

INFORME WRI



KIRK HERBERTSON

ATHENA R. BALLESTEROS

ROBERT GOODLAND

ISABEL MUNILLA

ABRIR CAMINOS

Participación Comunitaria en Proyectos de la Industria Extractiva y de Infraestructura



© JUDY PASIMIO

Abrir Caminos

Participación Comunitaria en Proyectos de la Industria Extractiva y de Infraestructura

POR

KIRK HERBERTSON

ATHENA R. BALLESTEROS

ROBERT GOODLAND

ISABEL MUNILLA



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

HYACINTH BILLINGS
Director de publicaciones

KIRK HERBERTSON, ATHENA R. BALLESTEROS, ROBERT GOODLAND, ISABEL MUNILLA
Autores

MAGGIE POWELL
Producción

Cada informe del Instituto de Recursos Mundiales (WRI por sus siglas en inglés) trata temas de interés público de manera erudita. WRI es responsable de la selección de los temas de estudio y de garantizar la libertad de investigación de sus autores e investigadores. WRI también solicita, y responde a, revisiones de expertos y paneles de asesores. A menos que se indique de otra manera, todas las interpretaciones y resultados de las publicaciones de WRI son de los autores.

Copyright © 2009 World Resources Institute. Todos los derechos reservados

ISBN 978-1-56973-718-7

Índice

RECONOCIMIENTOS	iv
PRÓLOGO	v
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN: VISIÓN GENERAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	4
Sección I CÓMO LOS PATROCINADORES DE PROYECTOS SE BENEFICIAN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	7
Sección II REVISIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	10
Sección III PRINCIPIOS PARA UNA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EFICAZ	15
CONCLUSIONES Y PASOS SIGUIENTES.	31
RECURSOS SELECCIONADOS.	33
NOTAS	37
SOBRE LOS AUTORES	41
SOBRE WRI	41

Reconocimientos

Agradecemos a muchas personas generosas que dedicaron tiempo a leer los borradores de esta publicación y compartieron sus conocimientos durante su desarrollo. Esta publicación evolucionó dramáticamente a lo largo de un año, e incluyó un proceso de revisión de cuatro meses. Estamos particularmente agradecidos a Emily Chessin y Smita Nakhooda, quienes aportaron su colaboración y sus comentarios expertos en cada paso del proceso. Varios de nuestros colegas del WRI aportaron valiosos comentarios, entre ellos Claudia Adriaola, Manish Bapna, Lalanath de Silva, John Finisdore, Dana Krechowicz, Janet Ranganathan, Jonathan Talbot, Richard Waite y Jake Werksman. Polly Ghazi aportó correcciones sumamente perceptivas para mejorar la legibilidad de esta publicación. Paula Kweskin y Yasue Sakuramoto también brindaron apoyo en la investigación y numerosas ideas. Además, Jennie Hommel, Hyacinth Billings y Maggie Powell colaboraron durante el proceso de publicación.

Asimismo, nuestra gratitud para varios expertos externos del WRI que distrajeron tiempo de sus apretados calendarios para revisar diversos borradores y compartir ideas y recursos basados en su propia experiencia. Entre éstos Peter Bosshard, la Oficina del Asesor en Cumplimiento /Ombudsman para la CFI y OMGI, Eric Cochard, Jeffrey Davidson, Aidan Davy, Foster Deibert, Amy Faust, Ute Hausmann, la Unidad de Política y Normas de la IFC, Veronica Nyhan Jones, Jens Kubusch, Tony La Viña, Shanta Martin, Shawn Miller, Caroline Rees, Keith Slack, Jon Sohn, Dafna Tapiero, Claire White y otros. Esta publicación se benefició enormemente de sus comentarios. La disposición a compartir sus puntos de vista y experiencias no implica necesariamente el respaldo a esta publicación.

También agradecemos a Jessica McLaughlan por la traducción del documento al español.

Por último, el WRI aprecia mucho el apoyo financiero aportado por la Fundación Charles Stewart Mott, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, el Fondo de los Hermanos Rockefeller y el Fondo Global Wallace.

Prólogo

Aun cuando buena parte del mundo se desliza hacia una profunda depresión económica, se espera que en los países ricos en recursos la industria extractiva siga siendo una importante fuente de ingresos nacionales y de crecimiento económico. Pero las actividades inherentemente perturbadoras del ámbito social y ambiental, como la extracción minera y petrolera, suelen mostrar inconvenientes. Los países en desarrollo, en particular, no cuentan con sistemas de gobierno y de derechos humanos sólidos que garanticen que tales proyectos no causen involuntario daño al bienestar y a los medios de vida de las comunidades locales.

Esos impactos no solo crean riesgos para las comunidades pobres, sino también para las empresas, los inversionistas y los gobiernos. En un mundo en que las comunicaciones son prácticamente instantáneas y la reputación tiene un valor global enorme, las instituciones que crean y respaldan proyectos no pueden permitirse no entablar un diálogo significativo con aquellos a quienes sus iniciativas afectan.

Por cierto, muchas empresas e instituciones financieras ya han respondido, sumándose a iniciativas que aportan normas sobre buenas prácticas de la industria, o trabajando para mejorar sus propios métodos de participación comunitaria. Por ejemplo, Rio Tinto y DeBeers han negociado acuerdos con comunidades sobre cómo evitar daños y aportar beneficios. Con ello, han logrado un fuerte apoyo local para los proyectos, y a su vez las comunidades han aprovechado las oportunidades de desarrollo.

Pero se necesita aún más trabajo. Muy a menudo la retórica en apoyo a la participación comunitaria no coincide con la práctica. Estos procesos pueden fracasar, por ejemplo, si no hay la voluntad y capacidad de las comunidades de participar. El proyecto de Flujos Financieros Internacionales y Medio Ambiente del WRI trabaja y se asocia con organizaciones locales, instituciones financieras y empresas para promover mejores tomas de decisiones en los proyectos. En 2007, el WRI publicó *Desarrollo sin conflictos: El Argumento Económico a favor del Consentimiento Comunitario*, el cual demostró cómo la participación comunitaria puede ser buena para los utilidades de los inversionistas. En esta secuela, *Abrir Caminos: La Participación Comunitaria en Proyectos de la Industria Extractiva y de Infraestructura*, los autores profundizan el análisis, identifican varias brechas en la aplicación de las normas de participación comunitaria y recomiendan siete principios clave para una participación comunitaria eficaz para abordarlas. Esperamos que los desarrolladores y financiadores de proyectos adopten estos principios como una orientación para las buenas prácticas en el diseño e implementación de proyectos futuros alrededor del mundo.

¿Una participación comunitaria significativa es fácil? Claro que no. Al contrario, este informe revela la compleja interacción entre los patrocinadores de proyectos y las comunidades. ¿Vale la pena? De todos modos y en cada medida, de los derechos humanos a la protección de los ecosistemas, y a las utilidades. Como la investigación del WRI en este informe muestra, la participación comunitaria puede beneficiar a todos los involucrados, contribuyendo a reducir los costos y los riesgos para los patrocinadores de proyectos a la vez que mejora el acceso a nuevas oportunidades por parte de las comunidades anfitrionas.

JONATHAN LASH
Presidente
World Resources Institute



© JIMMY A. DOMINGO

Resumen ejecutivo

La creciente demanda de recursos energéticos y naturales ha llevado a muchos países ricos en recursos pero con bajos ingresos a abrir sus zonas remotas al desarrollo industrial. Incluso con la llegada de la crisis financiera de 2008 y 2009 que sumergió a la economía global, proyectos como oleoductos, carreteras y minas continúan siendo prioridades de desarrollo clave.

Sin embargo, muchos de estos países no cuentan aún con instituciones y sistemas de gobierno sólidos que garanticen proyectos de la industria extractiva y de infraestructura que no afecten de modo adverso a las comunidades locales. Por ello estos sectores tienen una trayectoria de impactos sociales y ambientales dañinos para las comunidades locales. Estos impactos crean riesgos para las empresas, los gobiernos y los financiadores.

Durante varios años, las empresas, los gobiernos y las instituciones financieras han respondido a estos desafíos suscribiendo diversas iniciativas que brindan normas y orientación para fomentar mejores prácticas industriales. Las instituciones financieras, en particular, exigen a menudo a sus clientes de estos sectores cumplir con las

normas ambientales y sociales a fin de prevenir o mitigar riesgos.

Muchos de los patrocinadores de proyectos, los gobiernos sede e instituciones financieras reconocen que una fuerte relación con aquellos afectados por un proyecto puede mejorar la identificación y la gestión de riesgos, como también la viabilidad de un proyecto a largo plazo. Pero los esfuerzos de relación con la comunidad a menudo quedan cortos al no lograr comprender la dinámica política y comunitaria de la localidad, o no lograr relacionarse plenamente con todas las partes interesadas locales afectadas por el proyecto.

PROPÓSITO DE ESTE INFORME: EL ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS PARA UNA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EFICAZ

El World Resources Institute (WRI), conocido en español como el Instituto de Recursos Mundiales, ha analizado las normas y guías sobre la participación comunitaria, como también las experiencias de varios

PRINCIPIOS DEL WRI PARA UNA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EFICAZ

- (1) Preparar a las comunidades antes de entablar relaciones con ellas.
- (2) Determinar qué nivel de participación es necesario.
- (3) Integrar la participación comunitaria en cada fase del ciclo del proyecto.
- (4) Incluir a las partes interesadas tradicionalmente excluidas.
- (5) Obtener el consentimiento libre, previo e informado.
- (6) Resolver las quejas de la comunidad a través del diálogo.
- (7) Promover el monitoreo participativo por parte de las comunidades locales.

proyectos de gran envergadura. Nuestro análisis reveló que sigue habiendo brechas clave en el conocimiento y en la aplicación sobre el terreno de las normas de la participación comunitaria. A pesar de la abundancia de informes y manuales que brindan orientación sobre la Relaciones con la comunidad, gran parte de la información de acceso público respecto a la manera en que los patrocinadores de proyectos se relacionan con la comunidad revela que hay gran dificultad en aplicar con eficacia la orientación existente.

Basados en este análisis, hemos desarrollado siete principios para establecer y mantener relaciones eficaces con la comunidad en proyectos de la industria extractiva y de infraestructura. Estos principios intentan servir a dos propósitos clave:

- *Para los proyectos de desarrollo de gobiernos y empresas:* aportar un marco para identificar soluciones a los desafíos centrales de la participación comunitaria.
- *Para las organizaciones de ciudadanos que apoyan comunidades:* servir como un recurso, a fin de empoderar a las comunidades locales para que aporten insumos más significativos al diseño y la implementación de los proyectos.

PASOS SIGUIENTES PARA LOS ACTORES CLAVE

Los proyectos de la industria extractiva y de infraestructura no existen en un vacío: ambos afectarán y serán afectados por las comunidades y el medio ambiente circundantes. Las estrategias para lograr relaciones eficaces con la comunidad deben crear situaciones en las que se beneficien tanto los patrocinadores como las comunidades a lo largo de la vida del proyecto. Para abordar las brechas en el conocimiento y en la aplicación de las normas de participación comunitaria, recomendamos seguir los siguientes pasos:

Para los patrocinadores de proyectos: identificar y promover las buenas prácticas

Los patrocinadores de proyectos de la industria extractiva y de infraestructura deben priorizar la recopilación y la difusión pública de las buenas prácticas de participación comunitaria, con la inclusión de ejemplos de cómo la participación comunitaria crea valor para las compañías. Los siete principios propuestos en este informe pueden servir como marco en torno al cual se pueden acopiar las buenas prácticas.

Para las instituciones financieras: incrementar el acceso a la información y promover relaciones mejoradas con la comunidad

Las instituciones financieras pueden desempeñar un papel decisivo en la orientación de sus clientes a que establezcan un vínculo entre la participación comunitaria y la gestión de riesgos del proyecto, y deben enviarles fuertes señales de que la relación con la comunidad es una prioridad. Al mejorar su propia información pública sobre la participación comunitaria, las instituciones financieras pueden promover un intercambio más abierto y mejores estrategias sobre la participación comunitaria. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) [el brazo financiero del sector privado del Grupo del Banco Mundial] debería empezar a divulgar de manera habitual cómo determina que cada uno de sus proyectos tiene “amplio apoyo de la comunidad”. Asimismo, las instituciones financieras adheridas a los Principios de Ecuador deben divulgar al público los proyectos a los que aplican las Normas de Desempeño de la CFI.

Para organizaciones de ciudadanos: abogar por procesos inclusivos, que rindan cuentas y sean transparentes

Las metas últimas de la participación comunitaria son resultados tangibles, tales como el suministro de beneficios y la mitigación de riesgos para mejorar la vida de las comunidades y fortalecer la viabilidad de los proyectos. Sin embargo, estos resultados dependen a menudo de la integridad del *proceso* para alcanzarlos. Es más probable que la participación comunitaria que es inclusiva, que rinde cuentas y es transparente produzca resultados óptimos tanto para las comunidades como para los patrocinadores de los proyectos. A partir de los datos de este informe, las organizaciones de ciudadanos que apoyan comunidades afectadas pueden expresar con mayor claridad el tipo de proceso en el cual desearían vincularse.

Cuando las comunidades tienen oportunidad de colaborar con los patrocinadores de proyectos durante su diseño e implementación, éstos pueden identificar y

mitigar los posibles impactos con mayor eficacia, prevenir daños y desarrollar el proyecto para que se ajuste a las condiciones locales. Las comunidades, a su vez, pueden tener voz en la determinación de los beneficios del proyecto y de si el proyecto se ajusta a sus prioridades de desarrollo. Esto crea sentido de propiedad y apoyo local al proyecto, lo cual también es bueno para el resultado final.

Este es el primero de dos informes que elaborará el Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI, el segundo de los cuales identificará ejemplos de buenas prácticas para cada uno de los principios identificados.



© NON-TIMBER FOREST PRODUCTS, EXCHANGE PROGRAMME FOR SOUTH AND SOUTHEAST ASIA

Introducción: Visión general sobre la participación comunitaria

La idea de relacionarse con las comunidades en proyectos importantes que impactarán sus vidas no es nueva.* Pero es cada vez más relevante, sobre todo en los sectores de la industria extractiva y de infraestructura, donde proyectos como oleoductos, carreteras y minas pueden afectar considerablemente a las personas y al medio ambiente.

La creciente demanda de recursos energéticos y naturales ha llevado a muchos países de ricos recursos pero con bajos ingresos a abrir zonas remotas al desarrollo industrial.¹ Incluso con la llegada de la crisis financiera global de 2008 y 2009, los proyectos de la industria extractiva y de infraestructura continuaron llegando en línea.² Sin embargo, muchos de los países anfitriones de estas inversiones no cuentan aún con instituciones ni sistemas de gobierno eficaces, y los patrocinadores de proyectos deben a menudo asegurar a los financiadores

* Para ejemplos de prácticas actuales, ver “Recursos seleccionados” al final de este informe,

Cuadro 1. Definiciones

Patrocinador del proyecto: la empresa, el gobierno o la entidad responsable de desarrollar e implementar el proyecto. Un ejemplo es una empresa minera que explora o explota una mina. Este informe se centra sobre todo en proyectos en los que las empresas mineras actúan como patrocinadoras, pero las recomendaciones también se aplican a organismos gubernamentales que desarrollan proyectos de la industria extractiva y de infraestructura.

Comunidades locales: se refiere a grupos de personas que viven cerca de un proyecto y que son susceptibles de ser impactadas por el mismo. (En cambio, “partes interesadas” [*stakeholders*], se refiere al grupo más amplio de personas y organizaciones con un interés en el proyecto)

Relaciones con la comunidad: un proceso en el que el patrocinador establece y mantiene relaciones constructivas con las comunidades locales impactadas a lo largo de la vida de un proyecto. Esto es parte de una estrategia más amplia de “relaciones con las partes interesadas”, que también abarca gobiernos, sociedad civil, empleados, proveedores y otros con un interés en el proyecto.

con aversión al riesgo que sus actividades propuestas son compatibles con las condiciones sociales, ambientales y políticas circundantes.

Muchos patrocinadores de proyectos, gobiernos sede e instituciones financieras reconocen que una fuerte relación con aquellos afectados por un proyecto puede mejorar la identificación y la gestión de riesgos como también la viabilidad a largo plazo del proyecto. Por ello, para adaptar proyectos a condiciones locales muchos emprenden alguna forma de *relación con la comunidad*, dirigida por lo general a prevenir impactos dañinos, identificar posibles beneficios para la comunidad, y restaurar cualquier medio de vida amenazado por el proyecto. Este proceso permite al patrocinador del proyecto establecer y mantener relaciones constructivas con las comunidades locales impactadas a lo largo de la vida de un proyecto,³ y es parte importante de la estrategia más amplia de *relaciones con las partes interesadas* de los patrocinadores.

Cuando las comunidades locales participan en el diseño e implementación de un proyecto es más probable que comprendan y apoyen los cambios ocasionados por el mismo. Esto a su vez reduce los riesgos y los costos del patrocinador. Así, por ejemplo, se ha vuelto una práctica común que las empresas petroleras y de gas consulten a las comunidades posibles de ser impactadas a la hora de diseñar y establecer las rutas de una propuesta de oleoducto. De manera similar, una empresa minera podría trabajar con las comunidades locales para identificar los riesgos ambientales y sociales de un proyecto propuesto y desarrollar un plan mutuamente aceptable para la gestión de tales riesgos.

LA BRECHA EN LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Si bien el concepto de participación comunitaria puede ser familiar, su aplicación no es generalizada ni consistente. Como lo ilustra este informe, muchas leyes nacionales y políticas de instituciones financieras exigen a los patrocinadores que implementen algún tipo de relación con la comunidad en los proyectos de la industria extractiva y de infraestructura, pero no necesariamente brindan orientación sobre cómo hacerlo. Además las comunidades a menudo no tienen idea de cómo debería funcionar un proceso de relación, y por ello no pueden dialogar con los patrocinadores con conocimiento de causa.

En la mayoría de proyectos, la responsabilidad de relacionarse con las comunidades corresponde a

los patrocinadores e incluso recae en los empleados individuales. Algunos patrocinadores confían en enfoques *ad hoc* y relaciones informales con la comunidad, mientras otros desarrollan estrategias sistemáticas para relacionarse con las comunidades a lo largo de la vida del proyecto. Las relaciones informales pueden ser eficaces, pero algunos patrocinadores han encontrado que la realidad política y la cultural pueden socavar estos esfuerzos. Puede haber ambigüedades en la división de responsabilidades entre el patrocinador del proyecto, los consultores, los contratistas, el gobierno anfitrión y los empleados individuales. El patrocinador puede intentar relacionarse con funcionarios de gobierno y otros líderes locales, pero encontrarse que estos individuos no hablan en representación de toda la comunidad. Algunos miembros de la comunidad podrían considerar que el proyecto es una oportunidad de desarrollo, mientras que otros podrían oponerse al proyecto por sus posibles impactos ambientales y sociales. Además, sin una estrategia establecida el patrocinador podría no asignar el tiempo ni el presupuesto necesario para relacionarse con las comunidades.

Cuadrp 2. Bajo escrutinio: Creciente atención pública a las prácticas de participación comunitaria

La sociedad civil y las organizaciones internacionales escrutan cada vez más las prácticas de participación comunitaria de los patrocinadores y las políticas de participación comunitaria de las instituciones financieras.

- En 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, la cual requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para las decisiones que los afectan.¹
- En 2008, *Oxfam América* emprendió la campaña internacional “Derecho a conocer, Derecho a decidir”, apelando a las empresas del sector de la industria extractiva a que respeten el derecho de las comunidades a participar de manera significativa en la toma de decisiones y divulgar públicamente el dinero que han pagado a los gobiernos extranjeros.²
- También en 2008, el *Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresa* publicó un informe que clarifica las medidas que las empresas han de tomar para respetar las normas de derechos humanos.³

Notas

1. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007.
2. Oxfam America, “Right to Know, Right to Decide”, http://www.oxfamamerica.org/whatwedo/campaigns/extractive_industries.
3. Ruggie 2008.

