

Sección 4

Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: temas focales



Sección 4

Tema focal 1 Grupos de interés



Tema focal 1

Grupos de interés

El tema

El empresariado ha tenido una curva de aprendizaje aguda y cambiante en sus relaciones externas, más concretamente en su aproximación a la participación de ciertos grupos de interés. Muchas empresas reconocen que conseguir una “licencia social para operar” desde el comienzo de su operación es esencial para tener éxito. Cuando no hay una relación directa y continua con las comunidades locales de países en vías de desarrollo, dichos grupos de interés tienden a ver a las empresas multinacionales como entidades extranjeras, adineradas y blancos fáciles para extraer beneficios financieros o para ventilar agravios, a veces a través de la violencia.

La gran mayoría de las compañías canaliza sus interacciones con las comunidades locales a través de programas de inversión social pese a que, en la práctica, todas las demás áreas de la actividad empresarial (p.e. compensación, contratación, construcción, seguridad) son igualmente importantes, si no más, para establecer los términos en los que las comunidades perciben el impacto de la empresa. La distribución de las oportunidades de empleo y demás beneficios de un proyecto, así como las decisiones sobre asuntos de alto impacto, particularmente sobre el medio ambiente, requieren el apoyo de la comunidad local con el fin de evitar posibles conflictos. Por ello, la relación con los grupos de interés constituye una herramienta vital mediante la cual la empresa puede desarrollar estrategias bien fundamentadas. Para entender los conflictos potenciales o existentes y diseñar una estrategia efectiva de mitigación del riesgo es esencial desarrollar procesos de interacción efectivos, respetuosos, regulares y transparentes.

Usualmente las compañías utilizan dos tipos de procesos en su trabajo con las comunidades: consulta y negociación. La negociación es un proceso de reuniones deliberadamente convocadas para llegar a un acuerdo sobre un asunto particular. En cambio, el proceso de consulta se basa en una serie más abierta de conversaciones o reuniones cuyo objetivo es intercambiar ideas y opiniones (sin que necesariamente se llegue a un acuerdo formal). Las consultas preceden a las negociaciones formales sobre asuntos específicos. Habitualmente los mismos individuos participan en las dos fases. El grado de credibilidad, transparencia y confianza que se haya establecido durante la consulta repercute directamente en la efectividad de las negociaciones con los grupos de interés. Ambos procesos deben ser apreciados por su capacidad de alimentar o mitigar las tensiones, los malos entendidos y el conflicto.

Interés de la empresa

Desde hace mucho las compañías han tratado de mantener buenas relaciones con los gobiernos nacionales y locales donde operan. Así, han llegado a darse cuenta de que sostener relaciones armoniosas con determinados grupos de interés, como las comunidades directamente afectadas por el proyecto, ONG locales y transnacionales y agencias de desarrollo, también produce dividendos. Tales relaciones pueden contribuir a que la empresa tenga acceso a información y análisis del entorno mucho más precisos. También pueden ser útiles para identificar aliados profesionales y con experiencia para implementar programas sociales y proyectos de desarrollo. La ausencia de tales relaciones puede generar desconfianza, lo que incrementa las probabilidades de que surjan conflictos entre la compañía y las comunidades. A su vez, el descontento de las comunidades puede traer costos operativos directos o indirectos (en términos de reputación) en la medida en

1. Este documento es una adaptación del trabajo publicado por Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. Está enfocado en la relación con grupos de interés a nivel de proyecto. Collaborative for Development Action 130 Prospect Street, Suite 202, Cambridge, MA 02139, USA 1 617 661 6310, Fax 1 617 661 3805, www.cdainc.com/cep.

que las ONG u otros grupos activos de la sociedad civil decidan hacerse eco de las quejas de la comunidad y se opongan a la operación o a un proyecto específico. Malas prácticas en la interacción con los grupos de interés pueden tener como resultado la interrupción del trabajo, violencia local, malestar político generalizado y daños legales y a la reputación. A medida que las compañías empiecen a reconocer estas dinámicas, se darán cuenta de que buenas relaciones con los grupos de interés, desde el comienzo de un proyecto, pueden volver a la empresa competitiva frente a otras cuando presenten sus propuestas de negocio en una licitación.

Supuestos y respuestas

Algunas compañías han logrado establecer excelentes relaciones con los grupos de interés con los que trabajan, pero otras –la mayoría– no han tenido tanto éxito. Esto se debe a que muchas de sus ideas sobre la interacción con las comunidades suelen estar erradas:

- **La negociación o consulta hace que se tenga que pagar más dinero o hacer otras retribuciones monetarias.** Este supuesto conduce a evitar la negociación. La falta de contacto con las comunidades genera rechazo y frustración entre ellas lo que puede conducir a actos de violencia, procesos judiciales, la interrupción del trabajo o el incremento de las demandas, procesos más costosos y prolongados que la consulta y la negociación.
- **Las compañías posponen las consultas porque quieren tener todas las respuestas a las preguntas que surjan.** La experiencia de otros sugiere que los procesos de consulta suelen generar ideas creativas sobre cómo responder preguntas o manejar situaciones inesperadas para las cuales la gerencia no tenía soluciones.
- **La negociación o consulta retrasa la implementación.** Por el contrario, un proceso de consulta bien diseñado y continuo incrementa el sentido público de pertenencia, lo que reduce el riesgo de demoras causadas por demandas, obstrucción o sabotaje.
- **Las relaciones con la comunidad, especialmente en una negociación, deben limitarse a un reducido número de grupos o de representantes.** Esta idea hace que la empresa dé prioridad a las negociaciones con los más poderosos de la comunidad, quienes potencialmente estarían en mayor capacidad de obstruir las operaciones de la compañía o de influir sobre los miembros de la comunidad para respaldar un proyecto dado. En realidad, trabajar con un reducido grupo de personas puede llevar a que otros grupos se sientan excluidos y que, por lo tanto, no respeten el resultado de la negociación. También pueden exacerbarse los desequilibrios de poder existentes.
- **Las relaciones con la comunidad constituyen un medio para lograr una posición o un resultado específico,** en lugar de ser un proceso abierto dirigido a responder a las necesidades de los grupos de interés y de la empresa misma. Sin embargo, las comunidades dicen que ellas valoran más las discusiones sobre temas intangibles no monetarios tales como la “confianza” o el “empoderamiento”.
- **Controlar la interacción con los grupos de interés es más importante que el proceso en sí mismo.** La idea de que las relaciones con la comunidad deben tener una agenda fija y una estrategia para lograr las metas limita el espacio para hacer de la interacción un proceso de doble vía mutuamente satisfactorio.

Al concentrarse en “ganar” y tener “resultados” las compañías pueden pasar por alto la importancia del proceso de interacción e ignorar las razones iniciales que llevaron a la empresa, en un comienzo, a tener dicha interacción. Si las causas de las preocupaciones

que llevaron a las partes a relacionarse no se abordan, las comunidades no van a desistir y querrán que la empresa las tenga en cuenta.

Factores claves relacionados con el conflicto

Relaciones débiles con la comunidad incrementan la probabilidad de conflicto en las siguientes formas:

Refuerzos negativos. Cuando las compañías solamente responden a actos de obstrucción, cese de labores, vandalismo o violencia, los grupos de interés experimentan un “refuerzo negativo” que los estimula a llevar a cabo actividades negativas que de otro modo no habrían hecho. Si una compañía solamente responde a detonantes negativos u obstructivos, con certeza se presentarán, pues así las comunidades lograrán captar la atención de la empresa. Las comunidades consultadas sobre este tema dicen que quisieran tener intercambios con las compañías de una manera regular y constructiva, pero que este enfoque produce menos resultados que el otro.²

Cómo responder a quienes ejercen una autoridad negativa. Responder o consultar con grupos armados –con aquellos que hacen amenazas de violencia, secuestran o destruyen propiedades de la empresa– les da más poder y legitima sus acciones. Además, hace que se ignore el potencial de otros actores, positivos, que representan intereses más generales y que pueden lograr una mayor unidad o colaboración entre los miembros de la comunidad, entre ellos grupos de mujeres, círculos religiosos, organizaciones comunitarias e instituciones educativas. Más allá de las relaciones inmediatas de la compañía, una relación con grupos armados alimenta los motores del conflicto en la sociedad en general, incrementando así el riesgo de inestabilidad a largo plazo y, por consiguiente, de los costos de operación.

La selección de socios refuerza las tensiones locales. Naturalmente a las compañías les parece más fácil interactuar con alguien que viene a sus oficinas, que habla su idioma, que conoce las leyes y las costumbres locales y que tiene cierto nivel de escolaridad. Sin embargo, las personas más propensas a acercarse a la empresa, y que se parecen y suenan como los funcionarios de la compañía, pueden ser “elites” que no necesariamente representan a la comunidad en general. Al apoyar a las elites como interlocutoras en las negociaciones, la compañía corre el riesgo de una dinámica en la que la elite se posiciona entre la compañía y la comunidad en busca de beneficio particular y para detrimento de la compañía y la comunidad.

Relaciones reactivas. Muchas compañías esperan demasiado tiempo para entablar una relación con la comunidad. Esperan hasta cuando se ven obligadas a responder a un problema específico o hasta cuando su capacidad de operar se ve afectada. Las empresas son reactivas a los problemas en vez de tomar la iniciativa para establecer relaciones efectivas con las comunidades. Permitir que los problemas crezcan de esta manera tiene efectos inesperados: a medida que las compañías empiezan a ser asociadas con los impactos negativos sobre las comunidades, su reputación se deteriora. Esto le cierra las puertas a la posible colaboración con ONG porque ellas enfrentarían fuertes críticas por asociarse con una empresa con mala reputación. De esta manera, la empresa pierde la oportunidad de apoyarse en la experiencia y el conocimiento de ONG y otros grupos de la sociedad civil como intermediarias sociales o cooperantes.

2. CDA, op. cit.

Opciones y alternativas

Hay un cuerpo de mejores prácticas y enfoques innovadores que busca promover relaciones más equitativas y predecibles entre las compañías y los grupos de interés. La identificación y el trabajo con diferentes grupos de interés primarios, secundarios e indirectos es parte esencial de la Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC) y juega una función importante en la comprensión y mitigación del riesgo de conflicto (véanse ERIC-M y ERIC-P). A continuación se recomiendan algunas medidas básicas:

1. Llevar la iniciativa. Contrariamente al patrón de compromiso reactivo, las compañías pueden empezar a entablar relaciones con las comunidades locales y demás grupos de interés desde el principio, incluso desde antes de comenzar la exploración. Algunas inician el proceso desde un año y medio o dos antes de la exploración. Al reconocer el derecho de la comunidad de preocuparse por los efectos de un proyecto de gran escala sobre su vida y su paisaje, las compañías transmiten el mensaje implícito de que consideran a la comunidad como socia, en vez de que ésta se sienta como un agente externo que tiene que luchar para defender sus intereses.

2. Compromiso con el proceso. Las compañías están empezando a asumir un compromiso más serio con el proceso una vez que éste ha empezado. La relación con los grupos de interés no es simplemente para responder a exigencias externas (p.e., como parte de un análisis de impacto ambiental y social). Bajo la presión de mostrar resultados tangibles, algunas compañías se concentran en obtener resultados específicos en una interacción, en vez de prestar atención al proceso de construir una relación mutuamente beneficiosa, cosa que debería tener prioridad por encima del propio contenido de la consulta. Muchas comunidades opinan que las compañías son “impredecibles”. Esto se debe primordialmente al limitado acceso que tienen a la toma de decisiones dentro de la empresa. Por ello, los actores externos a las empresas perciben que éstas toman decisiones de manera improvisada. Un método para evitar esto es poner en claro precisamente cuáles serán los pasos que se van a dar al terminar una negociación o diálogo y quiénes dentro de la empresa son responsables del plan. Cuando las comunidades tienen la impresión de que las compañías se ciñen de manera consistente a lo que han prometido, la predecibilidad mejora la sensación de confianza aún cuando la acción tenga elementos negativos. Una documentación completa de las ocasiones en las que la compañía “mantuvo sus promesas”, o en las que “grandes expectativas condujeron a resultados decepcionantes”, puede ser una herramienta útil para corregir la tendencia de hacer memoria “selectivamente” o basada en prejuicios.

Un registro de promesas

Desde el primer encuentro con los geólogos que van a explorar un campo, las comunidades buscarán entender el nivel de impacto del proyecto, así como los posibles riesgos y beneficios. Promesas exageradas o infundadas de “empleo para todos” y sobre la riqueza que eventualmente se generará, alimentarán la especulación y muy probablemente conducirán a decepciones y quejas. Las compañías deben evitar interacciones de esa naturaleza, creando mecanismos formales para hacerles seguimiento y hacerle rendición de cuentas al personal frente a sus promesas. No deben hacerse promesas a menos que sean parte de la estrategia de relaciones con la comunidad, e incluso en este caso, deben

consignarse y estar claramente a disposición de las personas. Si las promesas iniciales con respecto a puestos de trabajo no se van a cumplir, esto debe comunicarse y discutirse con las comunidades afectadas.

