

Sentándose a la Mesa

Cómo una nueva generación de organizaciones está mejorando el diálogo y disminuyendo el conflicto sobre minería en América Latina.

Por: Diana Arbeláez-Ruiz y Daniel M. Franks

Publicado por primera vez en inglés en el Americas Quarterly, Spring 2014, volumen 8, número 2.

La minería es mucho más que tecnología compleja, logística y finanzas. Aunque la extracción de minerales de hecho requiere de una amplia selección de maquinaria, computadoras y procesos para el transporte y el tratamiento de los materiales, también es un proyecto social que se negocia y desarrolla dentro de un contexto social. Y así como los desafíos tecnológicos necesitan profesionales calificados en la ingeniería y la geología y demás disciplinas, los aspectos sociales de la minería también exigen expertos de alta calidad que puedan sentar los cimientos para un diálogo productivo entre las comunidades, gobiernos y proponentes de proyectos.

Dicho diálogo es fundamental para la viabilidad de los proyectos mineros hoy en día. Garantizar el apoyo no solo de las comunidades inmediatamente aledañas al lugar de operaciones, sino también de la sociedad en su conjunto, puede lograrse únicamente dentro de un marco de entendimiento que perdure a lo largo del ciclo de vida de un proyecto. Ya sea que este paso sea requerido por ley o se implemente voluntariamente, son pocos los proyectos mineros que pueden esperar tener éxito en el largo plazo sin él. Un diálogo continuo entre los gobiernos, las comunidades y las empresas extracti-

vas que supone un consenso en términos de compartir oportunidades y gestionar el riesgo es esencial.

América Latina se encuentra a la cabeza de otras regiones en cuanto a experiencia y práctica de diálogo sobre minería. Debido sobre todo a su historia de conflictos sobre minería, la región ha generado muchos grupos dedicados a fomentar el diálogo en todos los niveles, es decir, a nivel de proyecto, a nivel regional y a nivel nacional.

Con el apoyo del Centro Internacional de Minería para el Desarrollo realizamos dos talleres en noviembre de 2013 en Lima, Perú, cuyo objetivo fue aprovechar esta rica experiencia - y aprender de ella. Los talleres reunieron a más de 60 especialistas de 10 países de las Américas: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú, así como representantes de Australia.

Estas son algunas de las cosas que aprendimos.¹

Diana Arbeláez-Ruiz es investigadora en el Centro para la Responsabilidad Social en Minería de la Universidad de Queensland.

Daniel M. Franks es el subdirector del Centro para la Responsabilidad Social en Minería.

Diana can be contacted at d.arbelaezruiz@uq.edu.au. Follow Daniel on twitter @resourceafflict.

EMPEZAR TEMPRANO Y NO DETENERSE

El diálogo es importante en las fases tempranas de los desarrollos extractivos. El diálogo temprano, como la consulta o consentimiento previo, libre e informado es importante no solo para llegar a las comunidades sino además para ayudar a informar la toma de decisiones e integrar una pluralidad de perspectivas y normas en el plan y operación del proyecto. En etapas tempranas, también existen oportunidades de optimizar el diseño del proyecto en términos de sus resultados sociales y ambientales y establecer los foros para conservar este enfoque durante la vida del proyecto.

Pero el diálogo debe también ser un proceso continuo que involucre varios actores. El diálogo desempeña un papel importante en la elaboración de políticas, evaluación de impactos, aprobación de normas y negociación de acuerdos con comunidades indígenas y locales. También implica un monitoreo participativo y el establecimiento conjunto de las condiciones para el cierre de la mina. En resumen, el diálogo debe estar integrado en todos los aspectos del ciclo de vida de un proyecto.

Los espacios para el diálogo sobre la industria extractiva han emergido en muchos países de América Latina durante la década pasada. El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMS) del Perú, establecido hace 13 años, es hoy en día una red conformada por más de 500 personas.

