

# Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: guía para la industria extractiva



## Prefacio

Las compañías petroleras, mineras y de gas natural suelen invertir en sociedades propensas al conflicto, y la naturaleza de su actividad empresarial impone ciertos límites al perfil de opciones y riesgos del negocio. En su gran mayoría, las compañías no tienen interés en exacerbar la inestabilidad y la violencia, ni en verse asociadas a dichas dinámicas. Sin embargo, la experiencia demuestra que muy frecuentemente carecen de las destrezas y la experiencia para evitarlo.

Pese a los avances en las metodologías sobre riesgo político y en los estándares de evaluación de impacto ambiental y social (EIAS), y a la mayor amplitud de la esfera de responsabilidad social corporativa,<sup>1</sup> uno de los vacíos fundamentales en la práctica de las compañías es su falta de capacidad para entender exactamente los conflictos armados, actuales o potenciales, sus actores, causas y consecuencias, y para entender el espectro de influencias que la inversión de una compañía puede, directa e indirectamente, tener en los conflictos a diversos niveles. **Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: guía para la industria extractiva** se propone ayudar a llenar este vacío en la capacidad de las empresas y es el resultado de varios años de trabajo de investigación y desarrollo liderado por International Alert, organización no gubernamental (ONG) con sede en el Reino Unido, dedicada a la construcción de paz.

### La publicación

**Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: guía para la industria extractiva** es una guía para operar en sociedades en riesgo de conflicto armado y está dirigida a gerentes de las filiales que trabajan en todo un rango de actividades empresariales, y también al personal de los departamentos de seguridad, relaciones exteriores y desempeño social de las casas matrices de las multinacionales. Esta guía proporciona información para entender el riesgo de conflicto a través de una serie de documentos prácticos, entre ellos:

- Introducción a la Práctica Empresarial Sensible al Conflicto, que incluye una visión general de las normas que existen para operar en países en riesgo de conflicto;
- Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP) para la identificación inicial del riesgo de conflicto;
- Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel Macro (ERIC-M);
- Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel de Proyecto (ERIC-P);
- Una guía especial sobre aspectos claves, “temas focales”, que pueden dar origen a un conflicto en cualquier momento durante la operación.

Cada sección incluye referencias adicionales en las que el personal de la compañía puede encontrar más datos y análisis que le pueden ser útiles. La guía está diseñada pensando en el ciclo de un proyecto básico para compañías mineras, petroleras y de gas natural, pero puede consultarse en cualquier momento. También está diseñada para complementar las mejores prácticas de la industria en la inversión social, así como el análisis de riesgo político y la EIAS, agregando una “lente” particular sobre conflictos.

### La investigación

El proceso de investigación incluyó la contribución de International Alert y su aprendizaje en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, **Guía empresarial para la evaluación de impacto y**

1. Los avances en la literatura académica sobre estos tópicos son particularmente significativos, pero no necesariamente se han traducido en la implementación de mejores prácticas.

el **manejo de riesgo de conflicto**, publicado por él como resultado de su diálogo de política sobre “El papel del sector privado en zonas de conflicto”. International Alert ha sido un participante activo en este diálogo, el cual incluyó una serie de talleres regionales/locales en África Subsahariana, Asia Central y Colombia. Dichos talleres constituyeron un foro importante para que los grupos de interés compartieran experiencias y desafíos en este tema, y contribuyeron significativamente al proceso de investigación.<sup>2</sup>

Profundizando en este trabajo, nosotros llevamos a cabo una revisión completa de las mejores prácticas que existen hoy en día para la evaluación de riesgo político y la EIAS, con el fin de identificar sus vacíos en la comprensión del origen y dinámicas de los conflictos armados<sup>3</sup>. Una vez completado este proceso, convocamos a un grupo de representantes de algunas de las compañías petroleras, mineras y de gas más importantes del mundo, así como de ONG y firmas de consultoría especializadas en evaluación y manejo de riesgo político. Reunimos a este grupo con especialistas en temas de conflicto armado y especialistas en la transformación de conflictos, a fin de intentar avanzar en nuestra meta de subsanar la falta de herramientas y destrezas que tienen las empresas para comprender a fondo su relación con los conflictos.

El grupo que dirige el proyecto ayudó a mantener esta aspiración anclada a realidades empresariales, enfatizando en las razones corporativas para desarrollar mayor capacidad de análisis con respecto a los conflictos. El concepto y los elementos de la Práctica Empresarial Sensible al Conflicto evolucionaron gradualmente en este proceso. No obstante, el contenido y los argumentos de la publicación final son de International Alert y no pueden atribuirse a ninguno de los miembros del grupo mencionado.

Somos de la opinión que **Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: guía para la industria extractiva** ofrece una oportunidad para que las compañías que quieran mejorar su impacto en los países donde operan, empiecen a pensar más creativamente en cómo entender y minimizar el riesgo de conflicto, y así contribuir activamente a la paz. Si bien este manual se presenta en un formato práctico, a manera de “pasos” a seguir, está desarrollado como un enfoque conceptual donde las compañías, asociaciones industriales y otros profesionales deberán adaptar y desarrollar más las nociones esenciales de dicha aproximación a través de sus propias prácticas. No obstante, esperamos que esta publicación represente un paso importante hacia el discernimiento de mejores prácticas en esta área tan sensible, y hacia la promoción de interacciones más pacíficas entre compañías y comunidades locales en todo el mundo.

#### Equipo del Proyecto

Jessica Banfield  
Adam Barbolet  
Rachel Goldwyn  
Nick Killick

2. El compacto Mundial de las Naciones Unidas Diálogo sobre Compañías en Zonas de Conflicto, [www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp](http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp)

3. Goldwyn, R. y Jason Switzer (2004): ‘Assessments, Communities and Peace – A Critique of Extractive Sector Assessment Tools from a Conflict-Sensitive Perspective’, en *Oil, Gas and Energy Law Intelligence (OGEL)*, vol.2 N. 4, disponible en [www.gasandoil.com/ogel/](http://www.gasandoil.com/ogel/)

## Agradecimientos

International Alert agradece a las personas que han dedicado tiempo a la realización de esta publicación. Primero y ante todo, al comité directivo de representantes de las compañías y otros expertos que se reunieron en cuatro oportunidades durante el desarrollo del proyecto y lo retroalimentaron constantemente con sus ideas y apoyo, y cuyo conocimiento y voluntad para compartir experiencias y ofrecer críticas constructivas fueron una fuente invaluable para la investigación: Chris Anderson, Newmont; Titus Fossgard-Moser, Shell; Jos de la Haye, University of Leuven; Paul Kapelus, African Institute for Corporate Citizenship; Randy Gossen, Nexen; Gary MacDonald, consultor independiente; Alison McCallum, Environmental Resources Management; Tim McLaughlin, consultor independiente; John Maltby, Control Risks Group; Anton Mifsud-Bonici, BP; Gerald Pachoud, Swiss Department for Foreign Affairs; Jonathan Samuel, Environmental Resources Management; Helen Sullivan, Shell; Rory Sullivan, Insight Investment; Jason Switzer, International Institute for Sustainable Development; Frank Vanclay, University of Tasmania; Michael Warner, Overseas Development Institute; Albert Wong, Shell; Luc Zandvliet, Collaborative for Development Action (CDA); and Dick van de Zeeuw, Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment. Jason y Luc fueron particularmente activos dentro del equipo: Jason dirigió una gran parte de la investigación inicial; y el trabajo de Luc contribuyó enormemente tanto a esta publicación (tres de las secciones de los Temas Focales son versiones adaptadas de productos del Proyecto Corporate Engagement Project de CDA) como al campo de “sector empresarial y conflicto” en general.