3. La interacción debe llevarse a cabo entendiendo el por qué de la misma y en qué forma es probable que afecte al proyecto. Las interacciones pueden ser informales (discusiones en la tienda local o con líderes comunitarios), formales (talleres, audiencias públicas, negociaciones) o una combinación de las dos. Hay que desarrollar diferentes estrategias para los diferentes grupos de interés. Para los grupos más directamente afectados, lo más apropiado son reuniones cara a cara. Atención abierta al público, foros y documentación públicos responden a las necesidades de los menos afectados. Las compañías y las comunidades tienen expectativas implícitas mutuas. Hacer explícitas esas expectativas les permite a ambas partes responsabilizar a la otra y tener expectativas realistas. Cuando surgen asuntos conflictivos, puede ser útil contar con un protocolo formal de comunicación. Esto incluye una lista de a quién contactar, cuándo, a través de quién, por parte de quién, etc.

4. Un enfoque inclusivo. En muchos países, las relaciones con ciertos grupos son políticamente inteligentes o culturalmente sensibles. Es importante evitar reforzar las tensiones locales y tener el alcance más amplio posible para dirigirse a los grupos de interés afectados. En aquellos casos en los que las autoridades no permiten que las comunidades se organicen, las compañías han encontrado formas alternativas de interacción:

- Negociando con el gobierno para que se establezca un comité elegido de comunicaciones del pueblo. El propósito del comité es discutir los asuntos propios de las partes, tales como programas sociales. La condición es que el comité no se involucre en política.
- Poniendo buzones de sugerencias. Estos sólo funcionan en algunos contextos. La compañía tiene que asegurarse que los habitantes locales sepan quién vacía los buzones y lee los mensajes.
- Contratando personal (preferiblemente femenino) para que haga visitas regulares a los hogares para recoger datos estadísticos y difundir información sobre salud pública.
- Trabajando a través de ONG o de fundaciones independientes. Estas habitualmente tienen más espacio para comprometerse informalmente con los grupos de interés en áreas en las que es difícil hacer reuniones de grupo.
- Haciendo seguimiento a los compromisos tanto escritos como verbales.

5. Premiar la paz en vez de la violencia. Algunas compañías aceptan la violencia y los disturbios como parte del entorno de sus operaciones, pero es más fácil (y más económico) trabajar en una atmósfera de confianza que en una de violencia. Entre las estrategias que “premian la paz” se encuentran invertir en comunidades que sean pacíficas, en vez de concentrarse en comunidades más problemáticas; celebrar el éxito cuando se alcanzan metas intermedias; e invitar a los grupos de interés a participar en la creación de un sentido de pertenencia con respecto al proyecto. En aras de contribuir a la paz y a la estabilidad de largo plazo, las compañías podrían pensar en aprovechar creativamente su poder de convocatoria y el proceso de interacción con las comunidades para fomentar relaciones pacíficas entre los diferentes grupos de interés de la región, en vez de contribuir a incrementar la competencia. A largo plazo, aprovechar los elementos de la sociedad que

conectan a los individuos a pesar de sus diferencias, en vez de reforzarlas, es más efectivo para las compañías.

6. Transparencia. La transparencia sobre los detalles más básicos de las políticas, las decisiones, los planes y programas de la compañía demuestra la disposición a compartir. Las compañías pueden proporcionar información acerca de sus prácticas de contratación, procesos de selección de proyectos sociales, avances en las operaciones de la compañía y estrategias a largo plazo. La transparencia disipa las percepciones erradas y los rumores, y ayuda a identificar asuntos que pueden ser preocupantes para los miembros de la comunidad antes de que se conviertan en quejas mayores. Las compañías pueden usar los siguientes instrumentos:

- Folletos, videos y materiales audiovisuales que expliquen el proceso operativo en lenguaje sencillo y con ilustraciones llamativas;
- Carteleras que expliquen los procedimientos de contratación y oferta;
- Una oficina de información pública en una población cercana, donde cualquiera pueda hacer averiguaciones sobre las operaciones de la compañía;
- Visitas a todas las comunidades del área de operaciones y uso de videos y otros medios para demostrar cómo serán las instalaciones cuando estén completas;
- Un modelo a escala de la apariencia que tendrá el sitio después del cierre y de hechas las reparaciones ambientales.

Es importante que la compañía presente a los grupos de interés argumentos consistentes. Distintos departamentos tienen funciones, objetivos y plazos diferentes que pueden plantear desafíos al tratar de interactuar como un equipo coherente ante las comunidades. Si no se tiene una visión unificada basada en el aporte de las comunidades y en el interés de la compañía, las diferencias internas pueden contradecir los propósitos de cada departamento y dejar al personal frustrado y a las comunidades insatisfechas.

7. Conseguir la persona adecuada para el trabajo adecuado. Es vital asegurar que el personal responsable de las relaciones con la comunidad tenga la voluntad de escuchar, una buena comprensión del contexto local y esté comprometido a largo plazo con el trabajo, dado que las comunidades suelen quejarse de que los interlocutores vienen y van, o de que no encuentran personal accesible o digno de confianza. Para realizar su trabajo de comunicaciones y consulta, cada vez más las compañías están acudiendo a terceros que gozan de confianza, como ONG o agencias de desarrollo. Adicionalmente, las compañías internacionales deben darse cuenta de que existen grupos de interés tanto dentro de las empresas como fuera de ellas. Siempre hay oportunidades para mejorar las comunicaciones con el personal local, que pueden servir igualmente para mejorar las relaciones entre la compañía y la comunidad en general.

Fuentes

Estándares voluntarios

AA1000 Voluntary Process Standard for Stakeholder Engagement. www.accountability.org.uk/

Sitios web

Business for Social Responsibility, **Stakeholder Engagement Issue Brief**.
www.bsr.org/CSRResources/IssueBriefDetail.cfm?DocumentID=48813

Eldis **Participation Resource Guide**.
www.eldis.org/participation/index.htm

Institute of Development Studies, **Participation Home Page**.
www.ids.ac.uk/ids/particip/

Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), **Stakeholder Engagement**.
www.iied.org/mmsd/global_act/stakeh.html

UN Global Compact.
www.unglobalcompact.org

World Bank **Participation Source Book**.
www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm

Otras referencias

Accountability, Stakeholder Research Associates Canada and UNEP (2005) **Manual for Building Effective Stakeholder Engagement** (Paris: UNEP).

Clayton, A., Oakley, P., Pratt, B. (1998) **Empowering People – A Guide to Participation** (Nuevo York: UNDP).
www.undp.org/cso/resource/documents/empowering/intro.html

RESOLVE Inc, et al. (2000) **Participation, Negotiation and Conflict Management in Large Dams Projects, Thematic Review V.5**, preparado para la World Commission on Dams, Ciudad del Cabo, Sudáfrica. www.dams.org

Zillman, D.N. et. al. (2002) **Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources** (Nuevo York: Oxford University Press).

Sección 4

Tema focal 2 Reasentamiento



Tema focal 2

Reasentamiento

El tema

La adquisición de tierras o de derechos sobre las mismas antecede casi todas las operaciones industriales de extracción. Cuando las tierras están ocupadas o están siendo utilizadas, o cuando estas forman parte de los recursos tradicionales de una comunidad, dicha adquisición puede conducir a la necesidad de hacer una reubicación. De acuerdo con los criterios del Banco Mundial, los proyectos incluyen reasentamientos cuando la adquisición de tierras para desarrollar un proyecto, bien sea de naturaleza temporal o permanente, conlleva a una o varias de las siguientes consecuencias:

- La reubicación de personas o la pérdida de su resguardo.
- Las personas o las empresas sufren la pérdida de sus bienes (incluyendo edificaciones, terrenos y cultivos) o pierden el acceso a los activos o a sus recursos.
- Las personas o las empresas sufren la pérdida o restricciones sobre sus fuentes de ingreso o sus medios de subsistencia, aunque las personas afectadas no se vean obligadas a trasladarse a otra ubicación.

Por lo general, se distingue el reasentamiento “voluntario” del “involuntario”. La reubicación es involuntaria cuando tiene lugar sin el consentimiento informado de las personas desplazadas o si éstas dan su consentimiento sin tener la facultad real de rechazar la reubicación. El reasentamiento voluntario ocurre cuando, en algunos casos, el Estado utiliza poderes excepcionales para adquirir terrenos.

Los efectos del reasentamiento de personas pueden ser serios y de gran alcance. Como consecuencia de la reubicación se interrumpen los sistemas de sustento y se pierden activos productivos, lo mismo que las fuentes de ingreso. Las estructuras comunitarias y las redes de seguridad social se debilitan, la seguridad humana se disminuye, a la vez que se reduce la identidad cultural, la autoridad tradicional, así como la posibilidad de subsistir por sí mismos. Las políticas equivocadas de reubicación pueden provocar una degradación social severa a largo plazo, empobrecimiento y una mayor vulnerabilidad. Dondequiera que tenga lugar la reubicación, se aumenta la posibilidad de que surjan conflictos por múltiples causas, entre las que se incluyen conflictos sobre titularidad, derechos sobre terrenos o recursos, indemnizaciones inadecuadas, conflictos entre las personas reubicadas y las poblaciones anfitrionas, o como consecuencia del comportamiento corrupto por parte de los funcionarios que la ejecutan. En algunos casos, la reubicación puede exacerbar o animar conflictos antiguos a nivel regional, tribal, de población o entre vecinos. Todo programa de reubicación debe incluir una parte fundamental dedicada a mecanismos claros y públicos de quejas y de resolución de conflictos. No obstante, el riesgo de que surja un conflicto puede reducirse mediante enfoques proactivos que incluyan una valoración temprana de tales riesgos, consultas y compromisos con las personas afectadas y una planeación de la reubicación.

Interés de la empresa

Idealmente, las empresas tienen la intención de operar con la buena voluntad y la confianza de las comunidades que las rodean o que se ven afectadas por sus operaciones. En muchos casos, los proyectos se desarrollan en zonas remotas o aisladas y dependen de la buena voluntad de las comunidades locales para acceder a carreteras, mano de obra y el suministro de bienes y servicios. Los proyectos con componentes lineales (p.e. oleoductos, líneas de transmisión, sistemas de manejo de materiales) son especialmente dependientes

de las buenas relaciones con las comunidades anfitrionas; es decir, sus operaciones son susceptibles de ser interrumpidas si la comunidad no está dispuesta a colaborar.

Si no se le presta atención adecuada a la adquisición de tierras y a los reasentamientos, pueden presentarse dificultades permanentes, resentimiento y oposición hacia el proyecto y sus operadores. A su vez, esto puede generar demoras en la evacuación de los terrenos para la construcción del proyecto, retrasos provocados por protestas e interrupciones a las operaciones mediante bloqueos o sabotaje. También puede llevar a que las comunidades y los grupos de interés busquen apoyo en los gobiernos locales y obstaculicen la aprobación de permisos y licencias. Este tipo de acciones no sólo causan daños financieros, sino que aumentan la vulnerabilidad de la empresa frente a los riesgos de seguridad y al daño de su reputación. En algunas circunstancias, no aplicar mejores prácticas internacionales en materia de reasentamiento, puede ser interpretado como una “expulsión forzada,” lo que dejaría a la compañía en una situación de vulnerabilidad judicial frente a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Una estrategia de reubicación claramente definida y documentada, desarrollada en forma conjunta con las personas que se ven afectadas, contribuye a que el proyecto logre respaldo político y obtenga con más rapidez las licencias necesarias. A menudo se exige un plan comprensivo de reasentamiento antes de que el proyecto obtenga la financiación y las garantías por riesgos políticos. También puede lograr otros beneficios como:

- Menores demoras en la adquisición de terrenos, evitando conflictos o extensos litigios.
- Reducción del riesgo de confrontación con las comunidades locales o de interrupciones como resultado de las acciones de la comunidad contra las obras o las operaciones.
- Menor riesgo de demandas de derechos humanos contra la compañía.
- Mayor transparencia en el manejo de las comunidades afectadas y los gobiernos, en torno a la adquisición de tierras y las compensaciones.
- Desarrollo del apoyo y la confianza de la comunidad (“licencia social para operar”).

Supuestos y respuestas

Mientras que algunas compañías con una mayor visión han comenzado a implementar estrategias más sofisticadas de adquisición de tierras y reubicación, muchas otras no entienden las particularidades de adquirir terrenos en países en vías de desarrollo, particularmente en zonas rurales o con conflictos activos. La dinámica suele ser distinta a las transacciones en países desarrollados o en grandes urbes donde se realizan pagos en efectivo a los titulares de los terrenos, a los tenedores o a terceros afectados. Desafortunadamente, en muchos países en vías de desarrollo, los marcos legislativos son deficientes, hay carencia de capacidad administrativa, y ausencia de mercados de propiedad desarrollados o de sistemas de tenencia de tierra, lo que se traduce en que las personas o las comunidades que han sido desplazadas no reciben una compensación adecuada por sus pérdidas. O cuando se trata de moradores informales, estos no reciben indemnización alguna.¹ Una compensación exclusivamente económica a menudo no es suficiente para que las personas desplazadas recuperen su nivel de vida y su medio de subsistencia.

1. Los moradores informales son personas que pueden ocupar o usar un terreno pero no son propietarios legalmente. Los moradores informales pueden incluir los llamados “invasores”, usuarios tradicionales o habituales del terreno tales como indígenas, campesinos, colonos, personas que utilizan el terreno con base en acuerdos verbales o informales, personas que tienen algún tipo de certificado de su titularidad pero que no han registrado dicho derecho o que no han pagado impuestos, etc.

