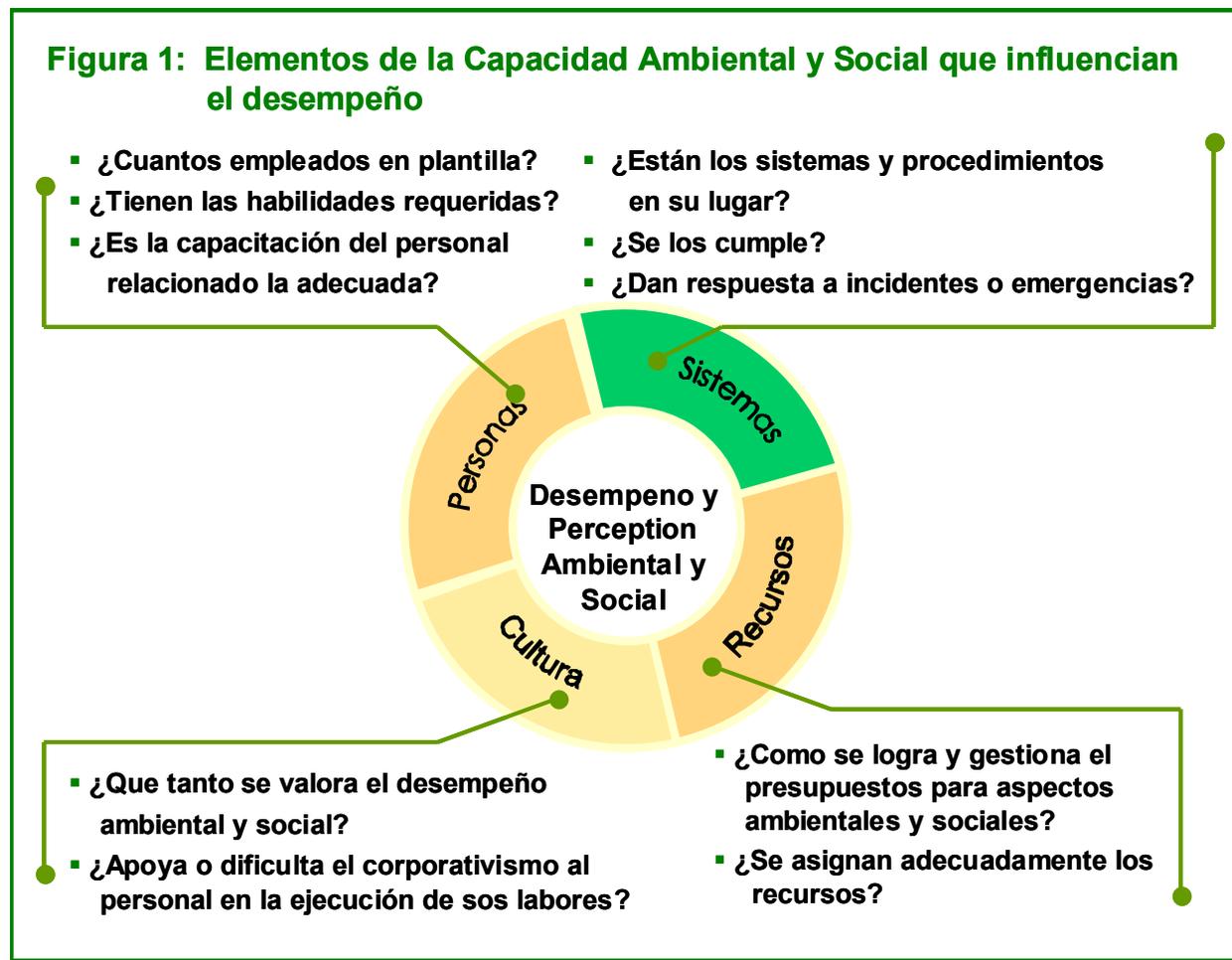
El alcance de la evaluación de capacidad incluyó el nivel de capacidad corporativo y operativo de COMSUR y sus interacciones con la CFI. También incluyó los aspectos ambientales y los sociales. Los dos se hallan inextricablemente vinculados ya que muchas de las cuestiones de mayor preocupación para las comunidades en la vecindad de las operaciones mineras, están relacionadas con la contaminación ambiental (real o percibida). La evaluación se concentró de forma explícita en la pertinencia de la capacidad para implementar, de forma efectiva, las Políticas de Salvaguardia de la CFI y sus directrices, así como los acuerdos de la política interna en materia ambiental y social de COMSUR.

La evaluación de capacidad también consideró la evolución de la capacidad dentro de COMSUR, no tan sólo como un cuadro de la capacidad actual a marzo de 2004, ya que la cuestión de la adecuación de la capacidad futura necesita reflejarse en mejoras en la capacidad a medida que pasa el tiempo. El alcance de la evaluación no incluyó una auditoría de cumplimiento contra las Políticas de Salvaguardia de la CFI y las directrices o requerimientos jurídicos bolivianos, ya que el informe inicial de la Evaluación de la CAO no presentó puntos de preocupación concernientes al cumplimiento.

Finalmente, la competencia de la capacidad también depende en parte de las aspiraciones de COMSUR con respecto a la gestión de cuestiones ambientales y sociales – sea que aspiren a ejemplificar las mejores prácticas internacionales o a cumplir con las obligaciones legales nacionales – y los requisitos impuestos por su asociación con la CFI. Ello también fue calculado explícitamente en la evaluación de la capacidad de COMSUR.

## 2.2. El marco de trabajo analítico

Con miras a la evaluación, se identificaron cuatro elementos básicos de la capacidad: personas, sistemas, recursos y cultura (ver Cuadro 1). En primer lugar, el número de **personas** empleadas es importante, pero no es tan sólo una cuestión de recuento de plantilla. El número de personal con responsabilidades asignadas ofrece una medida en bruto, pero ello no puede considerarse aisladamente de las demandas corporativas y operativas de experiencia ambiental y social. También fracasa a la hora de explicar el uso que COMSUR haría de la experiencia externa (como por ejemplo los consultores), o el grado hasta el que, otro tipo de personal comparte la carga de gestionar los asuntos ambientales o sociales. Las habilidades requeridas y la adecuación de la capacitación, con un específico énfasis sobre las cuestiones de relevancia dadas en un lugar de operación, son todas de importancia.



En segundo lugar, el grado hasta el que las habilidades se aplican con efectividad se encuentra profundamente influenciado por los **sistemas de gestión** y procedimientos que existen para asuntos ambientales y sociales de forma rutinaria, y responden a incidentes específicos o emergencias. La existencia de sistemas de gestión es importante, así como los factores hasta el grado en que: los sistemas son comprendidos por el personal clave; las responsabilidades se asignan claramente; los sistemas responden específicamente a los retos operativos; y los objetivos, metas y otros elementos del sistema son puestos en operación mediante procedimientos de respaldo.

También es importante otro factor: el grado hasta el que el personal está autorizado o capacitado para administrar con efectividad las cuestiones ambientales y sociales. Ello está parcialmente relacionado con la adecuación de los **recursos** aplicados a las cuestiones ambientales y sociales, y el grado hasta el que se dispone de fondos suficientes para responder a los desafíos clave. Pero también se relacionan con la **cultura** corporativa, un cuarto factor, y el grado hasta el cual ello respalda o crea barreras al personal de asuntos EHS para el cumplimiento de sus obligaciones. Por ejemplo, el nivel de autonomía que tiene el personal responsable para manejar dichas cuestiones se relaciona íntimamente con la cultura corporativa, como también se relaciona la prioridad general asignada a las cuestiones ambientales y sociales.

Cada uno de estos cuatro elementos de la capacidad se consideró explícitamente como parte del análisis de la capacidad de gestión social y ambiental de COMSUR.

### **2.3. El vínculo entre capacidad y desempeño**

La adecuación de la capacidad no puede considerarse aisladamente del desempeño ambiental y social, tanto los aspectos técnicos y mensurables del desempeño (contra los estándares y directrices prescritos), ni de la percepción pública del desempeño. Ambos están inextricablemente vinculados. Por ejemplo, mientras que una compañía puede ejemplificar la excelencia en términos de desempeño ambiental, si no se compromete de un modo apropiado con las partes interesadas en cuestiones ambientales, puede despertar la desconfianza, y la percepción pública puede estar reñida con la realidad de un desempeño razonable. Dicho de un modo simple, si la capacidad ambiental y social general es adecuada, el desempeño (y la percepción del desempeño) deberían ser muy satisfactorios.

Esta evaluación se ha preocupado primordialmente de la capacidad de COMSUR para implementar de forma efectiva los acuerdos de políticas ambientales y sociales internas y las Políticas de Salvaguardia, y directrices de la CFI, en comparación con el desempeño ambiental y social. El desempeño y cumplimiento de las Políticas de Salvaguardia, y directrices de la CFI es el principal enfoque de los esfuerzos de *due diligence* de la CFI (según se trata en la sección 3.2.1). Sin embargo, la metodología ofreció una visión interna del desempeño, los aspectos técnicos del desempeño y la percepción pública del desempeño, por parte de los participantes locales en las operaciones de COMSUR, lo que se discute en las secciones 4 a 6.

## 2.4. Metodología

La metodología para la evaluación de capacidad fue la siguiente:

- **Evaluación en la sede de la información sobre COMSUR contenida en los archivos de la CFI y obtenida de las reuniones con el equipo del proyecto**, para entender mejor las interacciones históricas entre la CFI y la compañía, la naturaleza de las inversiones de la CFI, el grado hasta el que los asuntos sobre capacidad se han presentado en la relación a la fecha de hoy, y el grado hasta el que la CFI ha tenido influencia sobre la capacidad.
- **Evaluación del nivel corporativo de la capacidad ambiental y social de COMSUR**, sobre la base de una serie de entrevistas estructuradas con el personal de la sede central de COMSUR en febrero de 2004 y una evaluación de los documentos pertinentes, complementada con discusiones con el personal de la sede central durante las visitas de campo en marzo de 2004.
- **Preparación de 'Protocolos de Evaluación de Capacidad'** previo a las visitas a los sitios operativos, para ofrecer una estructura para las entrevistas a realizarse con el personal operativo de COMSUR, organizaciones representativas y comunidades, y diseñados para obtener información para ayudar a establecer la capacidad ambiental y social.
- **Realizar visitas** a nueve de los sitios operativos de COMSUR<sup>5</sup>, para obtener información detallada que respalde la evaluación de la capacidad mediante la observación, las entrevistas con el personal de la compañía y las reuniones con las comunidades.

Un equipo compuesto por un miembro del personal de la CAO y dos consultores realizaron las visitas a los sitios entre el 15 y el 26 de marzo de 2004, La visita a cada sitio operativo comenzó con una reunión de apertura y presentaciones del personal con responsabilidades clave para la gestión de las cuestiones ambientales y sociales (Superintendente General, Superintendente Administrativo, Jefe Medio Ambiental y Encargado de Relación con Comunidades). De allí en adelante, el equipo de análisis de capacidad recogió información mediante una combinación de entrevistas grupales y entrevistas uno-a-uno (personales), análisis de documentos y registros de consultas y observación de actividades *in situ* y fuera del sitio del proyecto. Las entrevistas con el personal operativo se realizaron generalmente sin la participación del personal de la sede central de COMSUR. De igual manera, las entrevistas con las comunidades se realizaron en cada sitio operativo, sin la participación de COMSUR o de los miembros de la prensa. Estas perspectivas de los interesados fueron una contribución crucial a los hallazgos y recomendaciones, y, en muchos casos, subrayaron las brechas entre las prácticas internas de COMSUR respecto de la gestión ambiental y social y las perspectivas externas de cómo las cuestiones ambientales y sociales son gestionadas por COMSUR. El Anexo 1 detalla las comunidades que se visitaron durante el trabajo.

---

<sup>5</sup> A los fines de la evaluación de la capacidad, se consideró que COMSUR tiene once sitios operativos. Esto abarca siete minas y molinos operativos, un horno de estaño, y tres operaciones en la etapa inicial de cierre (COMCO, Puquio Norte y Huari Huari). Las únicas dos instalaciones de COMSUR que no se visitaron fueron COMCO (una operación de lixiviación en pila de plata en estado de cierre inicial) y Colquechaquita, una de las pequeñas minas subterráneas de cinc-plomo-plata que abastece de mineral al molino Don Diego. Sin embargo, se llevaron a cabo discusiones detalladas con el personal responsable por la gestión de cuestiones ambientales y sociales en Colquechaquita. Asientos, una pequeña mina de cinc-plomo-plata que cerró en 1999, fue excluida de la definición de sitios operativos.