La investigación incluyó viajes a Azerbaijón, Colombia e Indonesia. Agradecemos a las personas en esos países – el comité directivo, otras compañías, ONG, grupos comunitarios, gobiernos y organismos multilaterales – que se reunieron con nosotros y estuvieron dispuestos a escuchar y a aportar sus ideas a la investigación y al proceso de desarrollo. Son demasiados para nombrarlos a todos, pero queremos hacer un agradecimiento especial en Colombia a Camilo Gonzáles, Indepaz; Alexandra Guáqueta, Fundación Ideas para la Paz; Peter Saile, GTZ; y Luis Ernesto Salinas, Colombia Global Compact, así como a Juan Dumas y Carlos Fierro de Futuro Latinoamericano (Ecuador); y en Indonesia, a Robert Humbersome, Newmont; y Enrico Aditjonro, consultor independiente. La Fundación Ideas para la Paz en Colombia hizo posible la traducción al español. Desde la Fundación, Alexandra editó y ajustó el texto para el público en Colombia y América Latina. Catalina Niño apoyó con la producción en español. Mientras que la mayor parte del trabajo tuvo lugar en Londres, las conversaciones con las personas mencionadas fueron importantes para basar el proceso en experiencias reales de interacciones compañía/conflicto. Esperamos que las fases futuras de nuestro trabajo y el de otros sobre prácticas empresariales sensibles al conflicto se enfoquen en transformar la práctica y en crear relaciones más fuertes entre las comunidades y los diversos grupos de interés dentro de los países.

Otros expertos y consultores han contribuido con secciones enteras o con retroalimentación de material e ideas a lo largo del proceso: Karen Ballentine; Fafo AIS; Robert Barclay, Planning and Resettlement Solutions; Edward Bickham, Anglo American; John Bray, Control Risks Group; Denise O’Brien, UN Global Compact; Laurent Götschel, Swisspeace; Gavin Hayman, Global Witness; Bob Joseph, Indigenous Corporate Training; Danielle Lalive d’Épinay, Swisspeace; Helen MacDonald, Newmont; Harold Nicholls, Anglo American; Henry Parnham, Publish What You Pay; David Petrusek, Centre for Humanitarian Dialogue; Melissa Powell, UN Global Compact; Jo Render, consultora independiente; Jill Shankleman,

consultor independiente; Andrew Sherriff, consultor independiente; Mark Taylor, Fafo AIS; Salil Tripathi, Amnistía Internacional; y Claude Voillat, Comité Internacional de la Cruz Roja.

El equipo del proyecto de International Alert también agradece al resto del personal que ha contribuido en el proyecto: Phil Champain; Canan Gündüz; Diana Klein – que realizó consultas a lo largo de la ruta del oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan en Azerbaijón e hizo una importante contribución al desarrollo de la metodología; Damian Lilly; y Eugenia Piza-Lopez. Michael Griffin ayudó con sus excelentes destrezas de edición, y Provokateur apoyó en el diseño y la producción.

Finalmente, pero por supuesto no menos importante, International Alert quiere agradecer y saludar a sus donantes. Sin su apoyo financiero este proyecto no habría sido posible: Swiss Department for Foreign Affairs, Human Security Division; UK Department for International Development, Conflict and Humanitarian Affairs Division; Foreign Affairs Canada, Human Security Programme; y Swedish SIDA.

# Sección 1

## Introducción



## introducción

La experiencia de las empresas en Angola, Burma, Colombia, Indonesia, Nigeria y otros lugares demuestra que invertir en países inestables plantea una serie de riesgos de conflicto armado. Proyectos petroleros, de gas y mineros inadvertidamente pueden disparar o sostener la violencia, o convertirse ellos mismos en foco de resentimiento.

Se necesitan mejores sistemas de administración de riesgos para que las compañías enfrenten los desafíos de operar en contextos de esa naturaleza, específicamente en lo que se refiere a la incidencia de conflictos violentos. Esta sección describe marcos prácticos para ayudar a entender y a abordar la interacción entre los proyectos de inversión de las compañías y el conflicto, con miras al beneficio mutuo de la empresa y las comunidades locales.

### Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: beneficios para la empresa

El conflicto armado impone una serie de costos a las compañías. Un enfoque empresarial “sensible al conflicto”, que busque evitar estos costos mediante el desarrollo de estrategias informadas para el manejo de conflictos, es consecuentemente una opción estratégica para los gerentes de las compañías. Tanto a nivel local, a través de relaciones más positivas con los grupos de interés, como a nivel regional y nacional, las empresas pueden beneficiarse de la ausencia de conflicto o de un manejo más efectivo mediante una comprensión integral de todos los impactos del mismo.

### Recuadro 1: Costos del conflicto para las empresas

Costos directos	Ejemplo
Seguridad	Pagos más elevados a fuerzas de seguridad estatales o privadas; tiempo de empleados que se gasta en manejo de la seguridad.
Manejo de riesgos	Seguros, pérdida de cobertura, entrenamiento especializado del personal, movilidad reducida y mayores costos de transporte.
Material	Destrucción de propiedades o infraestructura.
Oportunidad	Interrupción de la producción, retrasos en importaciones.
Capital	Incremento del costo de consecución de capital.
Personal	Secuestro, muerte, lesiones físicas; estrés; dificultades para contratar empleados; salarios más elevados para compensar el riesgo; costo del tiempo de gerencia invertido en proteger al personal.
Reputación	Campañas de boicoteo dirigidas a los consumidores, calificación de riesgos, precio de acciones, pérdida de competitividad.
Litigios	Procesos legales costosos y perjudiciales.
Costos indirectos	
Humanos	Pérdida de vidas, salud, capacidad intelectual y física.
Sociales	Debilitamiento del capital social
Económicos	Perjuicio a las infraestructuras financieras y físicas; pérdida de mercados.
Ambientales	Polución, degradación, agotamiento de recursos.
Políticos	Debilitamiento de instituciones, del estado de derecho, y del gobierno.