A continuación señalamos algunos de los supuestos habituales y errados que hacen las compañías al contemplar la manera de reubicar personas de terrenos afectados por proyectos. Se trata de presunciones que son contrarias a los estándares internacionalmente aceptados de regulación de los procesos de reasentamiento y que podrían exponer a la compañía a acusaciones de violación de derechos humanos o a sufrir otros costos:

- La reubicación se presenta únicamente cuando hay un desplazamiento físico de las personas.
- El uso temporal de los terrenos no constituye fundamento suficiente para el reasentamiento.
- Si los terrenos son del Estado o el gobierno no los ha liberado de sus pobladores antes de entregarlos a la compañía, ésta no tiene obligación de reubicar a los pobladores.
- Solamente quienes tengan derechos legalmente reconocidos deben ser indemnizados.
- La compensación en dinero efectivo es por lo general suficiente para cubrir los impactos de la reubicación.
- Si surgen disyuntivas, hacer pagos adicionales a los habitantes desplazados usualmente resuelve el problema.
- La divulgación de la información acerca de cómo se han de valorar los terrenos y los activos hará que las personas afectadas aumenten sus exigencias.
- Si las compañías cumplen con las leyes nacionales de reasentamiento, cumple con las normas internacionales.
- Una compañía sólo debe cumplir con los requisitos nacionales legales de cómo notificar a las personas afectadas acerca de su reubicación.
- Una vez que se ha pagado la compensación cesan las responsabilidades de reubicación de la compañía.
- Las personas afectadas por el proyecto y que se sienten infelices con sus acuerdos de reubicación siempre pueden presentar sus recursos ante los jueces.

Factores claves relacionados con el conflicto

La presente sección señala brevemente algunas de las principales fuentes de conflicto que pueden surgir del reasentamiento involuntario.

No hacer el reconocimiento adecuado de los derechos habituales o tradicionales sobre los terrenos, en especial los derechos de los pueblos indígenas. No respetar los derechos habituales o tradicionales sobre los terrenos o no alcanzar acuerdos plenos con los titulares puede conllevar a demandas permanentes sobre éstos o a reactivar reclamos más adelante, años después de la adquisición original. Esto es especialmente cierto, aunque no de manera exclusiva, de las poblaciones indígenas, cuyas costumbres sobre la propiedad, el uso o la transferencia de la tierra puede llegar a ser extremadamente complejas, contemplar marcos de tiempo extensos y difíciles de entender para personas ajenas a su cultura (véase **Tema focal 4: Poblaciones indígenas**). Dichas demandas, bien sea que en ellas participen poblaciones indígenas u otras comunidades, pueden prolongarse, generar costos significativos de tipo legal o de otro tipo, atraer publicidad adversa tanto en el ámbito nacional como en el internacional y, en algunos casos, conlleva arreglos cuantiosos o frena las operaciones de la compañía. Las comunidades que pierden su propiedad también pueden sufrir del debilitamiento de su salud, la falta de acceso a los recursos de subsistencia habituales, inseguridad

alimenticia, el quebrantamiento de su organización social tradicional y de sus sistemas de creencias y la marginalización social.

No reconocer las pérdidas de los usuarios informales de los terrenos. En muchos países en vías de desarrollo, una elevada proporción de la población son tenedores de las tierras sin títulos de propiedad reales. Mientras que los usuarios informales de un terreno pueden no tener derecho legal a ser indemnizados, esto no implica que no se vean afectados monetariamente: pueden perder sus viviendas, bienes, ingresos y modo de subsistencia. Al ver que sus pérdidas no son compensadas, estos habitantes pueden sentirse afectados. Cuando las personas no tienen acceso a los recursos legales, pueden verse forzadas a explorar mecanismos alternativos para llamar la atención, como resistirse a la reubicación hasta el punto que la empresa o la autoridad local utiliza la fuerza. Las ONG locales e internacionales apoyan cada vez más los derechos de los moradores informales y les brindan asistencia con acciones legales o mediante campañas internacionales.

No tratar los agravios y las quejas de manera adecuada. Es común que cuando los individuos sienten que sus quejas no están siendo consideradas adecuadamente, adopten medidas cada vez más fuertes para llamar la atención. Estas incluyen protestas o invasiones a las oficinas de las compañías, el bloqueo de zonas de trabajo o de vías de acceso u otras medidas que demoren las obras o frenen las operaciones. Los individuos con resentimientos también pueden llevar su causa ante ONG internacionales o políticos locales, provocando publicidad adversa y oposición contra la compañía.

Envidia de quienes resultan excluidos de las compensaciones o beneficios. Las compensaciones excesivamente generosas, mediante viviendas de elevada calidad o pagos de grandes sumas de dinero, pueden provocar tensión y envidia entre quienes quedan excluidos, especialmente cuando ello se presenta dentro de comunidades pobres. Es probable que las tensiones sean dirigidas contra la compañía responsable del reasentamiento y pueden presentarse a manera de exigencias cada vez más grandes de parte de las comunidades vecinas, las cuales querrán recibir beneficios similares. Esta es al menos una razón por la cual se prefiere compensar la pérdida de tierra con tierra, antes de entregar indemnizaciones en dinero. La indemnización debe ser justa y puede incluso contemplar una pequeña prima para incentivar a los posibles vendedores. Sin embargo, las indemnizaciones desproporcionadas pueden distorsionar los precios de la tierra.

Competencia por los recursos limitados. Cuando los moradores son reubicados, su presencia dentro de una nueva comunidad incrementa la competencia por los recursos comunales tales como bosques o zonas de caza y pesca, provocando el acelerado deterioro de dichos recursos y conflictos entre los nuevos moradores y sus anfitriones. Es probable también que los inmigrantes hayan recibido viviendas o beneficios a los cuales sus anfitriones no tienen acceso, generando envidia. Un programa de reubicación bien concebido debe reconocer que las comunidades anfitrionas deben hacer ajustes para acoger a los nuevos habitantes y que también pueden sufrir algunas pérdidas. Algunos beneficios o recursos para los anfitriones pueden ser necesarios.

La exacerbación de diferencias o conflictos existentes. La perspectiva de la indemnización o de otros beneficios dirigidos hacia unos y no hacia otros puede revivir tensiones existentes

al interior de o entre poblaciones, tribus, grupos étnicos o residentes antiguos y nuevos pobladores. En algunos casos, puede provocar disputas entre los mayores de edad y los jóvenes, quienes pueden tener aspiraciones o un sentido de arraigo distinto en el territorio. Un proyecto puede convertirse en un pretexto para utilizar fuerza militar con el fin de asegurar una instalación estratégica y sobre todo, al servicio de los fines políticos de la zona. En estos ambientes, resulta altamente probable que se presenten violaciones a los derechos humanos y que la compañía sea percibida como cómplice de los organismos de seguridad del Estado.

Falta de transparencia en las compensaciones y en los derechos de propiedad. Cuando las bases sobre las cuales se calculan las indemnizaciones no han sido explícitamente definidas y dadas a conocer, resulta altamente probable que surjan sospechas de favoritismos. Resulta difícil para las compañías enfrentar estas actitudes de las comunidades cuando no existe un sistema de pagos bien estructurado que haya sido adecuadamente divulgado.

Los residentes de una población tailandesa cuyos terrenos fueron adquiridos por una central de energía privada, tenían sospechas de que se habían presentado ciertas irregularidades en el proceso de compra de sus tierras. Al no recibir una respuesta satisfactoria de parte de los proponentes del proyecto, hicieron una gran hoguera y bloquearon el tráfico sobre una autopista nacional. Su bloqueo fue registrado ampliamente en los medios de comunicaciones. Como consecuencia, el gobierno pidió que se detuviera el proyecto mientras se llevaba a cabo una investigación de alto nivel. Tras seis años de retraso, el proyecto aún no se ha llevado a cabo.

Corrupción y extorsión. Cuando los funcionarios públicos incurren sistemáticamente en actos de corrupción o extorsión, se puede provocar una frustración extrema en aquellos que tienen derecho a ser indemnizados o en aquellos que reciben menos de lo que les corresponde. En tales casos, los canales oficiales pueden no constituir el camino idóneo para presentar una queja. En algunos casos, los habitantes que han sido reasentados pueden recurrir a alternativas tales como dialogar con periodistas internacionales o buscar el apoyo y la defensa de ONG. En algunos regímenes, los individuos pueden no tener otra opción que sucumbir ante las prácticas extorsivas y aceptar la indemnización parcial.

Opciones y alternativas

Los principios señalados a continuación están basados en las mejores prácticas internacionales actuales para aquellos proyectos en los que se presenta el reasentamiento involuntario. También es necesario referirse a la Directiva Operacional 4.30 de la Corporación Financiera Internacional, Reasentamiento Involuntario, la cual ha sido adoptada como un referente para el reasentamiento llevado a cabo por empresas del sector privado.² El fin último de todo programa de reubicación debe ser contribuir a que quienes han sido desplazados mejoren o al menos recuperen su vida anterior al proyecto, su capacidad de generar ingreso y su nivel de producción. El riesgo de un conflicto se ve enormemente reducido si las personas desplazadas ven que su calidad de vida y sus ingresos han mejorado.

1. Evitar el reasentamiento siempre que sea posible. Dados los riesgos inherentes tanto para los nuevos moradores como para la compañía, así como las complejidades propias de

2. Al momento de entrar en imprenta esta publicación todas las normas de salvaguardia de la CFI estaban siendo revisadas. Puede que la OP 4.30 sea reemplazada a mediados del 2005.

la reubicación, resulta preferible evitar el reasentamiento siempre que sea posible. Para ello es importante hacer una selección cuidadosa de los lugares, consultas y la exploración de alternativas de diseño y técnicas del proyecto.

2. Cuando el reasentamiento es inevitable, se debe minimizar su impacto. Deben hacerse todos los esfuerzos posibles para minimizar la huella dejada por el proyecto y así evitar el impacto sobre las casas, las tierras productivas, los bienes y los recursos utilizados por la comunidad. Esto debe incluir medidas para minimizar el impacto de las políticas de seguridad y las zonas de protección cerca de los oleoductos y las instalaciones que afectan las actividades de las comunidades locales.

3. Emprender una valoración socio-económica exhaustiva y un análisis de riesgo social con el fin de identificar y anticipar las áreas de un posible conflicto (véase [ERIC-P](#)). La valoración socio-económica identifica el tipo de impacto que un proyecto tendrá sobre las tierras, los bienes y el modo de subsistencia de las personas, a la vez que proporciona las bases para diseñar los paquetes de indemnización y asistencia. La valoración debe incluir también un análisis de los eventuales riesgos y de los portadores primarios, secundarios y terciarios de ese riesgo, de tal modo que se puedan asignar los recursos y las estrategias de manejo adecuados.

4. Asegurar que los acuerdos con el gobierno anfitrión incluyan que la adquisición de tierras y el reasentamiento se lleven a cabo de acuerdo con los estándares internacionales. Muchas veces, los acuerdos de concesión para desarrollar proyectos extractivos responsabilizan al gobierno anfitrión de la adquisición de tierras y de la reubicación. El gobierno es responsable de entregar un terreno libre de habitantes a la empresa, dentro de un período de tiempo acordado. Aunque ello alivia a la compañía de las responsabilidades asociadas con la reubicación, puede haber un legado negativo de desplazados con resentimiento y de críticas de ONG. Para que la compañía tenga cierta influencia sobre el gobierno para llevar a cabo el reasentamiento de manera razonable, la empresa debería incluir dentro de los acuerdos con el gobierno estándares internacionales tales como la 4.30 de la Corporación Financiera Internacional.

5. Permitir un periodo suficiente de tiempo para adquirir las tierras, adelantar el reasentamiento y llevar a cabo las consultas. A menudo se comete el error de no permitir suficiente tiempo para emprender los procesos de adquisición de tierras y de reubicación. Un proceso en el cual se incluye la valoración socio-económica por medio de consultas y de la participación de las personas afectadas puede tardar entre 2 y 3 años, especialmente para proyectos que involucran largas líneas de transporte o corredores y que por lo tanto afectan a muchas personas.

6. Prestar atención a los moradores informales: la falta de títulos de propiedad no debe ser un obstáculo para la compensación. Muchos tenedores de tierra no gozan de la titulación legal adecuada, pero igualmente sufren pérdidas como consecuencia del proyecto. Tales personas deben ser indemnizadas por sus pérdidas. Debe prestarse atención especial para lograr identificar plenamente los terrenos, los bienes y los recursos que han sido tradicionalmente utilizados por o son propiedad de poblaciones indígenas (véase [Tema focal 4: Pueblos indígenas](#)).

7. Consulte a fondo con los desplazados y bríndeles la oportunidad de participar y ser activos en la planeación y la ejecución de la implementación. Esta constituye una importante actividad para evitar el conflicto; una que a menudo no es tenida en cuenta cuando el tiempo disponible para el proyecto es corto. Los desplazados deben tener la oportunidad de participar de manera directa en la planeación de la reubicación y en el proceso de toma de decisiones acerca de su futuro. En la medida de lo posible, se les debe ofrecer oportunidades y alternativas sobre su nueva ubicación, el tipo de vivienda, las opciones para recuperar su medio de subsistencia y así sucesivamente. Las personas afectadas son quienes mejor conocen qué funciona mejor para ellas. Además, el hecho de participar les permite un mayor sentido de pertenencia en el plan de reasentamiento. También es necesario consultar con las eventuales comunidades anfitrionas, a las que se les debe permitir su participación en el diseño del plan de reubicación.