### 3. Acuerdo de la CFI con COMSUR en materia de capacidad

---

Desde 1986, la CFI ha realizado una serie de préstamos e inversiones de capital en COMSUR, para apoyar la expansión y modernización de sus operaciones en Bolivia. Esto es relevante para la evaluación de la capacidad de COMSUR en el manejo de las cuestiones ambientales y sociales, ya que las últimas tres inversiones en particular, coincidieron con una importante expansión de la propia capacidad de la CFI para ocuparse de cuestiones ambientales y sociales, y un aumento en las obligaciones que, a su vez, fueron trasladadas a patrocinadores como COMSUR. La evaluación considera el grado hasta el cual el acuerdo de la CFI con COMSUR enfrentó la adecuación de su capacidad para cumplir con las obligaciones sociales y ambientales de la CFI, ya sea antes de las inversiones que se estaban realizando (el período de diligencia debida o el período de evaluación ambiental y social) o luego del hecho (por medio de la supervisión del proyecto, llevada a cabo por la CFI).

Ello fue en gran parte realizado sobre la base de una profunda evaluación de los archivos detallados del Departamento Ambiental y Social de la CFI, y discusiones con el personal de la CFI y de COMSUR. La intención no era de hacer conjeturas sobre el juicio profesional del personal de la CFI, ni el de opinar sobre cuan adecuadas fueron las tomas de decisiones históricas, sino entender el grado hasta el que se consideraba la capacidad de COMSUR (formal o informalmente), o se reforzaba, en aquellos casos en que ello fuera apropiado.

#### 3.1. Inversiones de la CFI en COMSUR

La inversión original de la CFI en 1986 fue para financiar la operación de COMSUR de lixiviación de plata en pila de la Compañía Minera Concepción (COMCO), que procesa piedra estéril de la conocida mina de plata Cerro Rico. En 1989, una segunda inversión ayudó a financiar la expansión y modernización de la capacidad de procesamiento de COMSUR, y aumentó la participación accionaria de la CFI en Minera a un 7,4 %<sup>6</sup>.

La inversión de la CFI en Bolívar en 1993 respaldó la adquisición de COMSUR de la empresa minera de propiedad del estado, COMIBOL, y la modernización de la mina y planta de procesamiento. En 1995 una cuarta inversión financió el proyecto de la mina de oro Puquío Norte (que está actualmente en etapa avanzada de cierre). En 1999, un quinto préstamo a COMSUR financió una amplia cantidad de mejoras en minería y en el procesamiento de metales en varias de las operaciones de COMSUR.

#### 3.2. Acuerdo ambiental y social (E&S) de la CFI con COMSUR

Antes de 1990, la CFI no tenía un proceso formal de evaluación ambiental que se aplicara a sus dos primeras inversiones en COMSUR. Para el momento en que la CFI consideró invertir en Bolívar, el Departamento Técnico de la CFI había empleado a tres especialistas ambientales. Las cuestiones ambientales fueron explícitamente consideradas por la CFI en la toma de decisión al invertir en Bolívar, y el proyecto se veía con potencial como para enfrentar

---

<sup>6</sup> La participación accionaria de la CFI en COMSUR aumentó de un 7,4% a un 11% luego de que Minera firmara una opción para recomprar el 33,3% de las acciones en poder de Río Tinto con la aprobación de la CFI.

algunas de las degradaciones ambientales que habían ocurrido durante el período de administración de la empresa estatal COMIBOL.

### **3.2.1. Due diligence (diligencia debida)**

Los requisitos de due diligence de la CFI abarcan aquellas actividades relacionadas con cuestiones ambientales y sociales que ocurren antes de que se haga una inversión. Estos están establecidos en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social (ESRP, por su sigla en inglés) de la CFI de diciembre de 1998, que está disponible en línea en [www.ifc.org](http://www.ifc.org). Incluyen los detalles del ciclo del proyecto de la CFI, y los niveles clave de la categorización del proyecto (que, a su vez, dicta la escala y naturaleza de la Evaluación Ambiental (EA) que los patrocinadores de la CFI deben tomar en cuenta para satisfacer los requerimientos ambientales y sociales de la CFI, como se especifica en las Políticas de Salvaguardia de la CFI y directrices del sector), y la estimación del proyecto (evaluación detallada del proyecto hecha por la CFI desde una perspectiva ambiental y social). El ESRP es el marco dentro del que se aplican las Políticas de Salvaguardia de la CFI y las directrices. También refleja hitos clave en la evolución de la diligencia debida de la CFI, como por ejemplo el empleo de especialistas sociales (en 1996) y la revisión de las Políticas de Salvaguardia y procedimiento de evaluación relacionado (en 1998).

El cuerpo principal del ESRP no hace referencia a la capacidad de patrocinador; la primera referencia ocurre en el Anexo C (que trata de la Evaluación Ambiental), que establece que una completa Evaluación Ambiental del Impacto (EIA), como se requiere para los proyectos de la categoría A de la CFI<sup>7</sup>, debería concentrarse en la capacidad para la gestión ambiental y social. La capacidad también se menciona en el Anexo E, que discute la aplicación de los proyectos de EA que involucran gestión de plagas. El ESRP no hace referencia específica en cuanto a evaluar la adecuación de la capacidad de patrocinador, o a apoyar la capacidad del patrocinador en aquellos casos en que se considere inadecuada.

En la inversión de 1993 en Bolívar (y las dos previas inversiones de la CFI en COMSUR), la due diligence de la CFI hizo poca referencia, o ninguna referencia, a la capacidad de COMSUR. La inversión de 1995 en Puquio Norte fue un proyecto categoría A, y la EA incluyó discusiones básicas sobre la capacidad, con especial énfasis en la implementación de COMSUR de un Sistema de Gestión Ambiental (SMA). La inversión de la CFI de 1999 tuvo lugar con un telón de fondo particular: un gran aumento de la atención hacia los asuntos sociales dentro de la CFI, reflejado en la adopción de las corregidas Políticas de Salvaguardia de la CFI en 1998. Las gestiones de diligencia debida eran más explícitas en términos de atención a la capacidad para gestión ambiental y social, particularmente con respecto al personal de COMSUR y a los sistemas de gestión, y resaltaron, por primera vez, la necesidad de reforzar la capacidad social en respuesta a los nuevos acuerdos de la CFI en materia de Políticas de Salvaguardia social.

### **3.2.2. Supervisión y apoyo para el desarrollo de la capacidad**

La supervisión se refiere al proceso de monitoreo del desempeño (rendimiento) de los proyectos para asegurar el cumplimiento de las condiciones sociales y ambientales. A partir de 1998, COMSUR tiene la obligación de proveer a la CFI los informes de monitoreo anuales (AMR, por su sigla en inglés), y la CFI de preparar un Informe de Supervisión de Proyecto (PSR, por su sigla en inglés) por lo menos una vez al año, normalmente respaldado por una visita al sitio realizada por un especialista ambiental y social. Normalmente el proceso supone

---

<sup>7</sup> Los proyectos de categoría A se definen como aquellos que probablemente tendrán importantes impactos ambientales que son sensibles, diversos o sin precedentes.

lo siguiente: visitas de la CFI al sitio antes de que COMSUR prepare un AMR, retroalimentación de la CFI a COMSUR sobre cuestiones que pueden ser necesarias para ser abordadas en el contexto de un AMR, presentación de un AMR a la CFI por parte de COMSUR, y retroalimentación formal por parte de la CFI a COMSUR sobre la sustancia y contenido de un AMR. Antes de 1998, el proceso de supervisión era menos formal y ocurría según fuera necesario, necesidad que era determinada por el Departamento Técnico y Ambiental de la CFI<sup>8</sup>, o por el Grupo de Evaluación de Operaciones (OEG, por su sigla en inglés) que realiza evaluaciones periódicas a profundidad (llamadas Informes de Evaluación de Inversión) de inversiones seleccionadas de la CFI.

La supervisión formal de la CFI sobre COMSUR comenzó a finales de 1996, con un énfasis especial en la gestión de desechos (colas). Antes de esa fecha, las gestiones de diligencia debida relacionadas con las inversiones de Bolívar en 1993 y Puquio Norte en 1995, habían ofrecido a la CFI las oportunidades para evaluar el desempeño ambiental y social de COMSUR. La CFI llevó a cabo una cantidad de visitas de supervisión a fines de los años 1996 y 1997 como parte de un esfuerzo concertado y sostenido, para actualizar la gestión ambiental de todas las represas de colas (desechos) operadas por COMSUR. Con el respaldo de la CFI, el Directorio de COMSUR aprobó la adopción de un SMA modelado sobre la ISO 14001 a mediados de 1998, lo que llevó a la designación y capacitación del personal ambiental dedicado en cada una de las operaciones de COMSUR, al año siguiente.

A mediados de 1998, se realizó una visita de supervisión que incluyó un especialista ambiental y social, en parte para contribuir al Informe de Evaluación de Inversión (IAR, por su sigla en inglés). Esto se refirió explícitamente a la capacidad y dio buena acogida al propuesto refuerzo del SMA en COMSUR. También reconoció numerosas acciones de desarrollo social emprendidas por COMSUR, pero señaló que COMSUR no tenía una política social o estrategia explícita. Una visita de supervisión realizada en 1999 también destacó la necesidad de que COMSUR contratara un experto en cuestiones sociales, si es que no se contrataría personal interno para cuestiones sociales. COMSUR asignó la responsabilidad de las cuestiones sociales a sus Superintendentes Administrativos que estaban designados al sitio del proyecto y que, tradicionalmente, habían cumplido el papel de manejar las cuestiones de las relaciones con la comunidad ( sin ningún tipo de capacitación específica).

Hacia fines del año 2000, la visita de supervisión de la CFI nuevamente destacó la falta de integración de las cuestiones sociales en los SMA de COMSUR, y la CFI explícitamente recomendó que COMSUR contratara un especialista en cuestiones sociales. En abril de 2001, COMSUR contrató a un Especialista Social (que se reporta al Gerente Administrativo). Se contrató un consultor para preparar la política social de COMSUR y el marco de trabajo del Sistema de Gestión Social (SGS), los que fueron evaluados por el Gerente Administrativo y el Especialista Social. La responsabilidad por la implementación del sistema continuó siendo responsabilidad de los Superintendentes Generales a nivel del sitio (del proyecto). La visita de supervisión del año 2002 de la CFI resaltó los esfuerzos iniciales para sistematizar la gestión de las cuestiones sociales, pero, en primer lugar, se centró en la necesidad de reforzar la aplicación del SGS a nivel operativo. Por ejemplo, se urgió que cada operación inicie explícitos Planes de Desarrollo de la Comunidad (CDP, por su sigla en inglés), para involucrarse en un pacto social y facilitar el cumplimiento de los objetivos de los CDP y para documentar de mejor manera sus contribuciones al desarrollo de la comunidad.

---

<sup>8</sup> El Departamento Técnico y Ambiental de la CFI tenía la responsabilidad por el manejo de las cuestiones ambientales y sociales antes del año 2000, cuando se creó un Departamento de Desarrollo Ambiental y Social autónomo.

Desde finales del año 2002 y en adelante, las operaciones de COMSUR comenzaron a emplear a coordinadores sociales dedicados, con responsabilidad para la implementación local del SGS y la preparación de los CDP. Sin embargo, en enero de 2004, la evaluación del AMR de la CFI recomendó que se fortaleciera más la capacidad para gestionar las cuestiones sociales.

### **3.3. Resumen de hallazgos clave**

La influencia del acuerdo de la CFI con COMSUR (mediante la diligencia debida y la supervisión) sobre su capacidad para gestionar cuestiones ambientales y sociales, se puede resumir de la siguiente manera:

- Hasta cierto punto, el acuerdo de la CFI con COMSUR consideró la adecuación de su capacidad para cumplir con las obligaciones sociales y ambientales de la CFI, tanto previo a las inversiones realizadas, como durante la supervisión del proyecto. En los últimos tres años se fortaleció el enfoque en la capacidad, con un vínculo explícito entre la capacidad y el desempeño.
- La atención a la diligencia debida previa a la inversión con respecto a la capacidad de COMSUR, evolucionó desde un enfoque ad-hoc con las anteriores inversiones de la CFI, a una consideración de una capacidad más sustantiva y sistemática. De igual modo, la atención a la capacidad durante la supervisión (y la vinculación con el desempeño ambiental y social) también se volvió más sistemática con el paso del tiempo.
- A pesar de la evolución de un enfoque mucho más sistemático por parte de la CFI para la evaluación y la realización de recomendaciones para reforzar la capacidad ambiental y social de COMSUR, y un creciente deseo de ejecutar el mandato del refuerzo de la capacidad ambiental y social, la CFI no se involucró, ni directa ni activamente, en las iniciativas de seguimiento para la mejora de la capacidad de COMSUR. Su papel fue ofrecer dirección y apoyo.
- La CFI debería considerar de forma más sistemática la adecuación de la capacidad en la etapa de pre-inversión de sus clientes y vincularla con las exigencias específicas para mejorar la capacidad ambiental y social. Éstas pueden luego convertirse en una condición de cualquier préstamo futuro y parte integral de la gestión continua de riesgos ambientales y sociales, y estar sujetas a las gestiones de supervisión de rutina de la CFI (según se estipula en algunos Acuerdos sobre préstamos de la CFI).