LA BRECHA EN LA INFORMACIÓN

Diversos informes y manuales brindan orientación a los patrocinadores de proyectos sobre la participación comunitaria.* Pero si bien abundan las orientaciones, faltan historias de éxito sobre cómo estas orientaciones se traducen en buenas prácticas sobre el terreno. En la actualidad, gran parte de la información de acceso público que demuestra cómo los patrocinadores aplican la participación comunitaria (y describe lo que las instituciones financieras y los gobiernos consideran ser relaciones aceptables con la comunidad) revela gran dificultad en la aplicación eficaz de dichas orientaciones. Hay numerosos ejemplos de la participación comunitaria que fracasan, o de proyectos en los que no existen en absoluto. Las empresas e instituciones financieras a menudo dudan en hacer de dominio público sus proyectos como ejemplos de buenas prácticas debido al mayor escrutinio que esto atrae.

A partir de una revisión de la literatura y de proyectos de gran envergadura, este informe empieza a llenar las brechas en las “relaciones” y en la “información” a través del esbozo de una serie de principios para la implementación eficaz y sobre el terreno de la participación comunitaria en proyectos de la industria extractiva y de infraestructura. El

* Ver la Sección II para una revisión de los recursos seleccionados.

propósito de estos principios es doble: (1) proporcionar un marco para identificar soluciones a los desafíos centrales de la participación comunitaria; y (2) servir como recurso para las organizaciones de ciudadanos que apoyan a las comunidades, a fin de empoderar a las comunidades locales para que aporten insumos más significativos al diseño y a la implementación de proyectos.

El informe contiene tres secciones:

Sección I: Cómo los patrocinadores de proyectos se benefician de la participación comunitaria resume la reciente investigación efectuada por el WRI que demuestra cómo los patrocinadores pueden beneficiarse de la participación comunitaria para reducir e evitar costos, identificar y manejar los riesgos, y mejorar la reputación.

Sección II: Revisión de las prácticas de participación comunitaria analiza las políticas, leyes y orientaciones sobre la participación comunitaria de las instituciones financieras, las asociaciones de la industria y los gobiernos sede. Se pone de relieve varias brechas en el abordaje de desafíos centrales.

Sección III: Principios para una participación comunitaria eficaz propone un marco de implementación para abordar de manera eficaz los desafíos centrales en el diseño de una estrategia de participación comunitaria para proyectos de la industria extractiva y de infraestructura.



©JIMMY A. DOMINGO



© JIMMY A. DOMINGO

Cómo los patrocinadores de proyectos se benefician de la participación comunitaria

En los últimos años ha surgido un renovado interés en proyectos de la industria extractiva y de infraestructura de gran escala. Los patrocinadores de proyectos tienen un obvio interés en mantener bajos los costos e invertir sus limitados recursos con eficacia, pero las comunidades locales tienen un obvio interés en exigir salvaguardias ambientales y sociales sólidas. Estos intereses no tienen por qué competir. Si se diseña la participación comunitaria apropiadamente, puede ayudar a evitar costos mediante la identificación de los riesgos de los proyectos y el establecimiento de maneras de resolver las inquietudes de las comunidades a lo largo de la vida de estos.⁴

Al relacionarse con la comunidad a lo largo de todo el proyecto, los patrocinadores pueden forjar las relaciones y la confiabilidad que fortalecen tanto su propia capacidad para comunicarse eficazmente y resolver inquietudes como la de las comunidades. El diálogo eficaz y la creación de confianza también ayudan a las comunidades a aprovechar las oportunidades que surgen del proyecto, tales como

empleo, apoyo al patrimonio cultural, educación y capacitación en el negocio.⁵

REDUCCIÓN DE COSTOS

Hay muchos ejemplos de países en desarrollo que demuestran cómo las relaciones eficaces con la comunidad pueden ayudar a los patrocinadores de proyectos a evitar costos, mientras que su ausencia puede ser costosa tanto en términos de dinero como de reputación.

Por ejemplo, la participación comunitaria durante el desarrollo del proyecto de gas natural de Malampaya, en Filipinas, costó cerca de 6 millones de dólares del estimado de 4,500 millones de dólares para el costo total del proyecto. Esta inversión permitió al patrocinador evitar retrasos previstos que hubieran costado mucho más, unos 50 a 72 millones de dólares. En cambio, la oposición de la comunidad a una propuesta de expansión de la mina de oro Yanacocha en el Perú, en la que los patrocinadores

invirtieron poco en la participación comunitaria, costó un estimado de 1,690 millones de dólares en retrasos del proyecto.⁶

GESTIÓN DE RIESGOS

Además de brindar oportunidades, la participación comunitaria ayuda a los patrocinadores y a las comunidades a identificar, prevenir y mitigar impactos ambientales y sociales que pueden amenazar la viabilidad del proyecto. El daño a las comunidades puede llevar a protestas que bloquean o demoran las obras, y puede motivar a los gobiernos a alterar las licencias, los permisos y la fiscalización de los proyectos. Por ejemplo, en enero de 2005, la comunidad machiguenga en el Perú rechazó la audiencia pública de evaluación de impacto ambiental para el lote 56 del proyecto de gas natural licuado Camisea II de Peru LNG, lo cual retrasó el proyecto cuatro meses y el desembolso del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para ese proyecto 18 meses.⁷ En otros proyectos, las campañas de la sociedad civil local e internacional

han dañado la reputación de las empresas e instituciones financieras involucradas, lo cual ha afectado la cotización de las acciones y la implementación de proyectos similares.⁸ La participación comunitaria puede ser una manera eficaz para los patrocinadores de proyecto de identificar y mitigar estos riesgos y resolver los problemas cuando surgen.

El informe *Desarrollo sin conflictos: El argumento económico a favor del consentimiento comunitario* (2007) de WRI presenta ejemplos de cómo la participación comunitaria puede mejorar las utilidades mediante el evitamiento de costos y la reducción de riesgos (ver Cuadro 3).

MEJORAR LA REPUTACIÓN

Los gobiernos, los grupos de la sociedad civil y las comunidades examinan cada vez más los impactos de los proyectos a través del lente de los derechos humanos. Mientras que los patrocinadores suelen evaluar los “impactos ambientales y sociales” de las propuestas de proyectos, las partes interesadas a menudo manifiestan preocupación ante la percepción de violaciones a los derechos humanos.

Incluso en los proyectos que se efectúan en países sin fuertes leyes de derechos humanos, la percepción pública de que la empresa ha violado derechos humanos puede dañar reputaciones, provocar retiros entre los accionistas, y conducir a juicios, sobre todo en el caso de empresas multinacionales que operan en países tanto desarrollados como en desarrollo. Entre los derechos relevantes están los derechos a la vida, al alimento, a la cultura, a la propiedad, a la salud y a la vivienda.

Al reconocer y comprometerse públicamente a respetar dichos derechos humanos, los patrocinadores de proyectos y las instituciones financieras pueden elevar su credibilidad a la vez que minimizan los riesgos. En la práctica, el respeto a los derechos exige a los patrocinadores tomar varias medidas como la evaluación de riesgos, la sensibilización de los empleados respecto a los derechos humanos, y la incorporación de estos derechos a los sistemas de gestión.⁹ La participación comunitaria es una parte importante de estas medidas, y puede mejorar la calidad de la evaluación de riesgos, incrementar la comprensión de las condiciones locales y prevenir conflictos. Varios proyectos de gran envergadura han demostrado los impactos adversos que pueden producirse cuando los patrocinadores no forjan fuertes relaciones con las comunidades impactadas o no se relacionan plenamente con las comunidades en la gestión de los riesgos.

■ En Ghana, una mina de oro desplazó a más de 9,000 personas, mayormente pequeños agricultores, lo cual

Cuadro 3. Mejores utilidades: Los riesgos de proyectos mitigados por la participación comunitaria¹

El informe *Desarrollo sin conflictos: El argumento económico a favor del consentimiento comunitario* (2007) del WRI describe los tipos de riesgo que pueden surgir en proyectos de la industria extractiva y de infraestructura, y los tipos de relaciones eficaces con la comunidad que pueden ayudar a identificar, prevenir, mitigar y gestionar.

Riesgo de financiación: Es posible que las instituciones financieras y los inversionistas demoren su financiamiento, requieran mayores condiciones o decidan no participar.

Riesgo de construcción: Es posible que los patrocinadores no concluyan el proyecto a tiempo o con el presupuesto previsto.

Riesgo de operación: Es posible que los patrocinadores no accedan a los insumos necesarios, ni produzcan suficientes productos o vendan a precio suficiente, lo cual puede trastocar las operaciones.

Riesgo de reputación: El proyecto puede dañar la identidad de la marca de los patrocinadores o instituciones financieras, lo cual puede traducirse en una pérdida de valor en el mercado.

Riesgo crediticio corporativo: Los retrasos o interrupciones de un proyecto pueden reducir la rentabilidad y el valor de los activos de los patrocinadores, lo cual hace descender la cotización de las acciones de los patrocinadores y su calificación crediticia, y elevar el costo de los préstamos.

Riesgo por acciones del gobierno anfitrión: El gobierno anfitrión puede retirar los permisos y licencias, dar medidas de aplicación forzosa, imponer penalidades civiles o penales o endurecer los requerimientos a los patrocinadores.

Riesgo político en el país anfitrión: Las fuerzas políticas en el país anfitrión pueden amenazar el proyecto.

Notas

1. Ver Herz, La Viña y Sohn 2007.

produjo una inflación de los precios locales de los alimentos.¹⁰

- En un proyecto de gasoducto en Perú, los patrocinadores construyeron varios campamentos para trabajadores, lo cual incrementó los niveles de prostitución, enfermedad y alcoholismo en las comunidades indígenas vecinas.¹¹
- En Bangladesh, fuerzas paramilitares dispararon contra una multitud de 50,000 personas que protestaba contra un proyecto carbonífero de envergadura, matando a tres personas e hiriendo a cientos.¹²

El público y los accionistas toleran cada vez menos tales abusos, una visión que se refleja en iniciativas e instituciones internacionales. En abril de 2008, John Ruggie, Representante Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, declaró respecto al tema de derechos humanos y empresas transnacionales

que las empresas tenían la “responsabilidad de respetar” los derechos humanos, especialmente aquellos contemplados en las leyes internacionales de derechos humanos y en los convenios centrales de la Organización Internacional del Trabajo.¹³ El Pacto Mundial de Naciones Unidas, una iniciativa voluntaria de más de 4,000 participantes corporativos, plantea que las “[l]as empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional”.¹⁴

Está creciendo la presión para que los patrocinadores vuelvan más tangibles sus compromisos con los derechos humanos que están sobre papel. La participación comunitaria ayuda a los patrocinadores a llevar adelante actividades sobre el terreno que sean consistentes con los derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional, y a evitar ser cómplices del Estado en la violación de derechos humanos.¹⁵



©JIMMY A. DOMINGO



© JIMMY A. DOMINGO

Revisión de las prácticas de la participación comunitaria

Esta sección analiza los principales enfoques hacia la participación comunitaria, como las iniciativas de la industria, las políticas y guías de las instituciones financieras y las leyes de los gobiernos sede.

La Tabla 1 pone de relieve las áreas comunes y las brechas clave en la orientación ofrecida a los patrocinadores. (No evalúa cómo los patrocinadores implementan dicha orientación.) Se evalúa las iniciativas teniendo como referencia los siete principios para una participación comunitaria eficaz desarrollados por el WRI.

ENFOQUES DE LA INDUSTRIA

Las empresas de la industria extractiva y las de infraestructura colaboran cada vez más en los esfuerzos dirigidos a gestionar los riesgos ambientales y sociales.

Entre los tres esfuerzos más prominentes de múltiples partes interesadas está el Proceso Kimberly, que certifica embarques de diamantes en bruto como libres de conflicto; los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que brindan

orientación respecto al uso apropiado de las fuerzas de seguridad pública y privada;¹⁶ y la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas, que promueve mayor transparencia y rendición de cuentas en las actividades extractivas.¹⁷

En paralelo, las asociaciones de la industria también han desarrollado políticas y orientaciones para que sus miembros promuevan relaciones más significativas con la comunidad.

- **El Consejo Internacional sobre Minería y Metales (ICMM, por su sigla en inglés)**, organismo liderado por directores ejecutivos de la industria, exige a sus miembros corporativos que se comprometan a “implementar con [...] [las] partes interesadas mecanismos de información, comunicación y participación que sean efectivos, transparentes y verificables independientemente.” En particular, los miembros deben “suministrar información oportuna, precisa y relevante,” y emplear “procesos públicos de consulta”.¹⁸ El ICMM también desarrolló una declaración de posición sobre “Minería y Pueblos Indígenas”, que es vinculante para sus miembros.¹⁹

Tabla 1. RESEÑA DE ENFOQUES SELECCIONADOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

	#1: PREPARAR A LAS COMUNIDADES ANTES DE ENTABLAR RELACIONES CON ELLAS	#2: DETERMINAR QUÉ NIVEL DE RELACIONES ES NECESARIO	#3: INTEGRAR LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN CADA FASE DEL CICLO DEL PROYECTO	#4: INCLUIR A LAS PARTES INTERESADAS TRADICIONALMENTE EXCLUIDAS	#5: OBTENER EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO	#6: RESOLVER LAS QUEJAS DE LA COMUNIDAD MEDIANTE EL DIÁLOGO	#7: PROMOVER EL MONITOREO PARTICIPATIVO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES LOCALES
Iniciativas de la industria							
Declaración de posición del ICMM sobre los pueblos indígenas ¹	❖	0	❖	❖❖	0	❖	0
Kit de herramientas de desarrollo comunitario del ICMM ²	❖❖	❖❖	❖❖❖	❖❖	0	❖❖❖	0
Documento de orientación sobre inversión social sostenible de IPIECA ³	❖❖	0	❖❖	❖	0	❖	❖
Políticas y orientación de las instituciones financieras							
Normas de desempeño de la CDFI /Principios de Ecuador ⁴	0	❖❖	❖	❖❖❖	0	❖	0
Manual de relaciones con la comunidad y otros actores sociales de la CFI ⁵	❖❖❖	❖❖	❖❖❖	❖❖	0	❖❖	❖❖
Políticas de salvaguardia del Banco Mundial ⁶	0	0	❖	❖❖	0	❖	❖
Leyes del gobierno sede							
Las leyes de minería y de pueblos indígenas de Filipinas ⁷	0	❖❖	0	❖❖	❖❖❖	❖❖❖	❖❖❖

LA METODOLOGÍA DE LA FICHA DE EVALUACIÓN (SCORECARD)

0	= No hay mención del principio.
❖	= Menciona el principio, pero no brinda orientación sobre cómo implementarlo (con inclusión de las herramientas, las metodologías y el momento oportuno para la implementación)
❖❖	= Brinda orientación para algunos, pero no todos los aspectos del principio (como está identificado en la Sección III de este informe).
❖❖❖	= Brinda orientación para todos los aspectos del principio.

NOTAS

- Declaración de posición del ICMM sobre los pueblos indígenas (ICMM Position Statement on Indigenous People):** Esta política se aplica solo a los proyectos de minería y minerales que afectan a los pueblos indígenas. El ICMM publicará una guía correspondiente a buenas prácticas sobre pueblos indígenas en 2009. 1: párr. 4 reconoce la importancia de que el personal de la empresa comprenda las culturas, valores y aspiraciones de los indígenas; y que los pueblos indígenas comprendan los principios, objetivos, operaciones y prácticas de la empresa. 2: No hay mención. 3: Párr. 3 exige la participación comunitaria a lo largo de todo el ciclo del proyecto, y que empiecen previamente a la exploración sustantiva del terreno. 4: Brinda un marco para los proyectos que afectan a los pueblos indígenas, pero no aborda otros grupos vulnerables. 5: No hay mención. 6: Párr. 8 exige a los miembros que apoyen los marcos para la facilitación, mediación y resolución de disputas. 7: No hay mención.
- Kit de herramientas de desarrollo comunitario del ICMM:** Este documento se aplica solo a proyectos de minería y minerales. El ICMM publicará las herramientas actualizadas en 2009. 1: Se proporcionan varias herramientas, como mapas de la comunidad y análisis institucionales, para capacitar a los patrocinadores y comprender las dinámicas de la comunidad. Discute la planificación participativa, pero no vincula esta herramienta con la preparación de las comunidades para el proceso de relación. 2: Discute cómo utilizar una matriz de consulta, y distingue entre asociación, participación, investigación e información. No brinda ningún consejo sobre cómo elegir el enfoque apropiado. No hay mención de la negociación como opción. 3: Un gráfico en las pp. 11 y 12 demuestra cómo el desarrollo de la comunidad encaja en cada fase del proyecto. 4: Discute cómo abordar cuestiones de género empleando un calendario de género diario y otro estacional. No discute cómo incluir otros grupos tradicionalmente excluidos. 5: No hay mención. 6: Se presentan opciones de gestión de conflictos, como los mecanismos de reclamación, el arbitraje, los tribunales, la mediación y los paneles de asesores independientes. La mayoría de las recomendaciones comprende un componente de diálogo. 7: No hay mención.

NOTES (a continuación)

3. Documento de orientación sobre inversión social sostenible de IPIECA: Este documento se aplica solo a programas de inversión social de patrocinadores, y no a la participación comunitaria relacionada con impactos y compensación. 1: Discute cómo capacitar a las autoridades locales (p. 14) y utiliza a las contrapartes locales para capacitar a los patrocinadores (p. 27). Menciona la necesidad de sentar bases para el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad, pero no aporta orientaciones sobre cómo hacerlo (p.13). 2: El documento recomienda usar enfoques participativos, pero no distingue diferentes niveles de participación de la comunidad. 3: Recomienda que los programas de inversión social empiecen cuando se diseña el proyecto de negocios y “bastante antes de la llegada de los camiones de la empresa” (p. 16). El documento también reconoce la necesidad de alinear la inversión social con el horizonte temporal del ciclo del proyecto (p. 22). Se presenta un enfoque de cuatro fases, pero solo se aplica a la inversión social (p.32). IPIECA no parece aportar orientación similar para otras formas de participación comunitaria. 4: Reconoce que el mero hecho de prestar atención a las “comunidades anfitrionas o más afectadas” puede crear tensión y conflictos entre las partes interesadas (p. 13). 5: No hay mención. 6: Menciona la necesidad de mecanismos de reclamación para los programas de inversión social (p. 40). 7: No hay mención.
4. Normas de desempeño de la CFI: Estas políticas se aplican solo a las inversiones de la CFI, pero han sido adoptadas como guía por otras instituciones financieras. 1: No hay mención. 2: Llama la atención hacia el valor de la negociación para los reasentamientos involuntarios (Norma 5: párr. 3). Exige negociaciones de buena fe con las poblaciones indígenas, pero no especifica las cuestiones a ser negociadas (Norma 7: párr. 13). No distingue entre informar y consultar. 3: Menciona cómo la relación con la comunidad es un proceso continuo, que debería comenzar temprano en el proceso de evaluación ambiental y social, y realizarse de forma continuada (Norma 1: párr. 21). 4: Como parte de la evaluación social y ambiental, exige a los clientes identificar a los grupos en desventaja y vulnerables, basados en la raza, color, sexo, idioma, religión y otras condiciones (Norma 1: párr. 12). La norma 7 también se centra en los pueblos indígenas. 5: No hay mención, pero la “relación del cliente [de la IFC] con la comunidad implica la consulta libre, previa e informada y permite la participación con conocimiento de causa de las comunidades afectadas, lo cual conduce a un apoyo amplio al proyecto dentro de las comunidades afectadas” (Política de sostenibilidad, párr. 20). 6: Pide el uso de mecanismos de reclamación, pero no basa el mecanismo en el diálogo (Norma 1: párr. 23). 7: No hay mención.
5. Relaciones con la comunidad y otros actores sociales, Manual de la CFI: Este manual se aplica a grandes rasgos a una amplia variedad de proyectos. 1: Recomienda que los patrocinadores trabajen con contrapartes locales (p. 24). Discute las maneras de verificar la representatividad de los actores sociales o partes interesadas y líderes (p.20). Recomienda que el diseño de la divulgación de información apoye las consultas y que se deje el tiempo adecuado para revisar esta información (p.29). Recomienda “consultas previas” con los pueblos indígenas (p.48). No brinda orientación explícita sobre capacitación de comunidades no indígenas antes de empezar el proceso de relación con ellas. 2: Incluye principios para las consultas (pp. 34-41). Discute el concepto de “participación informada” de la CFI (p.44). Recomienda cuándo utilizar negociaciones y asociaciones (p. 63). No distingue entre “informar” y “consultar”. 3: Incluye un análisis detallado de las relaciones con las partes interesadas en cada fase del proyecto. 4: Incluye orientación sobre relaciones con los pueblos indígenas (pp. 47-55) y aborda cuestiones de género (pp. 56-61). Recomienda la recopilación de datos sobre los grupos vulnerables (p.19). No brinda orientación sobre cómo identificar otros tipos de grupos tradicionalmente excluidos. 5: No hay mención. 6: Incluye una sección sobre gestión de reclamaciones, pero no incluye al diálogo como componente clave de este proceso (p.69). 7: Proporciona ejemplos de seguimiento participativo, pero no brinda orientación sobre los desafíos en el establecimiento de un sistema de seguimiento (p. 79). [N del T: los números de página corresponden a la versión en inglés]
6. Políticas Operacionales del Banco Mundial: Estas políticas se aplican a los proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial. 1: No hay mención. 2: No hay mención. 3: La Política Operacional (OP, por su sigla en inglés) 4.01 sobre Evaluación Ambiental menciona que las consultas deben empezar lo más temprano posible, ocurrir por lo menos dos veces durante la evaluación ambiental para proyectos de la Categoría A y al menos una vez para proyectos de la Categoría B, y debería continuar a lo largo de todo el proyecto (párr. 14). OP 4.10 sobre pueblos indígenas exige la relación “en cada etapa de la preparación e implementación del proyecto” (párr. 10(c)). 4: OP 4.10 se centra en los pueblos indígenas y menciona en efecto una consideración especial para grupos vulnerables como las mujeres y los(as) jóvenes indígenas. OP 4.12 sobre reasentamiento involuntario exige que se preste particular atención a los grupos vulnerables (párr. 8). Las políticas operacionales no abordan por lo demás a las partes interesadas tradicionalmente excluidas. 5: No hay mención, pero el Banco Mundial exige a los prestatarios que emprendan una “consulta libre, previa e informada [que] dé por resultado el apoyo amplio de la comunidad”. OP 4.10: párr. 1. 6: OP 4.12 sobre reasentamiento involuntario menciona la necesidad de mecanismos de relaciones apropiados (párr. 13a). 7: OP 4.12 exige que las comunidades tengan oportunidades para participar en el seguimiento del reasentamiento (párr. 13a), pero por lo demás el seguimiento participativo no es abiertamente promovido en los proyectos que no preven reasentamientos involuntarios.
7. Las leyes de minería y de pueblos indígenas de Filipinas: Esta revisión se centra en la letra de la ley, y no en si ésta ha sido plenamente implementada. Entre las leyes relevantes están las Normas y Regulaciones de Implementación de la Ley Revisada de la República No. 7942, conocida como la “Ley de Minería de 1995 de Filipinas”; la Ley sobre Derechos de las Poblaciones Indígenas de Filipinas de 1997, Ley de la República No. 8371 (Ley de Poblaciones Indígenas). 1: No hay mención. 2: Tanto la ley de minería como la de poblaciones indígenas exigen CLPI en ciertas circunstancias. 3: No hay mención. 4: La Ley de Poblaciones Indígenas crea derechos y protecciones para los pueblos indígenas, pero no protege de otra forma a las partes interesadas tradicionalmente excluidas durante el desarrollo del proyecto. 5: Tanto la Ley de Minería (párr. 16) como la Ley de Poblaciones Indígenas (párrs. 58 y 59) exigen CLPI. 6: La Ley de Minería establece equipos regionales de investigación y evaluación (párr. 198-199) para evaluar las quejas por daños, como también un panel de árbitros para resolver quejas (párr. 201). 7: La Ley de Minería exige un Equipo Multipartito de Seguimiento, que incluye representantes de las comunidades afectadas (párr. 185).