En los últimos tres a cinco años, grupos similares han emergido en Argentina, Chile, Ecuador, Brasil y Colombia, por mencionar solo algunos, y existe interés en Guatemala, República Dominicana y Panamá. En América Latina, ahora existe una red que promueve el intercambio entre miembros, organiza foros internacionales, congregando a las diferentes partes, y busca apoyar la capacidad técnica de iniciativas de diálogo a nivel nacional así como regional.

Una función clave de estos grupos de diálogo es crear capital social entre los diferentes

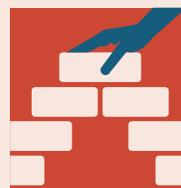
participantes. A pesar de que las motivaciones y apoyo para los grupos de diálogo varían, por lo general comparten la perspectiva de que el diálogo, como un enfoque en sí mismo, debe promoverse, y las capacidades de diálogo desarrollarse. Los grupos ayudan a construir una cultura de diálogo al permitir a quienes participan aprender a través de procesos no vinculantes que dan espacio para que actores aparentemente incompatibles logren un acercamiento.

Los grupos de diálogo realizan infinitas actividades. Algunos producen documentos exponiendo su posición respecto a temas de alta vigencia en el sector minero (por ejemplo, Perú). Otros encargan trabajos de investigación para informar al público sobre minería (por ejemplo, Colombia). Algunos invitan a expositores de diferentes procedencias para hablar sobre asuntos específicos. La mayoría sirve como plataforma para entablar relaciones fuera de las presiones

de los procesos de negociación, ofreciendo a los participantes una oportunidad de cuestionar sus estereotipos de diferentes partes del debate. En contextos nacionales donde la discusión sobre minería y su papel en el desarrollo es altamente polarizada, como en Colombia o Argentina, las mesas de diálogo pueden generar información confiable y transformar la polarización en un debate informado.

Los grupos de diálogo de Perú y Argentina han formado subgrupos que se concentran en temas específicos, como la evaluación de impactos y las regalías. El grupo peruano ha sido particularmente influyente en el debate sobre el canon minero (es decir, la redistribución de las utilidades mineras a los gobiernos regionales y locales) y la participación ciudadana en el sector minero, y al mismo tiempo brinda soporte a mesas de diálogo regionales y a líderes regionales.

El intercambio de conocimiento entre grupos y países es un beneficio clave de mantener redes de diálogo amplias, y puede contribuir a mejorar procesos e incluso reglamentos sobre temas complejos como consulta previa y distribución de regalías.



TENDER PUENTES

Sostener un diálogo no es tarea fácil. Los proponentes de la industria minera pueden tener perder el control cuando el proyecto minero se comunica a terceros. Algunos encuentran que la voluntad del gobierno o de la industria de participar en un proceso de diálogo no vinculante es limitada o cambia con el tiempo. Al inicio, un desafío clave es comenzar a tender puentes entre las barreras ideológicas, políticas y de confianza para lograr crear un espacio en que los actores puedan hablar sobre la minería.

Esto tiene mayor importancia cuando no se ha construido una masa crítica alrededor del diálogo, y actores de la industria, sociedad civil, comunidad y gobiernos de los diferentes niveles del territorio no han desarrollado los hábitos o habilidades para un diálogo efectivo. Se requiere de esfuerzo para armonizar puntos de vista muchas veces diametralmente opuestos, sobre el tiempo requerido y suficiente para el diálogo. Algunos actores buscan resultados inmediatos, mientras otros necesitan tiempo para venir a la mesa.

Incluso lograr reunir a personas de diversos sectores puede ser inesperadamente complicado. El proceso normalmente requiere de compromisos de tiempo que podrían ser difíciles de acomodar para los funcionarios públicos o profesionales de la industria. Los actores regionales o locales pueden requerir que el diálogo vaya a ellos, a sus localidades, o bien pueden necesitar recursos o tiempo para poder consultar asuntos clave a nivel de las bases.

Además, podrían surgir dificultades en conectar una mesa o grupo de diálogo con otros procesos e instituciones de diálogo relevantes en el gobierno o sector privado.