## 4. Descripción general de la capacidad ambiental y social de COMSUR

---

En esta sección, se discute la capacidad general de COMSUR para gestionar cuestiones ambientales y sociales, tanto en la sede central como dentro de las operaciones. El objetivo es dar una descripción general sobre cómo la capacidad ambiental y social ha evolucionado con el paso del tiempo y los factores que influyeron en esta evolución, discutir los vínculos que pueden existir entre los varios sistemas de gestión y prácticas, y considerar la influencia de la cultura corporativa. También se presenta un resumen de los hallazgos generales que representan los mensajes principales del informe.

### 4.1 Estructura de gobernabilidad y líneas de reporte

La estructura de gobernabilidad de COMSUR para gestionar las cuestiones ambientales y sociales es muy similar en las dos áreas de enfoque de la evaluación de capacidad. El Presidente y CEO asume responsabilidad general e informa (reporta) al Directorio sobre los asuntos ambientales y sociales. No existe un Comité del Directorio que se ocupe específicamente de cuestiones ambientales y sociales, sin embargo dichos asuntos son tratados frecuentemente a nivel de Directorio, son ellos quienes tiene la responsabilidad final de aprobar los gastos en materia ambiental y social. El Vicepresidente de Operaciones está también muy involucrado en temas ambientales y sociales a niveles corporativos y operativos, y es responsable por dirigir al Gerente Ambiental de nivel corporativo. Las cuestiones sociales son responsabilidad del Gerente de Administración, quien reporta al Vicepresidente de Operaciones, el que a su vez administra el corporativismo del Encargado de Relación con Comunidades.

En cada una de las operaciones de COMSUR, un Superintendente General tiene responsabilidad general por todos los aspectos operativos, incluso las cuestiones ambientales y sociales. Los Superintendentes Generales reportan directamente al Vicepresidente de Operaciones. Los Jefes de Medio Ambiente, en el sitio, reportan directamente a los Superintendentes Generales, mientras que los Encargados de Relación con Comunidades en el sitio, reportan al Superintendente General por medio de los Superintendentes administrativos. Esto refleja el acuerdo en la sede social corporativa de COMSUR, donde el personal con responsabilidad directa por cuestiones sociales reporta indirectamente al Vicepresidente de Operaciones. Ello refleja, en parte, la responsabilidad informal histórica que los Superintendentes Administrativos tenían para gestionar las relaciones con la comunidad, ya que muchos de los Encargados de Relación con la Comunidad recién han sido designados el año pasado. Sin embargo, ello no ha dado poder de decisión a los Encargados de Relación con la Comunidad como lo hubiese hecho un esquema de reporte más directo.

### 4.2 Evolución de la capacidad de gestión dentro de COMSUR

En gran medida, la capacidad de evaluación representa un cuadro de la capacidad ambiental y social de COMSUR al momento de las visitas a los sitios en febrero/marzo de 2004. Pero también se consideró importante entender si la capacidad había mejorado con el paso del tiempo, y los factores que habían influido sobre las mejoras observadas. Ello es relevante, no solo en relación al tema de cuán adecuada es la capacidad actual de COMSUR, sino también

sobre la capacidad que COMSUR necesitará en el futuro para cumplir con sus propios objetivos declarados y las crecientes exigencias de la CFI en materia ambiental y social.

#### **4.2.1 Gestión ambiental**

En 1990, luego de la adquisición de Río Tinto (antes de propiedad de RTZ) de una participación del 33,3% en Minera, RTZ inició una evaluación anual del desempeño ambiental y de salud y seguridad industrial dentro de COMSUR. La primera de estas evaluaciones sirvió como referencia inicial y dio el empuje para un enfoque más estructurado para gestionar las cuestiones ambientales identificadas en las evaluaciones anuales. La poca información disponible entre 1990 y 1993 sugiere que la gestión ambiental era todavía bastante elemental, reactiva, y que no estaba hecha sobre la base de una comprensión detallada de los impactos, ya que el monitoreo ambiental era casi inexistente.

La diligencia debida de la CFI en la inversión Bolívar en 1993 tomó en cuenta las grandes desventajas históricas del período de gestión de COMIBOL, y señaló la necesidad de mejorar la gestión ambiental. En 1994, un estudio encargado por COMSUR a Golder Associates recomendó que la compañía implementara un amplio monitoreo de los medios ambientales – agua subterránea, agua superficial, aire, etc. Estas recomendaciones fueron implementadas por COMSUR, que por primera vez, ofreció la base empírica para la toma de decisiones ambientales. El énfasis en el monitoreo ambiental fue probablemente alentado en parte por las exigencias de monitoreo implícitas en las directrices de la CFI, y en parte por la sanción de la Ley Medioambiental Boliviana (Ley N. ° 1333) en 1992. Las regulaciones correspondientes a la ley se implementaron en 1997.

Antes del año 1995, las inversiones de la CFI en COMSUR se realizaron en proyectos de expansión o modernización que no requerían de una Evaluación Ambiental (EA) completa. El proyecto Puquio Norte fue la primera operación de COMSUR para la que se requirió un EA completo según los estándares de la CFI, lo que destacó la existencia de un SMA bastante básico en cada una de las operaciones de COMSUR. Las exigencias mejoradas de la CFI, incluso la necesidad de preparar un Plan de Gestión Ambiental, fue una experiencia nueva para COMSUR. El aprendizaje adicional y la mejora de la capacidad ambiental ocurrieron en los años 1996/1997, sobre todo en lo referente a la gestión de colas (desechos) y seguridad de las represas, y, más tarde, durante la modernización de su SMA en 1998/1999. La entrada en vigor del Código de Minería (Ley 1777) y las Regulaciones Medioambientales para Actividades Mineras (Decreto Supremo 2782) en 1997, también tuvieron influencia como la tuvo la aparición de las revisadas Políticas de Salvaguardia de la CFI en 1998. Al año 1997, COMSUR tenía Jefes de Medio Ambiente en cada sitio operativo, y el marco para los SMA preparados por consultores había sido adaptado para cada una de las operaciones de COMSUR. Los Jefes de Medio Ambiente habían sido capacitados en técnicas de muestreo, gestión de colas (desechos), y evaluación y mitigación de impactos ambientales.

La CFI fue un importante motor de la mejorada capacidad de gestión ambiental dentro de COMSUR, especialmente en relación al fortalecimiento incremental de la diligencia debida para Bolívar y Puquio Norte, además de la supervisión de los esfuerzos de resolución en Porco en 1996/1997<sup>9</sup>. En 1997, COMSUR contrató un Gerente de Medio Ambiente corporativo y la estructura organizativa descrita en la sección 4.1 se efectivizó. Desde el año 2000 hasta el presente, el sistema de supervisión iterativo descrito en la sección 3.2.2 ha estado vigente: La CFI asume la visita de supervisión, COMSUR envía el AMR, y la CFI da retroalimentación e identifica acciones correctivas. Esto ha ofrecido un progreso incremental hacia el logro de un

---

<sup>9</sup> Luego de una falla en la represa de colas (desechos) Porco en agosto de 1996, COMSUR llevó a cabo grandes esfuerzos de resolución y reforzó significativamente su enfoque sobre el diseño y gestión de la represa de colas.

cumplimiento total de las políticas y directrices de la CFI, a la que la alta gerencia de COMSUR asigna una alta prioridad.

Más recientemente, las mejoras en los precios de los minerales han dado apoyo a una inversión renovada en los esfuerzos para hacer frente a las responsabilidades históricas en varias operaciones de COMSUR, muchas de las cuales datan de los tiempos de operación de la COMIBOL. Mientras que COMSUR queda absuelta de responsabilidad legal bajo los términos del Código de Minería y los acuerdos de concesión que firmó con COMIBOL, ésta ha asumido la responsabilidad como “lo que es correcto hacer”. En promedio, los Jefes de Medio Ambiente de COMSUR demuestran alta calidad, y muestran un elevado nivel de capacidad, compromiso y responsabilidad. La alta gerencia de COMSUR muestra un fuerte compromiso de ir más allá del cumplimiento, cuando ello es factible. Si bien la compañía da respuesta a la CFI, ha pasado de ser exclusivamente reactiva a las exigencias de la CFI (y otras, como las autoridades regulatorias) y ha comenzado a gestionar proactivamente las cuestiones ambientales. En la sección 5 se presenta una discusión más completa sobre estas cuestiones.

#### **4.2.2 Gestión de cuestiones sociales**

La sistematización de la gestión de las cuestiones sociales dentro de COMSUR es mucho más reciente que la sistematización de las cuestiones ambientales. En parte, ello refleja la ausencia de motores externos que ofrezcan un fuerte apoyo, por lo menos durante la primera mitad de los años 90, cuando ni RTZ ni la CFI atribuían mucha importancia a la gestión de cuestiones sociales. La primera designación de COMSUR de un profesional para que se ocupara de las cuestiones sociales tuvo lugar en el año 2001. Esto no quiere sugerir que COMSUR no se involucraba con las comunidades durante o antes de este período, sino que no habían sistematizado la gestión de las cuestiones sociales.

Los esfuerzos de diligencia debida y de supervisión de la CFI en un primer momento plantearon informalmente preguntas, durante las visitas al sitio, sobre la adecuación de la capacidad social de COMSUR entre 1998 y 1999, considerando la introducción de las Políticas de Salvaguardia revisadas de la CFI. Sin embargo, parece que las preocupaciones con respecto a la adecuación de la capacidad no fueron formalmente comunicadas a COMSUR hasta el año 2000. Además, no está claro si COMSUR tenía las Políticas de Salvaguardia Sociales revisadas hasta noviembre de 1999, ya que una nota archivada de esa fecha acusa recibo de las políticas. En abril de 2001, COMSUR designó un Encargado de Relación con Comunidades a nivel corporativo, para desarrollar una política social y de apoyo al Sistema de Gestión Social (SGS). En los últimos 18 meses, los Encargados de Relación con Comunidades han sido contratados para cada sitio operativo (el más reciente en febrero de 2004).

Como se mencionó previamente, los Encargados de Relación con Comunidades de los sitios que reportan al Superintendente General vía los Superintendentes Administrativos, no han dado poder de decisión a los Encargados de Relación con Comunidades hasta el nivel que lo hubiera hecho un sistema de reporte más directo. Sin embargo, los Encargados de Relación con Comunidades son de alto potencial, con buenas habilidades básicas, y un alto nivel de entusiasmo y compromiso. También tienen una buena comprensión de los desafíos clave que enfrenta COMSUR, a pesar de no siempre tener la capacidad de ocuparse de estos desafíos. Este tema se analiza en más profundidad en la sección 7.

### **4.3 Relación entre la gestión de los aspectos ambientales y sociales**

Es artificial considerar la gestión de los asuntos ambientales y sociales exclusivamente por separado, ya que, hasta cierto punto, se interrelacionan. Por ejemplo, las cuestiones comunitarias sobre la seguridad de las represas de colas (desechos) tienen que ver con las cuestiones ambientales y sociales. Del mismo modo, las preocupaciones comunitarias ambientales, pueden expresarse como reclamaciones ambientales o como pedidos de apoyo comunitario, y el grado en que ellas son adecuadas y integralmente tratadas, depende de un determinado grado de coordinación entre ambos sistemas de gestión.

En los niveles corporativo y operativo, las relaciones de trabajo entre las funciones ambientales y sociales dan, en general, más respaldo. Si bien ello es ampliamente consecuente con la necesidad de integración y de vinculaciones entre las funciones, existe espacio para mejorar las cosas. Por ejemplo, el compromiso de COMSUR para con la responsabilidad ambiental y social, no se refuerza con un acuerdo completo y consecuente con las comunidades. En las secciones 5 a 6 se incluye una discusión más completa sobre el asunto de las vinculaciones.

### **4.4 La influencia de la cultura corporativa**

Como se ilustra en el Cuadro 1.1, la cultura corporativa (corporativismo) es uno de los cuatro elementos clave que influye sobre la capacidad y es, por lo tanto, considerada en cada una de las siguientes tres secciones en mayor profundidad. Sin embargo, la cultura es menos flexible que los otros tres elementos de capacidad (personas, sistemas y recursos) para la evaluación, o definición, cuali y cuantitativa. Se refiere a las actitudes hacia el ambiente y lo social dentro de la organización; las creencias subyacentes y los valores que influyen sobre el modo en que se hacen las cosas. Sin considerar la calidad de los sistemas de gestión ambiental y social sobre el papel, la cultura tiene una profunda influencia sobre la implementación práctica de los sistemas, seguimiento de los sistemas, asignación de recursos y prácticas en el terreno.

La voluntad de la alta gerencia se considera esencial para promover una cultura ambiental y social positiva. Otros factores importantes incluyen la existencia de enfoques realistas y flexibles para manejar las cuestiones ambientales y sociales dentro de los sistemas bien comprendidos, el aprendizaje organizacional por medio del monitoreo y los sistemas de retroalimentación, y una preocupación compartida por las cuestiones ambientales y sociales en toda la fuerza laboral. Hasta cierto punto, estos factores existen dentro de COMSUR, pero no son omnipresentes. Por lo general, la alta gerencia de COMSUR está muy comprometida con las cuestiones ambientales y sociales, pero el equipo de evaluación de la capacidad observó algunas tensiones a nivel operativo entre las imperiosas necesidades de producción y la voluntad de la alta gerencia operativa con respecto a la excelencia ambiental y social. Los sistemas de gestión son realistas y flexibles, pero el nivel de comprensión del sistema de gestión necesita ser reforzado.