Los costos impuestos por el conflicto a las compañías son directos e indirectos. Obviamente los directos se relacionan con el incremento del costo de protección del personal y de la propiedad. Los costos indirectos son los que tienen impacto sobre el ambiente operativo, que luego se devuelven en forma de costos para la empresa. El Recuadro 1 presenta una lista de los costos directos e indirectos que el conflicto impone a las compañías.

#### **Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: beneficios para las comunidades.**

La PESC beneficia a las comunidades locales y también a los contextos regional e internacional, asegurando que las inversiones de la compañía eviten exacerbar el conflicto armado. Evidentemente los conflictos representan una amenaza para la vida, la seguridad, el crecimiento y la prosperidad de las comunidades afectadas. Socava décadas de desarrollo y destruye el tejido social de una localidad, país o región. La PESC puede ayudar a las compañías a evitar causar, disparar o acelerar estas dinámicas destructivas. También puede ayudarles a desarrollar acciones legítimas tendientes a contribuir a la paz y la estabilidad en países inestables.

Procesos tempranos, coherentes, significativos y empoderadores de compromiso con los grupos de interés, son parte esencial de la PESC. Unas relaciones mejoradas entre las compañías y las comunidades ayudan a que los diferentes grupos de interés entiendan el probable impacto de la inversión. La transparencia de los planes, programas y prospectos de la empresa, y la creación de canales efectivos a través de los cuales los grupos de interés puedan ventilar y atender los problemas creados por la operación, ayudan a generar relaciones de confianza entre la empresa y la comunidad, reducen la incertidumbre con respecto al futuro y crean un sentido de propiedad compartida con relación a la operación. Esto es un beneficio real para los grupos que tienen un interés legítimo en asuntos de gran magnitud, como una inversión empresarial que impacte en sus medios de subsistencia o su entorno físico.

#### **¿Cuándo se presentan los conflictos armados?**

Un conflicto violento tiene lugar cuando dos o más partes creen que sus intereses son incompatibles, asumen actitudes hostiles o toman medidas que perjudican la capacidad de la otra para perseguir sus intereses. A menudo se utiliza “violencia” como sinónimo de “conflicto”, pero la violencia es sólo uno de muchos medios que las partes escogen para enfrentar un conflicto dado. El conflicto no violento es esencial para el cambio y el desarrollo social, y es un componente necesario de la interacción humana. No obstante, cuando estalla la violencia se produce un rompimiento profundo en las relaciones sociales, que tiene efectos destructivos. La PESC está dirigida a prevenir el conflicto violento, o a contribuir a la transformación del mismo hacia una situación de paz.

A veces el conflicto es visto como un asunto independiente que es posible aislar de otros asuntos como los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Sin embargo el conflicto es un fenómeno que abarca muchos temas o un “contexto”—una manifestación violenta de tensiones que pueden haber surgido por razones muy diversas (p.e. abusos de derechos humanos, escasez o degradación ambiental, un gobierno injusto, inseguridad económica). Por eso, ser sensible a los conflictos violentos implica tener en cuenta todo el espectro de factores que puedan haber causado o detonado el conflicto, o que en el futuro puedan hacerlo. El Recuadro 2 ofrece una lista de diferentes tipos de causas de

los conflictos y el Recuadro 3 muestra el “ciclo del conflicto”. En este ciclo se muestra que los conflictos pueden avanzar y retroceder a lo largo de su duración, no son estáticos.

### Recuadro 2: Causas de conflicto

**Causas estructurales/raíces.** Factores dominantes de las políticas estatales, las estructuras o el tejido de la sociedad, y que pueden crear las condiciones propicias para un conflicto violento (p.e. gobierno ilegítimo, falta de igualdad de oportunidades económicas y sociales, falta de participación política).

**Causas próximas.** Son factores sintomáticos de las causas estructurales del conflicto o que pueden conducir a su expansión (p.e. proliferación de armas ligeras, violación de derechos humanos, objetivos de los actores políticos, papel de las diásporas, persistencia de las economías ilegales y criminalidad).

**Detonantes.** Actos o eventos individuales que encienden el conflicto violento o lo agudiza (p.e. elecciones, comportamiento de actores políticos, crisis económicas, inflación, colapso súbito de la moneda, acrecentada escasez de alimentos).

### Recuadro 3: Fases del conflicto violento



Fuente: Rupasinghe, K. (1998) *Civil Wars, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution* (Londres: Pluto Press).

### Interacciones entre las inversiones de la empresa y el conflicto

Las actividades de una compañía interactúan de muchas maneras con los conflictos armados. A continuación se presentan algunas características y variables comunes que pueden dar forma a esa interacción:

**Interacción dinámica de doble vía.** Las inversiones de la empresa pueden causar conflictos (p.e. el reasentamiento de una población puede generar tensiones entre las comunidades locales y las reubicadas), o pueden interactuar con conflictos/tensiones preexistentes (p.e. la política de contratación selecciona personal de un grupo étnico, incrementando el resentimiento en los demás, o las medidas de seguridad pueden favorecer a instituciones militares o políticas vistas con sospecha por las comunidades locales). Al mismo tiempo, el conflicto puede afectar la operación, al imponer diversos costos (p.e. los actores del conflicto pueden atacar la infraestructura o secuestrar al personal).

