

II reunión del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible: EIAs, AUDIENCIAS Y PARTICIPACION CIUDADANA: Una revisión impostergable.

Ponente

27 de abril del 2010

Gerardo Castillo Guzmán
Pontificia Universidad Católica del Perú

Quiero dividir mi breve intervención en dos bloques.

En el primero, más descriptivo, presentaré las concepciones que diferentes actores –Estado, empresa, sociedad civil y organizaciones de base—tienen sobre la participación de la ciudadanía en el contexto de grandes inversiones en la minería peruana.

En el segundo, de carácter propositivo, señalaré algunos temas que considero indispensables para mejorar la calidad de la participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental en el sector minero peruano.

Formas de participación ciudadana en el país

Para presentar las formas de participación ciudadana que manejan diferentes actores en el país me baso en un estudio elaborado para Oxfam America en el año 2008 para el cual sostuvimos 57 entrevistas con representantes de empresas, funcionarios y autoridades del Estado –tanto central como regional–, miembros de la sociedad civil y pobladores y representantes de organizaciones de base de zonas mineras.

El análisis de las entrevistas permitió establecer una tipología de cuatro concepciones sobre participación ciudadana: información, consulta, consenso y consentimiento.

1. Información: en esta concepción, la participación es entendida como el derecho que tiene la población a estar informada y, asimismo, con el deber de las empresas y el Estado de brindar información. Este proceso de entrega de información debería de extenderse sobre todas fases de un proyecto extractivo e implica: i) información oportuna, ii) información física y culturalmente asequible, iii) información pertinente y iv) información continua. Es esta la concepción en la mayores avances ha habido desde el Estado y las empresas (aunque aún falta incorporar temas de transparencia como el EITI).
2. Recepción de opinión: en esta acepción, la participación es entendida como el derecho a brindar una opinión (informada) con respecto a los proyectos, y la responsabilidad de las empresas de establecer mecanismos de información y recepción de opinión. Dicha opinión deberá servir para la toma de decisiones con respecto a los proyectos, y verse aplicada en dicho manejo. Este proceso participativo también debe extenderse a lo largo del proyecto extractivo y además de las condiciones anteriores supone: i) representatividad de los participantes y ii) reciprocidad de los procesos (recojo de opinión y devolución de resultados).
3. Consenso: esta categoría pone el énfasis en la participación como un proceso de convencimiento. Es decir, el derecho de la población a estar de acuerdo con la actividad y el proyecto. En este sentido, involucra la responsabilidad de informar y convencer, y de mantener la opinión favorable. Supone así el logro de acuerdos legítimos y la responsabilidad de respetarlos en el tiempo. Estos acuerdos deben de atender algunas expectativas de la población (beneficios concretos). Para ello, se debe diferenciar

claramente los roles de Estado y de la empresa en el desarrollo local. Si bien, esta forma de participación se extiende a todo el proyecto, es central el logro de acuerdos en la etapa inicial. Además de los criterios anteriores, esta acepción implica: i) el logro de acuerdos, ii) la presencia de garantes legítimos (con el Estado como garante principal y la sociedad civil como colaborador o acompañante), iii) la transparencia en el proceso de negociación y iv) la existencia de adecuada institucionalidad para acuerdos sólidos y duraderos.

4. Consentimiento: esta forma de concebir la participación ciudadana considera que ella se refiere al otorgamiento del permiso de la población local para el desarrollo de la actividad extractiva en general y los proyectos en específico. En esta sentido, esta categoría lleva implícito el derecho a decidir y/o vetar. Supone además el debate previo sobre la viabilidad o no de un proyecto en el territorio. Involucra así la responsabilidad del Estado y la empresa de informar, consultar y respetar la decisión de la población. Asimismo, esta forma de concebir la participación coloca gran énfasis en los momentos anteriores al proyecto y a la fase inicial. Además de los criterios anteriores, el consentimiento implica la existencia de una institución que haga legítima la decisión o el permiso otorgado.