COMSUR tiene, claramente, un fuerte relación con los sistemas de aprendizaje organizativo y de monitoreo y retroalimentación en sus prácticas comerciales centrales. Ello se ejemplifica mejor por su uso selectivo y estratégico de los consultores para catalizar las innovaciones tecnológicas o innovaciones de proceso y para complementar las habilidades internas, pero con la expectativa de que el personal de COMSUR aprenderá de la experiencia e internalizará el conocimiento. Si bien COMSUR pone un alto valor en esta innovación catalítica en sus prácticas comerciales centrales, y este mismo valor es parcialmente evidente en su enfoque de las cuestiones ambientales, es evidente que lo es de forma limitada en la gestión de cuestiones sociales. COMSUR también ha hecho progresos dentro en el desarrollo de un interés

compartido por las cuestiones ambientales y sociales en toda la fuerza laboral (plantilla) aunque queda mucho por hacerse.

Por último, la cuestión de las aspiraciones de COMSUR también es relevante con relación a la adecuación de la capacidad, la capacidad de obtener un cumplimiento mínimo difiere de aquella requerida para ejemplificar la mejor práctica internacional. La alta gerencia de COMSUR aspira a ser el mejor operador de minas en Bolivia, a superar el cumplimiento legal, a obtener la certificación de la ISO 14001, y a tener una relación constructiva y de cooperación con las comunidades locales para sus operaciones dando apoyo a su desarrollo sostenible a largo plazo.

#### **4.5 Resumen de hallazgos clave**

Los mensajes principales de la evaluación con respecto a la capacidad de COMSUR para gestionar cuestiones ambientales y sociales, se pueden resumir de la siguiente manera:

- La calidad del personal de COMSUR con responsabilidad por las cuestiones ambientales y sociales es generalmente alta. Muestran un alto nivel de compromiso, motivación y responsabilidad. La capacidad de COMSUR no está limitada por la habilidad (destreza) de su personal. No obstante, es necesario reforzar la capacidad en cierta cantidad de áreas críticas y el nivel de asignación de poder del personal social de COMSUR necesita ser mejorado, en términos de las responsabilidades directas y líneas de reporte.
- Para las cuestiones ambientales y sociales se han concebido e implementado sistemas de gestión, que incluyen un acuerdo para una mejora continua; el Sistema de Gestión Social de COMSUR y su implementación necesitan fortalecerse por medio de la capacitación y el acceso a experiencia externa en áreas específicas.
- La cultura de COMSUR pone un gran valor sobre la innovación catalítica y el aprendizaje en sus prácticas comerciales principales. El mismo valor es evidente en su enfoque de las cuestiones ambientales aunque es más limitado en su gestión de cuestiones sociales.
- La evaluación descubrió tendencias a una evolución positiva en la gestión de COMSUR en cuestiones ambientales y sociales, incluso un cambio desde respuestas reactivas a respuestas proactivas en lo concerniente a los desafíos, así como un fuerte compromiso con el cumplimiento. Sin embargo, en cuestiones no relacionadas con el cumplimiento (observancia), el progreso se ha visto obstaculizado por las difíciles condiciones de operación relacionadas con los deprimidos precios de los minerales.
- El evidente compromiso de COMSUR para con la responsabilidad ambiental y social, no se está reforzando con un acuerdo completo y coherente con todas las comunidades en todas las operaciones, en un modo abierto y transparente. En distintos grados, esto ha disminuido la confianza de varias comunidades locales en COMSUR.

Las siguientes dos secciones ofrecerán una discusión más detallada de la capacidad ambiental y social de COMSUR, contendrán información suplementaria dando respaldo a estos hallazgos generales, y presentarán más hallazgos detallados con respecto a la capacidad de COMSUR para gestionar las cuestiones ambientales y sociales.

## 5. Capacidad de Gestión Ambiental

---

En esta sección se discute la capacidad general de COMSUR para gestionar cuestiones ambientales, tanto en la sede central como en las operaciones en las minas y en el horno de Vinto. Este informe se enfoca en la capacidad disponible al momento de la evaluación (febrero/marzo de 2004). La evolución de la capacidad ambiental (que se discute en la sección 4) se vuelve a tratar solamente cuando ayuda a ilustrar las observaciones o los hallazgos. La discusión sobre la capacidad ambiental tiene en consideración las exigencias de la CFI, la buena práctica con respecto a la gestión ambiental, los objetivos especificados por COMSUR y su desempeño ambiental existente, y la certificación propuesta de COMSUR para la ISO14001. El cumplimiento con las regulaciones ambientales bolivianas no ha sido explícitamente considerado como parte de esta evaluación de capacidad.

### 5.1 Personas

El Gerente Ambiental de COMSUR ha estado en su puesto desde 1997 y cuenta con el apoyo de un especialista ambiental. Desde 1999, los Jefes de Medio Ambiente han estado en funciones en cada operación, y están, normalmente, apoyados por al menos un técnico (con responsabilidad por el muestreo de rutina, etc.) COMSUR ha contratado individuos competentes para la gestión de cuestiones ambientales. Ellos demuestran de manera uniforme un claro compromiso y dedicación con respecto a ir más allá de sus responsabilidades definidas y trabajar para lograr la excelencia en la administración ambiental. Todos expresan una fuerte convicción en la importancia central del medio ambiente y un compromiso con respecto a generar una 'conciencia ambiental' en la gente, por medio de la educación. Tienen también una buena comprensión de los desafíos ambientales clave en cada proyecto y la capacidad para ocuparse de ellos.

La compañía ha elegido contratar individuos con experiencia en ingeniería o metalurgia, con fortalezas particulares en los aspectos físicos/de ingeniería y los aspectos químicos de la gestión ambiental. Ello los equipa bien para tareas críticas como gestión de colas (desechos) y facilita un alto grado de mutuo entendimiento y coordinación con otro personal profesional en cada proyecto. Mientras algunos pocos tienen respaldo académico en cuestiones ambientales, todos ellos han recibido instrucción adicional en aspectos específicos de la gestión ambiental por medio de cursos y talleres. Esos pocos individuos con capacitación formal en los aspectos biológicos de la gestión ambiental tienen habilidades únicas dentro de la compañía. Esas habilidades podrían usarse potencialmente como un recurso compartido, según resultara necesario, en el diseño y evaluación interna de programas en áreas de mayor diversidad biológica.

A nivel operativo, los Jefes de Medio Ambiente reportan directamente al Superintendente General y sus líneas de reporte están en un nivel por encima de los supervisores operativos con los que tienen una relación principalmente de consultoría. Un esquema similar existe en la sede corporativa de La Paz, donde el Gerente de Medio Ambiente reporta al Vicepresidente de Operaciones y mantiene también una relación de consultoría con los Superintendentes Generales en cada operación. Es importante destacar que el Jefe de Medio Ambiente tiene poder para ordenar un cierre de cualquiera de las partes de la operación si el medio ambiente se encuentra amenazado.

La estructura de gestión permite una considerable flexibilidad y ofrece rápidamente un fácil acceso a la experiencia corporativa, mientras retiene la responsabilidad necesaria para la toma

de decisiones en el sitio del proyecto. No obstante, el actual enfoque del tema de contratación, evaluación de desempeño y despido del personal ambiental es relativamente informal, y se mejoraría estableciendo un proceso formal que involucre tanto al Superintendente General a nivel proyecto como a la sede corporativa. La posición del Jefe de Medio Ambiente estaría autorizada a tomar decisiones para dicho proceso; reduciría los riesgos en la reputación asociados con la contratación de personas con habilidades inadecuadas; y ayudaría a reducir el potencial roce en relación a cómo o cuándo se requiere una gestión ambiental. Ello también se aplica a los Encargados de Relación con Comunidades.

Intelectualmente, COMSUR tiene el beneficio de un equipo de gerencia altamente experimentado y de técnicos capacitados. Existe un nivel alto de confianza y una expectativa a nivel corporativo en el sentido de que los desafíos técnicos pueden resolverse internamente. La gerencia da respaldo a su gente técnica y considera que las soluciones innovadoras para superar los problemas ambientales (como por ejemplo el enfoque propuesto de reducir las emanaciones de azufre y arsénico en Vinto) forman una parte esencial de la ventaja competitiva de la compañía. Todavía hay campo libre para fortalecer las habilidades conjuntas disponibles dentro del grupo.

COMSUR apoya el continuo aprendizaje y mejora para su personal ambiental en talleres y cursos cortos y alienta el intercambio de experiencias entre operaciones, tanto formal como informalmente. El Gerente de Medio Ambiente en La Paz coordina el posterior intercambio de información y es la ruta formal mediante la que se tiene acceso a la información externa y a los consultores. A nivel operativo, los Jefes de Medio Ambiente reportan mediante un amplio uso de Internet y de las redes informales de asociados profesionales para tener acceso a la información.

## **5.2 Sistemas de gestión**

COMSUR tiene un SMA emplazado en toda la compañía que se implementa a nivel de proyecto por medio de un Manual de Aplicaciones. El SMA y el manual que lo acompaña se actualizaron por última vez en el año 2001 sobre una versión anterior creada en 1998 que fue comentada por los consultores de ADI. El SMA es amplio y responde a las cuestiones clave con los objetivos, metas y medidas de progreso. Ofrece un marco uniforme para la gestión y continuidad en todas las operaciones a lo largo del tiempo.

La implementación del SMA está en manos del Jefe de Medio Ambiente de cada proyecto y está coordinado mediante el Gerente de Medio Ambiente en La Paz. Planificar y establecer las prioridades es, normalmente, un proceso anual que presenta mucha consulta por su naturaleza, y que empieza con reuniones a nivel proyecto. Las reuniones están presididas por el Superintendente General para identificar qué se necesita hacer y qué es deseable. A partir de allí, se arma un presupuesto y se presenta para su aprobación a nivel corporativo. Una vez aprobados, los elementos del Plan para Gestión Ambiental anual, como la introducción de nuevas tecnologías o procedimientos operativos para reducir los impactos ambientales, podrán implementarse por unidades operativas individuales, pero la responsabilidad de vigilar que se implementen y que se cumplan, continúa siendo del Jefe de Medio Ambiente.

El SMA provee el monitoreo de rutina e informe de varios parámetros ambientales. El personal recoge muestras para el monitoreo y prepara informes regulares que se presentan a la sede corporativa. Los informes globales se compilan en la sede central para su envío al ente regulador o a la CFI (como un Informe de Monitoreo Anual), todos ellos son documentos confidenciales. Algunos aspectos del trabajo analítico se realizan en el laboratorio interno de

COMSUR<sup>10</sup>. El sistema de monitoreo interno, análisis y reporte se apoya mediante análisis de revisión en laboratorios independientes y mediante un programa recientemente introducido de “auditoría cruzada” entre las operaciones. No obstante, la credibilidad del SMA estaría aún más optimizada con mecanismos que mejorasen la transparencia y la independencia del muestreo y análisis.

Los regímenes de monitoreo ambiental, incluso la ubicación de las estaciones de monitoreo y los parámetros medidos se establecen dentro de las Licencias Ambientales para cada explotación, aunque COMSUR también lleve a cabo monitoreos adicionales. No obstante, la evolución de las actividades mineras puede llevar a problemas de seguimiento, con paso del tiempo. Ello se ilustra mejor por la falta de un programa de monitoreo que determine la manera cómo las fuentes de agua subterránea y agua superficial existentes, reciben o no el impacto a medida que las minas trabajan más, a mayor profundidad y que la falta de agua reduce los niveles del agua superficial. Los regímenes de monitoreo necesitan ser revisados y actualizados a medida que la mina evoluciona, y deben responder a los cambios ambientales a lo largo de toda la vida de la operación.

Se han desarrollado planes para responder a los varios tipos de emergencia en cada proyecto, en gran medida en coordinación con los Especialistas de Higiene y Seguridad Industrial (HSI, por su sigla en inglés). Éstas son esencialmente internas a la compañía y aunque la necesidad de coordinación con las autoridades está documentada, no existe un reconocimiento del potencial de la población local para involucrarse directamente. La planificación de emergencia se mejoraría con una consideración explícita de cuándo y cómo involucrar a las comunidades y con una relación más importante con las comunidades sobre los riesgos percibidos y reales.

El manual del SMA incluye un formulario para recibir e informar sobre las reclamaciones ambientales. En la práctica, no obstante, los mecanismos actuales para ocuparse de las reclamaciones son informales e inconsistentes entre las operaciones en términos de previsibilidad del proceso y acciones de seguimiento. En particular, el proceso carece de transparencia y no es claro para las comunidades locales. Como resultado, las reclamaciones ambientales son a menudo enviadas para ganar beneficio, lo que ilustra la necesidad de un proceso claro, transparente y predecible para recibir las reclamaciones ambientales y responderlas.