**Recuadro 4: Posibles vínculos entre la operación y el conflicto.**

<b>La compañía causa...</b> <b>IMPACTOS SOCIALES que contribuyen al conflicto</b>	<b>El conflicto causa...</b> <b>IMPACTOS SOCIALES que afectan a la compañía</b>
<p>El reasentamiento conduce a ahondar los desequilibrios de poder dentro de una comunidad.</p> <p>La política de contratación privilegia inadvertidamente a personal de un grupo étnico o pobladores de una vereda, causando resentimiento entre los demás.</p> <p>Bandas criminales ponen en la mira a los beneficiarios de indemnizaciones para extorsionarlos.</p>	<p>Una gran proporción de la juventud hace parte de los grupos armados ilegales o está armada.</p> <p>Grupos de población disgregados a causa del conflicto pierden acceso a los medios de subsistencia y roban a la compañía o tratan de generar ingresos secuestrando a los empleados o contratistas.</p> <p>Las medidas del gobierno para “pacificar” un área previamente a la inversión, perjudican el desarrollo de buenas relaciones a nivel local entre la empresa y la comunidad, igual que su reputación a nivel internacional.</p>
<b>La compañía causa...</b> <b>IMPACTOS AMBIENTALES que contribuyen al conflicto</b>	<b>El conflicto causa...</b> <b>IMPACTOS AMBIENTALES que afectan a la compañía</b>
<p>El uso de la tierra por la compañía conduce a la competencia entre los anteriores usuarios por el acceso a la tierra que queda o los terrenos valorizados.</p> <p>La construcción de oleoductos en un río afecta la calidad del agua corriente abajo, exacerbando con ello tensiones históricas entre dos grupos, al causar un cambio de poder a favor de los que habitan corriente arriba en la zona no contaminada.</p> <p>El daño a sitios sagrados de pueblos indígenas alimenta el conflicto Estado-comunidad.</p>	<p>Los actores del conflicto deforestan terrenos para generar ingresos con la venta de madera, causando el agotamiento descontrolado de recursos lo cual perjudica la infraestructura.</p> <p>Las tácticas de devastación usadas por actores del conflicto perjudican las operaciones.</p> <p>Los actores del conflicto ponen en la mira campos petrolíferos, oleoductos u otras estructuras, causando derrames que contaminan la tierra y el agua.</p>

Como lo muestran los ejemplos anteriores, el conflicto puede convertirse en un contexto dinámico donde las causas y los efectos se alimentan mutuamente. Impactos de segundo, tercero y otros órdenes inferiores, tienden a agudizar el conflicto, involucrando a otros actores y otras áreas geográficas.

**Escalas geográficas.** Una operación puede interactuar con el conflicto en toda escala geográfica, desde el área más cercana al proyecto hasta la escala nacional –por ejemplo, a través de ingresos fiscales para el gobierno que éste eventualmente utiliza para la compra de armas– e incluso más allá, a nivel de países vecinos o internacional, existen vínculos entre estas diferentes escalas: las tensiones locales pueden tener manifestaciones visibles a nivel nacional, regional o internacional, y viceversa.

**Nivel de complicidad.** Las empresas casi nunca buscan iniciar un conflicto a propósito, pero sus acciones pueden contribuir directa o indirectamente a ello. Existe actualmente un debate legal, y está surgiendo un cuerpo de jurisprudencia sobre el grado en el que es posible determinar que una compañía hubiera sido “cómplice” en crímenes de guerra durante sus operaciones en zonas de conflicto, especialmente en lo que respecta al principio de “tener conocimiento o haber habria de procurar conocimiento”, en relación con crímenes de lesa humanidad. La cuestión de la responsabilidad legal –que más adelante se discute en detalle– probablemente se vuelva más apremiante en el futuro. Para los propósitos de la PESC, hay evidentemente una gran responsabilidad e interés por prevenir el conflicto, especialmente cuando es causado más o menos directamente por acciones de la compañía ya sea a nivel local o nacional. En cuanto a las razones empresariales mencionadas anteriormente, también hay interés por actuar para prevenir el conflicto en sitios donde las acciones de la compañía pueden ser no más que factores menores. Dada la tendencia de los conflictos violentos a agudizarse y a extenderse geográficamente, cualquier manifestación de conflicto en un país debe ser motivo de preocupación para las compañías que operan en él.

#### Recuadro 5: Escenarios de conflicto

1. La reubicación o el desplazamiento de comunidades locales para despejar áreas (p.e. para explotar una mina) genera conflicto entre las comunidades y la compañía, y dentro de las comunidades.
2. Las operaciones de la compañía exacerbaban tensiones preexistentes ya sea entre comunidades, o entre comunidades y autoridades regionales/nacionales, disparando con ello la violencia.
3. El pago de impuestos y regalías al gobierno tiene una influencia desestabilizadora sobre las estructuras de gobierno que de por sí son débiles, incrementando la probabilidad de conflicto a largo plazo.
4. Los ingresos fiscales se usan para mantener el presupuesto de defensa o comprar armas, sosteniendo o expandiendo con ello el conflicto.

### ¿Cuál es el marco legal para la actividad empresarial en países en riesgo de conflicto?

El cumplimiento de las leyes nacionales de los países donde se opera es una obligación primordial de las compañías, aunque el Estado no tenga la capacidad de hacerlas cumplir adecuadamente, lo cual dificulta la PESC. Las compañías pueden evitar incurrir en aquellos costos asociados con las operaciones en países frágiles, si defienden activamente los instrumentos internacionales relevantes, asegurando que sus operaciones estén en concordancia con la legislación internacional y las mejores prácticas internacionales, así los Estados sean demasiado débiles para vigilar el cumplimiento de las normas.

Dado que los conflictos violentos abarcan más de una esfera (política, social, económica, ambiental) convirtiéndose más bien en “contextos” abarcales, no sorprende que hasta la fecha no haya surgido ni un solo instrumento comprensivo, ni legal ni voluntario, sobre la manera de hacer negocios y operar en países inestables de modo que se minimice el riesgo de conflicto. La ausencia de claridad legislativa sobre cómo operar éticamente en países afectados por conflictos ha demostrado ser un problema para empresas nacionales y multinacionales.<sup>1</sup>

Hay en marcha varios esfuerzos para llenar los vacíos en las leyes y estándares voluntarios internacionales y locales para abordar, asesorar y responsabilizar a las compañías por sus operaciones en zonas de conflicto. Las iniciativas incluyen desarrollos de política internacional relacionados con las industrias extractivas, p.e. los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos para petroleras multinacionales y la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas. Con referencia a todos los sectores, los esfuerzos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para aclarar la relevancia de sus “instrumentos de integridad” en Estados débiles, el Borrador de Normas de la ONU sobre la Responsabilidad de las Compañías Transnacionales (CTN) y otras Entidades Empresariales con respecto a los Derechos Humanos, así como iniciativas de abogados e investigadores especializados en derecho internacional humanitario son evidencia de esta tendencia.<sup>2</sup> Con el tiempo, es probable que estos esfuerzos, junto con la jurisprudencia que está emergiendo a raíz de la aplicación de la Alien Torts Claims Act estadounidense, generen reglas más estrictas que gobiernen las relaciones de las compañías con el conflicto armado.