8. Los programas de reubicación deben planificarse y ejecutarse como programas de desarrollo. Estos programas deben estar dirigidos a ofrecerle a las comunidades que se reasientan los recursos y las oportunidades suficientes para mejorar sus niveles anteriores de vida y subsistencia. Entregar tan solo una indemnización monetaria por lo general no resulta idóneo para que las personas reubicadas logren recuperar su nivel de vida o subsistencia. Tratándose de comunidades rurales, en las que existe buena disponibilidad de tierras productivas, es preferible ofrecer una compensación en especie, con un terreno para reemplazar la propiedad original.

9. Prepare el plan de reasentamiento. El plan de reasentamiento constituye un documento importante para realinear a todas las partes que participan en el proceso de reubicación: la compañía, los contratistas, las entidades gubernamentales que lo implementan y las personas afectadas. En aquellas jurisdicciones en las que las leyes de reubicación aún no han sido adecuadamente desarrolladas, el plan de reubicación constituye un documento importante para demostrar que las deficiencias de la legislación y los sistemas administrativos han sido subsanadas, y que los derechos de las personas afectadas han sido debidamente protegidos. El plan debe desarrollarse mediante consulta con las personas que enfrentan el riesgo. Poner a disposición de las personas afectadas una copia resumida del plan de reubicación escrita en su lengua materna y de manera simple, constituye también una mejor práctica. Con ello se asegura que las personas afectadas tengan información clara acerca de su reubicación y de sus derechos, a la vez que les brinda la oportunidad de comentar cualquier aspecto del proceso que a su juicio sea injusto o esté incompleto.

10. Brindar oportunidades para que quienes asumen el riesgo participen de los beneficios del proyecto y desarrollen un interés positivo en las operaciones de la compañía. Existen muchas formas de extender los beneficios de las operaciones a las comunidades locales. Esto se puede lograr, por ejemplo, a través de capacitación y oportunidades laborales, oportunidades para el suministro de bienes y servicios, la extensión de la infraestructura de la compañía hacia las poblaciones locales (uso de vías, suministro de agua, transporte y servicios médicos) o por medio de iniciativas de apoyo a la comunidad. El diseño de dichas intervenciones debe ser, en sí mismo, sensible a la eventualidad de un conflicto (véase **Tema focal 5: Inversión social**). Cuando los beneficios son tanto para la comunidad como para la compañía, una y otra parte tendrán interés en mantener buenas relaciones y en

asegurar que las operaciones de la compañía continúen sin obstáculos. Los beneficios hacen que la compañía sea considerada como un buen vecino.

11. Mantener una divulgación regular de información a lo largo de la planificación y la ejecución del reasentamiento: mantener las expectativas de las personas en un plano realista. A lo largo del reasentamiento con frecuencia surgen mala información, rumores, malos entendidos o expectativas irrealistas. Por ejemplo, brindar oportunidades de ingresos a las personas que han sido reubicadas puede tardar bastante. Si además de ello, hay una amplia gama de personas afectadas que no cuentan con la información y la seguridad necesaria, las personas afectadas pueden creer erróneamente que la compañía está incumpliendo sus promesas.

12. Emplear un monitoreo regular de la ejecución del reasentamiento y de la recuperación de los medios de subsistencia. Los problemas y los hechos inesperados surgen aún dentro del proceso más cuidadoso de reasentamiento. El monitoreo constituye una de las herramientas más valiosas para asegurar que los factores que alimentan un conflicto sean identificados en forma temprana y sean manejados a la mayor brevedad. El monitoreo también debe asegurar que los derechos de reubicación sean entregados en forma completa y oportuna; que las medidas de recuperación del medio de subsistencia sean efectivas; y que los motivos de resentimiento sean guiados en forma efectiva y oportuna. Las medidas correctivas o los cambios en el programa de reubicación pueden ser necesarios cuando se enfrentan problemas de manera persistente.

13. Establecer y dar a conocer los mecanismos para presentar quejas y manifestar descontento. Quienes asumen el riesgo deben contar con instrumentos claros para presentar sus quejas relacionadas con la adquisición de tierras, el reasentamiento y el proyecto, o contra el personal involucrado en el proceso. Es imperativo registrar y reconocer las quejas, al igual que tomar los correctivos necesarios, en forma concertada y oportuna. Si las quejas no son recibidas y tratadas, las acciones y las protestas pueden incrementarse.

14. Anticipar la corrupción y adoptar medidas proactivas para minimizar su impacto. Dado que el reasentamiento puede conducir a transacciones de indemnización que involucran grandes sumas de dinero, siempre existe el riesgo de la corrupción. (véase **Tema focal 9: Corrupción y transparencia**). Algunas de las medidas para contrarrestar la corrupción incluyen: la divulgación de información clara a las personas reubicadas acerca de sus derechos de indemnización y la base para calcular dicha compensación; brindar una documentación clara sobre el cálculo de la indemnización; hacer transferencias directas a los destinatarios mediante transferencias bancarias, evitando con ello que terceros manejen dichas sumas; hacer enormes campañas publicitarias en las que se explique que las indemnizaciones son libres de retenciones e impuestos si este es el caso; dar a conocer los canales que pueden utilizarse para presentar una queja; brindar líneas abiertas confidenciales; o contratar una ONG respetable para que monitoree los pagos y las quejas.

Fuentes

Convenciones internacionales y estándares voluntarios
Equator Principles. www.equator-principles.com

Convenciones de Ginebra y Protocolos adicionales I y II.
www.genevaconventions.org

Instituciones financieras internacionales, Políticas operacionales

Asian Development Bank Involuntary Resettlement Policy.
www.adb.org

Banco Interamericano de Desarrollo. Inter-American Development Bank Operational Policy on Involuntary Resettlement. www.iadb.org

International Finance Corporation Operational Directive 4.30. Involuntary Resettlement. www.ifc.org

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations. www.jbic.go.jp/english/

OECD Development Assistance Committee (DAC) Guidelines on Aid and Environment, no. 3; y Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Developing Countries. www.oecd.org/home/

Sitios web

International Network on Displacement and Resettlement.
www.displacement.net

World Bank Involuntary Resettlement frequently asked questions page.
lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/65ByDocName/FAQs

Otras referencias

Asian Development Bank (1998) **Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice** (Manila: Office of Environment and Social Development, ADB).

Banco Mundial (2004) **Involuntary Resettlement Sourcebook** (Washington, D.C.: Banco Mundial).
www.publications.worldbank.org

Cernea, M. (ed.) (1999) **The Economics of Involuntary Resettlement Questions and Challenges** (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Cernea, M. y C. McDowell (eds.) (2000) **Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees** (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Downing, T. (2002) 'Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement', en **Mining, Minerals and Sustainable Development**, April 2002, no. 58.

Feeney, P. (1995) **Displacement and the Rights of Women** (Oxford: Oxfam).

IFC (2002) **Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan** (Washington, D.C.: IFC).
www.ifc.org/enviro/Publications/

Robinson, W. C. (2003) **Risks and Rights: The Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement** (Washington, D.C.: Brookings Institute).

Sección 4

Tema focal 3 Compensación



Tema focal 3

Compensación

El tema

Las compañías se comprometen con la compensación por varios motivos:

- Como un medio para adquirir tierras y bienes;
- Como una manera de compensar el impacto o “la molestia” generada por su presencia;
- Como una manera de compensar los accidentes (invasión, derrames, destrucción, muertes).

El presente documento se centra en el primero de ellos.

Para muchas de las comunidades vecinas, la indemnización constituye el único medio legítimo para tener acceso a los recursos de la compañía. A lo largo del proceso de adquisición de tierras y compensación, los riesgos son elevados tanto para la compañía como para la comunidad. Adicionalmente, la adquisición y adjudicación de tierras se han convertido en factores importantes de conflictos por dos razones:

- La existencia de títulos de propiedad determina si una compañía puede designar a una comunidad como “anfitriona” o si le otorga un “estatus especial.” El tipo de calificación está directamente relacionado con los derechos como beneficiarios, tales como el empleo y las oportunidades contractuales o los proyectos comunitarios.
- Estar legitimado ante las empresas como titular de un terreno resulta importante con respecto a las demás comunidades, especialmente en aquellas zonas en las que existe un arraigo cultural a la tierra.

Las compañías utilizan diferentes mecanismos para indemnizar por los terrenos y los bienes que tienen interés en adquirir. Por lo general, se ciñen a las leyes nacionales disponibles. En algunos países como Nigeria, toda la tierra es de propiedad del Estado y la compañía solamente estará obligada a indemnizar por los edificios preexistentes y por el rendimiento de la cosecha. En otros, la tierra es de propiedad privada. Las compañías que operan allí deben llegar a un acuerdo con cada grupo de propietarios según los procedimientos establecidos.

Interés de la empresa

La experiencia de las compañías demuestra que la protección (o falta de ella) que el gobierno brinda a los dueños o usuarios de la tierra no está relacionada con el nivel de resolución de sus quejas. El hecho de tratar con propietarios bien protegidos e indemnizados no garantiza que la relación con éstos será totalmente armoniosa. No obstante, es posible tratar con propietarios de manera cordial y constructiva.

La compañía puede obtener una “licencia social para operar” según cómo se lleve a cabo la indemnización. Si las políticas y las prácticas de compensación no son percibidas localmente como justas, idóneas y satisfactorias, la insatisfacción local podría impedir el desarrollo de relaciones constructivas con las comunidades locales y otros grupos de interés. Ello a su vez, podría demorar el proyecto y desperdiciar tiempo. El riesgo de dañar la reputación de la empresa o de que se presenten perjuicios de tipo legal es elevado.

1. Este documento es una adaptación del trabajo publicado por Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. Collaborative for Development Action 130 Prospect Street, Suite 202, Cambridge, MA 02139, USA 1 617 661 6310, Fax 1 617 661 3805, www.cdainc.com/cep.

Supuestos y respuestas

Las compañías emplean distintas políticas y procedimientos para manejar el proceso de adquisición de tierras y compensación. Como se mencionaba anteriormente, éstos se basan en las reglamentaciones gubernamentales nacionales, que varían de país a país. Los procedimientos de las compañías usualmente se basan en las siguientes preguntas:

- ¿A quién se le paga la indemnización, al dueño de la tierra o al usuario?
- ¿Cuál unidad social debe ser considerada como titular: el individuo, la familia o la comunidad?
- ¿Por qué tipo de bienes se paga una compensación: terrenos, bienes no productivos (p.e. edificaciones) bienes productivos (p.e. siembras, árboles)?
- ¿Se basa la indemnización en los frutos de los bienes productivos a lo largo de un año, o debe calcularse su valor económico de acuerdo con la ley nacional u otras reglamentaciones?
- Con qué se paga una compensación ¿con dinero, rendimientos, terreno/edificaciones, por medio de una fiducia, en especie a través de proyectos comunitarios, empleo, contratos, o con un paquete combinado?

Dada la enorme variedad de términos para pagar una compensación y las diferencias entre empresas, resulta difícil generalizar. No obstante es posible identificar algunos supuestos que tienden a estar presentes en empresas del sector extractivo y que pueden convertirse en factores que alimentan un conflicto violento:

- **La tierra y los bienes pueden ser estimados en dinero.** La presunción de que las tierras y los bienes se pueden compensar de manera directa con dinero, cuando se llega a un acuerdo, no reconoce el valor cultural de la tierra en aquellos contextos en los que la relación entre las personas y la tierra en la que habitan es determinante.
- **La indemnización es un proceso finito** Las tensiones entre la compañía y las comunidades, generadas por distintas formas de percibir el valor de la tierra, demuestran que este supuesto sólo conduce a un resultado negativo.
- **La indemnización constituye un beneficio para los habitantes locales.** Esta presunción lleva a la compañía a esperar que quienes reciban la indemnización muestren su agradecimiento y no sean demasiados exigentes al momento de solicitar empleo, contratos o servicios comunitarios. Esta pareciera ser la tendencia cuando las comunidades han sido compensadas con viviendas nuevas u otros activos de mejor calidad que los originales. Esta expectativa no entra a considerar la realidad: a menudo, las comunidades no asocian la indemnización con un beneficio sino con la pérdida de terreno, de su estructura comunitaria anterior y otros aspectos intangibles.
- **La negociación debería estar dirigida a pagar la menor compensación posible a la hora de persuadir a los habitantes.** Esta aproximación, a menudo utilizada por las compañías en el proceso de negociación de reclamos por la indemnización – cuando sus departamentos de tierras están siendo presionados por el departamento de operaciones para tener resultados- tiene un efecto negativo en el acuerdo. Las comunidades pueden sentirse presionadas a firmar un acuerdo. Las

compañías pueden obtener una solución legal a corto plazo y eficaz, pero socavan la relación con la comunidad en el largo plazo.

Factores claves relacionados con el conflicto

Los reclamos por compensaciones son factores estrechamente relacionados con la posibilidad de conflicto. Por lo general estos conflictos se presentan de manera continua y en algunas oportunidades generan inestabilidad y fragmentación social.

Conflictos sobre los títulos de propiedad y a quién debe indemnizarse. Es probable que el título de un terreno sea motivo de disputas anteriores a la llegada de la empresa y ésta termine involucrada en el problema por querer adquirir los predios. Estas disputas pueden incluir conflictos fronterizos entre dos provincias o comunidades, conflictos entre los dueños y los usuarios de la tierra o disputas entre propietarios “reales” y “ficticios”. Una vez que la compañía entra en escena, se reactivan los conflictos entre cualquiera de estos grupos. Las compañías pueden alimentar estos conflictos de muchas formas: al reconocer y compensar a las comunidades donde se construyen instalaciones de la empresa (como un pozo) con el fin de desestimular posibles sabotajes. Pero esta comunidad puede no ser la que se encuentre sobre los yacimientos como tal, alimentando así el conflicto sobre quién tiene derecho o no a la compensación.