Los Jefes de Medio Ambiente colaboran frecuentemente con los Encargados de Relación con Comunidades y en algunos casos han tenido un papel clave en el diseño y entrega de aspectos de los programas sociales (es decir, inversiones en la infraestructura social como la gestión de provisión de agua para uso doméstico y aguas servidas, plantación de árboles, y gestión de desechos domésticos basada en la comunidad). Los beneficios de esta importante colaboración son, sin embargo, frecuentemente socavados porque la información y garantías sobre las actividades ambientales y desempeño, no son ofrecidas a las comunidades de un modo adecuado y a su debido tiempo.

Ello representa una oportunidad perdida ya que en muchos casos COMSUR tiene un efecto positivo con relación a la histórica contaminación o la contaminación que surge de las cooperativas mineras. La percepción negativa de las comunidades y de las ONG generalmente no representa esta realidad y las comunidades a menudo perciben la asistencia de COMSUR como una forma de compensación por la contaminación permanente. Cerrar esta brecha en la credibilidad y la confianza es de una importancia crítica y requerirá más participación activa y

---

<sup>10</sup> Este laboratorio todavía no está homologado (certificado) pero es el único laboratorio reconocido oficialmente en Bolivia (solamente para seis parámetros analíticos). COMSUR busca en la actualidad su homologación.

de mayor transparencia con las comunidades y con las organizaciones representantes. Ello refuerza la importancia de que COMSUR encuentre mecanismos para involucrar a las comunidades en el monitoreo ambiental y en un diálogo sobre los riesgos ambientales.

Una característica central de la estrategia a mediano plazo de COMSUR para mejorar continuamente el desempeño ambiental es implementar la ISO 14001 en cada una de sus operaciones. Esta es una iniciativa relativamente nueva y, a la fecha, los jefes de medio ambiente han recibido instrucción básica por medio de cursos cortos y talleres, para implementar la ISO 14001. Por ejemplo, todo el personal ambiental tomó un curso para realizar auditorías internas ISO 14001 en el año 2004, completando dos miembros de la plantilla el curso de auditor jefe. Todas las operaciones han avanzado a las primeras etapas del proceso ISO y hay señales de que existe una comprensión variable de algunos de los requisitos específicos entre los Jefes de Medio Ambiente. COMSUR debería continuar dando apoyo a su personal para la obtención de la certificación ISO. En especial, debería llevar a cabo un análisis de la diferencia existentes entre las disposiciones del actual sistema de gestión y las exigencias de la ISO 14001 para cada sitio operativo, de tal modo que el personal esté totalmente consciente de las tareas que tiene por delante.

### **5.3 Recursos**

Como organización comercial, COMSUR debe tomar decisiones sobre la asignación de recursos financieros sobre la base de consideraciones básicas. En la práctica esto significa que todas las actividades ambientales vinculadas con el cumplimiento son financiadas sin cuestionamiento, mientras que otras actividades tienen que ser justificadas para recibir asignaciones presupuestarias. La compañía está visiblemente comprometida con ir más allá del cumplimiento y, sujeta a la disponibilidad de financiamiento, respaldará una amplia gama de iniciativas que mejoren el desempeño ambiental o ayuden en la limpieza de impactos ambientales negativos existentes. La sede central también desea considerar la aprobación de proyectos fuera del proceso formal de presupuesto, si existe una necesidad demostrada o un beneficio particular a ser obtenido, y siempre que los fondos estén disponibles.

El compromiso para con el desempeño ambiental también se refleja en la asignación de recursos (y el esfuerzo de la gerencia) para responder ante una situación de emergencia. Se acepta que si los recursos para manejar una situación de crisis no se pueden encontrar localmente, la sede corporativa ofrecerá el apoyo necesario, financiero y técnico, para montar una respuesta práctica. A tal fin, se ha establecido un protocolo para dar información desde y hacia el sitio del proyecto y dar aprobaciones a los gerentes de línea para identificar la naturaleza de la emergencia, la forma apropiada de responder, y liberar los recursos (tanto financieros como humanos) para ocuparse de la situación.

En toda la compañía existe un fuerte énfasis en el costo-efectividad y en la eficiencia financiera. Se alienta a los Jefes de Medio Ambiente a que sean innovadores dentro de sus presupuestos e informen sobre la satisfacción general basados en si tienen los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Sin embargo, COMSUR debería estar vigilante que el deseo de mantener la efectividad en costos y eficiencia no socave los objetivos de confiabilidad en la gestión ambiental y reducción de riesgo a largo plazo.

### **5.4 Cultura**

La responsabilidad ambiental es un valor corporativo clave en los niveles más altos de la gerencia dentro de COMSUR. El fuerte respaldo de la concienciación ambiental ha creado una

cultura de reducción y eliminación de riesgo que supera por mucho el cumplimiento. Indudablemente, las repercusiones del derrame de la represa de colas (desechos) de Porco en 1996 fueron clave para el desarrollo de un sistema amplio para la gestión de cuestiones ambientales. Como resultado de ello, el medio ambiente tiene un lugar central en la gestión de toma de decisiones hasta el grado en que los Jefes de Medio Ambiente pueden ordenar el cese de operaciones en el caso en que el medio ambiente estuviera amenazado.

El equipo de evaluación observó un gran esfuerzo en todo COMSUR para crear y mantener la concienciación ambiental y la comprensión de la necesidad de tener responsabilidad por el medio ambiente. Como consecuencia, COMSUR se está convirtiendo en un modelo para la minería en Bolivia. Por ejemplo:

- A nivel corporativo, COMSUR juega un papel en mitigar los históricos problemas de minería en operaciones de rutina. De modo similar, COMSUR ofrece capacitación y asistencia a cooperativas que realizan operaciones mineras en yacimientos adyacentes para ayudar a reducir los impactos ambientales. Siempre que sea practicable, COMSUR acepta el agua contaminada y los residuos de las cooperativas en sus represas de colas (desechos), donde pueden ser manejados con efectividad.
- A nivel individual, COMSUR tiene programas para educación ambiental y capacitación para inculcar una toma de conciencia ambiental en todos sus trabajadores, y particularmente en los ex empleados de COMIBOL. Ello ha involucrado la educación y la capacitación de los empleados y sus familias en lo que parece ser un proceso bastante exitoso. La compañía está extendiendo su gestión a algunas operaciones para incluir a todos los residentes de las comunidades locales.

COMSUR ha desarrollado un sistema de gestión ambiental que, con algunas excepciones, es efectivo y da respuesta a las necesidades operativas. La compañía respalda el aprendizaje continuo, tanto individual como institucional, mientras que el movimiento para certificarse bajo la ISO 14001 conlleva un compromiso continuo para con una mejora continua. Una especial fortaleza de la cultura COMSUR es una actitud de “podemos hacerlo”, que valora la experiencia técnica y la innovación para solucionar problemas prácticos.

Junto con muchas otras compañías mineras del mundo, COMSUR tiene el desafío de responder a la presión, cada vez mayor, para demostrar que es ambientalmente responsable. Para hacerlo efectivamente, la compañía debe abandonar la práctica tradicional de divulgar la información ambiental exclusivamente a las autoridades de control (Ministerios de Minería y de Economía) o la CFI e ir a una práctica optimizada de mayor transparencia y comunicación con las comunidades locales y con las ONG. Existe una urgente necesidad de consolidar la capacidad de COMSUR de avanzar en este proceso, el que está actualmente en las primeras etapas de desarrollo y distribuido en forma dispereja en el país.

## **5.5 Resumen de hallazgos clave**

Luego de el análisis, hay mucho para felicitar a COMSUR por su enfoque y capacidad de gestión ambiental. Los hallazgos positivos se pueden resumir de la siguiente manera:

- COMSUR ha reunido un equipo de alta calidad para la gestión de cuestiones ambientales con una capacidad sólida, un compromiso con la excelencia y altos niveles de responsabilidad personal.

- Existe una buena comprensión de los desafíos ambientales clave y la capacidad para ocuparse de estos desafíos. Los individuos tienen experiencia en ingeniería y metalurgia con capacitación adicional en asuntos ambientales. Ello facilita un alto nivel de entendimiento mutuo y coordinación con el personal operativo en la resolución de problemas ambientales.
- El SMA de COMSUR responde a las cuestiones clave y a la vez ofrece un marco uniforme en todas las operaciones. La estructura gerencial permite una considerable flexibilidad mientras que se mantiene el poder de decisión necesario, tanto en la sede corporativa como a nivel operativo.
- COMSUR ha desarrollado una cultura corporativa que incluye un fuerte compromiso para ir más allá del cumplimiento con relación a las responsabilidades existentes, y más allá de las obligaciones legales. El enfoque de la compañía está orientado a la prevención centrándose en la reducción o eliminación de riesgos.
- En general, existe una fuerte colaboración con el personal social. Localmente, ello incluye la entrega compartida de programas de educación orientados a lo ambiental, infraestructura social y plantación de árboles.

El equipo de evaluación también identificó las siguientes áreas para su mejoramiento:

- El enfoque actual de COMSUR con respecto al personal afectado a cuestiones ambientales, evaluación de desempeño y despido, es informal y se debería mejorar para optimizar el otorgamiento de poder de decisión del personal operativo, y reducir el potencial riesgo de la reputación asociado con estas posiciones clave.
- Los actuales mecanismos para ocuparse de las reclamaciones ambientales son informales, inconsistentes con respecto a las acciones de seguimiento y previsibilidad del proceso, y reciben a veces la influencia de un paternalismo residual, es decir, el reclamante puede obtener alguna concesión en respuesta a una reclamación, sin que la legitimidad y la exactitud de la reclamación hayan sido correctamente determinadas.
- En áreas específicas, COMSUR necesita diseñar y adaptar regímenes de monitoreo a medida que evolucionan actividades con potencial de tener impactos en el medio ambiente. Ello se ilustra mejor por la necesidad de entender más y mejor los impactos de pérdidas de cauces de agua de los recursos acuíferos que desembocan en la mina ("*mine dewatering*").
- Los beneficios de la fuerte colaboración entre el personal ambiental y social se encuentran a menudo socavados por no ofrecer información ambiental adecuada y las seguridades necesarias a las comunidades respecto de los riesgos ambientales percibidos. La percepción negativa de las comunidades locales o de las ONG no representa necesariamente la realidad sobre el terreno. Pero no se ha desarrollado bien el potencial para cerrar esta brecha en la confianza, esto se podría hacer por medio de un compromiso más activo con las comunidades sobre información ambiental y monitoreo.
- La comprensión de algunas de las exigencias específicas de la ISO 14001 entre el personal ambiental operativo necesita reforzarse para respaldar a COMSUR en la obtención de la certificación. Se debería llevar a cabo un análisis, para cada uno de los sitios de operación, de la brecha existente entre las disposiciones actuales de sistema de gestión y las exigencias de la ISO 14001.

## 6. Capacidad de Gestión Social

---

En esta sección, se discute la capacidad general de COMSUR para gestionar cuestiones sociales, tanto a nivel de la sede central como a niveles operativos. El foco se centra en la capacidad implementada en el momento de la visita de campo (febrero/marzo 2004) pero también considera la evolución de la gestión social, ya que es reciente y todavía está en proceso. La discusión de la capacidad social tiene en consideración dos dimensiones, las del desarrollo de la comunidad y las de las relaciones de la comunidad, aplicando las exigencias de la CFI, los estándares de buenas prácticas, la política social declarada de COMSUR y el enfoque implícito en el modo en que se aplica el SGS.

### 6.1 Personas

COMSUR tiene un Encargado de Relación con Comunidades en La Paz desde abril de 2001. La decisión de la compañía de poner un Encargado de Relación con Comunidades en cada operación o grupo de operaciones se ha implementado en los últimos dos años, siendo la designación más reciente en febrero de 2004, completando así el proceso. El equipo de evaluación de capacidad quedó impresionado por el nivel de compromiso y entusiasmo del personal social, tanto entre los últimos contratados, como entre quienes hace tiempo que están en funciones. La mayoría de los Encargados de Relación con Comunidades están capacitados como trabajadores sociales, los restantes tienen importante experiencia en el campo de ciencias sociales. Todos demuestran una fuerte capacidad básica con potencial para más crecimiento, además de habilidades en el área de las relaciones con la comunidad. Como consecuencia, todos parecen conscientes de los grandes desafíos sociales que enfrenta la mina, así como los que enfrentan las comunidades.

El personal es relativamente joven, con niveles moderados de experiencia profesional (una media de tres años) y sin experiencia fuera de Bolivia o en relaciones sociales o actividades mineras en otros lugares (aunque muchos han crecido en comunidades mineras). A diferencia del personal ambiental, no hay capacitación continua ni refuerzo de capacidad establecidas para el área social, y existen una cantidad de habilidades específicas y áreas de experiencia que necesitan reforzarse. Aquellos que han hecho capacitación adicional mientras trabajaban para COMSUR lo han hecho por propia iniciativa y tiempo, si bien sus costos han sido cubiertos por sus respectivas operaciones.