#### Recuadro 6

En ausencia de un estado de derecho efectivo a nivel doméstico, y siendo escasa la reglamentación global de estos sectores, ¿qué ley es válida? ¿Hay leyes humanitarias internacionales que se apliquen a empresas domésticas e internacionales? ¿Puede acusarse civil o penalmente a una compañía cuando incurre en un crimen internacional como el uso de trabajo forzado? ¿Qué dice la ley acerca de las compañías que tienen relaciones con organismos de seguridad estatales activos en un conflicto o lucha anti-terrorista o con empresas de seguridad privada? ¿Se convierten las compañías que proporcionan financiación a gobiernos o a facciones rebeldes, en cómplices de los abusos -saqueo, reclutamiento de niños para el combate- cometidos por sus socios?<sup>3</sup>

1. En 2002 se produjo una controversia cuando el Informe del Panel de Expertos de las Naciones Unidas sobre Explotación Ilegal de Recursos Naturales en la República Democrática del Congo (RDC), criticó las actividades de afamadas compañías de países de la OCDE en relación con sus operaciones en la RDC y las acusó de actuar “infringiendo” las Pautas de la OCDE para Empresas Multinacionales (Guidelines for Multinational Enterprises). La OCDE y sus Estados miembros criticaron el informe argumentando el uso incorrecto de las Pautas de la OCDE. Los gobiernos actuaron rápidamente en defensa de sus compañías, pero el incidente atizó el ánimo de las ONG y atrajo mayor atención de su parte.

2. Al momento de entrar en imprenta, el debate en OHCHR con respecto al futuro estatus de este documento continúa.

3. Extraído de *Business and International Crimes: Assessing the Liability of Business Entities for Grave Violations of International Law* (2004) (Oslo: International Peace Academy y Fafo AIS), trabajo que la ley internacional y nacional, y resume la jurisprudencia relevante, como primer paso hacia la respuesta a estas preguntas.

El respeto a las normas contenidas en los marcos y estándares internacionales sobre sector privado y conflicto es un paso importante hacia una aproximación sensible al conflicto, y es probable que ayude a las compañías a prepararse para cumplir con disposiciones que muy probablemente surjan en el futuro. En el Recuadro 8 se presenta un resumen de los instrumentos legales y estándares voluntarios más importantes relacionados con las operaciones en sociedades propensas al conflicto.

### Recuadro 7

Aspecto	Legislación internacional relevante	Código de conducta, principio o estándar internacional relevante
Relaciones con los empleados	Declaración Tripartita de Principios Concernientes a las Empresas Multilaterales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Laborales Fundamentales.	Pacto Mundial de la ONU. Borrador de Normas de la ONU sobre la Responsabilidad de las Compañías Transnacionales (CTN) y otras Entidades Empresariales con respecto a los Derechos Humanos. Pautas de la OCDE para la Responsabilidad Social de las Empresas Multinacionales. Responsabilidad Social 8000. Principios Globales Sullivan.
Reasentamiento	Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales I y II	Directiva Operativa 4.30 de la Corporación Financiera Internacional (CFI) sobre Reasentamiento Involuntario. <sup>4</sup> Política Operativa del Banco Interamericano sobre Reasentamiento Involuntario. Principios Ecuador
Indígenas	Proyecto de Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Convención 169 de la OIT.	Proyecto de Política Operativa 4.10 sobre Pueblos Indígenas, del Banco Mundial.

4. Al momento de entrar en imprenta esta publicación, la CFI estaba considerando la adopción de una nueva política sobre este aspecto, que podría derogar en 2005 la OD4.30.

**Recuadro 7 (continuación)**

Seguridad pública y privada/grupos armados ilegales	<p>Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales I y II</p> <p>Convención de la ONU contra Reclutamiento, Uso, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios.</p> <p>Convención Internacional para la Supresión de la Financiación del Terrorismo.</p>	<p>Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos.</p> <p>Borrador de Normas de la ONU sobre la Responsabilidad de las CTN y otras Entidades Empresariales con respecto a los Derechos Humanos.</p> <p>Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Responsables de Hacer Cumplir la Ley y Principios Básicos de la ONU Sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por Parte de Funcionarios Responsables de Hacer Cumplir la Ley.</p>
Derechos humanos	<p>Declaración de la ONU sobre Derechos Humanos.</p> <p>Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales I y II.</p> <p>Convención de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</p> <p>Convención contra la Tortura.</p> <p>Convención sobre los Derechos del Niño.</p> <p>Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer.</p> <p>Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes.</p> <p>Convenciones de la OIT 87,98,29,105, 100, 111, 138 y 139.</p>	<p>Pacto Mundial de la ONU</p> <p>Borrador de Normas de la ONU sobre la Responsabilidad de las Compañías Transnacionales CTN y otras Entidades Empresariales con respecto a los Derechos Humanos.</p> <p>Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos.</p> <p>Principios de Amnistía Internacional sobre Derechos Humanos.</p> <p>Código de Conducta de la Cruz Roja sobre Asistencia Humanitaria.</p> <p>Pautas de la OCDE para Empresas Multinacionales.</p> <p>Principios Globales Sullivan.</p>

**Recuadro 7 (continuación)**

Impacto ambiental	Declaración de Río de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Declaración Aarhus sobre consentimiento informado previo.	Estándares de Impacto Ambiental de la CFI. Pacto Mundial de ONU. Borrador de Normas de la ONU sobre la Responsabilidad de las Compañías Transnacionales CTN y otras Entidades Empresariales con respecto a los Derechos Humanos. Pautas de la OCDE para Empresas Multinacionales. Principios Ecuador.
Soborno y corrupción/transparencia	Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Empresariales Internacionales. Convención Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA) Contra la Corrupción. Consejo de las Convenciones Penal y Civil de Europa sobre Corrupción.	Principios Wolfsberg. Borrador de Normas de la ONU sobre la Responsabilidad de las Compañías Transnacionales CTN y otras Entidades Empresariales con respecto a los Derechos Humanos. Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia, del Fondo Monetario Internacional (FMI). Segunda directiva de la Unión Europea (UE) sobre Lavado de Dinero. Pautas de la OCDE para Empresas Multinacionales. Pactos de integridad corporativa. Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas. Equipo especial de acción financiera Comité Basel para Supervisiones Bancarias. Iniciativa de Reporte Global. Principios Ecuador

**Recuadro 7 (continuación)**

Comercio	Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Angola, Sierra Leona, RDC, Liberia y Cambodia. Sanciones de la Unión Europea. Sanciones unilaterales. Convención de la ONU para Combatir el Crimen Transnacional Organizado	Esquema de Certificación Proceso Kimberley. Estándar del Consejo de Gestión Forestal.
----------	---	--

**Papel de las compañías en la prevención de conflictos y la construcción de paz**

Las compañías pueden adoptar una serie de estrategias para manejar los impactos corporativos sobre el conflicto. Como mínimo, deben cumplir las regulaciones nacionales (aun cuando los gobiernos locales no las estén implementando ni controlando efectivamente), y las leyes, convenciones y estándares acordados internacionalmente, según se explicó en la sección anterior. En la base de la pirámide de la figura 1 este comportamiento formativo aparece como **cumplimiento**.