Las políticas de compensación tienden a centrarse en aquellas personas que sufren el impacto directo de las operaciones de la compañía, tales como los propietarios de las tierras o la comunidad anfitriona. Las compañías pasan por alto a aquellos que se encuentran por fuera de la zona de operación, quienes no obstante pueden sufrir un impacto directo debido al aumento en el costo de vida, al flujo de inmigrantes buscando trabajo o al aumento en el consumo de alcohol o de la prostitución. Ello puede alimentar los celos entre grupos cuando aquellos que no han sido compensados se cruzan con aquellos que ya están en conflictos entre sí. Cuando los usuarios de la tierra no son los titulares (como sucede con los colonos o cuando familias se han establecido en un lugar pero no adquirieron la titularidad sobre las tierras), los propietarios pueden sacar a los tenedores de las tierras que han ocupado durante generaciones.

Un pueblo en Georgia fue indemnizado por los potreros comunales y los cultivos de heno afectados por la construcción de un oleoducto. Los líderes del pueblo decidieron que la indemnización solamente debía ser distribuida entre los residentes originales, pero no entre los pobladores más recientes que se habían reubicado allí tras un deslizamiento de tierras ocurrido en su pueblo original. Los pobladores recientes se opusieron a la decisión y llevaron el caso ante una corte distrital, la cual falló en su favor. Los residentes originales apelaron la decisión ante una corte superior. La compensación a la comunidad generó una división áspera entre los residentes antiguos y los más recientes, que tardará tiempo en sanar.

Conflictos en torno a cómo se determina la propiedad legítima de la tierra. Si la propiedad se basa en el reconocimiento de una entidad oficial del gobierno, pero los mapas que utilizan son viejos y obsoletos, la compañía puede dejar de reconocer nuevas comunidades o asentamientos. Ello alimenta la preocupación entre las comunidades que consideran que no

están siendo identificadas adecuadamente. Algunas compañías exigen que los propietarios se hagan presentes físicamente en su tierra cuando buscan establecer la propiedad legítima. Pero a pesar de los mejores esfuerzos de las empresas es posible que titulares falsos reclamen las tierras y reciban la indemnización, generando conflictos cuando los propietarios “reales” se presentan. Algunas políticas de las compañías asumen la titularidad individual de las tierras en zonas que por tradición, han conocido tan solo la propiedad colectiva de las mismas (un resguardo indígena). Adquirir tierras de individuos sin tener en cuenta las estructuras tradicionales provoca desconfianza y celos entre las personas de la comunidad. Una aproximación excluyente a la distribución de los beneficios significa que ciertos grupos o personas deben competir por sobresalir. Ello puede generar un conflicto.

Una compañía contrató a un antropólogo que le ayudara a desarrollar una política de compensación adecuada. El antropólogo determinó que en el área había siete grupos sociales principales y 23 subgrupos más pequeños con identidades distintas. Buscando responder al máximo posible a las realidades locales, la empresa inició negociaciones de compensación con los 23 subgrupos y pronto se encontró enfrentando a un número creciente de grupos aun más pequeños dentro de cada subgrupo, cada uno con demandas especiales. Más y más gente pedía pagos de compensación y surgieron peleas entre los subgrupos. Tratando de ser tan inclusiva como fuera posible, la compañía se había enfocado en las diferencias entre los grupos, en lugar de basar su política en intereses compartidos.

Conflicto sobre el nivel de compensación. Las compañías pueden seguir estándares legales de compensación, pero éstos pueden estar desactualizados y no reflejar el valor real de la tierra, haciendo que los titulares se sientan engañados. Las compañías pueden aplicar diferentes estándares a diferentes personas. Por ejemplo, si una compañía llega primero a un acuerdo con los propietarios “fáciles” y por presión de sus colegas en el departamento de exploración acuerda un monto mayor de indemnización con los propietarios “difíciles” con tal de agilizar el proceso, los primeros, que recibieron menos, pueden manifestar descontento independientemente de cuánto hubieran recibido. Este caso también es un ejemplo de cómo la empresa puede sentar un precedente de interacción aparentemente descoordinada en su interior y diferenciada en sus relaciones con distintos grupos de la sociedad. En otros casos, las negociaciones sobre diferencias (relativamente pequeñas) en los niveles de indemnización entre lo que los propietarios solicitan y lo que la compañía está dispuesta a pagar, puede demorar el proceso final de compra en forma considerable. Algunas compañías recompensan a sus empleados con bonificaciones de desempeño si pagan la menor cantidad posible. Ello puede inducir a los empleados a hacer “recortes” que después generan descontento en las comunidades y problemas mayores para la empresa. Por último, a menudo las políticas de indemnización consideran sólo los intereses inmediatos de quienes se ven directamente afectados por las operaciones de la compañía (p.e. por la pérdida de una cosecha únicamente), sin entrar a considerar las pérdidas que pueda sufrir la comunidad en el futuro, lo que aumenta la posibilidad de que reaccionen de manera hostil.

Falta de transparencia en las políticas de compensación. Si no hay suficiente transparencia en el monto de la indemnización, quién la recibe y por qué, se genera un ambiente en el que crecen rumores y celos, provocando así conflictos violentos al interior de la comunidad. En

algunos casos, los conflictos surgen en torno a la ubicación anticipada de un oleoducto o una carretera y las implicaciones sobre el uso de la tierra. En este caso la transparencia es importante: el pago de compensaciones efectuado en la sede principal de la empresa o en lugares donde no son visibles los detalles de la transacción puede provocar reclamos por mala administración o abuso. A su regreso, los dirigentes comunitarios pueden verse enfrentados al cuestionamiento de la comunidad. Del mismo modo, si los agentes encargados de tramitar los reclamos representan a los propietarios, la falta de transparencia en los detalles del pago puede provocar acusaciones de negociaciones por debajo de la mesa y volverse contra la compañía.

Formas de pago. El dinero produce un impacto en la dinámica social de las comunidades de escasos recursos y ello tiene consecuencias para la estabilidad de la región a largo plazo. Este es un hecho que a menudo las compañías subestiman. Cuando las comunidades tienen poca experiencia en el manejo del dinero, especialmente de grandes sumas, su mera presencia puede alterar los equilibrios tradicionales de poder y de relaciones entre los grupos. En muchas sociedades, la jerarquía aún se basa en sabiduría y edad. Cuando se introduce el dinero, este altera la forma como se obtiene prestigio e importancia política. Por ejemplo, la presencia de una compañía puede cambiar una sociedad, de un sistema tradicional en el que la responsabilidad de la comunidad es importante, a un sistema basado en el dinero en el que la lealtad y en algunos casos, la seguridad, es objeto de compraventa. Los jóvenes, que en un sistema tradicional no pasarían estos límites, adquieren el poder de ejercer su influencia en una comunidad basada en el dinero adquirido mediante el pago de indemnizaciones.

Opciones y alternativas

Las compañías disponen de numerosos métodos para evitar que sus políticas de compensación causen daños no deseados. Estos incluyen:

- 1. Análisis del contexto y la evaluación de impacto (véase ERIC-P).** Esta constituye una herramienta determinante en el diseño de una política de compensación. Ayuda a asegurarse de que la comprensión del tema tenga en cuenta eventuales factores de conflicto, entre ellos la historia de la propiedad; el contexto socio-económico en el cual se llevará a cabo la indemnización y así sucesivamente. Dichas evaluaciones también son determinantes para identificar las divisiones entre los grupos que podrían convertirse en eventuales focos de conflicto durante las negociaciones sobre la compensación.
- 2. Explorar la distribución de la compensación con base en el rendimiento de la tierra o en ingresos.** Algunas compañías han experimentado con este tipo de aproximación, lo que puede promover que las comunidades afectadas se involucren en el proyecto.
- 3. Considerar el pago por encima de los estándares legales.** Cuando el gobierno y las comunidades están enfrentados por la propiedad de una tierra, una negociación con las comunidades y pagos superiores a lo estipulado legalmente puede reducir el riesgo de descontento entre aquellos que de otra manera no se hubieran beneficiado. Algunas compañías han desarrollado tareas de cabildeo ante los gobiernos con el fin de asegurar que sus términos obsoletos de indemnización se ajusten a las tasas del mercado actuales.

4. Ser consistente en el pago de compensaciones. Algunas compañías incluyen en sus contratos con los propietarios una cláusula en virtud de la cual no se cancela la compensación hasta tanto no se llegue a un acuerdo con todos los propietarios. Con ello se puede evitar posteriores conflictos al negarse a pagar diferentes sumas.

5. Validar el valor no pecuniario de la tierra. Un análisis cuidadoso del contexto y la evaluación del valor no monetario de la tierra, permite a las compañías usar enfoques sensibles a los valores culturales.

6. Ofrecer tierra por tierra. Con ello se garantiza la estabilidad económica de los habitantes que tienen poca esperanza de invertir su dinero de manera exitosa en el largo plazo.

7. Tomar medidas para que la compensación sea utilizada de manera efectiva. Existe la creciente tendencia entre las empresas a asumir la responsabilidad no sólo por la indemnización, sino por su uso efectivo. Algunas ofrecen a los beneficiarios asesorías y consejos para escoger las oportunidades de inversión. Otras permiten que los propietarios de las tierras establezcan un sistema de becas o fiducias o inclusive creen sus propias microempresas para invertir la indemnización de manera inteligente.

8. Pagar la compensación teniendo en cuenta las estructuras tradicionales de la comunidad. El análisis del contexto debe formar parte de las políticas de indemnización de tal modo que se respeten y fortalezcan las estructuras tradicionales de titularidad de las tierras. Ello requiere centrarse en los intereses comunes más que en identidades individuales. El personal debe preguntar a las comunidades ubicadas en las zonas de impacto cuáles son los temas, las ideas y las historias que identifican como puntos de contacto antes que como puntos de división. Por ejemplo, una compañía puede construir un hospital que sirva a varias comunidades o a toda una región, en lugar de ofrecer los servicios solamente a los residentes de la comunidad anfitriona. Ello permite acercar a las comunidades por medio del uso compartido de este recurso en lugar de alimentar los celos o la frustración por tener que competir por servicios que se ofrecen a una sola comunidad.

9. Ser transparente en todos los aspectos de las políticas de compensación. Las políticas de compensación deben desarrollarse a través de consultas con una amplia gama de grupos de interés, las cuales deben tener a su disposición los estudios que sustentaron la política.

10. Respetar el proceso tanto como el resultado. El tono de las negociaciones es tan importante para los resultados a largo plazo, como el resultado en sí mismo. A menudo, las compañías aceleran esta fase del proyecto sin percatarse de que el desarrollo de un sentido de pertenencia de las comunidades sobre la política de compensación es un factor crucial que ayuda a evitar conflictos. Al discutir las políticas de compensación, las compañías se benefician de un proceso de interacción preliminar con las comunidades para entender los aspectos relacionales de la transacción antes de entrar a discutir el detalle de los temas legales.

11. Enfatizar los impactos a largo plazo por encima de los pagos a corto plazo. Los representantes comunitarios sienten que la compañía tiene la responsabilidad de informar

adecuadamente a la población acerca de las consecuencias sociales de los impactos. No es realista esperar que las personas tengan una perspectiva comprehensiva del impacto que una mina o una instalación petrolera puede generar y por eso las comunidades locales pueden verse fácilmente deslumbradas por la riqueza que esperan obtener de las compensaciones en el largo plazo. Pero algunas comunidades dicen que el dinero que fluye hacia su estructura social como consecuencia de los pagos de indemnizaciones puede traer consigo consecuencias nefastas. Es cierto que los propietarios deben recibir una compensación, pero esta debe recibirse en una cantidad razonable y por etapas, en lugar de un solo desembolso grande. Las compañías pueden invertir desde un comienzo en el desarrollo de la comunidad, como parte del paquete de indemnización, y depositar el saldo pendiente de las compensaciones –si se hacen en dinero– en una fiducia para las futuras generaciones.

Fuentes

Instituciones financieras internacionales, Políticas operacionales

Asian Development Bank Involuntary Resettlement Policy. www.adb.org

Banco Interamericano de Desarrollo. Inter-American Development Bank Operational Policy on Involuntary Resettlement. www.iadb.org

International Finance Corporation Operational Directive 4.30. Involuntary Resettlement. www.ifc.org

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations. www.jbic.go.jp/english/

OECD Development Assistance Committee (DAC) Guidelines on Aid and Environment, no. 3; y Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Developing Countries. www.oecd.org/home/

Sitios web

Banco Mundial, página sobre política y administración de tierras.

lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/TpicsLandPolicyandAdministration

Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. www.cdainc.com/cep/

Novib (Oxfam Netherlands). www.novib.nl/content/?type=Article&id=5229

Oxfam Community Aid Abroad, Benchmarks for the Mining Industry. www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2001/benchmarks.html

Oxfam UK, página sobre medios de subsistencia y derechos de tierras

www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights

Otras referencias

Altman, J.C. (1998) 'Compensation for Native Title: Land Rights Lessons for an Effective and Fair Regime'. Issues paper no. 20. Native Title Research Unit, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies. www.aiatsis.gov.au/rsrch/ntru/ntpapers/ip20web.pdf

Daudelin, J. (2003) **Land and Violence in Post-Conflict Situations** (Ottawa: North-South Institute). www.nsi-ins.ca/ensi/pdf/land_and_violence.pdf

Hansungule, M., et al. (2004) **Report on Land Tenure Insecurity on the Zambian Copper Belt** (Oxford: Oxfam). www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/full1998_landtenureinsecurityreport.pdf

Pons-Vignon, N. y H.B. Solignac Lecomte (2004) 'Land, Violent Conflict and Development' (Paris:OECD). www.oecd.org/dataoecd/29/50/29740608.pdf

Rae, M. y A.Rouse (2001) **Mining Certification Evaluation Project: Independent Certification of Environmental and Social Performance in the Mining Sector** (Sidney: WWF Australia).

