

# INVOLUCRAMIENTO CORPORATIVO DE ACTORES INTERESADOS (CSE) Y EXTRACCIÓN DE MINERALES EN COLOMBIA

\* Lawrence Susskind

Quiero compartir cuatro ideas simples respecto al **Involucramiento Corporativo de Actores Interesados** y la **extracción de minerales** en Colombia. Presenté estas ideas hace varias semanas en un seminario de la Harvard Law School patrocinado por el gobierno colombiano. Tuvimos altos funcionarios presentes con un gran número de estudiantes colombianos de posgrado que estudian en las escuelas del área de Boston. Creo que estas recomendaciones se aplican a nivel global, pero son especialmente relevantes en América Latina.

## **El Involucramiento Corporativo de Actores Interesados (CSE) proporciona un nuevo punto de entrada para aquellos preocupados por los impactos sociales y ambientales en la extracción de minerales.**

Empresas alrededor del mundo están siendo presionadas por sus accionistas para hacer un mejor trabajo en tomar en cuenta las preocupaciones locales cuando inician proyectos de extracción de minerales. En efecto, ambos, actores interesados y gerentes de riesgo están exigiendo esto. Muchas empresas están evaluando sistemáticamente las preocupaciones de una amplia gama de actores y partes interesadas y tratan de demostrar (en sus informes anuales para los accionistas) que están tomando en serio sus responsabilidades. Un gran número de disputas vinculadas a la extracción de minerales se producen porque las empresas multinacionales y nacionales adquieren concesiones o solicitan permisos para realizar actividades minera, pero hacen poco o ningún contacto con los gobiernos locales relevantes, la sociedad civil y los grupos de la comunidad antes de que comiencen a trabajar. Los impactos de proyectos de desarrollo sorprenden y generan malestar en intereses locales. Más interacción anticipada o por adelantado con estos actores y grupos de interés - y un esfuerzo genuino para entender y responder a sus preocupaciones - podría minimizar gran parte del daño que provocan protestas, manifestaciones y campañas concertadas en contra de los proyectos extractivos en América Latina.

Muchos países (y el derecho internacional) ahora requieren Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de comunidades indígenas que podrían ser afectadas por las actividades propuestas en sus tierras. Compañías líderes de minería, petróleo y gas (y sus inversionistas) ahora reconocen que sus responsabilidades en materia de participación e involucramiento de la comunidad - incluyendo el CLPI - debe ser tomado en serio. Ese reconocimiento ahora ofrece una mayor tracción para los grupos locales que generalmente se ponen en una posición de tener que oponerse a todo lo que está ocurriendo (sin su consentimiento), porque no se les dio la oportunidad de hacer sugerencias constructivas o estipular de antemano sus preocupaciones.

La presión mundial sobre grandes empresas (y la de accionistas) para que asuman seriamente sus responsabilidades respecto a la participación y el involucramiento de actores puede proporcionar una nueva fuente de apalancamiento para los gobiernos y las comunidades. Ambos deben ser capaces de involucrar desarrolladores de proyectos mineros y sus inversionistas en un diálogo antes de que se otorguen las concesiones y se tomen decisiones de inversión en infraestructura. Los gobiernos pueden insistir en ver la evidencia de ofertas genuinas de colaboración con los intereses locales antes de permitir concesiones o de que licencias sean aprobadas. Ciertamente, bancos e instituciones multilaterales de crédito deben exigir evidencia de tales esfuerzos antes de financiar proyectos extractivos. Los gobiernos nacionales deberían apoyar la participación de mediadores profesionales para ayudar a facilitar estas conversaciones locales de una manera imparcial. Los gobiernos nacionales pueden cubrir los costos con las regalías que las empresas mineras están obligadas a pagar por sus permisos para extraer minerales o hacer perforaciones.

### **Todas las partes se benefician cuando Procesos de Búsqueda-Conjunta de Información (JFF) y Acuerdos de Beneficio Comunitario se ponen en marcha.**

Hay un gran valor para las empresas y las comunidades en la realización de Procesos de Búsqueda Conjunta de Información sobre los impactos sociales y ambientales, tanto antes de que los proyectos hayan comenzado y después, cuando los proyectos ya se estén llevando a cabo. Tales evaluaciones conjuntas deben ser vistas como acciones generadoras de valor. Es decir, se deberían utilizar para definir de manera medible cuales podrían ser los impactos de los proyectos, para decidir cómo los efectos adversos serán reducidos al mínimo y mitigados, y para establecer hitos o puntos de referencia que tanto la empresa como los actores y partes interesadas locales puedan utilizar para medir el desempeño de las empresas mineras involucradas.