Más allá del cumplimiento, las compañías deben ser conscientes de su habilidad para crear o exacerbar conflictos y desarrollar medidas de mitigación para evitar o minimizar los impactos negativos. Esto requiere mejores herramientas para la evaluación del riesgo de conflicto e impacto, y aparece en el centro de la pirámide como **“no hacer daño” (“do no harm”)**.

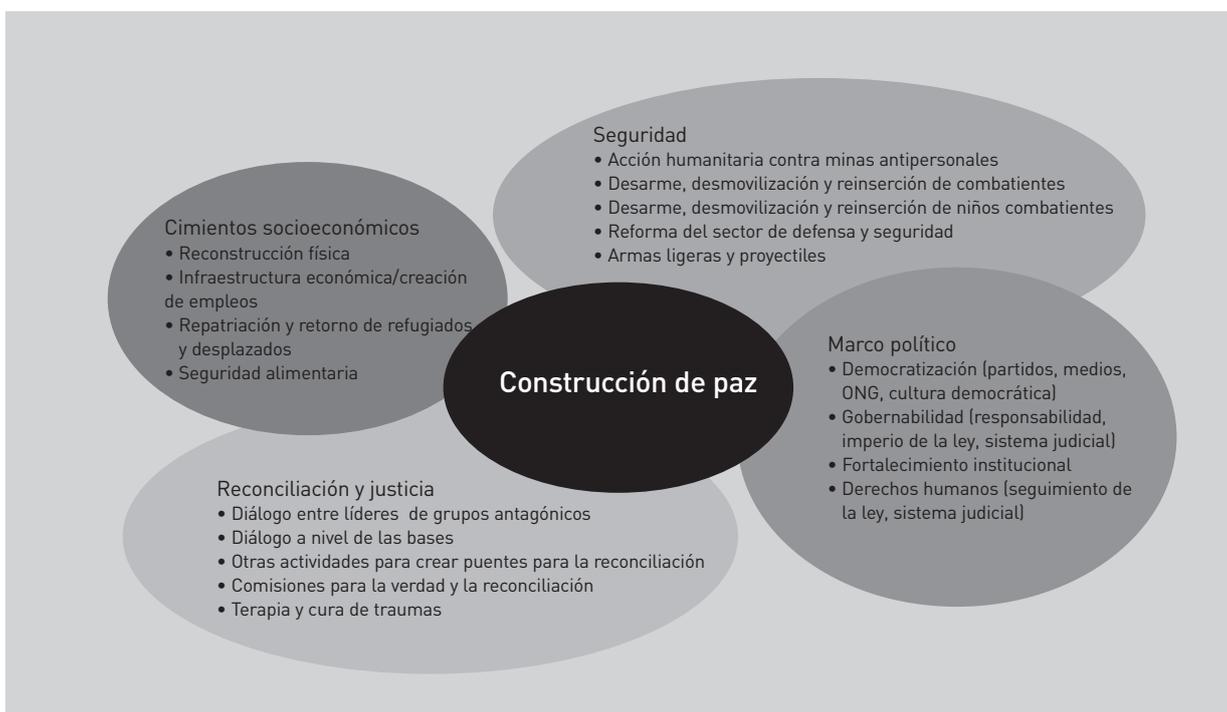
Basarse en el “cumplimiento” y el “no hacer daño” es el papel que las compañías pueden asumir de antemano para contribuir al alivio de las causas estructurales o detonantes del conflicto, en favor de un ambiente operativo más estable. Esto aparece en la cima de la pirámide como **construcción de paz**.

**Figura 1: Del “cumplimiento”, a “no hacer daño”, a la “construcción de paz”**



A primera vista pareciera que “contribuir a la paz” escapa a las actividades legítimas de las compañías como entidades del sector privado. Sin embargo, la PESC es una herramienta que le ayuda a las empresas a llevar a cabo sus actividades de una manera que evite el conflicto y promueva la paz.

**Figura 2: Paleta de construcción de paz**



Fuente: Smith, D. et. al. (2004) 'Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together' (Oslo: Ministerio de Relaciones Exteriores).

Como lo ilustra la figura 2, la construcción de paz requiere toda una serie de condiciones y actividades. Mediante procesos mejorados de evaluación del riesgo de conflicto e impacto y de compromiso y creación de relaciones con los grupos de interés, la PESC ayuda a las compañías a identificar aquellas dimensiones del conflicto en las que un proyecto tiene impacto directo o indirecto. De esta manera la empresa podrá diseñar estrategias de mitigación para contrarrestar los posibles efectos negativos, suavizarlos y contribuir a la paz. Estas estrategias pueden implementarse en las actividades propias del negocio, los programas sociales o los diálogos con los diferentes grupos de interés.

**Recuadro 8: Interacción compañía-conflicto, con recomendación para las medidas de mitigación.**

Causa del conflicto	Interacción compañía-conflicto, identificada a través de la PESC	Medida de mitigación
<p>El desempleo es una fuente de conflicto en el área de un proyecto. Si bien las leyes sobre discriminación han cambiado, el prejuicio o las prevenciones de los empleadores permanece intacto y los puestos de trabajo tienden a favorecer a un grupo más que a otro.</p>	<p>La contratación podría favorecer a un grupo étnico privilegiado o a los habitantes de una localidad, los cuales tienden a tener altos niveles de educación y experiencia de trabajo. Esto lleva a una mayor rivalidad entre grupos, y alimenta resentimientos que disparan represalias contra la compañía.</p>	<p><b>Actividades propias del negocio.</b> La compañía amplía la contratación a otros grupos menos favorecidos y desarrolla programas de reconciliación en el sitio de trabajo, que fomentan relaciones intergrupales más positivas.</p> <p><b>Inversión social.</b> La compañía desarrolla y financia un programa de entrenamiento vocacional a largo plazo.</p> <p><b>Diálogo político.</b> La compañía se compromete con el gobierno municipal a trabajar en programas de diversificación económica y creación equitativa de puestos de trabajo.</p>
<p>Los organismos de seguridad del Estado cometen violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>La compañía planea contratar servicios de seguridad con una firma privada, pero también acepta la protección del Estado cuando se produce una revuelta en la localidad. Cualquiera de estos servicios podría excederse en el uso de la fuerza o cometer errores que generen rechazo por parte de las comunidades y alimenten el conflicto entre ellas y la compañía o el Estado.</p>	<p><b>Actividades propias del negocio.</b> La compañía se asegura de revisar los registros de derechos humanos de todo el personal de seguridad privada y lo entrena en derechos humanos, incluyendo estándares humanitarios internacionales, y los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos.</p> <p><b>Inversión social.</b> La compañía trabaja con la ayuda de un tercero que goza de buena reputación, digno de crédito, para desarrollar programas de</p>

Recuadro 8 (continuación)