■ En 2005, el ICMM, el Banco Mundial y el Programa de Asistencia para la Gestión del Sector Energía publicó *Community Development Toolkit [Kit de herramientas de desarrollo comunitario]*, que cubre las fases de evaluación, planeamiento, gestión, y supervisión y evaluación del

desarrollo comunitario, como también las relaciones con las partes interesadas.²⁰ En 2009, ICMM va a publicar el *Kit de herramientas* actualizado, como también una orientación de buenas prácticas sobre pueblos indígenas y mecanismos de queja.

- La Asociación Internacional de la Industria Petrolera para la Conservación Ambiental (IPIECA, por su sigla en inglés), que representa tanto al *upstream* como al *downstream* de la industria petrolera y el gas sobre cuestiones ambientales y sociales globales clave, ha publicado varios manuales de herramientas de participación comunitaria, entre ellas: *Guide to Successful, Sustainable Social Investment for the Oil & Gas Industry* (2008), *Guide to Operating in Areas of Conflict for the Oil & Gas Industry* (2008) y *Human Rights and Ethics in the Oil and Gas Industry* (2008).²¹

ENFOQUES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

- La Corporación Financiera Internacional (CFI), el brazo financiero del Grupo del Banco Mundial para el sector privado, ha liderado el establecimiento de normas de participación comunitaria para los financiadores de proyectos internacionales en mercados emergentes. En 2006, la CFI adoptó un conjunto de normas de desempeño que se ha convertido en el marco más ampliamente aceptado para la gestión de riesgos sociales y ambientales en los mercados emergentes.²² Las normas se aplican directamente a los clientes de la CFI, pero varias agencias de crédito de exportación e instituciones financieras que adhieren a los Principios de Ecuador (discutidos más abajo) también las incorporaron voluntariamente a sus operaciones.
- En 2007, la CFI publicó también el manual *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets*, [*Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes* (trad. oficial)], diseñado como guía para los clientes de la CFI y otras empresas, en el que se formula estrategias de participación comunitaria.
- Los Principios de Ecuador son orientaciones voluntarias que requieren la observancia de las normas de desempeño de la CFI. Más de sesenta de las instituciones financieras privadas más grandes del mundo, como también algunas agencias de crédito para la exportación, aplican dichos Principios a sus actividades financieras para proyectos en mercados emergentes. Se aconseja a las instituciones participantes que apliquen las normas de desempeño de la CFI a todas las transacciones financieras para proyectos que exceden los 10 millones de dólares y a sus actividades de asesoría. En 2007, el 71 por ciento de toda la deuda financiera de proyectos en los mercados emergentes estuvo sujeta a los Principios de Ecuador.²³

- El Banco Mundial,* la rama de financiación pública del Grupo del Banco Mundial, requiere que todos los proyectos de alto riesgo de la Categoría A y B que financian recurran a la participación comunitaria a lo largo de todo el proceso.** En particular, el Banco exige a los prestatarios que se relacionen con las comunidades como parte de sus políticas de pueblos indígenas, evaluación ambiental, y reasentamiento involuntario.²⁴

ENFOQUES DE LOS GOBIERNOS SEDE

Las leyes locales sobre participación comunitaria varían ampliamente. Algunos países tienen leyes robustas de participación comunitaria y las aplican con eficacia. Otros tienen leyes fuertes sobre el papel pero ineficazmente aplicadas, y otros no han incorporado la participación comunitaria a sus leyes. Las leyes relevantes para el diseño y la implementación de una estrategia de participación comunitaria de los patrocinadores incluyen:²⁵

- La evaluación de impacto ambiental, la aceptabilidad social y las leyes de protección ambiental.
- Evaluaciones estratégicas ambientales de sectores o regiones.
- Leyes de propiedad, procedimientos de dominio eminente, y titulación de tierras, incluido si el gobierno reconoce los derechos de propiedad comunitaria.
- Leyes que protegen a las comunidades indígenas, incluidas aquellas que requieren el consentimiento libre, previo e informado para los proyectos.
- Leyes que requieren que los patrocinadores compartan los ingresos del proyecto con los gobiernos locales y las comunidades impactadas.
- Leyes laborales y de protección de denunciantes, que pueden aplicarse si los patrocinadores contratan miembros de las comunidades locales.

* “Banco Mundial” es la denominación adoptada para designar al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y a la Asociación Internacional de Fomento, las ramas financieras del sector público del Grupo del Banco Mundial.

** El Grupo del Banco Mundial, los Principios Ecuatoriales y otras instituciones financieras clasifican los proyectos según el grado de impactos ambientales y sociales posibles. Si bien las normas exactas varían, los proyectos de la Categoría A tienden a presentar el más alto riesgo de impactos adversos significativos, los proyectos de la Categoría B tienen menos riesgo de impactos adversos que los proyectos de la Categoría A, y los proyectos de la Categoría C tienen riesgos mínimos o no ambientales.

- Leyes que gestionan áreas protegidas para la conservación, que pueden estipular la gestión comunitaria de los recursos naturales.
- Leyes de libertad de información, que pueden permitir el acceso público a ciertos documentos del proyecto.
- Leyes de inversión extranjera, que pueden estipular si las leyes nacionales son vinculantes para una compañía multinacional.

Los gobiernos sede a menudo actúan como patrocinadores de proyectos o desempeñan un papel activo en las actividades de participación comunitaria de la empresa patrocinadora. En virtud de esto, los funcionarios de gobierno pueden servir como fuente importante de información local, llevar a cabo consultas durante las evaluaciones de impacto ambiental y social y otorgar licencias y permisos. A menudo los patrocinadores dependen de los funcionarios de gobierno local para facilitar la comunicación con las comunidades.

Sin embargo, los patrocinadores corporativos que se apoyan en funcionarios de gobierno como únicos representantes de las comunidades pueden enfrentar riesgos. Algunos funcionarios pueden carecer de la capacidad para comprender y comunicar los impactos del proyecto. Otros pueden ser pasibles de soborno, corrupción y conflictos de interés. Otros pueden no hablar en representación de los intereses de grupos minoritarios y otras partes interesadas. Si los patrocinadores buscan el acceso directo a los líderes tradicionales, a diversos grupos de interés y a otros potencialmente impactados por el proyecto, pueden reducir estos riesgos.



© JIMMY A. DOMINGO

Principios para una participación comunitaria eficaz

A partir de una revisión de la literatura y de proyectos de la industria extractiva y de infraestructura de gran envergadura, esta sección presenta siete principios desarrollados por el WRI para abordar desafíos comunes que surgen durante la participación comunitaria. Estos principios pueden servir de marco para los patrocinadores, instituciones financieras y asociaciones de la industria a fin de evaluar si sus políticas y herramientas promueven eficazmente las buenas prácticas de participación comunitaria y de avanzar hacia una implementación eficaz de medidas de relación con la comunidad. Las organizaciones de ciudadanos que apoyan a las comunidades impactadas por proyectos de la industria extractiva y de infraestructura pueden también usar estos principios como una manera de comprender mejor las complejidades del proceso de participación comunitaria e interactuar con los patrocinadores de una manera informada.

PRINCIPIOS DEL WRI PARA UNA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EFICAZ

- (1) Preparar a las comunidades antes de entablar relaciones con ellas.
- (2) Determinar qué nivel de participación es necesario.
- (3) Integrar la participación comunitaria en cada fase del ciclo del proyecto.
- (4) Incluir a las partes interesadas tradicionalmente excluidas.
- (5) Obtener el consentimiento libre, previo e informado.
- (6) Resolver las quejas de la comunidad a través del diálogo.
- (7) Promover el monitoreo participativo por parte de las comunidades locales.

PRINCIPIO 1: PREPARAR A LAS COMUNIDADES ANTES DE ENTABLAR RELACIONES CON ELAS

El desafío

Durante el diseño del proyecto, el patrocinador puede pedir a las comunidades que tomen decisiones que afectarán su futuro, pero las comunidades pueden no comprender las implicaciones plenas del proyecto hasta después de que las obras empiecen. Algunos miembros de la comunidad podrían considerar al proyecto propuesto como una oportunidad para que la comunidad obtenga beneficios de desarrollo, mientras que otros pueden oponerse al proyecto por los posibles impactos ambientales y sociales. Los patrocinadores pueden reconocer la importancia de respetar las estructuras de toma de decisiones locales, como los consejos de ancianos, pero estas estructuras pueden contradecir las normas internacionales que promueven la inclusión de las mujeres y los grupos minoritarios.

Beneficios

Antes de iniciar relaciones formales sobre cuestiones sustantivas como la gestión de impactos, los montos de compensación y los programas de beneficio, los patrocinadores de proyectos cada vez más preparan a las comunidades y a sus propios empleados para el proceso. La preparación puede tomar un tiempo considerable, pero también puede prevenir demoras y problemas posteriores imprevistos en el ciclo del proyecto. Al preparar a las comunidades para las relaciones, los patrocinadores pueden mejorar la eficiencia del proceso, y probablemente recibirán más insumos informados provenientes de las comunidades.

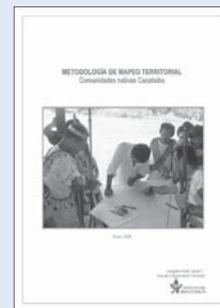
Enfoques

Dar acceso a la información. Aunque es probable que una comunidad cuente con su propia estructura de toma de decisiones, los encargados de tomar decisiones en esa comunidad pueden no tener experiencia en sopesar los costos y beneficios de un proyecto, y podrían requerir tiempo para prepararse antes de empezar el proceso de relaciones formales. Los patrocinadores o gobiernos sede pueden apoyar los preparativos de la comunidad a través de:

- **Capacitación de los representantes de la comunidad** sobre procesos involucrados en la participación comunitaria, evaluación de impactos ambientales y sociales, y el desarrollo de proyectos.
- **Visitas de sitio** de los representantes de la comunidad a proyectos similares.

Cuadro 4. Estudio de caso: El mapeo participativo para identificar el uso de los recursos de la comunidad

El mapeo participativo es un importante método para comprender cómo las comunidades dependen de la tierra y los recursos naturales. Por ejemplo, la ONG Instituto del Bien Común (IBC) elabora mapas que indican el uso de tierras de las comunidades indígenas de la Amazonía peruana. Miembros de las comunidades, que representan diferentes edades, géneros y grupos sociales, indican en un mapa cómo emplean las tierras circundantes, para qué propósitos y en qué momentos del año. Las comunidades podrían depender de las tierras circundantes para cazar y pescar, para la agricultura, para recoger medicinas, para cementerios y otras actividades culturales o religiosas. En muchos casos, el trabajo del IBC ha revelado que diferentes segmentos de las comunidades dependen fuertemente de las tierras de diferentes maneras.¹ El mapeo participativo puede ayudar a los patrocinadores y a las comunidades a identificar riesgos e intereses en el proyecto.



Nota

1. Instituto del Bien Común 2008.

- **Mapeo participativo** para comprender cómo los grupos dentro de una comunidad pueden tener diferentes intereses en un proyecto (ver Cuadro 4).
- **Acceso a asesores jurídicos y técnicos**, independientes de los patrocinadores del proyecto, para guiar a las comunidades a través del proceso

De igual manera, los patrocinadores de proyectos y los gobiernos pueden carecer de habilidades especializadas y conocimientos sobre la localidad para entablar relaciones eficaces con las comunidades a lo largo de la vida de un proyecto. Los empleados y los funcionarios de gobierno involucrados en el desarrollo de un proyecto pueden beneficiarse al aprender sobre la cultura local, de manera que los encargados de tomar decisiones no dependan de supuestos inexactos sobre una comunidad. El trabajo con contrapartes locales, tales como grupos de la sociedad civil, también permite a las empresas comprender mejor las complejas dinámicas de la comunidad; salvar brechas técnicas, políticas y culturales; e identificar las oportunidades para entablar relaciones informadas.²⁶

Identificación de los tomadores de decisiones. Las comunidades a menudo tienen múltiples líderes, tales como políticos locales, servidores públicos, y líderes tradicionales y religiosos. Si un patrocinador de proyecto o un gobierno selecciona solo uno o dos de estos líderes para relacionarse, corre el riesgo de aislar a otros líderes y a sus bases de apoyo. De igual manera, si un patrocinador o

un líder de la comunidad delega nuevos poderes a alguien sin poder previo, existe el riesgo de cambiar la dinámica política de la comunidad. Para abordar estos riesgos, los patrocinadores pueden:²⁷

- **Hablar con múltiples personas en una comunidad** a la hora de identificar líderes y estructuras locales de toma de decisión.
- **Realizar un mapeo participativo** para identificar los diferentes intereses dentro de la comunidad (ver Cuadro 4).
- **Alentar a los líderes de la comunidad a que discutan problemáticas con las bases** antes de tomar decisiones que afecten el diseño del proyecto y los beneficios a la comunidad.

PRINCIPIO 2: DETERMINAR QUÉ NIVEL DE PARTICIPACIÓN ES NECESARIO

El desafío

Hay muchas maneras de que un patrocinador se relacione con las comunidades (ver Cuadro 5). Muchos patrocinadores eligen técnicas de acuerdo a las condiciones locales y obligaciones legales. Sin embargo a menudo hay dudas respecto a la renuncia al control de aspectos del diseño del proyecto, o una percepción de que las consultas o negociaciones son muy costosas o consumen demasiado tiempo. Como resultado,

algunos patrocinadores de proyectos han optado por solo “informar” a las comunidades locales las decisiones una vez que ya han sido tomadas, a través de resúmenes y campañas de información, en vez de involucrarse con las comunidades en el proceso efectivo de toma de decisiones.

Este enfoque miope reduce la aceptación por parte de la comunidad y puede conducir a problemas costosos tanto en términos financieros como de reputación. Las compañías más visionarias han ido más allá de la información hacia la consulta y luego negociación con las comunidades locales y sus representantes.

Beneficios

Elegir el nivel apropiado de relaciones puede conducir a tomas de decisiones más eficaces y a insumos significativos por parte de la comunidad en los puntos críticos del ciclo del proyecto. Si bien la comunicación unidireccional con las comunidades puede ser más barata y rápida en el corto plazo, los patrocinadores pueden beneficiarse de la comunicación bidireccional o de ida y vuelta de varias maneras, tales como:

- Mejor apoyo al proyecto en su conjunto por parte de la comunidad.
- Mejor identificación y gestión de riesgos ambientales y sociales para las comunidades locales.
- Beneficios identificados y programas de desarrollo social que se ajustan más a las aspiraciones de las comunidades.

Cuadro 5: Espectro de enfoques de participación comunitaria

Los patrocinadores han empleado un amplio espectro de estrategias de participación comunitaria, que varían en el grado en que los patrocinadores y las comunidades comparten el poder decisorio, como también en los resultados del proceso.¹ Un patrocinador podría emplear una o más de estas estrategias:

Notas

1. La información de este diagrama proviene de Mehta y Stankovitch 2000, en la figura 2 (en referencia a Guy Le Moigne *et al.*, eds., *A guide to the formulation of the water resources strategy*, Banco Mundial 1994). LeMoigne sugiere que los niveles de participación van de “conocer las decisiones” a “formar/estar de acuerdo con las decisiones”. Las técnicas correspondientes van de la “información pública” a la “toma de decisiones conjunta” y la “conciliación/mediación”. Ver también IFC 2007; Parker 2008, en 10; y Kvam 2008. Kvam sugiere que los niveles de relación con la comunidad incluye la difusión de información, la consulta, la participación y el empoderamiento.

PROCESO	→	RESULTADOS
NEGOCIAR	Bidireccional: Toma de decisiones conjunta sobre temas que impactan a la comunidad.	Acuerdo negociado o consentimiento libre, previo e informado.
↑		
CONSULTAR	Bidireccional: Los patrocinadores buscan insumos antes de tomar una decisión.	Los patrocinadores registran los insumos y demuestran a la comunidad cómo los insumos han sido incorporados a una decisión.
↑		
INFORMAR	Unidireccional: El patrocinador informa a la comunidad luego de haber tomar una decisión.	Comprensión mejorada del proyecto por parte de la comunidad.

Enfoques

Si se determina cuáles estrategias de participación comunitaria son más apropiadas en cada punto del ciclo del proyecto, es más probable que el proceso obtenga un resultado que satisfaga tanto a los patrocinadores como a las comunidades.

Informar. Muchos proyectos de la industria extractiva y de infraestructura tienen impactos potencialmente significativos sobre las comunidades locales. Si bien es necesario e importante brindar acceso a la información, el mero hecho de informar a las comunidades sin antes entablar un diálogo es rara vez una estrategia apropiada. En muchos casos los patrocinadores eligen informar a las comunidades *luego* de que la decisión ya ha sido tomada. Un ejemplo común es cuando un patrocinador le comunica a la comunidad que las obras empezarán cerca de la comunidad en una determinada fecha, sin buscar insumos sobre cómo minimizar los impactos de estas actividades.