Ser explícito de esta manera ayudará a las empresas a clarificar la línea de base sobre la cual las operaciones se deberían evaluar y ayudará a reducir el riesgo de que los actores locales vean a las operaciones mineras como la fuente de todos los problemas de la región. La Búsqueda-Conjunta de Información también puede servir de base para que los gobiernos nacionales y regionales insistan en que las empresas tomen las medidas adecuadas para mantener los impactos de sus operaciones mineras en el mínimo absoluto. Independientemente de cuántos puestos de trabajo creen o la cantidad de ingresos de impuestos que generen los proyectos, debe haber un límite o "tope" sobre los impactos sociales y ambientales que los proyectos de extracción minera que se les permita tener. Obligaciones de contingencia para mitigar y compensar o indemnizar, si se superan los límites o "topes", deberían de especificarse de antemano.

Estudios de Impacto Ambiental y Social (EIASs) son requeridos en la mayoría de los países de América Latina. La preparación de los EIASs puede ofrecer el contexto para el tipo de Búsqueda-Conjunta de Información que estoy mencionando.

Más allá de la Búsqueda-Conjunta de Información, las compañías mineras podrían y debería ofrecer trabajar con grupos representativos de actores y partes interesadas locales, regionales y nacionales, con la asistencia de un mediador neutral, para negociar lo que podría denominarse "Acuerdos de Beneficios Comunitarios." Estos convenios deberían adoptar la forma de contratos que comprometen a la empresa a cumplir con requerimientos preestablecidos de mitigación de impacto e indemnización (basados en la información acordada y en los pronósticos y previsiones generados conjuntamente con las autoridades nacionales, regionales y locales y los líderes de grupos de la sociedad civil). También, deberían proteger la reputación y limitar la responsabilidad de las empresas que cumplen con los estándares regulatorios y cumplen con sus compromisos con la comunidad.

En estos momentos, la mayoría de los procesos participativos o consulta empresa-comunidad producen nada más que justificaciones para lo que la industria extractiva ya tiene en mente. Sin embargo, hay maneras en las que tanto los procesos de autorización y permisos del gobierno como el involucramiento corporativo de actores y partes interesadas de la comunidad puedan ser utilizados para informar y formar los "Acuerdos de Beneficio Comunitario" con comunidades en una zona de influencia determinada y que luego el gobierno pueda disponer su cumplimiento y ejecución.

### **El ingrediente que falta en demasiados conflictos mineros es la confianza.**

Es importante que las empresas mineras generen confianza con los gobiernos locales y las comunidades locales antes de empezar a trabajar. Si buenas relaciones de trabajo se desarrollan y mantienen, cualquier problema que surja puede ser abordado (o manejado) de manera rápida. Sin embargo, ante la ausencia o falta de confianza, es bastante común para todas las partes asumir lo peor de cada uno de los otros. Esto provoca que los conflictos escalen y se agraven. Cuando no hay confianza, incluso ofertas razonables para enmendar errores o arreglar las cosas tienden a ser rechazadas.

Hay dos claves para generar confianza. La primera es "*diga lo que quiere decir*" (say what you mean). Si usted tiene una mala noticia que dar, no trate de endulzarla. Si hay límites organizacionales, legales, financieros u otros límites sobre lo que una empresa puede ofrecer, se deben decir las cosas claras. Los representantes de la empresa deben comenzar con esta práctica desde el primer día en que entran en contacto con los actores y partes interesadas de la comunidad, y debe mantener la coherencia (y consistencia) en todo el proceso de exploración, desarrollo y operaciones. Todos y cada uno de los malentendidos le costarán caro a la compañía en la pérdida de confianza y en relaciones dañadas. La segunda clave para generar confianza es "*diga lo que dice*" (mean what you say). Cada vez que alguien, ya sea motivado por un deseo de "ayudar" o no, hace promesas que no puede mantener o cumplir, socava la confianza. Una vez que se pone de manifiesto que la promesa no fue genuina, la confianza se pierde. Una vez que se ha perdido la confianza, es extremadamente difícil recuperarla.

Las empresas empeoran las cosas cuando no aseguran un alineamiento interno entre lo que su equipo de relaciones comunitarias dice en campo y lo que la sede corporativa (ejecutiva) está

dispuesta a hacer en última instancia. A menudo, las empresas contratan a lugareños o actores locales para que los representen. Estos nuevos miembros del personal de la empresa probablemente serán simpáticos con los vecinos con quienes ahora tienen que tratar jugando un nuevo rol. Cuando ellos prometen hacer sus mejores esfuerzos para lograr que la sede central de respuesta a sus pedidos, y luego fallan, las actitudes locales tanto hacia el equipo de relaciones comunitarias como hacia la casa matriz de la compañía muy probable se deterioran. Las empresas deben asegurarse que todo el personal que las representa en campo entienda exactamente lo que se puede y no puede comprometer.