		<p>entrenamiento para las fuerzas de seguridad del Estado. Adicionalmente la empresa establece procedimientos para recibir posibles quejas por parte de la comunidad local.</p> <p><b>Diálogo político.</b> La compañía maximiza las oportunidades de diálogo con el gobierno acerca de los derechos humanos. Lo puede hacer sola o incluso a través de la cooperación con otras compañías. La empresa promueve el cumplimiento corporativo de las leyes sobre derechos humanos.</p>
<p>La proximidad de elecciones locales o nacionales es un probable detonante de la violencia</p>	<p>La compañía podría dar la impresión de apoyar a determinados partidos políticos o movimientos sociales, y hacerse enemiga de los opositores. El lugar de trabajo podría tornarse tenso si el personal se politiza.</p>	<p><b>Actividades propias del negocio.</b> La compañía observa estrictamente las reglas sobre financiación de partidos políticos y no permite que se utilicen sus instalaciones, infraestructura o equipo para actividades proselitistas. Además entrena al personal sobre el significado de elecciones “libres y justas”.</p> <p><b>Inversión social.</b> La compañía apoya programas amplios de entrenamiento en conciencia cívica.</p> <p><b>Diálogo político.</b> La compañía trabaja con otras empresas que operan en la zona para compartir con las autoridades competentes o veedores electorales cualquier información sobre posibles fuentes de violencia. También promociona entre los líderes políticos la necesidad de llevar a cabo campañas y elecciones pacíficas y transparentes.</p>

### Cómo usar la Guía de práctica empresarial sensible al conflicto

**Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: guía para la industria extractiva** está diseñada como una herramienta para que los gerentes de empresas domésticas o multinacionales contribuyan a asegurar que sus operaciones sean sensibles al conflicto. Les permite anticiparse, hacer seguimiento y evaluar la forma como las operaciones pueden relacionarse con tensiones, detonantes y aceleradores de conflictos locales, regionales o nacionales. La guía también los ayuda a diseñar estrategias que favorecen la prevención del conflicto y la construcción de paz. Esta especie de manual fue desarrollada como un conjunto genérico de guías que las compañías pueden adaptar a su propia situación y entorno.

Idealmente, las compañías adoptarán un enfoque sensible al conflicto desde la etapa de pre-inversión, lo que implica un análisis inicial de los factores que pueden generar o agudizar conflictos violentos. Sin embargo, la práctica empresarial sensible al conflicto también puede desarrollarse en proyectos que ya estén en marcha, adoptando un enfoque de “ponerse al día” e introduciendo rápidamente los elementos omitidos.

#### **Recuadro 9: “ Aquí no hay conflicto”**

Son relativamente pocos los grandes proyectos que se desarrollan en áreas con un conflicto violento activo, precisamente debido a los riesgos que ello conlleva. Lo más común es que la violencia a nivel local surja después de iniciadas las operaciones.

Las grandes inversiones alteran inevitablemente los sistemas políticos, económicos y sociales tradicionales, e incluso en entornos relativamente pacíficos, las operaciones fácilmente pueden conducir a realzar tensiones y desatar violencia. En áreas de tensión social pre-existente, se incrementan las probabilidades de conflicto.

El que no haya violencia en una zona específica no es garantía de lo que pueda pasar en el futuro. Entender las tensiones que ya existían antes de la llegada de la compañía y anticipar la forma en que el proyecto puede impactar sobre esas tensiones (y sobre el contexto socioeconómico más general) es fundamental para la PESC.

El Recuadro 10 muestra, en secuencia, los diferentes elementos que deben tenerse en cuenta para desarrollar un enfoque sensible al conflicto, acompañados de un breve resumen de cada una de sus funciones. Después de leer esta introducción, los gerentes deben consultar los gráficos operativos de la siguiente sección para identificar qué tipo de documentos querrían usar, dependiendo de la etapa del ciclo del proyecto en la que estén.

### Recuadro 10: Guía PESC

**Diagramas guía.** Los documentos están organizados de acuerdo con los ciclos de proyectos típicos de las industrias energética y minera conectándose con los elementos relevantes de la **Guía de Práctica Empresarial Sensible al Conflicto** y otras acciones recomendadas.

**Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP).** Es una herramienta para hacer evaluaciones rápidas al comienzo de las operaciones. La Herramienta facilita un análisis inicial del país y su dinámica de conflicto, ventila asuntos de interés claves e identifica el nivel de riesgo, así como posibles “motivos para desistir”.

**Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel Macro (ERIC-M).** Es un análisis dirigido por expertos internacionales, del contexto nacional y regional e internacional. Esta herramienta profundiza en la exploración de los temas de interés surgidos en la evaluación preliminar, e identifica posibles interacciones del proyecto con factores relacionados con el conflicto violento.

**Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel de Proyecto (ERIC-P).** Con base en el mejor entendimiento del conflicto que se obtiene a través de los instrumentos anteriores, la ERIC-P profundiza el análisis de las posibles conexiones entre el proyecto y su contexto. Al incluir procesos participativos de análisis y la toma de decisiones que involucran a los distintos grupos de interés, esta herramienta ayuda a las compañías a crear relaciones de confianza y a diseñar acciones compartidas que eviten generar conflictos violentos y promuevan la construcción de paz.

**Temas Focales.** Esta colección de documentos presenta asuntos claves que surgen comúnmente cuando una compañía opera en países políticamente vulnerables o con conflictos armados. Cada sección describe los impactos probables y mejores prácticas en cada área. La lista de temas no es exhaustiva, pero incluye los siguientes<sup>5</sup>:

1. Grupos de interés
2. Reasentamiento
3. Compensación
4. Comunidades indígenas
5. Inversión social
6. Grupos armados ilegales
7. Seguridad pública y privada
8. Derechos humanos
9. Corrupción y transparencia

5. Estos aspectos surgieron como prioridades a lo largo del proceso de investigación de International Alert. Siempre que sea apropiado, entre los aspectos sensibles al conflicto pueden incluirse: cierre de la inversión, minería ilegal, contratistas, inmigración, y medio ambiente.

### Fuentes

Bailes, A. y I. Frommelt, (eds) (2004) **Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a new Security Environment** (Estocolomo: SIPRI).

Ballentine, K. y H. Nietschke (2004) 'Business in Armed Conflict: An Assessment of Issues and Options' en *Die Friedens-Warte*, 79 (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag).

Banfield, J. et al. (2003) **Transnational Corporations in Conflict Prone Zones: Public Policy Responses and a Framework for Action** (Londres: International Alert). [www.international-alert.org/policy/business.htm](http://www.international-alert.org/policy/business.htm)

Bennett, J. (2001) **Business in Zones of Conflict: The Role of the Multinational in Promoting Regional Stability**, documento preparado para los dialogos de política del Pacto Mundial (EEUU: International Peace Forum)

Berman, J. (2000) 'Boardrooms and Bombs: Strategies of Multinational Corporations in Conflict Areas' en *Harvard International Review* 22, no.3.