A nivel corporativo, el personal social comparte algunas de las debilidades observadas en las operaciones. Por lo tanto, existe la necesidad de fortalecer la capacidad en el centro corporativo para ofrecer mejor guía y liderazgo para apoyar las operaciones, así como experiencia directa para encarar los “temas candentes”, según sea necesario. Las áreas clave para reforzar la experiencia incluyen el diseño e implementación del Proyecto de Desarrollo de la Comunidad, las metodologías de participación, la evaluación social y el cumplimiento de las políticas sociales de la CFI. Dicha experiencia puede obtenerse mediante la capacitación en profundidad, el uso de consultores, la creación de nuevos puestos, y una combinación de lo arriba descrito para fortalecer el acuerdo de la comunidad y el Sistema de Gestión Social (SGS).

La compañía expresó frustración por la dificultad de encontrar gente idónea para estas posiciones. El personal trabaja muchas horas, hasta 12 o más por día, vive en áreas aisladas distantes de sus familias y parece operar bajo niveles de estrés muy altos. Al ser los únicos

especialistas sociales, también están profesionalmente aislados. Las medidas que se están tomando para tratar estas cuestiones (por ejemplo, reuniones en toda la compañía para el personal social y aumentos en el personal) demuestran una respuesta del sistema como un todo y una validación de la importancia de estas posiciones y deberían ser reforzadas.

## **6.2 Sistemas de gestión**

COMSUR ha comenzado a implementar un sistema formal para la gestión de cuestiones sociales, que lo pone a la vanguardia de los esfuerzos de compañías de tamaño similar. El SGS representa un compromiso de gestión serio para implementar la política social, integrándola a las prácticas operativas de COMSUR, y para profesionalizar el manejo de las cuestiones sociales y comunitarias.

El SGS articula los acuerdos corporativos para minimizar los impactos negativos sobre el entorno social y para contribuir al bienestar de las comunidades locales a largo plazo, y dispone la política corporativa, áreas de proyecto a ser respaldadas y procedimientos básicos a seguir. El documento también identifica los papeles (las funciones) y responsabilidades para la implementación de políticas sociales. El SGS se utiliza en todas las operaciones.

El desarrollo del SGS y su aplicación han llevado a acuerdos cada vez mejor articulados y comprendidos con respecto a las prácticas participativas, a la sostenibilidad de los beneficios y la necesidad de fortalecer la capacidad de la comunidad. El equipo de evaluación observó que en relación a donde ha llegado la práctica real de COMSUR, la política social desarrollada en el año 2001, no articula totalmente el compromiso de la compañía. Actualizar la política social fortalecería y clarificaría la posición de la compañía, interna y externamente, en una cantidad de puntos.

### **6.2.1 Estructura**

La estructura organizativa ubica a la gestión social dentro del Área Administrativa de la compañía, con el personal social (corporativo y operativo) que reporta al Administrador correspondiente<sup>11</sup>. Existe una coordinación entre el Encargado de Relación con Comunidades y otros gerentes operativos, pero no una relación formal. Esto aísla estructuralmente las cuestiones sociales de las de toma de decisiones operativas y ambientales, y reduce la autoridad para toma de decisiones del personal social colocando las decisiones en manos de los gerentes que no están capacitados en dicha área de experiencia especializada. También ofrece un intermedio entre las cuestiones sociales y los Superintendentes Generales, reduciéndose así la responsabilidad directa. Sin embargo, los Encargados de Relación con Comunidades se sienten fuertemente respaldados por la alta gerencia en sus operaciones, respaldo que los ha ayudado a lograr sus objetivos.

En términos generales, la evaluación descubrió que el personal social está menos autorizado que sus contrapartes ambientales para implementar y actuar de manera tal para resolver los problemas para lograr los objetivos de políticas y sistemas. Si bien hay una cantidad de razones dada la novedad de estos cargos, esto tiende a hacer lento el proceso de profesionalización de su trabajo y crea límites estructurales y de gestión que pueden impedir una solución de problemas efectiva y creativa (ya que los especialistas sociales no son directamente responsables por lograr los objetivos sociales o la implementación de políticas).

---

<sup>11</sup> Las excepciones son las operaciones más cercanas a Potosí (San Lorenzo, Colquechaquita y Don Diego) donde no hay Superintendentes Administrativos y el Encargado de Relación con Comunidades reporta directamente al Superintendente General.

### 6.2.2 Procedimientos y Herramientas de Gestión

Los procedimientos y herramientas de gestión han estado en desarrollo durante los últimos 24 meses e incluyen una serie de documentos de respaldo para guiar el desarrollo de los proyectos, los contratos de sociedad y la implementación de un Plan de Acción de Reestablecimiento. Ellos son adaptados según se necesite en las operaciones; un taller para personal social en enero de 2004 facilitó el intercambio de experiencias entre operaciones. Las prácticas de rendición de informes estándar también están implementadas en las operaciones (informes diarios, planes mensuales de trabajo, planes mensuales de cumplimiento, implementación de proyectos y formularios de monitoreo, etc.)

Los procedimientos para las actividades de desarrollo de proyectos basados en la comunidad han sido particularmente bien desarrollados e implementados de manera uniforme en todas las operaciones de la compañía, incluso el uso de los perfiles de la comunidad y procesos de consulta. En los últimos 18 meses, COMSUR ha ido en dirección hacia la implementación de los proyectos comunitarios en casi todas las comunidades identificadas como parte del área influencia de sus operaciones. Por lo general, los procedimientos de respaldo no están bien desarrollados. Por ejemplo, la base para definir el área de influencia social <sup>12</sup> no está siempre clara. No existe diferenciación entre la recogida de datos sociales para apoyar el diseño de un proyecto y su aplicación para identificar impactos potenciales y/o para proveer la información necesaria para la toma de decisiones.

En promedio, el mecanismo de retroalimentación en el SGS (en el proceso de informe, diagramas de flujo y otros procesos de soporte) para lograr un continuo aprendizaje y mejora, se aplica con deficiencias. Lo mismo ocurre con el monitoreo y evaluación de la implementación y resultados de los proyectos para apoyar esa retroalimentación y proceso de evaluación. Por ejemplo, se ha completado un ejercicio en cada operación para identificar los desafíos, pero los nuevos planes de acción para tratar estos desafíos están por llegar, todavía, a todas las operaciones. En casi todas las operaciones se identificó el desafío que presenta la capacidad limitada de una comunidad en cuanto a la participación en el desarrollo de la planificación, pero pocos pasos se han dado para ayudar a construir esta capacidad.

No obstante, mucho se aprendió en un período de tiempo relativamente corto y ha habido una significativa innovación en algunas operaciones conducente a la adopción de técnicas y procedimientos que podrían incrementar la eficiencia y la efectividad en todas las operaciones. La capacidad general dentro de COMSUR será fortalecida rápidamente facilitando la consolidación y compartiendo dichas experiencias y recurriendo a expertos externos para mejorar la comprensión y las habilidades prácticas.

Si bien los procedimientos corporativos de COMSUR especifican la integración de los criterios sociales en el análisis dando apoyo a la toma de decisiones en proyecto, no es éste todavía un proceso efectivo o uniforme, ni existe documentación para respaldar que el mismo haya tenido lugar. Un ejemplo es la tensión actual en los documentos de proyectos entre el marco legal en Bolivia (que estipula la expropiación) y los enfoques de las buenas prácticas para la adquisición de tierra. Los procedimientos y la capacidad del personal para asegurar que esta integración tiene lugar en forma uniforme y adecuada, requieren fortalecimiento. Siempre que sea necesario, las disposiciones de las políticas de COMSUR y los procedimientos de respaldo deberían tratar explícitamente las tensiones entre los enfoques convencionales y los de buenas prácticas.

---

<sup>12</sup> Más allá del requisito legal de trabajar con comunidades dentro de un radio de 5 km según lo dicta el Código de Minería. Sin embargo, COMSUR trabaja a menudo con comunidades que están mucho más allá de este límite físico.

### **6.2.3 Programas de Desarrollo de la Comunidad (CDP)**

Recientemente COMSUR ha centrado sus CDP en cinco áreas de necesidades básicas y actividades productivas para contribuir a la mejora de la calidad de vida de las comunidades en sus áreas de influencia. El actual proceso para la planificación e implementación de proyectos de desarrollo de la comunidad participativos, se ha desarrollado con rapidez. Existe un buen proceso para documentar la implementación de actividades, pero no para manejar la efectividad de la implementación; algunos aspectos del SGS en el área no son comprendidos en forma uniforme.

El espíritu y alcance de las actividades que ahora se encaran requieren que los procedimientos para la gestión de proyectos y procesos participativos sean más profesionales y rigurosos. Así ocurre, en especial, en los procesos participativos – originalmente para la selección de proyectos y que ahora incluyen la participación de contrapartes – si los acuerdos sociales significativos de la compañía deben traducirse efectivamente en mejoras reales y percibidas para los beneficiarios buscados. Se debería prestar atención específica al personal de capacitación así como al fortalecimiento de los procedimientos para:

- Establecer objetivos cuantificables que claramente se vinculen con el logro de objetivos generales;
- Identificar y monitorizar los indicadores de los resultados deseados en lugar de la conclusión de las tareas (gestión basada en resultados);
- Fortalecimiento y sistematización de monitoreo y proceso de evaluación para internalizar las lecciones y ajustar, en consecuencia, las lecciones futuras y los procedimientos; y
- Ampliar y fortalecer los procesos participativos usados incluso la coidentificación de indicadores de éxito, etc.

### **6.2.4 Comunicación**

El acuerdo de COMSUR con las comunidades se está transformando debido a la inversión en personal y financiamiento de proyectos. Al equipo de evaluación de capacidad le preocupa que los acuerdos e intención importantes de COMSUR por crear una nueva relación con sus comunidades pertinentes, necesite tener el apoyo de una estrategia de comunicación clara basada en la transparencia, capacidad de construcción y acceso a la información.

La base para el financiamiento de proyectos sociales carece de claridad y transparencia con relación a la compañía y las contribuciones de sus contrapartes. No existe una distinción presupuestaria clara entre los beneficios de los empleados y las actividades de desarrollo de la comunidad. El proceso general de aprobación de presupuestos anuales y los criterios para asignar recursos no están claramente establecidos ni comunicados a las partes interesadas. Si bien la capacidad y la experiencia varían entre las comunidades, algunas tienen considerable experiencia con financiamiento de proyectos (especialmente cuando las municipalidades son las contrapartes), la falta de transparencia obstaculiza la posterior planificación y la independencia de las contrapartes, y reduce la confianza entre las partes.

El proceso y los criterios para la identificación de comunidades dentro de un área de operaciones de influencia y de beneficiarios de proyectos (más allá del radio de 5 km requerido por ley), deberían ser claramente articulados por COMSUR y comunicados a los grupos pertinentes. Es importante que no se continúe viendo ni a los conflictos ni a las reclamaciones ambientales, por parte de las comunidades o de COMSUR, como la base para la participación en los CDP.

Un componente del proceso de mejoramiento de la comunicación es el fortalecimiento del proceso de consultoría. La consulta de COMSUR con las comunidades ha crecido significativamente en los últimos tiempos, como parte del proceso de identificación de prioridades de desarrollo de la comunidad. En algunos casos las consultas se han centrado en las autoridades o representantes políticos tradicionales. Si bien esto es legítimo en muchas circunstancias y puede ser más eficiente en el corto plazo, es inconsistente con las buenas prácticas. No involucra efectivamente a la gran comunidad como lo requiere una estrategia de desarrollo participativa. COMSUR necesitará de un compromiso propio más amplio y de una mayor participación por parte de una comunidad informada para convencer a las comunidades de que ofrezcan su participación como contrapartes.

### **6.3 Recursos**

La asignación de recursos para iniciativas sociales ha aumentado significativamente durante el último año, debido, en parte, a la subida en el precio de los metales y, por lo tanto, al bienestar financiero de la compañía. Los presupuestos para la implementación de los proyectos han aumentado significativamente desde el año pasado a este año y los presupuestos para personal también han aumentado significativamente agregando personal social dedicado en otras tres operaciones, de modo tal de que todas las minas tienen ahora personal social. COMSUR también está, por primera, vez asignando recursos financieros para planes de cinco años en niveles superiores los que, si bien están todavía en evaluación, representan un avance importante en el compromiso financiero y en la capacidad de hacer planificaciones a futuro.