Incluso si el proyecto deja poca huella física o ambiental en una comunidad circundante—por ejemplo, si el proyecto no construye nuevos caminos, ni explora nuevos recursos naturales, ni implica la construcción de nuevos servicios—sigue habiendo necesidad de prepararse para los impactos inesperados. Las comunidades podrían también percibir que cualquier beneficio recibido del proyecto sin haber entablado relaciones previas sería inapropiado. Como consecuencia, informar a las comunidades sin brindar la oportunidad de recibir insumos por parte de éstas para la toma de decisiones de un proyecto suele ser una estrategia de gestión de riesgos inútil. Una excepción es al inicio del proceso, cuando un patrocinador primero decide llevar a cabo un proyecto y necesita informar a las partes interesadas sobre las oportunidades venideras de participación comunitaria.

Consultar. Las consultas brindan a las comunidades oportunidades de entablar un diálogo bidireccional y aportar insumos antes de tomar decisiones. Hay tres diferencias clave entre informar y consultar a las comunidades:

- **Brindar acceso a la información antes de relacionarse con la comunidad.** En las consultas, la divulgación de información se da antes de cada actividad de participación comunitaria en la lengua local y de una manera culturalmente apropiada. Las comunidades tienen tiempo de digerir y discutir la información. Los patrocinadores del proyecto no solo brindan información sobre los beneficios del proyecto, sino también sobre los posibles daños, así como también sobre la implementación de sus compromisos a las comunidades locales. Los patrocinadores pueden

mejorar la calidad de la información al tomar en cuenta el nivel de instrucción, la complejidad del proyecto, y las experiencias previas de las comunidades con proyectos de desarrollo. También pueden ser valiosas las visitas de sitio de los representantes de la comunidad a proyectos similares.

- **Entablar la participación comunitaria antes de tomar decisiones.** En las consultas, los patrocinadores se relacionan con las comunidades antes de tomar cualquier decisión que pudiera afectarlas, como el emplazamiento del proyecto, la identificación del alcance de la evaluación del impacto ambiental y social, la gestión de los posibles impactos y la selección de los beneficios a la comunidad.

- **Responder a los insumos de la comunidad.** La participación comunitaria implica un proceso iterativo y requiere un compromiso por un plazo significativo por parte de las comunidades locales a lo largo de todo ciclo del proyecto. Como resultado, es importante que los patrocinadores demuestren a las comunidades que el proceso merece la pena mediante respuestas a sus inquietudes. En las consultas, los patrocinadores registran los insumos de la comunidad, y demuestran públicamente cómo el insumo ha influido en la toma de decisiones del proyecto o ha mejorado el diseño del proyecto.²⁸

Negociar. Cada vez más los patrocinadores van más allá de la consulta al negociar con las comunidades durante las fases de prefactibilidad y factibilidad. Según el manual de la CFI *Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes*: “La consulta tiende a ser un procedimiento de final abierto, cuyo objetivo consiste en intercambiar opiniones e información, mientras que la negociación tiene como objetivo alcanzar un acuerdo acerca de un tema o conjunto de temas específicos.”²⁹ Algunos patrocinadores y comunidades locales negocian un acuerdo único e integral que aborda todos los temas clave, como la identificación de los impactos ambientales y sociales,³⁰ los compromisos de mitigación de aquellos impactos por parte de los patrocinadores y los beneficios adicionales a la comunidad tales como oportunidades de empleo en el proyecto. Otros patrocinadores y comunidades locales negocian cuestiones específicas de interés clave, como la adquisición de tierras y los planes

de reasentamiento. Según la cuestión, las negociaciones se dan con individuos o comunidades enteras. Este último enfoque puede llevar a un “consentimiento libre, previo e informado” (discutido en el Principio 5).

La CFI recomienda que los patrocinadores negocien con las comunidades locales cuando: (1) se busca obtener derechos sobre la tierra y otros recursos, y (2) cuando las preocupaciones de los interesados representan riesgos considerables para las operaciones del proyecto o para la reputación de la empresa.³¹ En tales circunstancias, algunas comunidades y patrocinadores de proyecto prefieren primero acordar un “protocolo de negociación” para establecer las reglas del proceso.³²

PRINCIPIO 3: INTEGRAR LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN CADA FASE DEL CICLO DEL PROYECTO

El desafío

Los impactos ambientales y sociales dañinos, como también la oposición de la comunidad, pueden surgir en cualquier momento del proyecto. Los patrocinadores consideran a menudo que llevar a cabo una o más audiencias públicas durante el diseño del proyecto—lo que podría ser exigido por las leyes del gobierno sede—no es adecuado para establecer y mantener relaciones fuertes con las comunidades locales.

Beneficios

Los patrocinadores pueden establecer relaciones más fuertes con las comunidades si se relacionan con ellas durante cada una de las fases del ciclo del proyecto: prefactibilidad, factibilidad, obras, operaciones y abandono.³³ Esto ayuda a que los patrocinadores y comunidades estén mejor preparados y respondan a los cambios que ocurren a lo largo de la vida del proyecto, y eviten así la confrontación y los retrasos costosos.

Enfoques

Un proyecto empieza por lo general con la fase de prefactibilidad. En los sectores de la industria extractiva y de infraestructura, algunas de las actividades de esta fase pueden ser la identificación de las oportunidades del proyecto, la exploración de los recursos minerales y petroleros, y la expansión y rehabilitación de los proyectos existentes.³⁴ Antes de que empiece la exploración, los gobiernos suelen requerir a los patrocinadores la obtención de un permiso o concesión. En muchos casos, el gobierno determina cuáles sectores energéticos y de la industria extractiva serán promovidos durante un

proceso de planificación de desarrollo. Muchos gobiernos no exigen a los patrocinadores que se relacionan con las comunidades locales durante esta fase. Sin embargo, a menudo se decide allí detalles fundamentales para el proyecto, como la selección del emplazamiento. Las actividades de exploración pueden impactar en particular a las comunidades, y pueden requerir una estrategia de participación comunitaria diferenciada. Al establecer relaciones constructivas con la comunidad desde los inicios, los patrocinadores pueden evitar demoras costosas, rediseños caros e impactos dañinos más tarde en el ciclo.³⁵

Durante **la fase de factibilidad**, los patrocinadores planifican el proyecto. Por lo general, identifican y mitigan los posibles impactos ambientales y sociales mediante una “evaluación de impacto ambiental y social” que conduce a un “plan de gestión ambiental y social”.³⁶

- **Evaluación de impacto ambiental y social:** Un proceso para identificar los riesgos ambientales y sociales de un proyecto, sopesar opciones y desarrollar un plan de gestión ambiental y social con el objeto de prevenir o mitigar riesgos.
- **Plan de gestión ambiental y social** (también denominado “plan de acción”): El resultado del proceso de evaluación de impacto, que expone el plan de gestión de riesgos ambientales y sociales del proyecto.

La evaluación de impacto puede ser una herramienta de toma de decisiones valiosa que ayuda a asegurar que el proyecto solo avance si es compatible con las condiciones locales. Al involucrar a las comunidades locales en el proceso de evaluación de impacto y otros aspectos del diseño del proyecto, los patrocinadores pueden reunir la información necesaria para identificar, prevenir y mitigar riesgos.

Durante **la fase de construcción*** o fase de obras, pueden surgir cuestiones imprevistas, sin importar cuál ha sido la calidad de las relaciones previas con la comunidad, a medida que las comunidades locales empiezan a experimentar cambios rápidos en sus vidas. Estos impactos pueden producir la oposición de las comunidades, a menos que los patrocinadores hayan desarrollado maneras de resolver problemas a través del diálogo con las mismas. Debido a que por lo general las obras avanzan con plazos ajustados es importante, a fin de prevenir retrasos, que

* En este informe, esta fase incluye las obras de infraestructura y servicios, pero también actividades preparatorias tales como la adquisición de tierras, el reasentamiento, y el despeje de bosques. En algunos proyectos, ciertas actividades tales como la adquisición de tierras y el reasentamiento pueden empezar durante la fase de prefactibilidad o factibilidad, o continuar en la fase de operaciones.

Cuadro 7. Oportunidades para recoger insumos de la comunidad durante el diseño del proyecto¹

Gestión de impactos ambientales y sociales

- Evaluación de impacto ambiental y social
- Diseño del plan de gestión ambiental y social
- Adquisición de tierras y derecho de acceso a tierras
- Diseño de una respuesta de emergencia y planes de prevención
- Diseño de protocolos para el respeto al patrimonio cultural, santuarios y biodiversidad local
- Diseño de estrategias de gestión de influjos

Suministro de beneficios y compensación para las comunidades

- Determinación de la compensación por reasentamiento y pérdida de activos
- El empleo de miembros de la comunidad local
- Determinación de los beneficios financieros y de activos a ser suministrados a las comunidades locales
- Diseño de programas sociales, económicos y de desarrollo que ser brindados a las comunidades locales

Seguimiento e implementación de los compromisos

- Creación de un mecanismo de seguimiento participativo
- Diseño de un mecanismo de quejas a nivel de proyecto

Nota

1. La información de esta tabla proviene en parte de Sosa y Keenan 2001; Martin 2007; y Mehta y Stankovitch 2000.

el patrocinador establezca una fuerte relación con las comunidades locales antes de que esta fase empiece. Además los patrocinadores deben mantener una fuerte supervisión de los contratistas para asegurar que éstos cumplan los compromisos de participación comunitaria de los patrocinadores.

Durante la fase de operaciones, las comunidades locales pueden no experimentar el mismo ritmo de cambios que durante la fase de construcción, pero aún así pueden surgir problemas. Los patrocinadores son responsables de tomar medidas para prevenir la contaminación y los accidentes de acuerdo a los planes de gestión ambiental y social desarrollados durante fases más tempranas. Un sistema de seguimiento puede ayudar a los patrocinadores a implementar los compromisos en marcha con las comunidades locales.

Durante la fase de abandono, a medida que el proyecto va llegando a su fin, las comunidades locales pueden enfrentar la pérdida de empleo, la finalización de servicios comunitarios brindados por el proyecto, y riesgos de salud debido a la eliminación inapropiada de materiales. Aunque los patrocinadores suelen anticipar y mitigar

Cuadro 8. Un campo potencialmente minado: La gestión de los legados de anteriores patrocinadores del proyecto¹

Los patrocinadores del proyecto suelen cambiar a lo largo de la vida del mismo. En la industria extractiva, en particular, una empresa menor suele realizar la exploración y luego vender el proyecto a una empresa más grande. Cada vez más los tribunales responsabilizan a los patrocinadores de los legados de los proyectos que ellos controlan. En 2008, por ejemplo, un tribunal de Ghana dictaminó que la compañía minera AngloGold Ashanti (AGA) debía pagar más de 900.000 dólares a las comunidades desalojadas por la mina Iduaprien, aun cuando este desalojo se llevó a cabo antes de que AGA fuera la propietaria.²

Las comunidades locales pueden desconocer la diferencia entre los diversos propietarios, o entre un contratista y el patrocinador. Como resultado, los nuevos patrocinadores pueden entrar a los proyectos existentes enfrentando de partida la desconfianza de las comunidades locales. El patrocinador puede reconstruir la confianza de la comunidad en el proyecto abordando estos problemas heredados.

Notas

1. Comunicación con Ute Hausmann, FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN), 16 de setiembre de 2008.
2. Jerry Mehsah-Pah. *Demolished Ghanaian Village Wins Court Decision*. 11 de enero de 2008. Washington, DC: Oxfam América

esos problemas durante el diseño del proyecto, las partes interesadas cambiarán de manera inevitable durante los años en que el proyecto está operando. La confianza total en viejos planes de abandono pueden no ser suficiente, y la participación comunitaria puede ser necesaria para actualizar el plan.

PRINCIPIO 4: INCLUIR A LAS PARTES INTERESADAS TRADICIONALMENTE EXCLUIDAS

El desafío

Los proyectos de la industria extractiva y de infraestructura pueden influir en el equilibrio de poder en una comunidad. Las élites políticas locales pueden también intentar influir en el diseño del proyecto. A menudo los grupos excluidos de las relaciones del proyecto con la comunidad son aquellos tradicionalmente marginados en la política de la comunidad, la localidad y el país, como las mujeres, los grupos étnicos y los nómades.

Incluso cuando el patrocinador cumple plenamente las leyes del gobierno anfitrión, el proyecto puede aún tener impactos adversos sobre las comunidades locales, en especial sobre los grupos tradicionalmente marginados. Por ejemplo, el Consejo Internacional de Minería y Metales

tiene una Declaración de Posición sobre Pueblos Indígenas (discutida en la Sección II), que reconoce que “[e]n algunos casos, las oportunidades mineras—aun cuando acatan las leyes nacionales pertinentes—han contribuido a la erosión de la cultura de los pueblos indígenas, a la restricción del acceso a algunas partes de su territorio, a preocupaciones ambientales y de salud, y a impactos adversos sobre los medios de vida tradicionales”.³⁷

La relación con la comunidad es una estrategia eficaz de gestión de riesgos solo en cuanto puede identificar y abordar las preocupaciones de los diferentes grupos de interés. Los patrocinadores pueden ser presionados a consultar solo con la élite política local, pero esto arriesga la creación de oposición de los grupos impactados que no tienen voz en el proceso. Por ejemplo, durante la reciente construcción de un proyecto hidroeléctrico en Himachal Pradesh, India, una comunidad alegó que el patrocinador aportaba información solo a algunos de sus miembros de la comunidad, dispersaba rumores sobre aquellos que se oponían al proyecto, e incentivaba las divisiones en la comunidad.³⁸

Beneficios

En el sentido contrario, un patrocinador tiene la oportunidad de aportar beneficios a los grupos marginados—como trabajo, educación y apoyo al patrimonio cultural—, a los cuales éstos no tendrían acceso de otra forma.³⁹ Esto puede aportar beneficios de reputación a la vez que ayuda a las comunidades a adaptarse al proyecto.

Enfoques

Muchos patrocinadores hacen esfuerzos por identificar y relacionarse con todas las partes interesadas, e idealmente piden a los contratistas locales y a los funcionarios de gobierno hacerlo igualmente. A la hora de planificar una estrategia de participación comunitaria, los patrocinadores emplean varias herramientas para identificar a las partes interesadas tradicionalmente excluidas.

La identificación de los grupos marginados dentro de una comunidad. Para seguir buenas prácticas a la hora de identificar a las comunidades impactadas en el inicio de un proyecto, los patrocinadores deben entablar un proceso de evaluación social que identifique agrupaciones según el género, la edad, el grupo étnico u otro tipo de agrupación social dentro de cada comunidad. Cada grupo identificado puede tener diferentes intereses en el proyecto. Para promover relaciones más inclusivas con los grupos marginados, los patrocinadores de proyectos pueden:⁴⁰

- **Evaluar las instituciones locales y la dinámica política** en cada comunidad potencialmente impactada, para



© JUDY PASIMIO

identificar grupos que no tienen una voz fuerte en las decisiones políticas.

- **Usar el mapeo participativo** para identificar cómo los diferentes grupos dependen de diferente manera de los recursos de la comunidad.
- **Realizar reuniones diferenciadas** con distintos grupos para crear un espacio en el que las personas marginadas se sientan cómodas de hablar sobre el proyecto.
- **Descomponer los datos ambientales y sociales** a un nivel que refleje el estatus de los diferentes grupos de interés, de manera que los patrocinadores puedan medir los impactos en los diferentes grupos.

La identificación de las partes interesadas fuera de la vecindad inmediata de un proyecto. Algunas empresas solo se relacionan con comunidades locales aledañas al proyecto. Si bien esta puede ser una manera eficaz de identificar a las partes interesadas, también puede excluir a partes interesadas clave y a los impactos acumulativos derivados de tener múltiples proyectos dentro de una sola área. La oposición a un proyecto surge a menudo de comunidades que viven río abajo, y de comunidades que pierden acceso a mercados o recursos comunes como pesquerías, pastizales y bosques.⁴¹ Una “revisión de los servicios del ecosistema” permite a los patrocinadores identificar de qué manera las partes interesadas tanto de las inmediaciones como de más lejos dependen de ecosistemas que pueden ser impactados (ver Cuadro 9). El mapeo participativo es otra herramienta útil que permite a los patrocinadores comprender mejor cómo la cultura, la salud y los medios de vida de las comunidades dependen de las tierras, incluso de aquellas que podrían estar fuera de los límites de una aldea.

Cuadro 9. La identificación de cómo las partes interesadas dependen de los servicios del ecosistema

El Informe *Ecosystem Services: A Guide for Decision Makers [Servicios del Ecosistema: Una Guía para Tomadores de Decisiones]* (2008) del WRI brinda un marco para evaluar cómo las comunidades locales dependen de los servicios del ecosistema y cómo estos servicios podrían ser impactados por un proyecto.¹ Los servicios del ecosistema son los beneficios que las personas obtienen de los sistemas ecológicos. El informe discute cuatro categorías de servicios de ecosistemas:



- Servicios de aprovisionamiento: los bienes o productos obtenidos a partir de los ecosistemas, tales como cultivos y agricultura, alimentos silvestres, agua dulce, recursos genéticos y madera.
- Servicios de regulación: los beneficios obtenidos a partir del control de los procesos naturales de un ecosistema, como la regulación de la calidad del aire, el clima, la erosión, la purificación del agua y la protección de enfermedades y peligros naturales.

- Servicios culturales: los beneficios no materiales que las personas obtienen de ecosistemas tales como los valores espirituales y religiosos, y la recreación.
- Servicios de apoyo: los procesos subyacentes necesarios para la producción de otros servicios del ecosistema, tales como los ciclos de nutrientes y del agua.

Al examinar los posibles impactos del proyecto, el informe recomienda que los encargados de tomar decisiones consideren las siguientes preguntas para cada uno de los servicios del ecosistema presente: ¿Quién depende del servicio del ecosistema para su bienestar o subsistencia? ¿Existe algún sustituto efectivo respecto al costo si dicho servicio se degrada? ¿El impacto del proyecto representa una porción grande del impacto total local o regional? ¿El servicio del ecosistema tiene poca oferta en relación a la demanda? ¿El impacto del proyecto podría presionar a este servicio del ecosistema a través de un umbral biológico que conduzca a una escasez del servicio?

Nota

1. Ranganathan et al. 2008. *Ecosystems Services: A Guide for Decision Makers*. Washington, DC: World Resources Institute

PRINCIPIO 5: OBTENER EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

El desafío

Muchas comunidades indígenas han ocupado por cientos o incluso miles de años las mismas tierras, de las cuales dependen para su identidad y su subsistencia. Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estas comunidades por tanto “tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.”⁴² Cada vez hay mayor reconocimiento de que los proyectos que susceptibles de impactar a los pueblos indígenas no pueden avanzar sin su consentimiento libre, previo e informado (“CLPI” o “consentimiento”), y que los patrocinadores de proyectos deben esforzarse por alcanzar procesos parecidos al CLPI con las comunidades vulnerables no indígenas.

Beneficios

En los proyectos de la industria extractiva y de infraestructura es riesgoso para el patrocinador *dar por sentado* que la participación comunitaria conduce de manera automática a un apoyo al proyecto. Más bien, si las comunidades locales tienen oportunidad de *demonstrar* su aceptación a un proyecto, es más probable

que ellas sopesen los costos y beneficios del mismo, y que se relacionen con los patrocinadores de una manera informada. La aplicación del CLPI puede otorgar enormes beneficios en la reputación, en cuanto es la norma para permitir y asegurar la participación plena de las comunidades en el diseño y la implementación del proyecto.

Enfoques

El consentimiento libre, previo e informado es una expresión colectiva de apoyo a un proyecto propuesto por parte de las comunidades susceptibles de ser afectadas, y se obtiene a través de un proceso independiente y autodeterminado de toma de decisiones emprendido con tiempo suficiente, y en concordancia con sus tradiciones, costumbres y prácticas culturales. Dicho consentimiento no requiere necesariamente el apoyo de todos los individuos. El principio de CLPI implica que, cual fuere la forma de consentimiento, no debe estar sometida a coerción; debe ser obtenido previamente al inicio de las actividades del proyecto; y debe darse el acceso a toda la información necesaria para tomar la decisión, incluido el conocimiento de los derechos legales y las implicaciones del proyecto.⁴³

Por lo general, las leyes internacionales y nacionales solo aplican el principio de CLPI a los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Ley de Minería de 1995 y la Ley de Poblaciones Indígenas de 1997 de Filipinas requiere el CLPI de los pueblos indígenas y los gobiernos locales para ciertos

Cuadro 10. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, una declaración integral y no vinculante sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, como los derechos individuales y colectivos, los derechos culturales y de identidad, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado.¹ Las comunidades indígenas y las organizaciones de la sociedad civil cada vez más convocan a las naciones y a las organizaciones internacionales, como el Grupo del Banco Mundial, a que asegure que sus actividades, leyes y políticas sean consistentes con los derechos mencionados en la Declaración.