'The Control, Use and Management of Land' (2002), en **Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development** (Londres: Earthscan). www.cplpress.com/contents/C1226.htm

USAID **Land and Conflict: A Toolkit for Intervention** (2004) (Washington, D.C: USAID). www.usaid.gov/our_work/crosscutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_Land_and_Conflict_2004.pdf

Sección 4

Tema focal 4 Poblaciones indígenas



Tema focal 4

Poblaciones indígenas

El tema

Existen varios cálculos acerca del alcance y la magnitud de las poblaciones indígenas que hay en el mundo en la actualidad.¹ Las cifras más comunes se acercan a unos 300 millones de personas ubicadas en más de 70 territorios, desde el Círculo Ártico hasta los bosques tropicales del Ecuador y las puntas de América del Sur y África. Las industrias extractivas tienen una historia de interacción violenta y turbulenta con las comunidades indígenas, quienes continúan habitando zonas de operación o territorios aledaños.

La complejidad de la dinámica entre las poblaciones indígenas y las empresas multinacionales constituye un desafío aún para los mejores líderes comunitarios y gerentes empresariales incluso en circunstancias en las que están dispuestos a trabajar juntos. Las empresas, cuya misión es extraer recursos naturales, operan cerca de comunidades que están vinculadas física, cultural, espiritual y económicamente con sus hábitats tradicionales y los recursos que en ellos existen. A través de largas historias de colonización, estos grupos étnicos existen al interior de Estados-nación modernos que frecuentemente no los han tratado igual que al resto de sus conciudadanos. Sin embargo, los Estados dependen de los ingresos provenientes de los recursos naturales que se encuentran en territorio indígena. Si a esta situación, de por sí explosiva, se le suman las diferencias de poder, los siglos de prejuicios acerca de la cultura indígena y el hecho de que las expectativas de desarrollo a menudo chocan, el resultado no puede ser otro que un camino seguro hacia el conflicto.

Interés de la empresa

Las compañías que trabajan en países desarrollados y en vías de desarrollo experimentan serias dificultades cuando las relaciones con los grupos indígenas se deterioran, tales como:

Interrupción del trabajo. Dadas las preocupaciones en torno a un eventual impacto negativo de las operaciones de una compañía sobre los recursos hídricos en Perú, las comunidades indígenas, apoyadas por ONG locales e internacionales, bloquearon durante semanas el acceso a una mina en ese país. Las protestas lograron el cierre de gran parte de las operaciones mineras.

Violencia local. Tras varios años de solicitar ayuda gubernamental para retirar a los mineros ilegales de diamantes de sus zonas protegidas, un grupo indígena del Brasil optó por recurrir a la violencia, asesinando a 24 mineros.

Malestar político generalizado. Cuando se supo que muchos de los beneficios de un gran proyecto de gas en Bolivia saldrían del país o serían trasladados hacia la capital, las protestas de los grupos indígenas y los sindicatos derrocaron al presidente en el 2003.

Cuando las empresas no tienen buenas relaciones con las poblaciones indígenas se enfrentan a la pérdida de permisos y contratos, a demandas y a campañas hostiles en su contra, al reinicio de los procesos evaluación y negociación e incluso al rediseño de los planos del proyecto en plena ejecución.

1. Son varias las definiciones que se utilizan para definir los pueblos indígenas, dependiendo de los diferentes contextos nacionales, incluyendo aborígenes, nativos e indígenas. Por consideraciones editoriales y de respeto, este documento utiliza el término "indígenas". La siguiente definición intenta captar qué es lo que comparten los diferentes pueblos indígenas a pesar de su enorme variedad en el mundo: "Comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y a la colonia que se formaron en su territorio, se consideran diferentes de otros sectores de las sociedades que prevalecen actualmente en todo o parte de sus territorios. Conforman sectores no dominantes de la sociedad y están decididos a preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como fundamento de la continuidad de su existencia como pueblo, de acuerdo con sus patrones culturales, instituciones y sistemas legales." Cobo, J.M., (1981) *Study on the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, Vol. 1: UN Document EC/CN.4/Sub.2/476; volúmenes subsiguientes E/CN.4/Sub.2/1986/7; y Add.1-4

Dicho tipo de presión influye sobre los inversionistas públicos y privados, las organizaciones nacionales y multilaterales y otros grupos de interés externos, los cuales prestan cada vez más atención a la capacidad de las compañías de entablar relaciones constructivas con las poblaciones indígenas. Aquellas empresas que han modificado sus prácticas ven los frutos en la obtención de los permisos, mayor acceso a fuentes de financiación, mayor eficacia de la planeación e inversión local, menores costos en el diseño de proyectos y menos hechos de violencia. Cuando las relaciones se basan en el respeto y la confianza mutua, las compañías experimentan una ventaja competitiva directa cuando las comunidades indígenas solicitan su presencia de manera abierta durante los procesos de licitación.

Supuestos y respuestas

Las relaciones entre los pueblos indígenas y las empresas del sector extractivo se ven afectadas por muchos de los mismos procesos y supuestos que las compañías utilizan en sus relaciones externas en general (véase **Tema focal 1: Grupos de interés**). No obstante, existen algunos factores críticos –y otros únicos– que deben ser considerados:

- **El resentimiento o las preocupaciones históricas de las poblaciones indígenas (bien sea contra los gobiernos locales y/o prácticas empresariales en el pasado) quedan fuera de la competencia de los procesos de construcción de relaciones y del diseño del proyecto.** Muchas compañías asumen que todo intento por manejar los resentimientos históricos las van a sumir en conflictos locales y en exigencias interminables de compensación.
- **Las principales preocupaciones de los pueblos indígenas están fuera del radio de influencia de las empresas.** Los derechos sobre la tierra y el acceso a los servicios son asuntos que le corresponden al Estado y no a las compañías. De otra parte, el desarrollo económico constituye el eje de las agencias para el desarrollo y las ONG. Así, las compañías deben centrarse en su negocio y abstenerse de involucrarse en estos temas.
- **Las compañías tienden a esperar hasta tener “sus asuntos resueltos” antes de acercarse a quienes sufren el mayor impacto.** Por lo general, los contactos con aquellas personas afectadas se hacen para **informarles** qué va a suceder, dado que muchas compañías asumen que las poblaciones indígenas son incapaces de participar en el diseño y la planeación del proyecto debido a su marginalización histórica y cultural. Además, se asume que no es de interés de la empresa preocuparse por elevar la capacidad de la comunidad de planear o negociar, dado que ello debilitaría la posición de ventaja de la empresa.
- **La meta más importante es lograr que la comunidad suscriba un documento al iniciar el proyecto.** Las compañías asumen que para las poblaciones indígenas, dicha firma tiene el mismo significado que para la compañía y que una vez que ésta se logra, la comunidad ha expresado su consentimiento a la vida del proyecto. Por lo general, esta idea está muy alejada de la realidad.
- **Bastan los procesos convencionales de evaluación de impacto.** La evaluación de impacto social suele centrarse en indicadores convencionales tales como salud o ingresos y demuestran tener poco conocimiento acerca de los valores, las necesidades y aspiraciones de los indígenas o de cómo el proyecto puede llegar a impactarlos.

- **Las poblaciones indígenas son “atrasadas”**. Se asume que acercarse a una existencia más “moderna” y dejar atrás las costumbres antiguas es bueno tanto para las poblaciones indígenas como para el resto de la sociedad.
- **Las poblaciones indígenas “no saben qué hacer con el dinero real”**. Los beneficios otorgados a las poblaciones indígenas se canalizan bien sea a través de esquemas nacionales de distribución o, si se realizan a nivel local, se concentran en compensaciones, infraestructura, servicios sociales y empleo. A menudo no validan culturas tradicionales, sino que sirven para debilitarlas.

Factores relacionados con el conflicto

Los conflictos con las poblaciones indígenas lo abarcan todo, pasando por la compañía, los gobiernos locales y nacionales, las comunidades afectadas y las comunidades vecinas. Entre los temas más críticos se encuentran:

Historia. Muchos empleados de las compañías sostienen que la desconfianza histórica constituye el primer obstáculo que debe superarse. Por lo general, los objetivos de las operaciones de extracción se encuentran en territorios en los que las poblaciones indígenas, los gobiernos y empresas extractivas ya han tenido algún tipo de contacto previo. Muchas veces, la experiencia no ha sido positiva debido al deterioro ambiental, la pérdida de tierras y la falta de compensaciones apropiadas, el deterioro cultural y la pérdida de los medios de subsistencia. Algunas comunidades han cerrado sus puertas a las actividades de extracción. Cuando las compañías o los gobiernos hacen caso omiso de los resentimientos anteriores y siguen adelante con los proyectos, el conflicto puede estallar de inmediato o la desconfianza puede sentirse durante años hasta que eventualmente se da el conflicto.

Tierra. El arraigo ancestral a la tierra es el factor más crítico que divide a los pueblos indígenas de otros grupos étnicos o minoritarios. La tierra constituye la base de la identidad, espiritualidad, cultura, medicina, alimentación, vivienda y modo de subsistencia. Los conflictos por la tierra conllevan enormes riesgos para todos, incluyendo los gobiernos y las compañías. Estos pueden presentarse por derechos y accesos dado que en muchos países son los Estados y no los particulares quienes tienen los derechos de explotación minera. Las compañías se basan en los gobiernos para adquirir dichos derechos y los dos deben asumir el riesgo ante las comunidades afectadas por la explotación del recurso.

En aquellos casos en los que las compañías respetan los derechos sobre la tierra y negocian de manera directa con los propietarios de la tierra, los problemas pueden surgir si la compañía no cuenta con un conocimiento pleno acerca de los esquemas de propiedad, provocando conflictos entre los dueños de las tierras. Otro tema que puede generar conflicto es el uso y la protección de los recursos. Las poblaciones indígenas regulan la tierra y el uso de los recursos (flora, fauna, recursos hídricos, tierra) por medio de sus costumbres y creencias, que protegen aquellos recursos y las zonas consideradas como “sagradas”. De esta manera, los conflictos surgen entre individuos y comunidades cuando los esquemas de uso de los recursos se ven interrumpidos o desestabilizados por las actividades de la compañía. El conflicto también puede surgir entre la compañía y las comunidades cuando se menoscaba el

uso tradicional de los recursos, las operaciones generan deterioro ambiental o se perturban lugares sagrados.

Beneficios. El suministro y la distribución de los beneficios de la explotación de recursos naturales no renovables ha sido la raíz de varios conflictos locales y nacionales. Frecuentemente de acuerdo con los esquemas de distribución de renta, regalías e impuestos, la riqueza fluye hacia las capitales y no hacia las regiones apartadas.² Así, las poblaciones indígenas tienden a recibir menos servicios básicos que deben ser financiados por los presupuestos nacionales. Cuando a este fenómeno se le suma que los dineros provienen del desarrollo de recursos en sus propios territorios, se alimentan los resentimientos históricos. En aquellos casos en los que los gobiernos han intentado superar tales discrepancias mediante la creación de fondos específicamente concebidos para las poblaciones indígenas, la experiencia ha demostrado que estos fracasan y que la distribución de los fondos no alcanza a llegar al nivel local. Cuando los beneficios se distribuyen localmente, pueden ser problemáticos si la distribución está mal concebida. Las poblaciones indígenas señalan los problemas con la costumbre de las compañías de utilizar los pagos a los individuos para asegurar el acceso y su consentimiento al proyecto, alimentando así las divisiones locales. También señalan la tendencia notoria de que las poblaciones indígenas reciben menores indemnizaciones que las poblaciones no indígenas, tanto por la tierra como por el uso de los recursos, lo que alimenta los conflictos entre las comunidades y la compañía. El conflicto puede surgir cuando las expectativas de la comunidad respecto de las regalías, las compensaciones, el empleo y los servicios sobrepasan la realidad. Las altas expectativas pueden surgir porque la compañía exagera en sus promesas con el fin de ganarse el apoyo de la comunidad.

Impactos en el desarrollo. Por lo general, el desarrollo de infraestructura, especialmente el desarrollo de las vías, es considerado un impacto positivo de las inversiones hechas por una compañía en comunidades remotas, al permitirle a los habitantes el acceso a pueblos y mercados. Sin embargo, también puede tener efectos negativos a medida que otros grupos migran a la zona en busca de empleo. Cuando las operaciones duran varias décadas, la migración puede alcanzar proporciones monumentales, abrumando a las comunidades indígenas e importando presión sobre la tierra, enfermedades, crimen y mayores conflictos inter-comunitarios.