Los recursos para proyectos sociales se asignan desde los presupuestos operativos, pero las decisiones de gasto son aprobadas por La Paz. El Encargado de Relación con la Comunidad es responsable de preparar el borrador de los presupuestos anuales sobre la base de proyectos previamente identificados, y con la intención de tomar un proyecto con cada comunidad participante. El presupuesto es entonces evaluado por el Superintendente General. Esto ocurre en la sede corporativa en La Paz, con la participación del Superintendente General y del Encargado de Relación con la Comunidad, antes de someterlo al Directorio para que sea aprobado. En el previo año fiscal 2003, ocurrieron importantes excesos de presupuesto y los fondos requeridos fueron puestos a disposición por el Superintendente General de la mina (o el Gerente Regional para las operaciones locales de Potosí). Además, en el proceso presupuestario para el año 2004, el centro corporativo aprobó un número de presupuestos sociales a niveles superiores que los requeridos y aprobados por operaciones, indicando un respaldo desde La Paz para aumentar el gasto en proyectos. Ninguno de los especialistas sociales pensó que los recursos asignados fueran inadecuados o presentarían una barrera para lograr sus objetivos.

Las decisiones con respecto al gasto del presupuesto aprobado, son tomadas por la alta gerencia operativa (en la mayoría de los casos el Superintendente General y/o el Superintendente Administrativo), no por el especialista social. Lo mismo se aplica en el caso de las decisiones sobre las que las comunidades están incluidas en categoría de participantes, un punto importante a definir es con relación a quién se beneficiará potencialmente de los programas de desarrollo social de la compañía. Estas decisiones sobre financiamiento e identificación de beneficiarios se hacen mejor mediante la utilización de la experiencia y conocimiento de los especialistas sociales. Sin embargo, a menudo COMSUR ha tomado esas decisiones para reducir conflictos o enfrentar reclamaciones (ver también la sección 5.2)

## **6.4 Cultura**

Existe un claro compromiso por parte de la alta gerencia corporativa con respecto a las políticas sociales y a su implementación, y el equipo de evaluación observó esfuerzos genuinos y voluntad para pasar de un enfoque reactivo a uno proactivo para involucrarse con la comunidad. Además, existe una fuerte voluntad de pasar de un enfoque paternalista a uno participativo para el desarrollo de la comunidad, pero con una considerable variabilidad en términos de cómo ello es entendido y qué indicaría el éxito. La cultura actual de COMSUR con relación a las gestiones sociales representa una cultura en transición y es inconsistente de una operación a otra.

El equipo de evaluación detectó que la gerencia operativa comprende y apoya el nuevo énfasis corporativo en la responsabilidad social y compromiso con la comunidad; sin embargo, la fuerte autonomía en términos de estilo operativo y toma de decisiones en las operaciones, que es otro elemento central de la cultura corporativa de COMSUR, ha dado como resultado una implementación despareja de las políticas sociales y una comprensión inconsistente sobre cómo o por qué es necesaria la integración del SGS en otros sistemas. Es importante el hallazgo del equipo de evaluación de capacidad en el sentido de que no ha habido una re-evaluación uniforme sobre el modo en el cual puedan necesitar cambiarse o adaptarse los nuevos proyectos y la toma de decisiones, para asegurar que las políticas sociales y los compromisos y acuerdos se cumplan adecuadamente.

Existe una comprensión uniforme dentro de las operaciones que los estándares a ser cumplidos para las políticas sociales son directrices de la CFI, y existe un considerable orgullo con respecto a los esfuerzos de la compañía y los avances en lograr dichos estándares durante el último año. La comprensión sobre cómo hacerlo ya ha tomado forma, sin embargo, ésta ha sido dada por los modelos pre-existentes de asistencia social y una cultura de transparencia y divulgación limitada en muchas de las operaciones.

El equipo de evaluación de capacidad también descubrió, en algunas operaciones, una tendencia hacia un paternalismo residual en la resolución de problemas o en la forma de abordar las reclamaciones, lo que es inconsistente con la política social y las estrategias y procesos que se desarrollan en el SGS. Mientras que el equipo de evaluación de la capacidad cree que los expandidos esfuerzos de COMSUR en cuanto al desarrollo de la comunidad representan una evolución proactiva en su gestión de cuestiones sociales, muchas comunidades continúan creyendo que obtienen ayuda de COMSUR solo mediante la presión a la compañía.

## **6.5 Resumen de hallazgos clave**

En general, la evaluación identificó varios hallazgos positivos con relación a la gestión de cuestiones sociales, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- El personal social, sin excepción, tiene antecedentes apropiados (trabajadores sociales o similar formación en ciencias sociales) y entrenamiento para trabajo en relaciones comunitarias, y todos son capaces, entusiastas y demuestran un alto grado de compromiso con su trabajo. Tienen una fuerte capacidad básica con potencial para mayor crecimiento y desarrollo profesional.
- A pesar de la necesidad, identificada, de fortalecer su capacidad, el personal tiene conocimiento sobre los desafíos sociales clave que enfrentan las operaciones mineras,

y tiene un buen conocimiento laboral de la situación y de los desafíos que enfrentan las comunidades y que pueden afectar su propia eficiencia.

- La inversión de COMSUR en el desarrollo de un Sistema de Gestión Social, representa un progresivo intento por profesionalizar el manejo de las cuestiones sociales y las relaciones con la comunidad, un paso desde lo reactivo hacia lo proactivo.
- La reciente acción de la compañía de ir en dirección hacia un proceso de planificación de cinco años, representa un compromiso financiero sustancial y un salto espectacular en la capacidad tanto de COMSUR como de las comunidades locales para realizar la planificación a futuro, permitiéndoles trabajar hacia metas a largo plazo y más estratégicas.
- COMSUR ha realizado un verdadero compromiso (y genuinos esfuerzos) para salirse del enfoque paternalista en relación con la asistencia comunitaria que se usaba en el pasado, e ir hacia enfoques más participativos, y pasar de un modo reactivo hacia un modo proactivo con respecto a la relación con la comunidad.

En resumen, COMSUR ha hecho considerables avances en la gestión de cuestiones sociales en los últimos años, pero la evaluación también detectó varias áreas para mejoras potenciales:

- La aparente fuerte buena voluntad y entusiasmo de los encargados de relación con la comunidad para implementar el sistema de gestión social y comprometerse constructivamente con las comunidades, está obstaculizada por una inadecuada capacidad en algunas áreas clave.
- La integración de la evaluación social al análisis que respalda la toma de decisiones (es decir, con respecto a sitios alternativos) no es ni completamente sistemática ni documentada y necesita ser reforzada.
- COMSUR ha identificado dificultades prácticas al “tratar de llegar a acuerdos con las comunidades”, lo que reflejan una falta de capacidad en el área sobre comunidades y dificulta la planificación del desarrollo participativo (es decir, consenso en la identificación de las prioridades de la comunidad, etc.) Sin embargo, los esfuerzos de COMSUR para desarrollo de la comunidad, no determinan disposiciones especiales para construir esta capacidad, excepto mediante la experiencia a nivel proyecto.
- COMSUR continua en forma progresiva la implementación del SGS, pero el sistema necesita ser reforzado en los fundamentos en cuanto a establecer objetivos cuantificables, monitoreo y mejora continua.
- El enfoque de COMSUR respecto de la consultoría es a menudo demasiado superficial y se dirige a las autoridades reconocidas (a nivel municipal o comunitario), pero ello no asegura un acuerdo lo suficientemente amplio con todos los grupos afectados ni el reconocimiento de la realidad de que muchos mensajes no llegan a los niveles inferiores.
- El SGS de COMSUR y el compromiso propio con los esfuerzos de la comunidad se beneficiarían de una capacidad estratégica/compartida a nivel corporativo, tanto para ofrecer liderazgo y dirección en respaldo de las operaciones, como para ocuparse de los “puntos candentes”, según sea necesario.
- Existe la necesidad de una mayor uniformidad y transparencia en: la identificación del área social de influencia/responsabilidad de COMSUR; el financiamiento de los proyectos de desarrollo de la comunidad con distinciones claras entre las contribuciones de COMSUR y las de las contrapartes y el proceso de implementación.

- En la actualidad, no son muy claras las líneas de división entre las inversiones de COMSUR en mitigación, beneficios a los empleados y desarrollo de la comunidad. Las inversiones genuinas en el desarrollo de la comunidad deberían desvincularse de la mitigación y de los beneficios de empleados.
- Los encargados de relación con comunidades se beneficiarían de las oportunidades estructuradas regulares y formales para compartir ideas, experiencias y aprendizaje, construidas sobre la base de la reciente reunión de todos los encargados de relación con comunidades en La Paz.

## 7. Recomendaciones

---

En esta sección se discuten las recomendaciones que son la respuesta a los hallazgos presentados en los capítulos 3 a 7. En conjunto, las recomendaciones (si se implementan) deberían ayudar a abordar cuestiones importantes para COMSUR y sus comunidades locales, que incluyen:

- La brecha entre la percepción pública, con frecuencia negativa, de la gestión ambiental de COMSUR y los riesgos ambientales asociados, y el enfoque generalmente enérgico para gestionar cuestiones y aspectos ambientales, fue evidente dentro de las operaciones de COMSUR;
- En relación con el primer punto, el intercambio de información limitado, la consulta y las formas más profundas de acuerdo entre COMSUR y las comunidades locales sobre cuestiones y riesgos ambientales y sociales;
- El enfoque informal e inconsistente para gestionar las reclamaciones sociales y ambientales a través de las operaciones de COMSUR, lo que afecta la previsibilidad del proceso y puede fomentar 'reclamaciones especulativas' sin fundamento; y
- La necesidad crítica de construir la confianza entre COMSUR y las comunidades locales para proveer una base para una planificación participativa del desarrollo de la comunidad y potenciar las relaciones continuadas de beneficio mutuo.

En primer lugar, un número de recomendaciones se consideran aplicables a la gestión ambiental y social, y se presentan como recomendaciones intersectoriales. Derivan de los hallazgos en temas específicos, que fueron explícitamente discutidos en las secciones 5 y/o 6. Llegado el momento, se presentan las recomendaciones específicas para la gestión ambiental y social de COMSUR. Por último, también se presentan un número de recomendaciones sobre el modo en que la CFI se involucra con los patrocinadores en cuestiones de capacidad. Son genéricas para todos los clientes de la CFI, pero también son relevantes para COMSUR. Todas las recomendaciones van precedidas por un resumen del hallazgo que impulsó la recomendación.

### 7.1 Recomendaciones intersectoriales

Los mecanismos actuales para ocuparse de las reclamaciones son informales, inconsistentes en su proceso y la previsibilidad y son, a veces, socavados por un paternalismo residual. **Se recomienda que COMSUR desarrolle y publique, como cuestión prioritaria, un proceso de resolución de reclamaciones que sea transparente y predecible. En los casos en que las reclamaciones sean legítimas, las acciones correctivas de COMSUR deben ser comunicadas con claridad como esfuerzos de mitigación. En los casos en que las reclamaciones no tengan sustento, se deben hacer esfuerzos para explicar el por qué. Esto debería ser facilitado por el uso de monitores ambientales de la comunidad. Para las situaciones en las que las reclamaciones ambientales son sucedáneas de un problema no relacionado, COMSUR debería apuntar a entender mejor la naturaleza de dichos problemas.**

La comunicación inadecuada es un tema recurrente en varios de los hallazgos de la evaluación y resalta la necesidad de COMSUR de reforzar el intercambio de información, la transparencia y el compromiso con las comunidades. **COMSUR debería aprovechar la oportunidad de**

**fortalecer sus relaciones con las comunidades mediante la adopción de un enfoque más abierto y transparente para el compromiso en cuestiones ambientales y sociales de mutuo interés. Este aspecto también se refleja en algunas de las recomendaciones cuestión-específica.**

Mientras que los planes de respuesta a emergencias actuales reconocen la necesidad de coordinación con las autoridades, no existe un reconocimiento del potencial para una participación directa de la población local. **COMSUR debería examinar dónde y cómo se debería informar a la población local, debería involucrarse con las comunidades para discutir cuestiones de emergencia de mutuo interés, y explícitamente, integrar el compromiso de las comunidades, en los planes de respuesta a emergencias.**

En general, el personal ambiental y social que pertenece a operaciones tiene acceso limitado a la experiencia especializada externa y se beneficiaría de estar más expuestos a la innovación que puede facilitar el uso de consultores internacionales. **En áreas específicas que la evaluación de la capacidad ha destacado (comunicación de riesgos, planificación de desarrollo de la comunidad basada en resultados, evaluación social y enfoques participativos y, tal vez otros), COMSUR debería catalizar la adquisición y diseminación de estas habilidades en toda la compañía, trayendo expertos externos que conozcan las mejores prácticas internacionales para ofrecer capacitación e instrucción.**

En la actualidad, es demasiado informal la manera en la que COMSUR maneja el reclutamiento de personal, evaluación de desempeño y despido de los especialistas en materia ambiental y social. **COMSUR debería instituir un proceso formal por el cual la contratación, la evaluación de desempeño y el despido de los Coordinadores Ambientales y Encargados de Relación con Comunidades sea gestionado conjuntamente entre el Superintendente General de una operación, el Gerente de Medio Ambiente/Gerente Social y el Vicepresidente de Operaciones, con responsabilidades gerenciales que residen en el Superintendente General.**