PERMANECER CONECTADOS

En países como el Perú, existe una infraestructura de diálogo ya establecida con numerosos niveles locales y regionales. A nivel local, organizaciones como la mesa de diálogo de Tintaya cuenta con varios años de experiencia en la búsqueda de soluciones a asuntos relacionados con el proyecto.

A nivel nacional, el gobierno peruano cuenta con la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad que ha ideado indicadores para monitorear el potencial de conflicto y envía a personal a las regiones para ayudar a tender puentes en los conflictos y promover la negociación de acuerdos.

La oficina ha propuesto la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos.

El Perú tiene una Defensoría del Pueblo cuyo mandato se centra en la fiscalización del trabajo del estado así como la defensa de los derechos fundamentales. Durante la última década, desarrolló un marco de trabajo en torno al conflicto que va desde monitoreo de conflictos y sistemas de alerta temprana hasta mediación. El Ministerio de Energía y Minas también viene desempeñando un papel en la promoción de mesas de diálogo como espacios de diálogo intersectorial. Estos múltiples espacios reflejan diversas formas de abordar la transformación de conflictos o de situar el diálogo y la minería uno respecto al otro.

Una tendencia alentadora es que en toda América Latina, grupos como el Grupo de Diálogo Latinoamericano, están interconectados y se reúnen con regularidad para intercambiar experiencias y promover una agenda en común.



LAS EVALUACIONES PREVIAS AL PROYECTO Y LAS CONSULTAS NO BASTAN

La evaluación de impacto ambiental que los gobiernos exigen para nuevos proyectos mineros puede ser un vehículo para que se expresen conflictos o insatisfacciones subyacentes o emergentes. Un nuevo proyecto extractivo siempre trae incertidumbre, temor al cambio y prioridades discrepantes. Esta etapa temprana de los proyectos moviliza a opositores y crea un periodo de vulnerabilidad para proponentes de proyectos.

Por esta razón, la evaluación de impacto ambiental debe percibirse como un proceso político, en donde establecer relaciones y generar confianza puede pesar más que los argumentos científicos sobre impactos y su gestión. Hay muchos ejemplos de proyectos que han recibido aprobación formal por parte de agencias del gobierno sobre la base de su estudio de impacto ambiental, solo para enfrentar una reacción negativa de las comunidades respecto a los mismos asuntos que se trataron en el estudio.

La evaluación del impacto puede en gran medida carecer de significado para las comunidades en ausencia de condiciones que puedan darle credibilidad. Aquí es donde entra a jugar el diálogo. El diálogo puede crear un proceso creíble y con significado.

Para ganar credibilidad, legitimidad y confiabilidad, la evaluación del impacto necesita concebirse como parte de un proceso continuo de entendimiento y adaptación. Las personas necesitan poder confiar en la información que ven.

Una forma de abordar esto es mediante el monitoreo participativo o independiente no solo en el momento de la evaluación de impacto inicial, sino también a lo largo de la vida de los proyectos. Un ejercicio de participación y veeduría ciudadana, los comités de monitoreo también permiten entablar relaciones, crear confianza, generar datos confiables y desarrollar el capital social para negociar sistemas de gestión ambiental.

En el Perú, ha habido experiencias de monitoreo ambiental participativo en muchos departamentos, entre ellos Apurímac, Ancash, Cajamarca, Cusco, Junín, Moquegua, Pasco y Puno. Por ejemplo, en el caso de la mina Tintaya en Cusco, la comunidad y la empresa crearon un comité de monitoreo que perduró.

HAY QUE CREAR CONFIANZA EN LA INFORMACIÓN

Pero cómo se crea un monitoreo relevante y creíble para proyectos mineros? Un enfoque meramente científico no es suficiente. Los informes sobre impacto del proyecto necesitan responder a las preocupaciones de las comunidades, que únicamente se aclararán mediante el diálogo. Y monitorear sin tener un punto de partida, es decir, las condiciones de línea base antes del proyecto, puede dejar preguntas de las comunidades sin responder; de ahí la importancia del diálogo temprano. Todo ello requiere recursos. ¿Quién pagará el monitoreo y creación de canales de participación? Los costos deben ser incluidos en los presupuestos de los proyectos en vez de esperar que las comunidades y la sociedad civil absorban el costo.