Impactos culturales. La migración trae consigo impactos culturales críticos, al importar diferentes lenguas, costumbres, preocupaciones de género y valores. El conflicto cultural también es un resultado habitual del encuentro entre las poblaciones indígenas y el personal de la compañía.

Toma de decisiones locales. Las compañías deben enfrentar estructuras y costumbres tradicionales de toma de decisiones. Al proporcionar información a las comunidades, tienden a ofrecer solamente aquello que está señalado en la ley para posteriormente basarse sólo en los procedimientos estandarizados. Dichos procedimientos colocan la información crítica en la capital, en otras entidades gubernamentales y por lo general, en formatos que resultan inasequibles a los indígenas. Dado el impacto de su relación tradicional con los gobiernos, las poblaciones indígenas asumen que están siendo ignoradas, que son los últimos en enterarse de los avances de la operación y que las

2. N. del e. Aquí Colombia es una excepción. Además, el manejo local de regalías expuso a las administraciones al conflicto y ayudó a que la riqueza terminara en manos de grupos armados ilegales.

empresas ocultan algo. Los niveles de desconfianza aumentan si terceros dejan filtrar la información. Los sistemas que los indígenas utilizan para la toma de decisiones no son burocráticos, por lo que las compañías pueden percibirlos como sistemas ad hoc, confusos o misteriosos. Ello puede hacer que las compañías utilicen intermediarios o que creen estructuras locales que las hacen sentir más tranquilas. Las compañías sostienen que tales medidas generan mayor eficiencia, pero también tienen problemas de legitimidad: pueden surgir conflictos entre estructuras tradicionales y no tradicionales así como entre las diferentes instancias de toma de decisiones.

Consentimiento. El tema del consentimiento, entendido como “el consentimiento libre, previo e informado” ha encabezado el debate en torno a las prácticas habituales de las empresas del sector extractivo. Por lo general, este tema es planteado como una preocupación para todas las comunidades y tiene consecuencias importantes en las relaciones con las poblaciones indígenas. El consentimiento abarca los derechos fundamentales de “un pueblo” de determinar y controlar su futuro como una entidad colectiva; se trata de derechos por los que los pueblos indígenas luchan de manera activa a nivel nacional e internacional. También abarca los conceptos de derechos históricos y de poder de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la vida, y contemplados en el Convenio 169 de la OIT así:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. También deberán tener el derecho de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente.

Los pueblos indígenas no siempre están en contra las operaciones de extracción. Sin embargo, existen riesgos si los pueblos indígenas no dan su consentimiento. Este tema está íntimamente relacionado con el acceso a la tierra y a los derechos sobre la misma. Algunas compañías han aprendido a ser conscientes de que no basta tener autorizaciones gubernamentales o legales. Las comunidades indígenas y no indígenas utilizan cada vez más la protesta y la presión internacional para acceder a los temas críticos del proceso de toma de decisiones de un proyecto y están encontrando más apoyo en los fallos proferidos por cortes nacionales e internacionales que han protegido su derecho a dar su consentimiento. Los sistemas judiciales han comenzado a centrar su atención en la responsabilidad de los gobiernos por demarcar y definir la titularidad de los territorios indígenas así como por asegurar la participación de los indígenas en las decisiones que afecten dichas tierras.

Opciones y alternativas

Las compañías de extracción han reconocido de muchas formas la necesidad de establecer relaciones más constructivas con los pueblos indígenas y han venido desarrollando un cuerpo cada vez más grande de prácticas empresariales a nivel operacional.

Las compañías se han dado cuenta de que unos pueblos indígenas no son iguales que otros. Tienen sus historias, relaciones con los gobiernos, leyes, medios de subsistencia que los

separan de otras comunidades y sus metas bien pueden ser distintas al de otras comunidades indígenas vecinas. Ignorar la diferencia puede resultar crítico para un proyecto. Las compañías han aprendido que dichas diferencias deben ser consideradas a lo largo del ciclo del proyecto, desde la fase más temprana hasta el cierre.

Los siguientes son algunos ejemplos de los cambios en las prácticas:

Evaluación y análisis de riesgo (véanse ERIC-M y ERIC-P). Las industrias y otros expertos consideran que la mejor y menos utilizada oportunidad de construir una relación positiva con los pueblos indígenas es durante la etapa de investigación, lo que significa saber hacer preguntas acertadas. Durante las evaluaciones se deben investigar las culturas indígenas locales, los derechos sobre la tierras (incluyendo demarcación y titularidad), las relaciones inter-comunitarias, la idiosincrasia de las economías de subsistencia, las relaciones comerciales locales y las zonas sagradas. Para las compañías, la participación es determinante en el proceso de evaluación si se espera que el proceso sea exitoso. Las compañías también han comenzado a prestar más atención a la evaluación de las políticas estatales y su desempeño en el respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

Proceso de interacción. Las compañías están empezando a desarrollar relaciones directas con los pueblos indígenas en fases cada vez más tempranas, aún antes de recibir los permisos del gobierno. Para hacer esto de manera realmente efectiva, la interacción debe amoldarse a la toma de decisiones y la cultura de los indígenas. Por un lado, los procesos son ahora más lentos con el fin de promover mayor inclusión. Por el otro, el personal de las empresas ha venido aprendiendo que tener contrapartes fuertes en las negociaciones con las comunidades indígenas es más benéfico para la empresa. Así, las compañías están ofreciendo apoyo para mejorar las competencias de negociación y el conocimiento de los derechos, los acuerdos jurídicos, los eventuales impactos y otros temas fundamentales. Se está haciendo mayor énfasis en la negociación directa, pero las compañías aún deben mejorar su comprensión de los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas. Algunas comunidades han comenzado a documentar estos procesos, con el fin de lograr un consenso interno acerca de la forma como deben enfrentar una operación comercial a gran escala así como para hacer que el proceso sea mas transparente.

Las compañías también han comenzado a desarrollar comités bipartitos para manejar las relaciones con las comunidades indígenas a lo largo del ciclo del proyecto y para resolver los conflictos antes de que se pierda el control sobre ellos. Estos comités conjuntos ofrecen un mecanismo transparente para cualquiera de las partes para discutir inquietudes, desarrollar proyectos o medir y evaluar cambios en la operación a medida que ésta avanza. Los mecanismos incorporan elementos de las culturas de cada una de las partes, promoviendo con ello un ambiente de aprendizaje y confianza mutuos.

Acuerdos sobre el impacto y la distribución de beneficios. Este término describe los tipos de acuerdos formales que las compañías han desarrollado con los pueblos indígenas. Incluyen un acuerdo acerca de dónde construir las vías, el número de empleos ofrecidos, el uso de alimentos tradicionales en las cafeterías y el ajuste de los horarios para acomodar medios tradicionales de subsistencia como la caza y la pesca. Aún con estas herramientas para mitigar las posibles áreas de conflicto, los documentos resultantes pueden ser

interpretados de diferentes formas. A menudo, las compañías los ven como una oportunidad para llegar a un acuerdo temprano y definitivo sobre los beneficios, mientras que las comunidades ven el documento como “trabajo en progreso”, como una simple herramienta para mediar la relación en una etapa del largo camino.

Capacitación intercultural. Las compañías desarrollan capacitación intercultural con apoyo de las comunidades indígenas en sus zonas de operación, como parte del proceso de interacción local y a menudo dentro de un espectro amplio. Los cursos se centran en ayudar al personal de las compañías a comprender las culturas, los valores y las costumbres indígenas, aunque hay algunos que ayudan al personal de la compañía a explicar la cultura y las operaciones de las empresas a las comunidades indígenas.

Derechos sobre las tierras. Antes que sumergirse en el conflicto acerca de si el Estado o los pueblos indígenas tienen el derecho de otorgar el consentimiento para operar, las compañías avanzan en el reconocimiento de que ambos tienen derechos y que éstos deben ajustarse mutuamente si el proyecto ha de ser exitoso. Como consecuencia, las compañías están apoyando los esfuerzos de la comunidad para aclarar los derechos sobre el suelo y la demarcación y el proceso de titulación de tierras.

Fuentes

Convenciones internacionales y estándares voluntarios

Equator Principles. www.equator-principles.org

Organización Internacional del Trabajo. International Labour Organization Convention 169: Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm

Proposed American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. www.cidh.oas.org/Indigenous.htm

UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. www1.umn.edu/humanrts/instree/declra.htm

Instituciones financieras internacionales, Políticas operacionales

Asian Development Bank, Indigenous Peoples Policy. www.adb.org/IndigenousPeoples/default.asp

Banco Interamericano de Desarrollo, Indigenous Peoples Policy Framework. www.iadb.org/sds/IND/site_401_e.htm

World Bank Operational Policy 4.10 Indigenous Peoples. www.worldbank.org/indigenous

Sitios web

Australian Institute of Aboriginal and Torres Straits Islander Studies. www.aiatsis.gov.au

Forest Peoples Programme. www.forestpeoples.org

International Work Group for Indigenous Affairs. www.iwgia.org

North-South Institute. www.nsi-ins.ca

UNHCHR Working Group on Indigenous Populations. www.unhchr.ch/indigenous/groups-01.htm

UN Permanent Forum on Indigenous Issues. www.un.org/esa/socdev/unpfii/

University of Melbourne, Indigenous Studies Program, Agreements, Treaties and Negotiated Settlements Project. www.atns.net.au

Otras referencias

Danielson, L., et al. (2002) **Finding Common Ground: Indigenous Peoples and Their Association with the Mining Sector** (Londres: Earthscan).

Mining and Indigenous Peoples: Case Studies (1999) (Ottawa: International Council on Metals and the Environment). www.icmm.com/library_publicat.php?rcd=32

'Mining Indigenous Lands: Can Impacts and Benefits be Reconciled?' (2001) **Cultural Survival Quarterly**, vol. 25, no. 1. www.culturalsurvival.org/publications/csq/index.cfm?id=25.1

Recipe for Dialogue Guidebook (2003) (San Francisco: Business for Social Responsibility and First Peoples Worldwide). www.bsr.org

Rozon, G. (2003) **Management Indicators for Assessing the Relations between Oil Companies and Indigenous Peoples** (Montevideo: ARPEL).

Sección 4

Tema focal 5 Inversión social



Tema focal 5

Inversión social

El tema

Muchas compañías emprenden esfuerzos enormes para implementar los programas de inversión social en la comunidad, tales como la construcción de escuelas, hospitales o vías en las zonas en las que operan. Dichos programas se fundamentan en la experiencia de ONG locales e internacionales y de otros actores que trabajan en temas de desarrollo económico y de ellos surgen asociaciones innovadoras entre los diferentes sectores en las que se combinan sus destrezas a favor de una meta común. Las compañías se comprometen en este tipo de proyectos por varias razones. Una es estratégica: la inversión social es utilizada para mitigar los riesgos. La otra es querer entregar -y que ello se preciba- un “beneficio neto” para las comunidades.

Sin embargo, los resultados de muchos de estos proyectos son decepcionantes. Iniciativas bien intencionadas de desarrollo socio-económico, tales como la construcción de una escuela o la promoción de actividades para la economía local, pueden, sin proponérselo, alimentar las tensiones locales y el conflicto a través de la selección de beneficiarios o prioridades de inversión. También pueden causar distracciones sobre los impactos sociales provocados por otras actividades de la operación. Inevitablemente, las compañías constituyen parte del contexto en el que operan: todas sus actividades diarias tienen algún tipo de impacto en las sociedades en las que trabajan. Tales impactos pueden ser positivos o negativos pero dentro de un contexto de tensión política y social, jamás son neutrales. Llegar a comprender cómo todas las actividades, aún aquellas de carácter filantrópico, pueden causar daño y qué medidas deben adoptarse para evitarlo, constituyen temas centrales de la Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC).

Interés de la empresa

La inversión social constituye una herramienta para asegurar que aún en situaciones de gobernabilidad local ineficaz y prestación deficiente de servicios públicos, las comunidades receptoras de inversión social experimenten algún tipo de beneficio palpable. La inversión social representa uno de los principales canales de interacción a los que tienen acceso las compañías en busca de una “licencia social para operar”, ganándose así el apoyo de quienes tienen intereses a nivel local. Si las compañías logran aportar de manera exitosa al desarrollo económico y social de un lugar determinado, están invirtiendo en su propia seguridad en términos de lograr una relación más armoniosa con las comunidades locales y de prevenir los costos que implica operar en contextos menos desarrollados o en zonas de conflicto armado. Estos costos se generan por las deficiencias en la infraestructura, mano de obra no calificada, altos índices de criminalidad e inseguridad política y se hacen evidentes tanto a nivel local como nacional.