## **7.2 Gestión ambiental**

Los beneficios de la fuerte colaboración entre el personal ambiental y social se encuentran a menudo socavados al no ofrecer información adecuada y certezas a las comunidades. **Se recomienda que COMSUR desarrolle métodos y procedimientos para lograr un mayor acuerdo con las comunidades con relación a asuntos ambientales con énfasis en la provisión de información, de una manera transparente y participativa. COMSUR debería involucrar activamente a los representantes de la comunidad en el monitoreo ambiental y en la interpretación de los resultados analíticos, y en el diálogo respecto de los riesgos ambientales, para ayudar a construir credibilidad y confianza (trust gaps). Puede ser ésta una de las áreas en que es aconsejable la experiencia especializada externa.**

Los esquemas de monitoreo ambiental (según lo especifican las Licencias Ambientales para cada explotación) no siempre han sido adaptados a los cambios inducidos por la evolución de una explotación minera (por ej. la pérdida de cauces de agua de los recursos acuíferos que desembocan en la mina (“mine dewatering”). **Se recomienda que COMSUR evalúe, periódica y sistemáticamente, los regímenes de monitoreo, y que se asegure de que son inherentemente flexibles y que dan respuesta a los cambios ambientales que pueden tener lugar durante la vida de una operación.**

Es necesario reforzar la comprensión de algunas de las exigencias de los requerimientos específicos de ISO 14001 entre el personal ambiental para apoyar a COMSUR en la obtención de la certificación. **COMSUR debería llevar a cabo un análisis de insuficiencia o incumplimiento (gap analysis) entre las disposiciones de gestión actuales y las que especifica la ISO 14001 para cada operación, de manera que el personal pueda estar completamente consciente de las tareas que tiene por delante. Se debería ofrecer entrenamiento adicional para asegurar la capacidad en cualquier área que se identifique como problemática.**

### **7.3 Gestión de cuestiones sociales**

La capacitación y construcción de capacidad continua para el personal social no están formalizadas en el SGS, y existe la necesidad de crear y fortalecer habilidades y áreas de experiencia específicas. **Se recomienda que la capacitación y el aprendizaje continuos se integren en el SGS y que se provean recursos financieros para apoyar la experiencia especializada externa y así construir capacidad interna (in-house) en áreas específicas. Las áreas identificadas para el refuerzo de la experiencia especializada incluyen: métodos de participación, metodologías de evaluación social, diseño y gestión de proyectos de desarrollo de la comunidad (con relación a las buenas prácticas internacionales, así como a las directrices y políticas sociales de la CFI), y capacidad en la lengua indígena autóctona.**

El personal social tiene menos poder de decisión otorgado que sus contrapartes ambientales, tiene menos responsabilidad directa por la obtención de metas e implementación de políticas, y no reporta directamente a la alta gerencia. **Se recomienda que COMSUR instituya una estructura de reporte y responsabilidad similar para los Encargados de Relación con Comunidades o Jefes de Medio Ambiente para fortalecer el papel de los especialistas sociales dentro de las operaciones y la capacidad general de la compañía para implementar sus compromisos sociales. La designación de un Gerente Social puede ser un elemento necesario para fortalecer la capacidad del nivel corporativo, con una línea de reporte al Vicepresidente de Operaciones, ya sea directamente o por medio del Gerente de Medio Ambiente.**

Los criterios sociales no se integran uniforme ni efectivamente en el análisis que respalda la toma de decisiones del proyecto en las operaciones. **Se recomienda que se evalúen los SGS y SMA para fortalecer la integración formal de los criterios sociales hacia la toma de decisiones del proyecto en una temprana etapa, con capacitación adecuada para la alta gerencia o gerentes de área, para entender el valor y la aplicación de dicha integración. Se debe proveer de capacitación específica a los especialistas sociales para comprender la evaluación del impacto social en comparación con la evaluación de necesidades sociales y de herramientas de evaluación y diagnóstico (el uso actual de los perfiles de la comunidad), que utilizan la Política Operativa 4.01 de la CFI y los documentos de Guía para la Evaluación Social de la CFI (IFC). Se debería mejorar el acceso a la experiencia especializada entrenada, ya sea capacitando a un especialista interno (in-house) en SEIA o identificando y dando los recursos para el uso de expertos externos.**

Se necesita mayor uniformidad y transparencia en aspectos de la política social de COMSUR y su implementación para mejorar la comunicación y la confianza de las partes interesadas. **Para construir confianza con las comunidades y facilitar un proceso de desarrollo no dependiente, se necesita mayor claridad con respecto a un número de cuestiones, que luego deberían ser comunicadas clara y uniformemente a las comunidades bajo su área**

*de influencia. Estas incluyen: identificación de áreas sociales de influencia o responsabilidad, criterios de participación en el programa de desarrollo de la comunidad, financiamiento de proyectos (incluso las claras distinciones entre las contribuciones de COMSUR y las de sus contrapartes) y el proceso de implementación que incluye la participación, toma de decisiones, programación de tiempos y responsabilidad.*

*La política social de COMSUR debería ser evaluada y actualizada para reflejar allí donde las prácticas actuales han superado los acuerdos de políticas existentes, lo que fortalecería y aclararía la posición de la compañía en materia de políticas.*

Se deberían fortalecer los procesos de SGS para establecer objetivos cuantificables, monitoreo y aprendizaje e innovación continuos. *Se recomienda que a nivel del SGS, y a nivel de implementación de proyecto de desarrollo de la comunidad, se haga un esfuerzo concertado para construir capacidad en el proceso para medir el desempeño y la efectividad de las actividades contra los objetivos más grandes de la compañía y la política social. Esto daría una mayor garantía de resultados positivos a corto y a largo plazo, además de apoyar la medición efectiva de los impactos logrados como también del aprendizaje e innovación. La evaluación de monitoreo y resultados del proyecto debería fortalecerse y sistematizarse.*

La consulta pública no se extiende de manera uniforme a la población afectada como un todo y a menudo se dirige a autoridades y representantes. Ello no da siempre como resultado una consulta efectiva ni acuerdos tampoco alcanza estándares de buena práctica. *Se recomienda que COMSUR profundice sus procesos de consultas públicas para asegurar una participación más amplia, informada, por parte de la población afectada como un todo. Allí donde sea necesario, los programas de implementación y el nivel de esfuerzo deben ser ajustados para que consideren los requisitos de dichas prácticas de consultas.*

El personal social está profesionalmente aislado y trabaja en situaciones difíciles y estresantes, al tiempo que está desarrollando y aprendiendo a aplicar el SGS. *Para reducir el aislamiento profesional del personal social y fortalecer las oportunidades de aprendizaje en toda la compañía, se recomienda que COMSUR formalice las oportunidades para optimizar el compartir ideas, experiencias y aprendizaje entre especialistas sociales, a través de reuniones regulares, visitas al sitio (del proyecto) y programas de capacitación. COMSUR también puede considerar modos creativos para desarrollar experiencia específica o experiencia de programas de especialistas individuales para luego compartir ese conocimiento en todas las operaciones.*

## **7.5 Recomendaciones para el acuerdo de la CFI en cuestiones de capacidad**

La CFI se encuentra, quizá, ubicada en un lugar único para desempeñar un papel más directo en el refuerzo de la capacidad de COMSUR, dependiendo de sus propias limitaciones de capacidad. *En general, la CFI ha desempeñado un papel directo limitado al ayudar a desarrollar la capacidad de COMSUR, pero ha dado dirección, aliento y respaldo al recomendar consultores, por ejemplo. Sin embargo, la experiencia de la CFI, particularmente con la gestión de cuestiones sociales, la coloca en buen lugar para ayudar en el desarrollo de dicha capacidad. La capacidad de la CFI es, no obstante, un tema importante, ya que los especialistas sociales tienen que luchar contra las presiones de las demandas de diligencia debida y supervisión. Se recomienda que la CFI explore el potencial para involucrarse en sociedades estratégicas para respaldar la capacitación*

***e innovación del patrocinador en capacidad ambiental y social, respaldada por mecanismos existentes, como por ejemplo el Corporate Citizenship Facility (CCF) y el propuesto Fondo De la Dotación de la CFI (IFC Endowment Fund) para apoyar los esfuerzos de Asistencia Técnica.***

La CFI debería considerar de forma más sistemática la adecuación de la capacidad en la etapa de pre-inversión, y vincularla con las exigencias específicas para mejorar la capacidad ambiental y social. Esto es consecuente con las recomendaciones de la Evaluación de la CAO de las Políticas de Salvaguardia de la CFI 2003 (2003 CAO Review of IFC's Safeguard Policies). Existe todavía la posibilidad para que la CFI considere de forma más sistemática, si la capacidad es apropiada en la etapa de pre-inversión y vincularla con las exigencias específicas para mejorar la capacidad ambiental y social. ***La metodología adoptada para la evaluación de esta capacidad ha intentado demostrar el potencial valor de un enfoque que tome en cuenta la capacidad del patrocinador. Al adoptar una consideración de la capacidad del patrocinador más sistemática en la etapa de diligencia debida, se podrían identificar las áreas de capacidad que necesitan apoyo y convertirse en una condición para cualquier futuro préstamo. La implementación se convertiría en una parte integral de la continua gestión ambiental y de riesgos sociales del patrocinador, y estaría sujeta a las gestiones de supervisión de rutina de la CFI. La CFI también debería explorar mecanismos para premiar a aquellos patrocinadores que muestren capacidad y desempeño superior en la línea del tiempo, en relación a aquellos patrocinadores con mayor riesgo.***

**Comunidades y organizaciones consultadas  
para la evolución de la capacidad**

<b>Operación COMSUR</b>	<b>Comunidad visitada</b>	<b>Organización/personas entrevistadas</b>
Colquiri	Comunidad Colquiri	Reunión en la Oficina de la Alcaldía (Alcalde y 5 Concejales).
	Alto Colquiri	Discusión informal con un miembro de la Organización Territorial de Base y un profesor.
Vinto	Vinto	Reuniones con dirigentes de la gestión de aguas; Director del colegio local; reunión informal con 5 miembros de la comunidad.
	Sepulturas	Reuniones con 2 profesores y reunión informal con 4 miembros de la comunidad.
	Socamani	Reunión abierta con dirigentes y miembros de la comunidad (cerca de 30 personas); entrevista con 2 profesores de colegio; reunión con 3 mujeres del proyecto textil auspiciado por COMSUR; y reunión de clausura con 8 dirigentes de la comunidad.
Bolívar	Bolívar	Reunión en la Oficina de la Alcaldía (Alcalde y 3 Concejales).
	Charkajara/Surumi	Reunión con dirigente de la comunidad y miembros de la comunidad (entre 6 y 8 personas).
	Quequejani Grande	Reunión con dirigentes y miembros de la comunidad (entre 12 y 15 personas).
	Comunidad Antequera	Reunión con dirigentes y miembros de la comunidad (entre 8 y 12 personas).
Huari Huari	Municipalidad de Huari Huari	Reunión con 7 representantes de la Comunidad (incluye al Alcalde y al Presidente del Consejo Escolar).
San Lorenzo	Esquina	Discusión informal con 2 mujeres de habla quechua, a través de intérprete.
	Cachi Tambo	Reunión con dirigente tradicional y entre 6 y 8 miembros de la comunidad
Don Diego	Comunidad Don Diego	Reunión con 3 autoridades (Secretario General del Sindicato Agrario y el Presidente y Vicepresidente del Consejo Escolar) y un profesor.
	Chilimoko	Reunión con dos grupos de la comunidad, incluyendo dirigentes actuales y pasados (cerca de 30 personas); y una segunda reunión comunitaria (cerca de 15 personas).
Porco	Porco	Reunión con la Oficina de la Alcaldía (Alcalde).
	Agua Castilla	Reunión con las mujeres de la comunidad en Centro de Madre (cerca de 20 mujeres).

<b>Operación COMSUR</b>	<b>Comunidad visitada</b>	<b>Organización/personas entrevistadas</b>
	Puca Puca	Reunión con dirigentes y miembros de la comunidad (cerca de 12 personas).
Puquio Norte	El Cerito	Reunión con la comunidad (cerca de 10 personas).
	Santa Rosa de las Minas	Reunión con Presidente de OTB (Organización Territorial de Base).
Don Mario	San Juan	Reunión con Presidente y Vocales de la OTB y miembros de la comunidad (cerca de 40 personas).
	Buena Vista	Reunión con Presidente y Vocales de la OTB y miembros de la comunidad (cerca de 40 personas).
	La Ramada	Reunión con Presidente y Vocales de la OTB y miembros de la comunidad (cerca de 20 personas).
	Entre Ríos	Reunión con Presidente y Vocales de la OTB y miembros de la comunidad (cerca de 20 personas).
	Ipías	Reunión con dirigentes y miembros de la comunidad (cerca de 25 personas).
	Taperas	Reunión con líderes de la comunidad incluso la Alcaldesa y Presidente de OTB (cerca de 10 personas).
	San José de Chiquitos	Reuniones con Vicepresidente y 3 vocales de CCIH-T (Central de Comunidades Indígenas Chiquitanas Turabo); Oficina de la Alcaldesa y Sacerdote Católico Local.