Nota

1. Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.

proyectos.⁴⁴ La jurisprudencia, varias declaraciones y convenios internacionales de derechos humanos [tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ver Cuadro 10) y el Convenio 169 de la OIT] aplican el principio de CLPI a todas las actividades de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas.⁴⁵ Sin embargo, los patrocinadores de proyectos también pueden aplicar procesos parecidos al CLPI como una manera de respetar los derechos colectivos y consuetudinarios de comunidades vulnerables no indígenas.

Al alentar las negociaciones y la colaboración en marcha, el CLPI puede ayudar a asegurar que las decisiones de los patrocinadores de un proyecto sean consistentes con las normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente.

Mientras algunos patrocinadores de proyectos siguen el principio de CLPI, otros aplican una versión diluida conocida como la “consulta libre, previa e informada”. En 2004, una revisión independiente del portafolio de la industria extractiva del Banco Mundial recomendó que éste incorporara el principio de CLPI a sus políticas. Sin embargo, el Directorio del Banco expresó su preocupación apoyándose en que ello podría dar a los individuos un poder de veto sobre proyectos que serían de interés público más amplio (de hecho, el CLPI se basa en toma de decisiones colectivas y no individuales). Como una transacción, el Grupo del Banco Mundial creó una norma de “consulta libre, previa e informada” de dos partes con las comunidades afectadas, que conduce al “amplio apoyo de la comunidad”.⁴⁶ Esta norma en dos partes fue

adoptada en la política sobre Pueblos Indígenas de 2005 del Banco Mundial y en la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de 2006 de la CFI. Posteriormente las instituciones financieras privadas incorporaron la primera parte de la norma, “la consulta libre, previa e informada”, a los Principios de Ecuador, y otros han adoptado esta estrategia.

La aplicación del enfoque más fuerte de CLPI asegura que las comunidades indígenas y locales tengan oportunidad de colaborar y negociar con los patrocinadores a fin de mitigar impactos y determinar la compensación y los beneficios apropiados antes de la conclusión del diseño del proyecto. El resultado de una negociación es que la comunidad decide otorgar o no otorgar su consentimiento al proyecto tal como está diseñado.

Cuándo buscar el consentimiento libre, previo e informado. El CLPI es especialmente apropiado cuando el patrocinador del proyecto desea que una comunidad renuncie a un derecho legal colectivo. Entre los ejemplos están: El derecho a la autodeterminación (bajo las leyes internacionales, los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar libremente su estatus político y optar libremente por su desarrollo económico, social y cultural); el derecho a la propiedad comunitaria, incluida la propiedad consuetudinaria de la tierra; y el derecho a conservar su forma de vida cultural.

La aplicación del principio de CLPI suele ser un desafío, como en el caso en que las comunidades incluyen personas indígenas y no indígenas, o en que varios grupos de partes interesadas tienen derechos superpuestos a las mismas tierras y recursos naturales, o un gobierno anfitrión decide explícitamente no reconocer el CLPI o los derechos de los pueblos indígenas. Se sigue debatiendo sobre cómo las empresas pueden aplicar el CLPI en estas circunstancias.

La participación comunitaria durante el diseño del proyecto. Si los patrocinadores involucran estrechamente a las comunidades durante el diseño del proyecto, y crean confianza y demuestran receptividad a las preocupaciones de la comunidad, es muy probable que éstas otorguen su consentimiento. Según las cuestiones particulares y el contexto local, estas relaciones pueden tomar la forma de consultas iterativas o negociaciones (ver Principio 2).

La clave para una negociación eficaz del CLPI es asegurar que se conceda el tiempo adecuado para que las comunidades deliberen utilizando sus procesos de toma de decisiones tradicionales. Brindar el tiempo adecuado para estas deliberaciones puede ser un desafío serio para los patrocinadores, porque los proyectos suelen avanzar a paso

rápido para seguir siendo competitivos. Sin embargo, las deliberaciones del CLPI ocurren en un tiempo predecible en el ciclo del proyecto, mientras que los impactos adversos en momentos posteriores del proceso pueden conducir a retrasos o juicios que pueden durar años y ocurrir en momentos inesperados.

La obtención del consentimiento libre, previo e informado al final de la fase de factibilidad. Al final de la fase de factibilidad, el CLPI podría tomar la forma de un acuerdo negociado, contrato legalizado, memorándum de entendimiento o alguna otra expresión de apoyo de la comunidad al proyecto a cambio de ciertos compromisos de beneficios, de compensaciones o de mitigación. Algunos patrocinadores de proyectos también buscan el CLPI en momentos de tomas de decisión clave a lo largo del diseño del proyecto.

Una de las maneras más eficaces de obtener el CLPI durante la fase de factibilidad es negociar un acuerdo de beneficio por impacto.* Los patrocinadores de proyectos y las comunidades locales negocian *un acuerdo de beneficio por impacto* para determinar de qué manera el patrocinador mitigará los impactos ambientales y sociales, y qué beneficios o compensaciones proporcionará el patrocinador a las comunidades locales. En Canadá, Nueva Zelanda y Australia, los patrocinadores de proyectos suelen negociar tales contratos con las comunidades

* Entre las variaciones se encuentran los “acuerdos de beneficios integrados” y “contratos de compensación por impactos”.

Cuadro 11. Contenidos clave de los acuerdos de beneficios por impacto

Gestión de impactos, como se describe en el plan de gestión ambiental y social, a través de una matriz, presupuesto y un cronograma de las obligaciones de mitigación de los patrocinadores.

Beneficios y compensaciones que la comunidad recibirá, con la inclusión de mecanismos financieros para distribuir los ingresos a la comunidad.

Consentimiento de la comunidad para que el patrocinador realice actividades específicas durante cierto periodo de tiempo.

Monitoreo participativo de los compromisos del patrocinador.

Mecanismos de queja para resolver las inquietudes de la comunidad respecto a los impactos del proyecto día a día.

Cláusulas de resolución de disputas para solucionar disputas sobre la interpretación del acuerdo a través del arbitraje.

Mecanismos de flexibilidad para analizar y revisar el acuerdo a medida que cambian las condiciones del proyecto con el tiempo, con la inclusión de un proceso que busque el consentimiento comunitario para cualquier expansión o modificación subsiguiente del proyecto.

indígenas.⁴⁷ Estos contratos establecen relaciones formales entre las comunidades locales y los patrocinadores de proyectos, presentan medidas para mitigar los impactos de los proyectos, y brindan beneficios económicos y sociales a las comunidades.⁴⁸ Por ejemplo, en 2005 De Beers Canada Inc. firmó un contrato con la Primera Nación de Attawapiskat antes de empezar las obras de una mina de diamantes en Ontario, Canadá. El acuerdo abordó cuestiones como capacitación y educación, empleo, gestión ambiental y compensación financiera. De Beers y los representantes de Attawapiskat negociaron un acuerdo, que fue luego ratificado en un voto comunitario que recibió el 85 por ciento de aprobación.⁴⁹

No es necesario el apoyo consensual o unánime de los miembros de la comunidad para obtener el CLPI. Muchas comunidades no son homogéneas, y los subgrupos de estas comunidades pueden tener intereses diversos en el proyecto. Si bien no todos los miembros de la comunidad pueden estar de acuerdo con el resultado, sí pueden todos estarlo con el proceso elegido por la comunidad para alcanzar dicho resultado.⁵⁰

Ajustar el proyecto al resultado. Luego de deliberar, la comunidad decidirá si otorga su consentimiento para el proyecto. Si lo otorga, el patrocinador puede animar a la comunidad a que documente tanto su consentimiento como su método para alcanzar dicha decisión. Esto ayuda a demostrar al gobierno anfitrión, a las instituciones financieras y a otras partes interesadas, que el patrocinador obtuvo el CLPI para la realización del proyecto. Incluso luego de que obtuvo el CLPI, deben continuar la participación comunitaria a lo largo de todo el proyecto, para asegurar el apoyo en curso a medida de que las condiciones y las dinámicas de la comunidad vayan cambiando.

Si la comunidad no da su consentimiento, el avance del proyecto queda descartado. El patrocinador podría analizar las razones por las que la comunidad se opone al proyecto, y proponer nuevas negociaciones ofreciendo mayor compensación o mayor evitamiento de impactos. El patrocinador podría también ajustar el diseño del proyecto o reubicarlo en un nuevo emplazamiento, de manera que el proyecto no impacte a la comunidad.

En algunos casos, los gobiernos eligen ejercer el dominio eminente para adquirir tierras de la comunidad, a pesar

Cuadro 12. Estudio de caso: El consentimiento de la comunidad y los beneficios del negocio

A principios de los años 90, Hamersley Iron Pty Limited, subsidiaria de Río Tinto, planeaba desarrollar una mina de minerales ferrosos y una línea férrea en Yandicoogina, en la región de Pilbara, Australia. Varios grupos aborígenes vivían en la región cercana a la mina propuesta. En 1994, Hamersley condujo consultas iniciales con los ancianos de la comunidad para asegurar que el ferrocarril que conectaría la mina con el puerto marítimo tuviera impactos mínimos sobre las comunidades aborígenes. En 1995, la compañía decidió negociar un Acuerdo de Uso de Tierras con las comunidades aledañas, que coincidió con el proceso de evaluación ambiental y social del proyecto.¹ Para lograr comprender mejor a los actores clave y sus preocupaciones sobre el proyecto, Hamersley pasó cuatro meses conduciendo un ejercicio de mapeo social. A partir de esta información, Hamersley negoció con las comunidades locales de enero a junio de 1996. Las partes interesadas clave designaron a un mediador independiente, y tres grupos aborígenes decidieron trabajar juntos. Ellos designaron a un asesor jurídico independiente, financiado por Hamersley, y fundaron la empresa Gumala Aboriginal Corporation [Corporación Aborígen Gumala], que negoció en nombre de las comunidades y que tenía la facultad legal de comprometer a sus miembros. Para junio de 1996, las partes habían acordado un Protocolo de Negociación y un método para dar información de vuelta a las comunidades sobre el estado de las negociaciones, que incluía que los ancianos de los grupos aborígenes observaran las negociaciones.²

En noviembre de 1996, Hamersley y la compañía Gumala Aboriginal Corporation acordaron firmar un memorándum de entendimiento. La corporación obtuvo entonces el consentimiento de las partes aborígenes que había representado mediante: (1) la discusión del memorándum en una reunión amplia de la comunidad; y (2) reuniones con cada individuo para explicar los términos del acuerdo y para obtener el consentimiento de aquel individuo. El resultado fue el Acuerdo de Uso de Tierras de Yandicoogina, que aportó la base para un marco colaborador de largo plazo entre Hamersley y las partes aborígenes.³ Hamersley, a su vez, redujo el tiempo del permiso, concluyó la construcción 100 millones de dólares por debajo del presupuesto y comenzó a producir seis meses más temprano.⁴

Notas

1. Hamersley condujo este proceso a lo largo de la evaluación ambiental y social (una "revisión ambiental consultiva", bajo la ley de Australia occidental), que también fue concluido en 1996. Los términos del Acuerdo de Uso de Tierras permanecen confidenciales, así que no es claro cómo fue incorporada la evaluación ambiental y social al documento final. Ver West Australia Environmental Protection Authority. Abril de 1996. Report and Recommendations of the Environmental Protection Authority, Yandicoogina iron ore mine and railway: Hamersley Iron Pty. Ltd.
2. Eggleston 2002; Agreements, Treaties and Negotiated Settlements Project, "Yandicoogina Regional Land Use Agreement," <http://www.atns.net.au>.
3. Eggleston 2002.
4. Eggleston 2002.

de la oposición local al proyecto. Actualmente continúa el debate sobre las relaciones entre el CLPI y el dominio eminente: algunos gobiernos y patrocinadores argumentan que el dominio eminente puede darse en cualquier momento, siempre que las comunidades reciban una adecuada compensación; otros sostienen que no debería darse sino hasta después de haber intentado de buena fe el CLPI; y otros argumentan que el dominio eminente no es apropiado para ser usado frente a pueblos indígenas.⁵¹ En cualquier caso, a los patrocinadores de proyectos les va mejor evitando cualquier emplazamiento donde el uso del dominio eminente ha sido controversial.

PRINCIPIO 6: RESOLVER LAS QUEJAS DE LA COMUNIDAD A TRAVÉS DEL DIÁLOGO

El desafío

Las quejas pueden surgir en cualquier etapa del ciclo de proyecto, y no es posible prever o resolver todos estos problemas durante las etapas de planificación y diseño iniciales. Por ejemplo, en los proyectos mineros por lo general no se siente los impactos del drenaje del ácido de mina hasta décadas después. Además, las quejas aparentemente menores pueden ser parte de problemas sistémicos más amplios, y las que quedan sin abordar pueden escalar hasta volverse conflictos mayores. Incluso los pequeños proyectos pueden cambiar las dinámicas de poder dentro de las comunidades locales, lo cual puede crear tensiones y subsiguientes riesgos para el proyecto.

Beneficios

Cada vez más los patrocinadores establecen un mecanismo de reclamo a nivel de proyecto tan pronto como se inicia la identificación de las partes interesadas, a fin de mitigar estos riesgos en curso. Este mecanismo no reemplaza el acceso de las comunidades a los tribunales, pero puede ser una manera más barata y rápida de resolver quejas. Al aportar un procedimiento para que las comunidades planteen sus quejas y las resuelvan a través del diálogo con el patrocinador, este puede asegurarse de que los impactos menores no creen riesgos mayores para el proyecto.

Enfoques

Las empresas han usado por largo tiempo mecanismos de queja para abordar problemas que surgen en el curso de sus operaciones, incluidos aquellos planteados por los empleados. Durante varios años, la CFI y el Banco Mundial han aconsejado a los clientes establecer dichos mecanismos de manera que las comunidades locales puedan plantear sus quejas a fin de mitigar los riesgos ambientales y sociales de proyectos de alto impacto. En

Cuadro 13: Pasos clave para el establecimiento del mecanismo de quejas a nivel de proyecto¹

Recoger información preliminar

- Reunir datos de base para prever quejas, evaluar procesos de toma de decisión locales, y evaluar el acceso local a la justicia.
- Asegurar que las comunidades participen en el diseño del mecanismo de quejas.
- Determinar la información de acceso público necesaria para que las comunidades puedan presentar sus reclamaciones.
- Planificar para tener un mecanismo de quejas operativo antes de empezar cualquier actividad como la exploración, construcción, reasentamiento o adquisición de tierras.
- Si subsiste alguna disputa heredada de anteriores patrocinadores del proyecto, empiece de inmediato a dialogar con las comunidades para resolver estas cuestiones antes de avanzar con el proyecto.

La identificación del alcance del mecanismo de quejas

- Identificar un conjunto de principios para guiar el diseño del mecanismo de quejas.²
- Identificar las categorías de quejas que abordará dicho mecanismo.
- Determinar qué remedios puede aportar el mecanismo de quejas: detención de las actividades dañinas, restricción del plazo o el alcance de una actividad, aportación de una compensación monetaria, presentación de disculpas, reemplazo en especies de la propiedad perdida, revisión de las estrategias de participación comunitaria, renegociación, etc.

Definir la relación entre el mecanismo de quejas y el patrocinador del proyecto

- Identificar al encargado de tomar decisiones de caso, con autoridad para resolver cada categoría de queja.
- Identificar cuál empleado de la empresa será el nexo con los reclamantes a lo largo de todo el proceso.
- Aclarar el rol del mecanismo de quejas respecto a los contratistas.
- Desarrollar un proceso de gestión de cambio para la transición de la fase de construcción a la fase de operaciones.

Establecer un procedimiento para resolver quejas

- Establecer un marco temporal razonable para responder y resolver quejas.
- Establecer un proceso que permita el diálogo entre el/los reclamante(s) y el encargado de tomar decisiones del caso.
- Determinar las maneras en que los reclamantes pueden iniciar la presentación de sus quejas: a través de funcionarios que actúan de nexo con la comunidad, la oficina de reclamaciones, por escrito, por línea telefónica de acceso directo, por buzones anónimos, etc.
- Establecer un procedimiento para investigar las quejas y recoger evidencias.
- Desarrollar un proceso para apelar decisiones, con la inclusión de otros departamentos de la empresa.
- Cuidarse de no interferir con el acceso de las comunidades a los remedios administrativos o judiciales.

Llevar a cabo actividades de extensión a la comunidad

- Hacer que el mecanismo de quejas sea accesible: libre de costo, que las personas de enlace residan en la localidad, que los procedimientos sean transparentes y que haya protección para los denunciantes.
- Publicar los procedimientos en las lenguas locales y en un formato apropiado para las comunidades locales.
- Capacitar y crear conciencia entre los miembros de la comunidad.
- Exigir que los empleados de los patrocinadores del proyecto reciban una capacitación de sensibilización sobre culturas locales.
- Aclarar el papel del oficial que sirve de enlace con la comunidad: autoridad encargada de tomar decisiones, vínculo con la administración, experiencia mínima requerida, familiaridad con las comunidades locales.

Asegurar la continuidad de la participación comunitaria durante los cambios de personal.

- Garantizar que no habrá represalias contra aquellos que presentan quejas, aplicando las protecciones de la empresa a los denunciantes para los trabajadores locales.
- Asegurar la implementación de los resultados negociados.
- Crear un sistema para registrar y hacer un seguimiento de todas las quejas. Los resúmenes mensuales y anuales deben estar a disposición del público.
- Desarrollar un sistema de reparaciones rápidas, que incluya el pago y la compensación.
- Desarrollar un proceso para cambiar las actividades del proyecto cuando sea necesario a fin de prevenir más quejas.
- Proporcionar a cada reclamante un registro escrito y firmado de los resultados acordados en el proceso de reclamo.
- Informar periódicamente a las comunidades sobre el avance de la resolución del reclamo.
- Establecer indicadores para medir el éxito del mecanismo de quejas.³
- Revisar, informar y mejorar el mecanismo de quejas de manera periódica.

Notas

1. Las recomendaciones de esta tabla fueron tomadas en parte de Rees 2008 y las recomendaciones de la CAO de la CFI en las evaluaciones de proyectos discutidas a lo largo de este informe. Ver en términos generales CAO 2008a para una orientación en el diseño de mecanismos de reclamación.
2. Ver Ruggie 2008, en ¶ 92, 94, que sugiere que todos los mecanismos de reclamo no judiciales deben ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, compatibles con los derechos, y transparentes. Caroline Rees también enfatiza que el principio adicional de diálogo debería aplicarse a los mecanismos de reclamo operados por la empresa, porque éstas no poseen la autoridad legal de ser “tanto juez y acusado”. Finalmente, Rees 2008 sostiene que los mecanismos de reclamación deben incorporar el principio de aprendizaje, mediante el cual las empresas analizan los patrones y las cuestiones sistémicas para mejorar su capacidad de resolución de disputas a lo largo del tiempo.
3. Para un conjunto de indicadores de muestra, ver Rees 2008, en 41.

2006, la CFI y las instituciones financieras adheridas a los Principios de Ecuador incorporaron formalmente mecanismos de queja a nivel de proyecto a sus políticas.

Qué es un mecanismo de quejas. El mecanismo de quejas es un método sistemático para registrar, negociar y resolver disputas entre los patrocinadores de proyectos y las comunidades locales.* Desde la perspectiva de los patrocinadores, este mecanismo ayuda a gestionar los riesgos del proyecto en marcha y desalentar el paso de los conflictos a los tribunales. Desde la perspectiva de la comunidad, ofrece un medio de bajo costo de resolver disputas antes de que se conviertan en problemas mayores.

Un mecanismo exitoso de quejas tiene procedimientos suficientemente claros como para que lo comprendan el personal del patrocinador y las comunidades locales, a la vez que asegura que los procedimientos sean suficientemente robustos para respaldar la resolución de disputas acaloradas y potencialmente complejas. El diseño varía, pero por lo general los mecanismos de queja incluyen tres elementos básicos.

- Primero, las comunidades locales tienen una manera fácil y de bajo costo de presentar quejas, como a través de una oficina designada, un oficial de enlace entre la empresa y la comunidad, una ONG local, una línea telefónica directa, un buzón anónimo o un ombudsman independiente.⁵²
- Segundo, el mecanismo de quejas reúne a los encargados de tomar decisiones de las comunidades y de la empresa para que dialoguen, en vez de que cada parte intente resolver el problema unilateralmente.
- Tercero, el patrocinador registra todas las quejas y hace un seguimiento de todos los resultados del proceso.