Respecto a los mecanismos de gestión de preocupaciones y quejas, si bien estos son importantes dentro de la mayoría de las grandes empresas, a menudo están mal vinculados a la estrategia general de la compañía y a la práctica del involucramiento de actores. Antes de que cualquier proyecto de extracción de minerales empiece, los mecanismos de gestión de preocupaciones y quejas locales deben implementarse. Idealmente, esto debería ser parte de un plan de participación e involucramiento comunitario (o un plan de relaciones comunitarias), explicando quien es el punto de contacto, cuales son las promesas de la compañía respecto a reducir al mínimo los impactos sociales y ambientales y las promesas respecto a la maximización de los beneficios, y cuáles son las sanciones y penalidades que están preparados a asumir y que serán de aplicación si la compañía viola o incumple los términos y condiciones de sus acuerdos. Estos acuerdos deben ser suscritos por funcionarios del gobierno que tienen el poder para asegurar el cumplimiento y ejecución de los acuerdos.

### **Gestión colaborativa adaptativa es hoy en día una Buena Practica.**

Siempre que sea posible, la implementación conjunta de proyectos extractivos (ya sean grandes o pequeños) debe ser la meta. Todas las operaciones mineras pueden tener efectos no deseados. Un monitoreo cercano de los impactos sociales y ambientales, realizado por equipos mixtos del personal de la empresa, funcionarios públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales debe ser parte del curso de acción. Esto permitirá ajustes en la programación, las operaciones y la mitigación en respuesta a información oportuna, creíble y confiable. Experimentos en pequeña escala también son deseables. Cuando los actores interesados no estén realmente seguros de todos los efectos de cierto procedimiento minero, un experimento a pequeña escala (controlado), supervisado conjuntamente, puede ser extremadamente valioso.

La gestión colaborativa adaptativa requiere asistencia neutral. Es decir, todas las partes interesadas deben ayudar a elegir a alguien para facilitar el tipo de monitoreo conjunto y los esfuerzos de ajuste que he descrito. La gestión de profesionales neutrales e imparciales hace que sea más fácil construir y mantener la confianza.

Los conflictos que rodean las actividades extractivas en Colombia son sustanciales y cada vez mayores, sobre todo a medida que aumenta la escala y dimensiones de los proyectos. En el futuro previsible, la extracción de petróleo, gas, carbón y otras actividades extractivas constituirán una parte sustancial de la economía nacional. Sin embargo, esto no significa que no se puedan encontrar mejores maneras para tomar decisiones específicas sobre el sitio y las

operaciones mineras y extractivas en particular. Nuevas normas internacionales para el involucramiento corporativo de actores brinda un punto de apoyo para que el gobierno nacional, las comunidades indígenas y los defensores del medio ambiente hagan rendir cuentas a las empresas extractivas.

El requisito de la Búsqueda Conjunta de Información superpuesto sobre las leyes vigentes relativas a la asignación de derechos mineros y responsabilidades podría ayudar a generar confianza e involucrar a gobiernos locales y otras comunidades afectadas en conversaciones antes de que empiecen las operaciones mineras. Estos podrían conllevar a la negociación de Acuerdos de Beneficio Comunitario formales con topes (o límites) sobre los niveles de impacto permitidos conjuntamente con contingencias de mitigación e indemnización requerida si los límites negociados son violados. La construcción de la confianza será mejorada si las empresas se comprometen con una gestión colaborativa adaptativa. La gestión colaborativa adaptativa asume que los impactos del proyecto van a cambiar con el tiempo de forma inesperada. Además, interacciones inesperadas con la gestión de tierras, el desarrollo económico y esfuerzos de conservación tendrán que ser abordados. Establecer monitoreo y seguimiento, y definir los mecanismos para el manejo de conflictos de antemano es la mejor manera de proceder.

Nada de lo que he sugerido requiere que las leyes sean cambiadas ni que nuevas leyes sean dadas o promulgadas. Las empresas y comunidades pueden proceder de la manera que he descrito de forma voluntaria, con vínculos explícitos entre sus acuerdos, permisos gubernamentales y requerimientos regulatorios. Incluso en los casos en que los gobiernos no estén dispuestos o no sean capaces de hacer cumplir los acuerdos entre las empresas y sus comunidades, el reconocimiento de la compañía de que su licencia social para operar depende de un efectivo involucramiento de actores y el reconocimiento de la comunidad de que existe el potencial de ganancias mutuas a través de negociaciones de buena fe y de asociatividad (viéndose como aliados estratégicos), puede generar un fuerte compromiso a seguir a través de ambas partes.

En resumen, en Colombia y alrededor del mundo, adoptando un enfoque beneficios mutuos o ganancias mutuas para el involucramiento de actores puede ayudar a ambos - empresas y comunidades - a minimizar impactos y maximizar los beneficios de las operaciones mineras.

---

\* [Lawrence Susskind](#) es fundador de Consensus Building Institute y profesor en el Massachusetts Institute of Technology y Vicepresidente de Capacitación en el Programa de Negociación de Harvard Law School.

\*\* Esta entrada de blog fue publicada originalmente en Inglés en el blog del Profesor Lawrence Susskind [The Consensus Building Approach](#) y traducido por [Luis E. Ore Ibarra](#), mediador y capacitador entrenado por la Universidad de Harvard especialista en negociaciones, procesos de consenso, gestión de relaciones e involucramiento de actores múltiples.