Los gobiernos y acreedores internacionales que otorgan créditos y garantías esperan que las compañías asuman algún tipo de compromiso con los programas de desarrollo comunitario. Esto significa que las ventajas competitivas de una empresa con respecto a otras también se obtienen del nivel de éxito y seriedad con que desarrollen los programas sociales con las comunidades. Sin embargo, un enfoque competitivo de la inversión social tiene sus riesgos y, a medida que el debate internacional sobre la responsabilidad social empresarial se torna más sofisticado, las ONG y otras entidades se han vuelto más rigurosas en cuanto al contenido y el impacto de los programas de inversión social, haciendo preguntas más complejas sobre su pertinencia e impacto en el marco de las

1. Este documento es una adaptación del trabajo publicado por Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. Collaborative for Development Action 130 Prospect Street, Suite 202, Cambridge, MA 02139, USA 1 617 661 6310, Fax 1 617 661 3805, www.cdainc.com/cep.

operaciones. La queja común es que las compañías borran con la mano derecha lo que logran con la izquierda, o que no son consistentes en todos los aspectos del negocio, o que su retórica acerca del desarrollo de la comunidad es poco sincera. Estas apreciaciones deben ser consideradas con seriedad si se pretende lograr las ventajas que pueden obtenerse por medio de los programas de inversión social. Por otro lado, cuando los programas de inversión social en sí mismos se convierten en una fuente de conflicto o de competencia entre las comunidades, como se ha visto, especialmente en Nigeria, las compañías pueden debilitar la seguridad de sus propias operaciones. La competencia por cualquier tipo de recursos resulta inevitable cuando éstos son escasos. Por eso, el manejo de la inversión social debe ser riguroso para que no alimente la competencia o los conflictos violentos.

Supuestos y respuestas

En cuanto a los proyectos de inversión social, las compañías tienden a tener las siguientes ideas erradas:

- **Las políticas de inversión social son siempre buenas.** Muchas sí lo son, pero a menudo las compañías asumen que la inversión social o los esfuerzos de la comunidad contribuyen por naturaleza, a mejorar las relaciones entre las compañías y las comunidades locales. Existen pruebas de una amplia gama de contextos que indican que los programas pueden ser beneficiosos para unos, pero desventajosos para otros y que éstos no necesariamente contribuyen a la estabilidad del entorno.
- **La comunidad necesita ver beneficios inmediatos y tangibles para quedar satisfecha.** Las compañías asumen que las comunidades locales no se sentirán satisfechas hasta obtener beneficios directos en forma de construcciones o inversión financiera. Este supuesto conduce a menudo a hacer énfasis en los resultados de los proyectos sociales en lugar de los procesos de interacción -que son igualmente importantes y que permiten comprender plenamente quién se beneficia o no de una interacción. Cuando las compañías anticipan algunos impactos (incluso cuando buscan evitar los impactos negativos) con el fin de responder a las necesidades de la comunidad, y cuando se comunican con las comunidades durante el proceso, las comunidades locales se sienten satisfechas a pesar de que los beneficios tangibles sean tardíos. Centrarse en lo inmediato y en lo tangible hace que las compañías pierdan oportunidades de contribuir al desarrollo de la comunidad, haciendo énfasis, por ejemplo, en la capacitación. Además, un enfoque centrado tan solo en el desarrollo puede aumentar la dependencia de las comunidades frente a las empresas.
- **La comunidad está en contra nuestra, así que debemos apaciguarla.** Las empresas asumen que el conflicto con las comunidades resulta inevitable y que las comunidades siempre querrán extraer beneficios independientemente de los impactos de la operación. También creen que serán objeto de ataques violentos sobre los cuales no tienen control alguno. Por eso, antes que entrar a analizar de manera rigurosa un conflicto y enfrentar sus principales causas, el personal de relaciones con la comunidad tiende a diseñar medidas paliativas para supuestamente frenar el resentimiento, “dando” escuelas, campos de fútbol y demás. Esto constituye una respuesta inadecuada por que no está encaminada a tratar las causas principales de los agravios que han llevado al conflicto.

- **Las estrategias de inversión social constituyen una herramienta para responder a las aparentes amenazas.** A menudo, una compañía desarrolla un proyecto de relaciones comunitarias en localidades que han sido más impactadas por la operación. Con ello se refuerzan los intereses de grupos pequeños de personas y se alimentan los celos entre grupos y posibles tensiones. Este enfoque, además, puede tener un efecto “boomerang” cuando aquellos que sienten que han sido dejados por fuera dirigen su resentimiento contra la empresa y buscan obtener su “tajada” por medios violentos. Si las compañías responden únicamente ante las eventuales amenazas de violencia o de obstrucción del trabajo, las comunidades pueden sentir que la única manera de alcanzar sus metas es por medio de dichas amenazas. Al recompensar el comportamiento violento o la amenaza de uso de la violencia con proyectos de inversión social, las compañías están premiando el comportamiento negativo antes que el positivo. Cuando solamente se responde ante el gatillo, las compañías aseguran que el gatillo sea utilizado.

Factores claves relacionados con el conflicto

La inversión social como fuente de división social o factor del conflicto. Salvo que los programas de inversión social sean diseñados de tal modo que no fortalezcan las divisiones entre los subgrupos o las desigualdades históricas en la distribución de riqueza y poder, tales esfuerzos pueden hacer que las relaciones entre la empresa y la comunidad empeoren en lugar de mejorar. En las zonas de conflicto, su impacto puede alcanzar proporciones extremas.

Crear dependencia. En muchos contextos, las compañías se convierten en el principal proveedor de servicios básicos de su región simplemente por la magnitud de la escala de los programas de inversión social. Si este resultado es pausado y se fundamenta en una buena comprensión de la dinámica del poder local y de las rivalidades de tal modo que evite alimentar el conflicto, ello puede traer beneficios a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo al introducir grandes inversiones financieras a las cuales las comunidades no podrían tener acceso, las compañías crean un estándar de vida que no se puede mantener una vez que la compañía se marcha. Los regalos crean dependencia y erosionan la legitimidad y la responsabilidad del Estado. La debilidad o la falta de legitimidad del Estado, aumenta las posibilidades de conflicto.

Refuerzo del comportamiento negativo. Al utilizar la inversión social como una herramienta para manejar los disturbios, las compañías terminan premiando comportamientos violentos, lo que muy rápidamente evoluciona hacia un patrón de “disturbio y premio” a la vez que aumenta la posibilidad de un conflicto. Para evitar que sea utilizada de este modo, la inversión social debería basarse en un análisis de contexto y de investigación participativa, conduciendo así a una estrategia comprehensiva.

Opciones y alternativas

Las costumbres de las compañías alrededor del mundo comienzan a mostrar aproximaciones más sofisticadas y creativas a la inversión social, que pretenden evitar los impactos perjudiciales y maximizar su potencial para contribuir a sociedades más pacíficas:

1. Mirar la inversión social como parte integral de la operación en lugar de verla como un elemento adicional. El establecimiento y mantenimiento de las relaciones con los grupos de

interés por medio de proyectos de inversión social, no pueden ser simplemente tarea específica o delegada a un departamento aislado, mientras los demás departamentos siguen con su rutina en las otras actividades del negocio. La responsabilidad por los proyectos de relaciones con la comunidad puede localizarse en un departamento, pero la aplicación debe extenderse a toda la compañía. Por ejemplo, mientras las comunidades locales perciban que el criterio de contratación del departamento de personal es injusto o los funcionarios locales se sientan amenazados por las operaciones, los esfuerzos del departamento de relaciones con la comunidad serán en vano.

2. Adelantar un análisis del contexto y una evaluación de impacto antes de diseñar una política de inversión social. El primer paso hacia establecer relaciones con los grupos de interés locales consiste en identificar las divisiones preexistentes en la comunidad y la manera como las actividades diarias de la empresa impactan bien sea de manera positiva o negativa los conflictos. Una evaluación tal constituye la base de cualquier política efectiva de inversión social y es un ingrediente determinante para el éxito. Sólo en la medida en que las empresas logren comprender dichas dinámicas, podrán establecer relaciones cordiales y un ambiente estable de trabajo y apoyar de manera simultánea las fuerzas de la sociedad que integran las comunidades y que construyen un futuro pacífico e incluyente. Una estrategia de inversión social sensible al conflicto surge de la Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC) y de las estrategias de mitigación contempladas en la ERIC-M y ERIC-P.

3. Lograr de que los proyectos de inversión social aborden las causas de los problemas sistemáticamente en lugar de reaccionar esporádicamente a los síntomas. Cuando una compañía está considerando implementar un proyecto de inversión social como respuesta a una demanda local o a un hecho de violencia, las compañías deben entrar a evaluar con la comunidad las causas estructurales de la insatisfacción y desarrollar un proyecto que las aborde, aún cuando sea de manera indirecta. Los proyectos de inversión social no deben ser otorgados para satisfacer las exigencias pasajeras de la comunidad a menos que lleguen también a las raíces de la violencia contra la compañía y la tensión social en general. Llevar a cabo un análisis participativo para comprender los motivos de los agravios de la comunidad al igual que las dinámicas del contexto más amplio donde se insertan dichos agravios, ayuda a identificar los temas subyacentes al conflicto y a lograr que la inversión social alivie en parte los problemas de fondo de la comunidad. En este sentido, la inversión social constituye una oportunidad para contribuir a la construcción de la paz sostenible.

4. Incluir la participación del Estado. Antes de establecer los proyectos de inversión social, las compañías deberían procurar que las autoridades locales estén dispuestas a participar. Ello se puede asegurar trabajando con el gobierno para implementar un plan existente de desarrollo (siempre y cuando éste contemple una distribución equitativa de servicios). Sin la participación del gobierno, puede no haber financiación local o recursos humanos suficientes para manejar las instalaciones una vez que hayan sido construidas. Por ejemplo, puede darse el caso de que las edificaciones escolares hubieran sido construidas en zonas con gran necesidad educativa y que continúen vacías por falta de dinero para pagar la nómina de los maestros o de fondos para adquirir pizarras y otros materiales. Ello produce tanto frustración como rabia entre los miembros de la comunidad, quienes a menudo dirigen su resentimiento contra las compañías o contra los gobiernos una vez que las compañías han salido de la zona. Las empresas pueden estar inclinadas a excluir a los

funcionarios del gobierno pues los consideran ineficientes, abrumados por la burocracia, corruptos o porque quieren ser los únicos responsables por los servicios y la financiación ofrecida por la compañía. Sin embargo y en el largo plazo, es el gobierno local el que debe solucionar las exigencias de las comunidades locales. Trabajar para apoyar y fortalecer su efectividad hasta donde sea posible, traerá mayores beneficios en el largo plazo.

5. Colaborar con los demás. Algunas veces, el fortalecimiento de la competitividad de una empresa debilita la fuerza de las iniciativas en el plano social. Asociarse con otras compañías locales así como con ONG y organizaciones internacionales o agencias para el desarrollo, aumentará el impacto de las iniciativas y maximizará los beneficios en el largo plazo para todas las partes.

6. Enfocarse en el impacto más que en el resultado. A menudo, la efectividad se valora en términos de la conclusión exitosa de los planes. Por ejemplo, si el plan fuese a realizar 15 sesiones de capacitación o rehabilitar cuatro clínicas, se considerará que ha sido exitoso solamente cuando se cumplan esas metas. Sin embargo, dichas indicaciones solamente consideran una parte de la información relevante y no proporcionan una idea acerca de cómo la culminación de estas actividades hubiera afectado bien sea a los beneficiarios o a la sociedad en general. Para que la valoración de los programas de inversión social sea real, las compañías deberán desarrollar sistemas que identifiquen el impacto en la sociedad a la cual están dirigidos los programas. Algunas compañías llevan esto a cabo por medio de reuniones públicas en las que escuchan la reacción de la comunidad en forma directa. Otros monitorean el tipo de reclamos que se reciben en los buzones de quejas. Otros usan los incidentes de seguridad como indicadores de impacto.

7. Ser claro acerca de los objetivos de los proyectos de inversión social. A menudo, las compañías no tienen claros los objetivos específicos estratégicos de sus esfuerzos de inversión social. Pueden sentirse presionadas a “hacer algo” o han logrado una vaga definición de los objetivos en la reducción de conflictos. Para ser más efectivas, las compañías requieren ser más claras y más transparentes acerca de los objetivos de su proyecto y de las estrategias de implementación.

Fuentes

Sitios web

Base de datos bibliográfica sobre fundaciones del sector privado, Mining and Environment Research Network (MERN), University of Warwick. www.iipmmpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=eng&cod=107

Business for Social Responsibility, página de inversión en la comunidad www.bsr.org/AdvisoryServices/CI.cfm

Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. www.cdainc.com/cep/

Imagine Canada. www.imaginecanada.ca/

International Institute for Sustainable Development, página sobre comunidades y medios de subsistencia. www.iisd.org

Banco Mundial, página sobre desarrollo económico local y minería. www.worldbank.org/ogmc/wbminingled.htm

Banco Mundial, Oil and Gas Sector Issues and Policy, página sobre impacto social y económico, www.worldbank.org/ogmc/wbogpolicysocioeconomic.htm

World Business Council for Sustainable Development, página sobre medios sostenibles de subsistencia. www.wbcsd.org

Otras referencias

Garvey, N., et al. (2004) **Corporate Accountability to the Poor? Assessing the Effectiveness of Community-Based Strategies** (Sussex: Institute of Development Studies).

Corporación Financiera Internacional (2001) **Investing in People: Sustaining Communities through Improved Business Practice** (Washington, D.C.: IFC).

Mining Companies and Local Development (2003) (Montevideo: Mining Policy Research Initiative). www.iipmmpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=eng&cod=150

Mining and Environment Research Network (2003) **Private Sector Development Institutions: Drivers and Practice** (Montevideo: Mining Policy Research Initiative). www.iipmmpri.org/biblioteca/docs/mern_foundation_report.pdf

North-South Institute **Investing in Poor Countries: Who Benefits?** (2004) Canadian Development Report (Ottawa:North-South Institute).

Parker, R. et al. (2004) **Business and Economic Development: Mining Sector Report** (San Francisco: Business for Social Responsibility and Accountability).