Cuándo establecer un mecanismo de quejas. Para mitigar los riesgos ambientales y sociales que surgen durante la vida del proyecto, muchos patrocinadores de proyectos han preferido confiar en las conversaciones informales ad hoc con miembros de la comunidad. El fortalecimiento de las relaciones personales puede ser una estrategia efectiva de mitigar riesgos. Los patrocinadores de proyectos podrían contratar, por ejemplo, a un “funcionario de enlace comunitario” (CLO, por su sigla en inglés) para que visite periódicamente a las comunidades, desarrolle relaciones con miembros de

* En *A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects*, la Oficina del Asesor de Cumplimiento/Ombudsman de la CFI y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) definen el mecanismo de quejas como “un método institucionalizado y organizado que consiste en roles, normas y procedimientos especificados para resolver sistemáticamente las quejas, reclamos, disputas o conflictos.” CAO 2008a, en 71.

Cuadro 14. Beneficios de un mecanismo formal de quejas

- **La detección de problemas sistémicos:** Algunos proyectos impactan a varias comunidades a lo largo de una amplia área geográfica. Las comunicaciones informales ad hoc pueden no detectar problemas sistémicos a lo largo de todo el proyecto. El registro y el seguimiento formal de quejas pueden ayudar a identificar y monitorear tendencias.
- **Rotación del personal :** El personal de una compañía suele cambiar durante los años que toma planificar, construir y operar el proyecto. Es posible que diferentes empresas gestionen diferentes fases del proyecto, sobre todo durante las fases de construcción y de operaciones. Es más probable que una estructura formal se adapte a las transiciones que una basada en relaciones personales.
- **Presencia simultánea de diversos actores en la comunidad.:** Es posible que varios departamentos de la empresa o empresas contratistas tengan una presencia simultánea en una comunidad. Tener establecido un procedimiento predeterminado aclara las relaciones entre las comunidades locales y los departamentos, los empleados y los contratistas de la empresa. Una gestión no coordinada de quejas puede conducir a mensajes entrecruzados, tomas de decisiones confusas, y una poca receptividad a las inquietudes de la comunidad.
- **Comunidades diversas:** Los miembros de las comunidades locales pueden tener diversas gamas de interés, sobre todo allí donde las comunidades no son homogéneas o tienen varios grupos minoritarios. Las conversaciones informales podrían no considerar los intereses de todos los miembros de las comunidades, lo cual conduciría a la percepción de una distribución desigual de los beneficios.¹

Notas

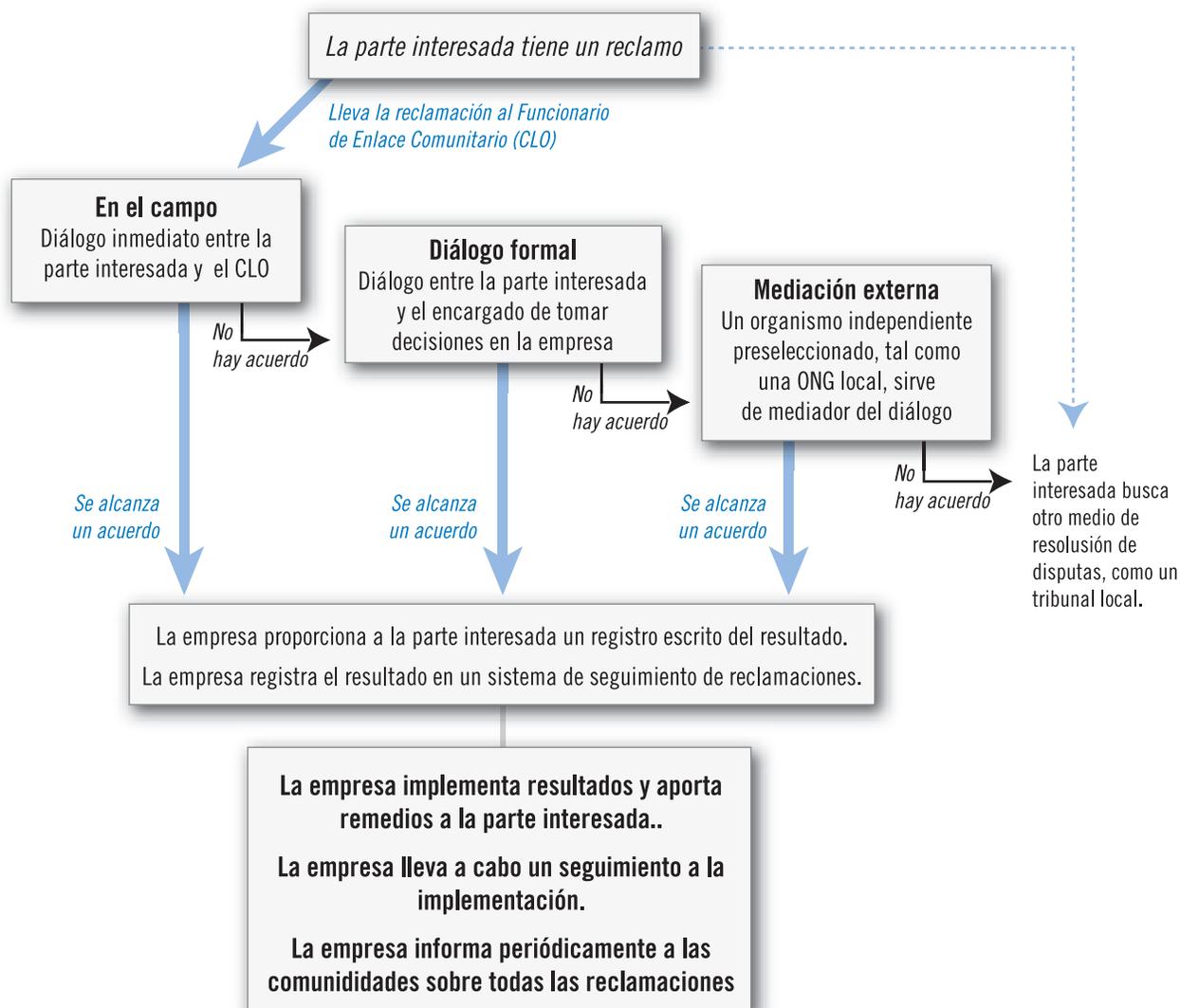
1. Por ejemplo, en el caso del proyecto de la represa Allain Duhangan de la India, la CAO de la CFI encontró que las comunicaciones informales no eran la manera efectiva de entablar relaciones con las comunidades locales: “Tanto la empresa como la comunidad continúan apoyándose en comunicaciones y resolución de disputas informales para abordar los problemas y las preocupaciones en curso de la comunidad. Los problemas de la comunidad por lo general son abordados telefónicamente o personalmente por el líder de la empresa o por su equipo de participación comunitaria. Si bien estos métodos han sido por lo general rápidos y eficaces en el abordaje de las preocupaciones de los aldeanos, gran parte de la comunidad de Jagat Sukh sigue no teniendo claro con quién habla la empresa, qué decisiones se están tomando, y si esas decisiones representan o no los amplios intereses de la comunidad.” La CAO de la CFI, Respuesta de Avance, Reclamación respecto al Proyecto hidroeléctrico Allain Duhangan (2006).

la comunidad y funcione como un rostro familiar que pueda ayudar a resolver quejas.⁵³ Por lo general, el CLO sirve como punto de contacto para la empresa en las comunidades locales, y se ocupa de responder preguntas e informar a la gente sobre el proyecto.

En muchos casos, este puede ser un sistema adecuado para resolver disputas. Sin embargo, el Cuadro 14 describe situaciones en las que es probable que el mecanismo formal de reclamaciones sea más beneficioso.

Asegurar el diálogo exitoso. La clave para un mecanismo de quejas exitoso es crear oportunidades para el diálogo entre los encargados de la toma de decisiones de la empresa y las comunidades locales. Los expertos han advertido que muchos mecanismos de queja no tienen éxito porque los patrocinadores presentan a

Cuadro 15. Ejemplo de un mecanismo de reclamaciones a nivel de proyecto



las comunidades locales soluciones unilaterales en vez de involucrarlos en los procedimientos de toma de decisiones.⁵⁴ El Cuadro 15 propone tres “etapas” del mecanismo de quejas: diálogo sobre el terreno, diálogo formal y mediación externa.

Obtener una solución temprana. En muchos casos, el CLO puede resolver de inmediato las quejas que plantean las comunidades locales. El patrocinador puede mejorar la eficiencia de la resolución de quejas mediante varias medidas prácticas. Entre estas se encuentra la definición clara de la autoridad del CLO para resolver quejas, y asegurar que el CLO registre todas las quejas, proporcione

a los reclamantes una copia del registro y presente los registros a los patrocinadores de manera periódica.

También debe haber un procedimiento establecido para que los miembros de la comunidad puedan, a su solicitud, hablar directamente con los encargados de tomar decisiones del proyecto, o cuando el CLO carece de autoridad para resolver aquel tipo particular de reclamo. Algunos patrocinadores han establecido una oficina de atención de quejas o panel de múltiples partes interesadas que facilita el diálogo con el personal apropiado en la empresa. En proyectos de menor escala podría ser más

Cuadro 16: Estudio de caso: Resolución de conflictos a través del diálogo¹

En los años 80, el gobierno peruano empezó a desarrollar en los Andes la mina de cobre de tajo abierto Tintaya. El proyecto produjo en las comunidades locales serios impactos que no fueron abordados de inmediato, tal como el desalojo forzoso sin la compensación adecuada, la contaminación del agua y del aire, y violencia por parte de las fuerzas de seguridad del proyecto. En 2002, Oxfam Australia ayudó a establecer una mesa de diálogo entre los representantes de las comunidades locales, grupos de la sociedad civil y el patrocinador para que discutieran cuestiones específicas relacionadas con la tierra, el desarrollo sostenible, el abuso a los derechos humanos, y el medio ambiente. Miembros de la mesa redonda investigaron las reclamaciones, informaron los resultados e implementaron recomendaciones. Si bien algunos miembros de la comunidad expresaron su preocupación acerca de la velocidad de la implementación, la mesa de diálogo fue exitosa en resolver muchas de las quejas de larga data de la comunidad.

Nota

1. Ombudsman de Minería de Oxfam Australia, Estudio de caso: Tintaya, Perú, en: <http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman/cases/tintaya>.

factible organizar reuniones *ad hoc* entre la comunidad y los encargados de tomar decisiones de la empresa.

Construir confianza en la comunidad en el mecanismo de reclamación. Los mecanismos de queja solo tendrán éxito en la reducción de riesgos para los patrocinadores de proyectos si las comunidades optan por usarlos. Para asegurarse de que un mecanismo de quejas es culturalmente apropiado, los patrocinadores de proyectos deben involucrar a las comunidades en el diseño del mismo. Desde el inicio los patrocinadores también deben: (1) aclarar de qué remedios disponen; (2) reservar recursos presupuestarios y de personal adecuados para el mecanismo; (3) capacitar a la comunidad para que comprenda el plan de gestión ambiental y social del proyecto; y (4) acordar la revisión conjunta de los resultados del mecanismo de quejas con las comunidades una vez al año.

Para ayudar a fortalecer las capacidades, terceras partes locales como la sociedad civil, los expertos jurídicos o las autoridades universitarias, pueden ayudar a mejorar la calidad del diálogo en el proceso de reclamación. Por ejemplo, durante la construcción del oleoducto BTC en Azerbaiyán, un alto número de quejas irresueltas erosionó el apoyo local al proyecto. Por ello, tanto el Panel Asesor para el Desarrollo del Caspio como la CAO de la CFI recomendaron que el patrocinador del proyecto recurra a verificadores de hechos o árbitros independientes

para reunir los datos de base necesarios para resolver las quejas.⁵⁵

Mecanismos de queja independientes. Los mecanismos de queja a nivel de proyecto no intentan reemplazar a los tribunales locales.

Algunos patrocinadores de proyectos de gran escala se han encontrado embrollados en cuestiones controversiales, como el reasentamiento masivo, acusaciones de abuso o tortura a miembros de la comunidad, o la contaminación de fuentes hídricas o alimentarias.⁵⁶ Si bien el mecanismo de reclamaciones puede aportar un foro para el diálogo entre las partes interesadas, bajo tales circunstancias las comunidades podrían no estar dispuestas a respetar los resultados del proceso si perciben que el mecanismo carece de credibilidad o independencia. En casos así, puede ser necesario referir el caso a un organismo externo e independiente, como un mediador, un árbitro, un defensor del pueblo o un tribunal.⁵⁷ Esto puede crear cierta incertidumbre entre los patrocinadores del proyecto,⁵⁸ pero también puede conducir a una relación menos confrontacional y más constructiva con las comunidades. Si los reclamantes tienen derecho a presentar sus quejas a un organismo externo y aceptan que esta opción solo puede darse luego de que el mecanismo de reclamación se ha agotado, es posible que estén más dispuestos a intentar un diálogo de buena fe con el patrocinador del proyecto.

PRINCIPIO 7: PROMOVER EL SEGUIMIENTO PARTICIPATIVO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES LOCALES

El desafío

La participación comunitaria depende del acceso a la información por parte de la comunidad.⁵⁹ Sin información sobre el desempeño ambiental y social relacionado al proyecto de los patrocinadores, existe el riesgo de que el rumor y la información errónea reemplacen a la evidencia fáctica. Y por ello puede surgir posteriormente la oposición de la comunidad, aún si el patrocinador cumple con sus compromisos.

Beneficios

Aunque puede requerir tiempo y gastos significativos, el monitoreo participativo brinda a las comunidades una mejor comprensión técnica y una fuente de información confiable acerca del proyecto.⁶⁰ El monitoreo participativo es un proceso a través del cual las comunidades locales hacen un seguimiento sistemático de los impactos de

un proyecto, y trabajan de manera conjunta con los patrocinadores para resolver cualquier inquietud que se detecte.⁶¹ Esto capacita para un diálogo más informado y ayuda a mejorar la calidad del proceso de participación comunitaria. También ayuda a los patrocinadores a manejar los riesgos de reputación así como también a crear confianza en la comunidad hacia cualquier actividad futura del proyecto.

Enfoques

A fin de asegurar el cumplimiento de la gestión ambiental y social por parte de los patrocinadores y los contratistas, el monitoreo suele empezar durante la evaluación de impacto, y continuar periódicamente durante las obras y las actividades conexas.

Las empresas, instituciones financieras y gobiernos contratan habitualmente consultores para hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales por parte de los patrocinadores del proyecto. Por ejemplo, las instituciones financieras que adhieren al Principio Ecuatorial contratan consultores para medir el cumplimiento del plan de gestión ambiental y social del proyecto, y las Normas de Desempeño de la CFI. Estos consultores informan a sus clientes y no ponen a disposición del público los resultados.

Sin embargo, los patrocinadores involucran cada vez más a las comunidades en el monitoreo de los proyectos de gran envergadura. Si bien las comunidades a veces pueden considerar confiables y adecuadas a otras fuentes de información, el brindar a las comunidades la opción de un monitoreo participativo puede ser un importante ejercicio de creación de confianza. El seguimiento participativo puede ser particularmente eficaz en proyectos de alto impacto. Por ejemplo, el patrocinador de la controvertida represa Allain Duhangan en India, con el apoyo de la oficina del Ombudsman y Asesor en Cumplimiento (CAO) para la CFI y del OMGI, preparó un registro público de compromisos sobre sus obligaciones ambientales y sociales. El patrocinador acordó reunirse con las comunidades locales una vez al mes para discutir el avance de estos compromisos y para realizar la verificación participativa.⁶²

De manera similar, en 2005, en respuesta a la oposición a la mina Marlin en Guatemala, el patrocinador del proyecto Glamis Gold (a través de su subsidiaria Montana Exploradora de Guatemala S.A.) creó un Comité de Monitoreo Ambiental Comunitario. Las comunidades locales aceptaron participar bajo la condición de que el comité sea independiente del patrocinador, y de que el patrocinador responda a las recomendaciones del comité. Seis comunidades eligieron a sus representantes para participar en el comité empleando métodos locales de

toma de decisión. Luego de recoger las primeras muestras de agua en 2006, el comité visitó a las comunidades participantes para informarles sobre los resultados.⁶³

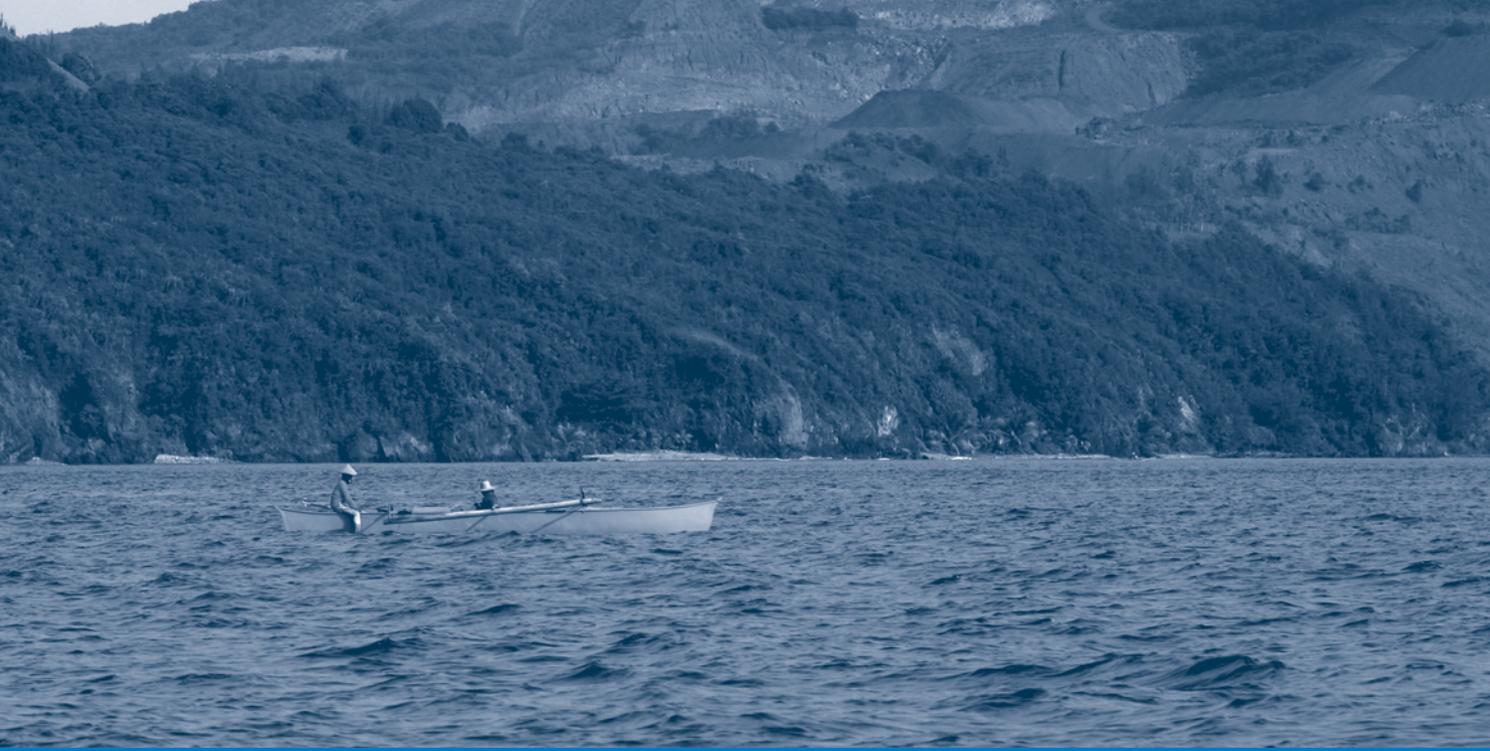
La implementación de las actividades de monitoreo.