INTEGRAR LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN/CONSULTA CON EL DIÁLOGO Y PLANES DE MONITOREO

La conexión entre la evaluación del impacto y demás procesos de planeación, como la consulta o consentimiento libre, previo e informado es un asunto clave no resuelto en muchos países. Por ejemplo, ¿cómo pueden la consulta o el consentimiento

ser informados si las comunidades no tienen acceso a la evaluación de impacto para las actividades sobre las que se está consultando? ¿De qué manera se articula el conocimiento tradicional en los estudios de impacto? ¿Se comunica la evaluación ambiental de manera inclusiva?

Más allá de las primeras etapas, ¿de qué manera informa la evaluación del impacto la consulta previa para la ampliación de proyectos o para el cierre?

Estas son preguntas que exigen estudio y respuestas bien pensadas, que podrían venir de formas integradas de evaluación de impacto que consideran la interculturalidad e inclusión social. La evaluación de impacto y el diálogo deben ser procesos continuos que se comunican entre sí y que informan la negociación y toma de decisiones a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Dado que la minería muchas veces se desarrolla en conglomerados, también es necesaria la comprensión de las dimensiones acumulativas del impacto, incluyendo la fatiga para las comunidades que puede estar asociada con participar en múltiples procesos de consulta.

ENTENDER LA DIVERSIDAD DE LA COMUNIDAD Y SUS DEMANDAS

Las diferencias en metas y percepciones, muchas veces basadas en etnicidad, género, edad, formación disciplinaria, idioma y educación, inevitablemente influyen en las perspectivas de las comunidades respecto a los proyectos mineros. Estas diferencias deben tomarse en cuenta en el proceso de diálogo. Por ejemplo, ¿cuáles son las oportunidades económicas para las generaciones más jóvenes? ¿De qué manera se ven afectadas las mujeres en áreas rurales por los cambios medioambientales? ¿Se ha considerado el proyecto a la luz de los entendimientos del buen vivir de los grupos indígenas?

¿Se presenta la información en un lenguaje claro, en idiomas locales y en formatos apropiados? ¿Están todos los grupos afectados e interesados representados en los procesos de diálogo y tienen ellos verdaderas oportunidades de participación? La atención a las diferencias es el elemento central del diálogo, bien sea en un grupo de diálogo, un proceso de consulta previa, una evaluación de impacto,

la negociación de acuerdos, el monitoreo participativo o la planeación del desarrollo. No es de extrañar que temas clave como la igualdad de género o el diálogo intercultural no sean todavía tratados en la mesa de diálogo con la exhaustividad que requieren. Sin embargo, plantear dichos problemas también ayuda a que los participantes del diálogo consideren estrategias para tratarlos.

Cuando diversas partes pueden discutir sobre sus preocupaciones de manera abierta y sincera – y encontrar formas de manejar las diferencias – es casi seguro que todos se benefician. Llegar hasta ese punto implica un proceso de largo plazo y requiere la creatividad y esfuerzos de diferentes sectores.

Los grupos de diálogo de América Latina son el producto de la dedicación y esfuerzos de movimientos de la sociedad civil de la región, que complementan e informan las respuestas de la industria, las comunidades locales y los estados. A través de su activismo, nos recuerdan nuestra responsabilidad colectiva como beneficiarios de los productos de la industria minera y nuestro papel en traer a la gente a la mesa para conversar sobre las consecuencias y los beneficios de la minería.



¹ Estos cuatro días de talleres fueron posible gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Minería para el Desarrollo de Australia y a la colaboración del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, Societas Consultora de Análisis Social y CARE Perú de Perú.