Como podrán imaginar estas no son categorías estancas sino más bien forman un continuo al que diferentes actores se ubican siguiendo diversos factores, incluyendo los de historia personal. No obstante, de manera general, algunos representantes del gobierno central y funcionarios de compañías mineras de accionar más tradicional, consideran que la participación se alcanza fundamentalmente a través de la entrega de información a la población. En el otro extremo, representantes de organizaciones de base y algunos miembros de ONGs que laboran a favor de los pueblos indígenas, sostienen que una auténtica participación necesariamente implica procesos de consentimiento.

Temas urgentes para mejorar la calidad de la participación ciudadana en los EIAs

A riesgo de ser esquemático, quiero señalar puntualmente algunos temas:

1. Necesidad de una mayor y mejor presencia del Estado: a pesar de sus avances y sus potencialidades, el logro de relaciones duraderas y mutuamente beneficiosas entre empresas extractivas y poblaciones locales no puede ser dejado a un enfoque y una práctica de Responsabilidad Social Empresarial. Un Estado más y mejor presente es necesario para: i) ser responsable y líder del desarrollo local y regional, ii) reducir las asimetrías entre empresa y población y iii) ser garante de los acuerdos sociales alcanzados y ser responsable de las reglamentaciones ambientales. Esto implica involucrar a los gobiernos locales y regionales en todo proceso de desarrollo y que el Estado central recupere legitimidad e independencia.
2. Fortalecer las capacidades de las empresas (capacidades y equipos de diálogo) y de la capacidades (i.e. capacitación para un mejor acompañamiento en los monitoreos ambientales participativos) e institucionalidad de las poblaciones locales.
3. Crear y fortalecer mecanismos transparentes e independientes de arbitraje y de monitoreo de los acuerdos sociales. Esto debe de ocurrir en todos los aspectos: financiero (EITI), socio-ambiental (sistemas de resolución de disputas y arbitraje independiente), ambiental (cambiar el sistema de contratación de consultoras ambientales encargadas de los EIAs directamente por las empresas mineras; se puede utilizar la intermediación del Estado o de las mesas técnicas y serían estos últimos quienes que contratan a las consultoras y ante los que deben de rendir cuentas. Asimismo, y esto es urgente y central, el Ministerio de Ambiente debe de recibir la competencia y la capacidad de aprobar los EIAs).

4. La participación ciudadana en los EIAs no debe restringirse a tres rondas de talleres y una audiencia. Si bien no deben de eliminarse, ellos no son espacios adecuados para comunicar y debatir sobre aspectos centrales de los proyectos, ni por lo corto del tiempo ni por la masividad del evento. Dependiendo de la complejidad de los proyectos y de la sensibilidad social de ellos, se deberían de formar mesas técnicas en las que estén representada la población y las autoridades locales. Asimismo, la información sobre las características del proyecto y las alternativas en su ejecución deben de comunicarse de manera constante y directa a la población directamente involucrada. Además, deben de existir espacios previos y continuos de debate sobre el impacto y la importancia de la minería en la región y la localidad. De esta manera, es necesario construir y comunicar (entre el Estado, la empresa y la población) una imagen de futuro compartido en el que el proyecto beneficiará a todos.

5. Las empresas deben de incorporar los procesos y las lógicas de acuerdos sociales en sus cronogramas y estructura de costos. Asimismo, el Estado –según decisiones *ad hoc*— debe de ampliar los plazos para la difusión y debate de los EIAs. Finalmente, se deben de elevar las exigencias para el ingreso de empresas en las concesiones de proyectos mineros para evitar casos como Majaz, Toromocho y Tambogrande, en la que empresas junior sin gran experiencia, soporte financiero y humano y sin compromiso de inversión futura ganaron las concesiones.

6. Finalmente, crear mecanismos independientes (en paralelo con los mecanismos del Estado y de la empresa) para el monitoreo de los compromisos sociales alcanzados.