El monitoreo participativo comprende actividades como el muestreo científico, las consultas con miembros de la comunidad local, y la revisión de los compromisos del patrocinador en el plan de gestión ambiental y el acuerdo de beneficios por impacto.⁶⁴ El informe de los resultados puede tomar la forma de presentaciones a la comunidad, fichas de evaluación, o cualquier método que sea culturalmente apropiado y confeccionado para esta situación única de la comunidad.*

La capacitación. En muchos casos, las comunidades locales no tienen una comprensión técnica suficiente para monitorear e informar sobre proyectos de la industria extractiva y de infraestructura. Los patrocinadores pueden resolver este problema mediante la capacitación de los miembros de la comunidad. Para el proyecto del oleoducto BTC en Azerbaiyán, el patrocinador contrató contrapartes locales, como el Instituto Sociedad Abierta de Azerbaiyán, para facilitar la capacitación de los grupos de monitoreo de ONG, y brindó acceso a las obras, a la documentación y al personal.⁶⁵ Los problemas de capacidad también pueden ser resueltos a través del uso de equipos conformados por múltiples partes interesadas, que pueden incluir representantes de las comunidades locales, funcionarios de gobierno y expertos independientes. Por ejemplo, la Ley de Minería de Filipinas exige que un “equipo de monitoreo multipartito” esté operativo antes de que el patrocinador de un proyecto minero pueda recibir el certificado de cumplimiento ambiental. Este organismo está conformado por representantes del gobierno nacional, las comunidades afectadas, comunidades indígenas, una organización ambiental de la sociedad civil y el patrocinador del proyecto.⁶⁶

El financiamiento de los mecanismos de monitoreo participativo. Los patrocinadores de proyectos a menudo financian la creación y la capacitación en mecanismos de monitoreo participativo independiente. Por ejemplo, algunas empresas crean un fondo de fideicomiso para pagar los costos de seguimiento, y exigen a los encargados de informar públicamente cómo gastan aquellos fondos.⁶⁷

* En 2008, la CAO para la CFI publicó la nota de asesoría *Participatory Water Monitoring: A Guide for Preventing and Managing Conflict [Monitoreo Participativo del Agua: Guía para Prevenir y Manejar el Conflicto]* (trad. oficial), que esboza los métodos para que las comunidades monitoreen el uso del agua del proyecto, tal como la observación del patrocinador durante sus actividades de monitoreo, el trabajo con expertos técnicos independientes, y por lo general la atención a las condiciones cambiantes en la calidad y cantidad de agua. CAO 2008b, en 25-27.



Conclusiones y pasos siguientes

Los proyectos de la industria extractiva y de infraestructura no existen en el vacío: ambos afectan y son afectados por las comunidades y el ambiente circundantes.⁶⁸ Muchos patrocinadores reconocen la necesidad de relacionarse con las comunidades durante el diseño e implementación de proyectos, pero estos esfuerzos deben basarse en la comprensión de las complejidades de la dinámica política y comunitaria local. La participación comunitaria puede ser cara y consumidora de tiempo, pero si se hacen bien pueden crear situaciones en las que ganan tanto los patrocinadores como las comunidades a lo largo de la vida de un proyecto. Sin embargo, como nuestro análisis de las guías existentes lo revela, quedan brechas en la base de conocimientos y en la aplicación de las normas de participación comunitaria. Para abordar estas brechas, recomendamos los siguientes pasos:

PARA LOS PATROCINADORES DE PROYECTOS: IDENTIFICAR Y PROMOVER LAS BUENAS PRÁCTICAS

Los patrocinadores de proyectos de la industria extractiva y de infraestructura deben priorizar la recopilación y la difusión pública de las buenas prácticas de participación comunitaria, con la inclusión de ejemplos sobre cómo las relaciones de la comunidad crean valor para las compañías. Los siete principios propuestos en este informe pueden servir como un marco en torno al cual se pueden recoger las buenas prácticas.

PARA LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS: INCREMENTAR LA DIVULGACIÓN PÚBLICA DE INFORMACIÓN Y PROMOVER UNA MEJOR PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Las instituciones financieras pueden desempeñar un papel decisivo para orientar a sus clientes a que vinculen la participación comunitaria con la gestión de riesgos del



patrocinadores de los proyectos. A partir de este informe, las organizaciones de ciudadanos que apoyan a las comunidades afectadas pueden articular con mayor claridad el tipo de proceso en el cual desearían participar.

Cuando las comunidades tienen oportunidad de colaborar con los patrocinadores durante el diseño y la implementación de un proyecto, éstos pueden identificar y mitigar posibles impactos con mayor eficacia, prevenir daños, y adaptar el proyecto para que se ajuste a las condiciones locales. Las comunidades, a su vez, pueden tener voz en la determinación de cómo se beneficiarán del proyecto y de si el proyecto y los beneficios asociados se adecúan a sus prioridades de desarrollo. Esto crea sentido de propiedad y apoyo local para el proyecto, lo cual también es bueno para el resultado final.

proyecto, y deben enviarles a sus clientes fuertes señales de que dichas relaciones son prioritarias. Mediante el mejoramiento de su propia información pública sobre participación comunitaria, las instituciones financieras pueden promover un intercambio más abierto y la mejora de las estrategias de participación comunitaria. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) [el brazo financiero del sector privado del Grupo del Banco Mundial] debería empezar a divulgar habitualmente cómo determina que cada uno de sus proyectos tiene “amplio apoyo de la comunidad”. De manera similar, las instituciones financieras que adhieren los Principios de Ecuador deben divulgar al público los proyectos a los que aplican las Normas de Desempeño de la IFC.

PARA LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS: ABOGAR POR PROCESOS QUE SEAN INCLUSIVOS, QUE RINDAN CUENTAS Y QUE SEAN TRANSPARENTES

Las metas últimas de la participación comunitaria son resultados tangibles, tales como el suministro de beneficios y la mitigación de riesgos para mejorar la vida de las comunidades y fortalecer la viabilidad de los proyectos. Sin embargo, estos resultados a menudo dependen de la integridad de los *procesos* mediante los cuales han sido logrados. Es más probable que la participación comunitaria que es inclusiva, que rinde cuentas y que es transparentes produzca resultados óptimos tanto para las comunidades como para los

Recursos seleccionados

Para más recursos y estudios de caso sobre la participación comunitaria, visite la página web del proyecto de Flujos Financieros Internacionales y Medio Ambiente del WRI en <http://www.wri.org/iff>.

GUÍAS Y HERRAMIENTAS PARA EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

CommDev, página web (Fondo de Desarrollo Comunitario Sostenible para Petróleo, Gas y Minería de la CFI). Disponible en: <http://www.commdev.org>.

Foti, Joseph et al. 2008. *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*. Washington, DC: World Resources Institute.

Goodland, Robert. 2008. *WRI Informative Memo for Access Law & Practice: Environmental and Social Assessment*. Washington, DC: World Resources Institute.

Hanson, Craig, John Finisdore, Janet Ranganathan y Charles Iceland. 2008. *The Corporate Ecosystem Services Review: Guidelines for Identifying Business Risks and Opportunities Arising from Ecosystem Change* (2008). Washington, DC: World Resources Institute.

[Estudios sobre los servicios de los ecosistemas corporativos: Pautas para identificar riesgos y oportunidades de negocio que surgen a partir del cambio en el ecosistema. Disponible en: http://pdf.wri.org/corporate_ecosystem_services_review_sp.pdf]

Instituto del Bien Común. 2008. *Metodología de Mapeo Territorial: Comunidades nativas Cacataibo*. Perú: Instituto del Bien Común.

International Alert. 2005. *Conflict-Sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries*. Londres: International Alert.

[Práctica empresarial sensible al conflicto: guía para la industria extractiva. Disponible en: <http://www.conflictsensitivity.org/node/103>]

International Council on Mining & Metals, World Bank, and Energy Sector Management Assistance Programme. 2005. *Community Development Toolkit*. Washington, DC: World Bank.

[ICMM, Banco Mundial y el Programa de Asistencia para la Gestión del Sector de Energía. 2005. *Kit de Herramientas de Desarrollo Comunitario*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: http://www.dgroups.org/groups/worldbank/Reasentamiento/docs/CommDev_Handbook_Extractive_Spanish.pdf?ois=no]

International Finance Corporation (IFC). 2007. *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets*. Washington, DC: IFC.

[Corporación Financiera Internacional (CFI). *Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes*. Disponible en: [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full_Spanish/\\$FILE/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full_Spanish/$FILE/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf)]

International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA). 2006. *Human Rights Training Toolkit for the Oil and Gas Industry*. Londres: IPIECA.

[IPIECA o Asociación Internacional de la Industria Petrolera para la Conservación Ambiental, *Curso de Derechos humanos para la industria del petróleo y el gas*. Disponible en: http://www.ipieca.org/activities/social/social_hr.php#hfft-sp]

International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA). 2008. *Creating Successful, Sustainable Social Investment: Guidance document for the oil and gas industry*. Londres: IPIECA.

[Versión abreviada en español: IPIECA, *Por una inversión social exitosa y sostenible: Un[a] guía abreviada para el sector de petróleo y gas*. Disponible en: http://www.ipieca.org/activities/social/downloads/publications/SocialInvestmentGuide_Spanish.pdf]

Parker, A. Rani et al., 2008. *Managing Risk and Maintaining License to Operate: Participatory Planning and Monitoring in the Extractive Industries*. Washington, DC: El Grupo del Banco Mundial.

Ranganathan, Janet et al. 2008. *Ecosystems Services: A Guide for Decision Makers*. Washington, DC: World Resources Institute.

LEYES Y POLÍTICAS SOBRE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Equator Principles: A benchmark for the financial industry to manage social and environmental issues in project financing. 2006.

- [Los principios ecuatoriales: Referente de la industria financiera para manejar los temas sociales y ambientales en la financiación de proyectos. Disponible en: http://www.equator-principles.com/documents/EP_Readoption_Press_Release_FINAL_sp.pdf
- International Council on Mining & Metals (ICMM). 2008. *Position statement: Mining and indigenous peoples*. Londres: ICMM.
- International Council on Mining & Metals (ICMM). ICMM Sustainable Development Framework. Disponible en: <http://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework>.
- [Marco de desarrollo sustentable: Trabajando juntos para mejorar el desempeño de la industria. Disponible en: <http://www.icmm.com/search.action>
- International Finance Corporation (IFC). 2006a. Performance Standards on Social & Environmental Sustainability.
- International Finance Corporation (IFC). 2006b. Policy on Social & Environmental Sustainability.
- [Corporación Financiera Internacional (CFI). Política sobre sostenibilidad social y ambiental. Disponible en: http://74.125.47.132/search?q=cache:wjKwspqtbk:www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_Spanish/%24FILE/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf+cfi+%22politica+sobre+sostenibilidad+social+y+ambiental%22&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=pe
- Kvam, Reidar. 2008. *Rights and Participation: Citizen Involvement in Projects Supported by the World Bank*. Washington, DC: Banco Mundial, Región América Latina y Caribe.
- Munilla, Isabel. 2008. *Summary Report: How the World Bank Group Gauges "Broad Community Support"*. 21 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.wri.org/stories/2008/11/how-world-bank-gauges-broad-community-support>.
- Republic of the Philippines, An Act Instituting a New System of Mineral Resources Exploration, Development, Utilization and Conservation (Mining Act), Republic Act No. 7942 (1995).
- [República de Filipinas, Ley de la República No. 7942, (Ley de Minería) (1995), ley que establece un nuevo sistema de exploración, desarrollo, utilización y conservación de recursos mineros]
- Republic of the Philippines, An Act to Recognize, Protect and Promote the Rights of Indigenous Cultural Communities/ Indigenous People, Creating a National Commission of Indigenous People, Establishing Implementing Mechanisms, Appropriating Funds Therefor, and For Other Purposes (Indigenous Peoples Act), Republic Act No. 8371 (1997).
- [República de Filipinas, Ley de la República N° 8371 (Ley sobre Poblaciones Indígenas) (1997), Ley de reconocimiento, protección y promoción de los derechos de las comunidades culturales indígenas/poblaciones indígenas, de creación de una comisión nacional sobre las poblaciones indígenas y de establecimiento de mecanismos de ejecución, y de asignación de fondos con ese y otros fines.]
- World Bank Operational Policy (OP) 4.01 (1999) "Environmental Assessment."
- [Políticas operacionales (OP, por su sigla en inglés) del Banco Mundial 4.01 (1999) "Evaluación ambiental". Disponible en: <http://74.125.47.132/search?q=cache:ymwbEKwwNzY:www.cnea.gov.ar/xxi/pramu/inforgral/evaluacion%2520ambiental.pdf+politicas+operacionales+4.01+banco+mundial&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=pe>
- World Bank Operational Policy (OP) 4.10 (2005), "Indigenous Peoples."
- [Política operacional (OP, por su sigla en inglés) del Banco Mundial 4.10 (2005), "Pueblos indígenas". Disponible en: <http://74.125.47.132/search?q=cache:3QQ-IDT3qXk:www.cnea.gov.ar/xxi/pramu/inforgral/pueblos%2520indigenas.pdf+politicas+operacionales+4.10+banco+mundial&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=pe>
- World Bank Operational Policy (OP) 4.12 (2001), "Involuntary Resettlement."
- [Política operacional (OP, por su sigla en inglés) del Banco Mundial 4.12 (2001), "Reasentamiento involuntario". Disponible en: <http://www.cnea.gov.ar/xxi/pramu/inforgral/reasentamiento%20involuntario.pdf>

NORMAS DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

- Convention on Biological Diversity, Secretariat. 2004. *Akwé:Kon Voluntary guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impact assessments regarding developments proposed to take place on, or which are likely to impact on, sacred sites and on lands and waters traditionally occupied or used by indigenous and local communities* (Akwé:Kon Guidelines).
- [Convenio sobre la Diversidad Biológica, Secretaría. 2004. *Directrices Akwé: Kon: Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*. Disponible en: <http://www.biodiv.org/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>
- Extractive Industries Transparency Initiative. Disponible en: <http://www.eitransparency.org>.
- [Documentos clave en español sobre la iniciativa disponibles en la misma página]

Salim, Dr. Emil. 2003. *Striking a Better Balance: The Final Report of the Extractive Industries Review*. Washington, DC.

World Commission on Dams. 2000. *Dams and Development: A New Framework for Decision-making*. Londres: Earthscan Publications, Ltd. Disponible en: <http://www.dams.org/report>.

[Para una síntesis del informe *Represas y Desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones*. Disponible en:

<http://74.125.47.132/search?q=cache:PVTpZqu6dJsJ:www.wrm.org.uy/deforestacion/represas/texto.pdf+%22comision+mundial+sobre+represas%22+represas+y+desarrollo+un+nuevo+marco&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=pe>

MECANISMOS DE QUEJA

International Finance Corporation y Multilateral Investment Guarantee Agency, Compliance Advisor/Ombudsman (CAO). 2008a. *A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects*. Washington, DC: CAO.

[Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) para la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, *Guía para diseñar e implementar mecanismos de reclamos para proyectos de desarrollo*. Disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/implemgrievsp.pdf>.]

Rees, Caroline. 2008. *Rights-Compatible Grievance Mechanisms: A Guidance Tool for Companies and their Stakeholders*, Cambridge, Massachusetts: Corporate Social Responsibility Initiative, Universidad de Harvard.

Rees, Caroline y David Vermijs. 2008. *Mapping Grievance Mechanisms in the Business and Human Rights Arena*, Rpt. No. 28, Cambridge, Massachusetts: Corporate Social Responsibility Initiative, Universidad de Harvard.

Obligaciones de las empresas respecto a los derechos humanos

BankTrack. "Dodgy Deals." Disponible en: <http://www.banktrack.org>.

Goodland, Robert. 2007. *Utkal Bauxite & Alumina Project: Human Rights and Environmental Impacts (India: Orissa, Kashipur)*. Washington, DC.

Hausmann, Ute. 2006. *Germany's extraterritorial human rights obligations in multilateral development banks*. Heidelberg, Alemania: FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN).

Ruggie, John. 7 de abril de 2008. *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. U.N. Doc. A/HRC/8/5 (Human Rights Council).

[*Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. Disponible en: <http://74.125.45.132/search?q=cache:rMnhqXzxATgJ:www.oacnudh.org.gt/documentos/noticias/RuggieReport2008Esp.pdf+7+abril+2008+%22proteger,+respetar+y%22&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=pe>

United Nations Global Compact [El Pacto Mundial de las Naciones Unidas]. Disponible en: <http://www.unglobalcompact.org>.

Voluntary Principles on Security and Human Rights. [Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos]. Disponible en: <http://www.voluntaryprinciples.org>.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

Bass, Susan. 2004. *Prior Informed Consent and Mining: Promoting the Sustainable Development of Local Communities*. Washington, DC: Environmental Law Institute.

Colchester, Marcus y Maurizio Farhan Ferrari. 2007. *Making FPIC – Free, Prior and Informed Consent – Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples*. Moreton-in-Marsh, Inglaterra: Forest Peoples Programme.

[*Poniendo en práctica el CLPI [Consentimiento Previo Libre e Informado] Desafíos y perspectivas para los pueblos indígenas*. Disponible en: http://74.125.47.132/search?q=cache:pg1fKn0mlccJ:www.forestpeoples.org/documents/law_hr/bases/fpic.shtml+Colchester,+Marcus+y+Maurizio+Farhan+Ferrari+consentimiento+previo+libre&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=pe

Dalabajan, Dante A., Grizelda Mayo-Anda y Antonio G.M. La Viña. *Coron Case Study: A Study on the Experience of the Tagbanua on Free Prior Informed Consent (FPIC), Coron Island, Palawan, Philippines*. Coron, Palawan, Filipinas: Environmental Legal Assistance Center con apoyo del World Resources Institute.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Adoptada por la Asamblea General el 13 de setiembre de 2007. Doc. ONU A/RES/61/295. [Disponible en español en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/drip.html>]

Eggleston, Peter. 2002. *Gaining Aboriginal Community Support For a New Mine Development and Making a Contribution to Sustainable Development*. Edimburgo, Escocia, Conferencia sobre la Ley de Energía y Recursos de 2002.

Goodland, Robert. 2004. *Free, Prior and Informed Consent and the World Bank Group*, Sustainable Development Law & Policy, Summer 2004.

- Herz, Steven, Antonio La Viña y Jonathan Sohn. 2007. *Development Without Consent: The Business Case for Community Consent*. Washington, DC: World Resources Institute. Disponible en: <http://www.wri.org/iffe>.
- Martin, Shanta. 2007. *Free, prior and informed consent: The role of mining companies*. Victoria, Australia: Oxfam Australia.
- Mehta, Lyla y Maria Stankovitch. 2000. *Operationalisation of Free Prior Informed Consent*. Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies, preparado para la Comisión Mundial sobre Represas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. 15 de setiembre de 1991.
- [En español, disponible en http://www.oit.org.pe/intranet/index.php?option=com_content&task=view&id=1380&Itemid=1152]
- Perrault, Anne, Kirk Herbertson y Owen J. Lynch. 2007. *Partnerships for Success in Protected Areas: The Public Interest and Local Community Rights to Prior Informed Consent*. Georgetown International Environmental Law Review, Spring 2007.
- Sosa, Irene y Karyn Keenan. 2001. *Impact Benefit Agreements Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*. Ontario, Canadá: Canadian Env'tl. Law Association.
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007. Adoptada por la Asamblea General el 13 de setiembre de 2007.] Doc. ONU A/RES/61/295.
- [Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>]

SEGUIMIENTO PARTICIPATIVO

- International Finance Corporation y Multilateral Investment Guarantee Agency, Compliance Advisor/Ombudsman (CAO). 2008b. *Participatory Water Monitoring: A Guide for Preventing and Managing Conflict*. Washington, DC: CAO.
- [Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) para la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). *Monitoreo participativo del agua: Guía para prevenir y manejar el conflicto*. Disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/watermonsp.pdf>]

Notas

1. UN Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2007. *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, en pp. 89-91. Disponible en: http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf. [Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre Inversiones en el Mundo 2007: Corporaciones transnacionales, Industrias Extractivas y Desarrollo*].
2. Kristine Owrarn. Financial crisis could be good news for precious metals. *The Canadian Press*. 16 de setiembre de 2008; Mining stocks down, but financial crisis could be good news for precious metals. *World Mining Exploration News*. 17 de setiembre de 2008.
3. Según la CFI, el brazo financiero del sector privado del Grupo del Banco Mundial, “El propósito de la participación de la comunidad es establecer y mantener una relación constructiva con las comunidades afectadas durante el ciclo de vida del proyecto. En algunos sectores de la industria, esta participación se considera un proceso importante que permite al cliente obtener y mantener su ‘licencia social para operar’. Un proceso de participación eficaz permite que los puntos de vista, intereses e inquietudes de la comunidad sean escuchados, entendidos y tomados en cuenta en las decisiones del proyecto y la generación de beneficios de desarrollo...”. Norma de orientación de la CFI a las Normas de Desempeño ¶ G46. [en [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_GuidanceNote2007_1_Spanish/\\$FILE/GN1_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_GuidanceNote2007_1_Spanish/$FILE/GN1_Spanish.pdf)]
4. Herz, La Viña & Sohn 2007.
5. ICM 2008. *Position statement: Mining and indigenous peoples*.
6. Herz, La Viña y Sohn 2007, en 43.
7. Por ejemplo, en enero de 2005 la comunidad machiguenga en el Perú rechazó la audiencia pública para la evaluación de impacto ambiental del lote 56 del proyecto de gas natural licuado Camisea II, lo cual retrasó el proyecto por cuatro meses y el desembolso del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para dicho proyecto por 18 meses. Tom Griffiths. 2007. *Holding the IDB and IFC to Account on Camisea II*, San Francisco, EE. UU.: Forest Peoples Programme y Amazon Watch. En octubre de 2006 en Perú, la comunidad achuar realizó un bloqueo de 14 días en las instalaciones de Pluspetrol, lo cual costó a la compañía varios millones de dólares diarios en pérdidas de ingresos. En 2007, la comunidad achuar demandó a la Occidental Petroleum en los tribunales estadounidenses. Dan Collyns, *Peru tribe battles oil giant over pollution*, BBC News, 24 de marzo de 2008.
8. Para la discusión completa de estos riesgos, ver Herz, La Viña y Sohn 2007, en 5, 13-14. Ver también Amnistía Internacional, *Taking ‘Stock’ of Corporate Behavior—Using Shareholder Activism to Defend and Promote Human Rights*, <http://www.amnestyusa.org/business/shareholder.html>.
9. Muchas empresas siguen aprendiendo cuáles son los pasos específicos necesarios para “respetar los derechos”. Para una descripción de algunos de los desafíos que enfrentan las empresas, ver ICM. Octubre de 2006. Segunda presentación al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas (SRSG, por su sigla en inglés) sobre Derechos Humanos y Empresa: Minería y Derechos Humanos: Cómo el SRSG puede ayudar a difundir buenas prácticas y abordar cuestiones críticas.
10. Bank Information Center, “Ahafo Gold Mine” (Mina de Oro de Ahafo) <http://www.bicusa.org>.
11. El Informe de Impacto Ambiental y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (2003) sobre el proyecto de gas natural licuado de Camisea en el Perú citó un alto riesgo de prostitución, violencia doméstica y alcoholismo al ubicar los campamentos de los trabajadores de construcción cerca de las comunidades locales.
12. En 2006, se realizó una protesta contra la propuesta del proyecto carbonífero Phulbari en Bangladesh. Los detractores afirmaban que el proyecto desplazaría a más de 120,000 personas, reduciría el acceso a agua potable y de regadío a otras 220,000 personas, y contaminaría el suelo y el agua con drenaje ácido de mina durante por lo menos 35 años. En marzo de 2008, el Banco Asiático de Desarrollo [ADB, por su sigla en inglés] se retiró luego de tres años de participación en el proyecto, enviando una señal a otros inversionistas acerca de los riesgos del proyecto. Ver nota de prensa en BanglaPraxis, *Asian Development Bank Pulls Out of Controversial Phulbari Coal Project in Bangladesh!* [Banco Asiático de Desarrollo se retira del controversial Proyecto Carbonífero de Phulbari en Bangladesh], 3 de abril de 2008, <http://banglapraxis.wordpress.com>.
13. Ruggie 2008, en ¶¶ 54, 57.
14. El Pacto Mundial de Naciones Unidas, Principio 1.

15. La responsabilidad de respetar los derechos humanos también exige a las empresas evitar ser cómplices del gobierno anfitrión en la violación de los derechos humanos. Según El Pacto Mundial de Naciones Unidas hay complicidad cuando una empresa ayuda a sabiendas al gobierno en la violación de los derechos humanos, se beneficia directamente de los abusos contra los derechos humanos efectuados por otros, o no cuestiona las violaciones sistemáticas o continuas contra los derechos humanos en sus interacciones con las autoridades apropiadas. El Pacto Mundial de Naciones Unidas, principio 2. Uno de los mayores riesgos en los proyectos energéticos y extractivos está relacionado con el uso de fuerzas de seguridad. Muchos patrocinadores e instituciones financieras han visto dañada su reputación y han sufrido otros perjuicios cuando fuerzas de seguridad privadas o del Estado han matado o herido a miembros de las comunidades locales.
16. Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos.
17. Revisión para la transparencia en las industrias extractivas.
18. Marco de Desarrollo Sustentable del ICMM
19. La declaración de posición del ICMM sobre “Minería y Pueblos Indígenas” compromete a sus miembros a iniciar relaciones “en la etapa más temprana posible, previa a la exploración sustantiva sobre el terreno”. El ICMM exige a sus miembros llevar adelante un “acuerdo con los pueblos indígenas y otras comunidades afectadas respecto a programas para generar beneficios netos (sociales, económicos, ambientales y culturales), cuyos beneficios y oportunidades sean mayores que los impactos negativos provenientes de las actividades mineras”. La declaración de posición reconoce la necesidad de un mecanismo de quejas, de manera que “tanto a los pueblos indígenas como a las comunidades como un todo se les provea un canal de comunicación claro con los gerentes de la empresa si tienen quejas sobre alguna operación minera, y procesos transparentes mediante los cuales poder llevar adelante sus inquietudes”. Además, se requiere que los miembros busquen el “apoyo amplio de la comunidad” para los nuevos proyectos y actividades y reconozcan que “luego de la consulta con las personas de la localidad y las autoridades, se puede a veces decidir no proceder con desarrollos o exploraciones aún si estos están legalmente permitidos”. ICMM 2008. *Declaración de posición: Minería y pueblos indígenas*. No es claro si estos requerimientos han sido monitoreados consistentemente o se han cumplido en la práctica.
20. ICMM, Banco Mundial y el Programa de Asistencia a la Gestión del Sector Energía, 2005. Disponible en: <http://www.icmm.com/page/629/community-development-toolkit>.
21. Página web de IPIECA. Disponible en: <http://www.ipieca.org>. [N del T: Ver en Recursos seleccionados, la dirección en línea del primer y tercer documento en español]
22. Las Normas de desempeño exigen que los esfuerzos de participación comunitaria por parte de los clientes incluyan la “consulta libre, previa e informada” y la “participación informada de las comunidades afectadas” desde etapas tempranas del proceso de evaluación social y ambiental. IFC 2006b, ¶ 20. El personal de la CFI evalúa estas relaciones tempranas para determinar si existe “amplio apoyo al proyecto en el seno de las comunidades afectadas” a la hora de que la Junta Directiva del Grupo del Banco Mundial vota por la aprobación del financiamiento. IFC 2006b, ¶ 20.
- Se requiere que las consultas con las comunidades “se lleven a cabo de manera continuada cuando surjan los riesgos e impactos”, y “se debe basar en una divulgación previa de información relevante y adecuada, que incluya los documentos y planos”. Norma 1 de Desempeño de la CFI, ¶ 21. Además la CFI exige a sus clientes establecer un mecanismo de quejas a nivel de proyecto si “el cliente anticipa la ocurrencia de riesgos o impactos adversos sobre las comunidades afectadas”. Norma de Desempeño 1 de la CFI 1, ¶ 23. También hay orientaciones específicas para los proyectos que afectan a pueblos indígenas.
- Para los proyectos que afectan a pueblos indígenas, la CFI exige a los clientes “establecer una relación continuada con las comunidades afectadas tan pronto como sea posible durante la planificación del proyecto y durante toda la vida del mismo”. Norma de Desempeño 7 de la CFI, ¶ 9. Si el cliente propone ubicar el proyecto en tierras utilizadas por pueblos indígenas, el cliente “negociará de buena fe con las comunidades afectadas y documentará su participación informada, así como el resultado exitoso de la negociación”. Norma de Desempeño 7 de la CFI 7, ¶ 13.
23. Nota de prensa de los Principios Ecuatoriales, “Equator Principles Celebrate Five Years of Positive Environmental Impacts and Improved Business Practices”, 8 de mayo de 2008, <http://www.equator-principles.com>.
24. Durante el proceso de evaluación ambiental de los proyectos de Categoría A, el Banco exige a los prestatarios que consulten con los grupos afectados por el proyecto y organizaciones no gubernamentales locales al menos dos veces antes de que se concluyan los términos de referencia para la evaluación ambiental, y después de preparar la evaluación preliminar. Banco Mundial OP 4.01, ¶ 14. Los gobiernos prestatarios deben divulgar el material relevante de “una manera oportuna previa a la consulta”, que incluya un resumen del proyecto y posibles impactos durante las consultas iniciales, un resumen de las conclusiones de la evaluación ambiental durante la consulta sobre la evaluación ambiental preliminar, y una evaluación ambiental preliminar completa para todos los proyectos de alto impacto. Banco Mundial 4.01, ¶ 14. El Banco también requiere consultas a lo largo de toda la implementación del proyecto “como necesaria para abordar las cuestiones relacionadas con [la evaluación ambiental] que las afectan”, por ejemplo en proyectos de Categoría A. Banco Mundial OP 4.01, ¶ 14.

- Para todos los proyectos que afectan a pueblos indígenas, el Banco exige “un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas en cada etapa del proyecto, y particularmente durante la preparación del mismo, con el objeto de conocer claramente sus opiniones y determinar si existe amplio apoyo al proyecto por parte de las comunidades indígenas”, Banco Mundial OP 4.10, ¶ 6. En su política de reasentamiento involuntario, el Banco también exige consulta con aquellos posibles afectados por proyectos que tienen previsto el desplazamiento físico o económico. Banco Mundial OP 4.12.
25. Para una discusión del marco legal requerido para la gobernabilidad ambiental, ver Joseph Foti *et al.* 2008. *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*. Washington, DC: World Resources Institute; ver también, Peter Veit *et al.* 2008. *Protected Areas and Property Rights: Democratizing Eminent Domain in East Africa*. Washington, DC: World Resources Institute
 26. Ver la discusión de “organizaciones intermediarias de apoyo” en World Resources Institute (WRI). 2008. *World Resources Report, Roots of Resilience: Growing the Wealth of the Poor*. Washington, DC: WRI.
 27. A través de su experiencia con comunidades afectadas por proyectos financiados por la CFI y OMGI, la Oficina del Asesor en Cumplimiento y Ombudsman (CAO, por su sigla en inglés) ha identificado el riesgo de “ungir reyes” durante el proceso de participación comunitaria. Inamdar, Amar. CAO de la CFI/OMGI. Presentación en “Tools for Managing Corporate-Community Conflict: Grievance Mechanisms, Participatory Monitoring and Alternative Dispute Resolution.” 11 de octubre de 2008. Washington, DC: Banco Mundial.
 28. Por ejemplo, la CFI requiere que los clientes demuestren que han puesto a disposición los resultados de las consultas a las comunidades afectadas por el proyecto, y han: (i) demostrado cómo los comentarios y recomendaciones de las comunidades afectadas por el proyecto han sido incorporadas al diseño del proyecto, a las medidas de mitigación, o al reparto de beneficios y oportunidades de desarrollo; o (ii) brindado una explicación del motivo por el cual no se pueden incorporar estos comentarios y recomendaciones”. IFC 2007. *Environmental & Social Review Procedure*, en 3.5.
 29. IFC 2007, en 63.
 30. Ver por ejemplo, Akwé:Kon Guidelines, ¶ 21.
 31. IFC 2007, en 64.
 32. Sosa y Keenan 2001, en 9.
 33. IFC 2007.
 34. Parker 2008, en 22.
 35. IFC 2007, en 111-112.
 36. Goodland 2008.
 37. ICM 2008. *Position Statement on Indigenous Peoples*, en ¶2.
 38. CAO de la CFI, Respuesta de evaluación, Queja respecto al Proyecto Hidroeléctrico Allain Duhangan (2004).
 39. ICM 2008. *Position Statement on Indigenous Peoples*, en ¶2.
 40. IFC 2007.
 41. Comunicación con Peter Bosshard, *International Rivers*, 28 de agosto de 2008.
 42. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena, en ¶ 26(2); ver también, Herz, La Viña y Sohn 2007, en 5.
 43. Goodland 2004, en 67.
 44. La Ley de Minería de 1995 de Filipinas; la Ley de Poblaciones Indígenas de 1997 de Filipinas. Las secciones 26 y 27 del Código de Gobiernos Locales de 1991 de Filipinas (Ley de la República No. 7160) también exige el consentimiento por parte de los gobiernos locales previo a la expedición del certificado de cumplimiento ambiental para un proyecto que podría causar contaminación, cambio climático, agotamiento de recursos no renovables, pérdida de tierras de cultivo, pastizales, o cobertura forestal, y la extinción de especies de animales o plantas.
 45. La evidencia reciente de este derecho incluye la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Caso del Pueblo Saramaka contra Surinam, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Juicio del 28 de noviembre de 2007.
 46. Motoko Aizawa, Directora de la Unidad de Normas y Políticas de la CFI. Presentación durante la discusión del panel sobre “Cómo determina el Grupo del Banco Mundial que existe ‘amplio apoyo de la comunidad’ para los proyectos”. 9 de octubre de 2008. Washington, DC: Banco Mundial.
 47. En los Estados Unidos, varias comunidades y empresas han negociado acuerdos similares denominados “Acuerdos de Buen Vecino” y “Acuerdos de Beneficio a la Comunidad”. Ver Laurie Kaye y Jerilyn López Mendoza. 2008. *Everybody Wins: Lessons from Negotiating Community Benefits Agreements in Los Angeles*. Los Angeles: Environmental Defense; Parker 2008, en 2. En algunos países, la ley exige acuerdos de beneficios por impacto, por ejemplo la Ley de 1976 sobre los Derechos de Tierras Aborígenes (Territorio del Norte).
 48. Sosa y Keenan 2001, en 1. Ver también, *Agreements, Treaties and Negotiated Settlements Project*, “Summary of Impact and Benefits Agreements,” <http://www.atms.net.au>.
 49. Nota de prensa de DeBeers Canadá, “Attawapiskat ratifica el acuerdo de beneficio por impacto del proyecto Victor”, 30 de junio de 2005. Adviértase que en muchos casos, los términos específicos de estos acuerdos no se han hecho públicos.
 50. Kvam 2008, en 12-13.
 51. Perrault *et al.* 2007.

52. Por ejemplo, los procedimientos de reclamos para el proyecto de gasoducto Sakhalin II en Rusia permitían que las comunidades locales presenten sus quejas a través de buzones, el contacto directo con los funcionarios que desempeñan el papel de nexo o enlace con la comunidad local, el contacto con el patrocinador del proyecto por vía telefónica o correo electrónico, y por la página web. Sakhalin Energy, Resumen Ejecutivo de la Fase 2 de la Evaluación de Impacto Ambiental y Social (noviembre de 2005).
53. IFC 2007, en 73.
54. Rees 2008; CAO 2008a, en 9. La CAO lo llama el enfoque “investigar, decidir y anunciar”.
55. Panel Asesor para el Desarrollo del Caspio, Informe final y conclusiones (enero de 2007), en 8-9; la CAO de la CFI, Assessment Report, Seven Complaints regarding the Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Pipeline Project Bashkovi, Dgvari, Rustavi, Sgrasheni, Tetriskaro and Tsikhisjvari, Georgia [Informe de Evaluación, Siete reclamaciones respecto al Proyecto de Oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BRT) en Bashkovi, Dgvari, Rustavi, Sgrasheni, Tegtriskaro y Tsikhisjvari, en Georgia] (set. 2004), en 16. En respuesta a esta recomendación, el patrocinador del proyecto acordó realizar un estudio de línea de base, pero decidió usar a su contratista en vez de un verificador de hechos independiente.
56. Reconociendo la posibilidad de que las fuerzas de seguridad se vean implicadas en violaciones de derechos humanos, BP estableció un procedimiento de seguridad para su proyecto de gas natural licuado de Tangguh en Indonesia, cuyo objetivo era investigar las violaciones efectuadas por las fuerzas de seguridad del proyecto. Panel Asesor Independiente para Tangguh, Cuarto Informe sobre el Proyecto de LNG de Tangguh (marzo de 2006).
57. Por ejemplo, los procedimientos de reclamo permitirían al reclamante referir una reclamación a un organismo independiente luego de que hubiera transcurrido cierto plazo, luego de haber agotado ciertos pasos, o para tipos específicos de queja.
58. En el Proyecto del oleoducto BTC, BP encargó a un “Panel Asesor para el Desarrollo del Caspio” independiente que revisara el cumplimiento de las normas ambientales y sociales por parte del proyecto. El Panel revisó los mecanismos de reclamo del proyecto, y encontró que no resolvían de manera efectiva las disputas porque las comunidades no las percibían como imparciales. El Panel recomendó que BP estableciera una oficina independiente de Ombudsman. BP no siguió estas recomendaciones, citando los riesgos que significaría para la empresa tener un organismo externo que investiga asuntos internos del proyecto BTC. Panel Asesor para el Desarrollo del Caspio, Informe BP sobre avance, marzo de 2005; Respuesta de BP al Informe sobre Turquía, y las Cuestiones de Seguridad y Derechos Humanos relacionados con el proyecto en Azerbaiyán, Georgia y Turquía.
59. Ver en términos generales, Foti *et al.* 2008.
60. IFC 2007, en 80.
61. IFC 2007, en 79. De similar manera, en Alaska, Estados Unidos, las partes interesadas también han creado Consejos Regionales de Asesoría para ciudadanos del estrecho de Prince William y la ensenada de Cook. El propósito de estos consejos es aportar una voz de la ciudadanía en la toma de decisiones de la industria petrolera en marcha.
62. CAO, *Allain Duhangan Hydro Power Project, India, Complaint Conclusion Report [Informe final de la reclamación, Proyecto Hidroeléctrico Allain Duhangan, India]* (marzo de 2008).
63. CommDev, “Participatory Environmental Monitoring, Guatemala,” [“Monitoreo Ambiental Participativo, Guatemala”] http://www.commdev.org/section/projects/participatory_environmental_mo.
64. Ver por ejemplo, IFC 2007, en 80-81.
65. IFC 2007, en 83-85.
66. Minas y comunidades, “Philippines Update,” <http://www.minesandcommunities.org>.
67. Para más recomendaciones sobre financiamiento de mecanismos de monitoreo participativo, ver CAO 2008b, en 25-27.
68. Por ejemplo, ver *Corporate Ecosystem Services Review: Guidelines for Identifying Business Risks and Opportunities Arising from Ecosystem Change* (2008) del WRI.

SOBRE LOS AUTORES

Kirk Herbertson es miembro asociado del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI, kherbertson@wri.org.

Athena R. Ballesteros es asociada senior del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI y dirige el proyecto Flujos Financieros Internacionales y Medio Ambiente del WRI, aballesteros@wri.org.

Dr. Robert Goodland es Senior Fellow with Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI, rbtgoodland@aol.com.

Isabel Munilla es miembro asociado del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI, isabelm@wri.org.

SOBRE WRI

El World Resources Institute (WRI), conocido en español como Instituto de Recursos Mundiales, es un grupo de expertos ambientales que va más allá de la investigación para crear modos prácticos de proteger al planeta y mejorar la vida de las personas. Nuestra misión es animar a la sociedad a que viva en formas que protejan el ambiente de la Tierra para las generaciones presentes y futuras. Nuestro programa confronta desafíos globales usando el conocimiento para catalizar la acción pública y privada y así:

- Mejorar la calidad de las decisiones ambientales. Colaboramos con instituciones y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo para asegurar que las decisiones sobre recursos naturales reflejen los valores ambientales como también los derechos e intereses de las personas.
- Revertir el daño a los ecosistemas. Protegemos la capacidad de los ecosistemas para sostener la vida y la prosperidad.
- Evitar cambios climáticos peligrosos. Promovemos la acción pública y privada para asegurar un clima seguro y una economía mundial sólida.
- Incrementar la prosperidad mientras se mejora el medio ambiente. Desafiamos al sector privado a crecer mediante la mejora del bienestar ambiental y comunitario.

En toda su investigación y trabajo de políticas con instituciones, el WRI intenta crear puentes entre ideas y acciones, engranando los conocimientos provenientes de la investigación científica, los análisis económicos e institucionales, y la experiencia práctica con la necesidad de tomas de decisiones abiertas y participativas.



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

10 G Street, NE
Suite 800
Washington, DC 20002
www.wri.org

ISBN 978-1-56973-718-7