Campbell, A (2002) **The Private Sector and Conflict Prevention Mainstreaming – Risk Analysis and Conflict Assessment Tools for Multinational Corporations**. [www.carleton.ca/cifp/docs/mncsriskassessmentreport12.pdf](http://www.carleton.ca/cifp/docs/mncsriskassessmentreport12.pdf)

Champain, P. (2002) 'Assessing the Corporate Sector in Mainstreaming Conflict Prevention', en van de Goor, L. and M. Huber (eds) **Mainstreaming Conflict Prevention: Concept and Practice**, Conflict Prevention Network Yearbook 2000–01 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).

Collaborative for Development Action, Inc. Corporate Engagement Project. [www.cdainc.com/cep/](http://www.cdainc.com/cep/)

Fafo Institute for Applied Social Science and International Peace Academy (2004) **Business and International Crimes: Assessing the Liability of Business Entities for Grave Violations of International Law**. [www.fafo.no/liabilities/](http://www.fafo.no/liabilities/)

Gerson, A. (2001) 'Peace Building: the Private Sector's Role', en *American Journal of International Law* 95, no.1.

Gerson, A. y N.J. Colletta (2002) **Privatising Peace: From Conflict to Security** (Nueva York, NY: Transnational Publishers).

Haufler, V. (2001) 'Is there a Role for Business in Conflict Management', en Crocker, C.A. et al (eds) **The Challenges of Managing International Conflict** (Washington D.C.: US Institute of Peace Press).

Institute for Multi-Track Diplomacy, Business and Peacebuilding Initiative. [www.imtd.org/initiatives-businesspeacebuilding.htm](http://www.imtd.org/initiatives-businesspeacebuilding.htm)

Jungk, M. (2001) **Deciding Whether to Do Business in States with Bad Governments** (Dinamarca: Confederation of Danish Industries, Danish Centre for Human Rights, Industrialisation Fund for Developing Countries).

Lederach, J.P. (1997) **Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies** (Washington D.C.: US Institute of Peace).

Miall, H., O. Ramsbotham y T. Woodhouse (1999) **Contemporary Conflict Resolution** (Cambridge: Polity Press).

Mitchell, J. (ed) (1999) **Companies in a World of Conflict** (Londres y Washington D.C.: Royal Institute of International Affairs and Earthscan).

Nelson, J. (2000) **El Negocio de la Paz: El Sector Privado como Socio en la Prevención y Resolución del Conflicto** (Londres: International Alert, International Business Leaders Forum and Council on Economic Priorities).

Rupesinghe, K. (1998) **Civil Wars, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution** (Londres: Pluto Books).

Sherman, J. (2001) **Private Sector Actors in Zones of Conflict: Research Challenges and Policy Responses**, reporte de IPA (Nueva York: International Peace Academy).

Smith, D. et. al. (2004) **Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together** (Oslo: Ministerio de Relaciones Exteriores).

SustainAbility (2004) **The Changing Landscape of Liability: A Director's Guide to Trends in Corporate Environmental, Social and Economic Liability** (Londres: SustainAbility).

UN Global Compact, **Dialogue on Companies in Zones of Conflict** [www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp](http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp)

Wenger, A. y D. Möckli, (2003) **Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector** (Boulder: Lynne Rienner).



# Sección 2

## Diagramas guía



## Diagramas guía

### Objetivo

Los Diagramas guía dan una breve visión general de los posibles problemas compañía/conflicto que pueden surgir en las diferentes fases de proyectos de la industria extractiva (petroleros, de gas y mineros), tanto a nivel macro como a nivel de proyecto, mostrando la etapa relevante de la Guía de Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC). Se los incluye como una guía operativa; su intención no es resumir todos los asuntos que pueden surgir, ni transmitir detalles completos de la Guía PESC, que se explica más adelante en esta publicación, incluyendo pasos prácticos e indicaciones acerca del tipo de recursos administrativos requeridos.

La Guía PESC está concebida para empezar desde las etapas más tempranas de un posible negocio. Las compañías que buscan adoptar la PESC posterior al inicio del ciclo de un proyecto, deben nombrar un equipo analítico que haga una revisión preliminar, evaluando el nivel de entendimiento de la compañía acerca de los riesgos de un posible conflicto, o de uno que ya existe, el estado de sus relaciones con los diversos grupos de interés y la efectividad de sus estrategias de manejo de riesgos. El equipo debe entonces aplicar la Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP), la Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel Macro (ERIC-M) y la Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel de Proyecto (ERIC-P), a fin de revisar las estrategias de manejo y de gestión desde una perspectiva sensible al conflicto.

La PESC está diseñada para acompañar todo el ciclo de vida de un negocio, incluidas áreas de concesión adicionales que entren en desarrollo posteriormente. Sus etapas se presentan como un proceso lineal, con el objeto de dar indicaciones sobre cuándo utilizar cada elemento, según se ha pensado en la PESC. Sin embargo, es importante anotar que su método es iterativo y continuo, que requiere que el análisis regular de los factores de riesgo e impacto de un conflicto informe el diseño del proyecto a medida que éste se desenvuelva, y que dicho análisis se mantenga vivo para dar cabida a cambios en el entorno, tanto internos (nuevas etapas de desarrollo, cambios de personal, etc.) como externos (elecciones, agudización de la violencia, un cambio en el gobierno, etc.).

## A. Investigaciones geológicas/evaluación de posibles concesiones, para licitación o para compra.

Actividades típicas	Guía PESC
<p><b>Petróleo y gas</b> Interacción con autoridades gubernamentales/otras compañías petroleras y revisión de los marcos geológico, legal y comercial.</p>	<p><b>Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP)</b> La HEP—que es una evaluación rápida para identificar tempranamente factores claves del conflicto en la etapa previa al negocio—ofrece un análisis inicial del país y la dinámica del conflicto, señala asuntos de interés claves e identifica el nivel de riesgo, así como potenciales “motivos para desistir”.</p>
<p><b>Minería</b> Interacción con autoridades gubernamentales, revisión de los marcos geológico, legal y comercial.</p>	<p>Si se identifica un alto riesgo de conflicto, determine si es posible operar sin exacerbar el conflicto. Los “motivos para desistir” se refieren a factores que puedan dificultar la operación dentro de los principios empresariales sobre derechos humanos, corrupción y medio ambiente, o dentro del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional relativo a crímenes de guerra y abusos de derechos humanos.</p> <p>En el proceso de selección y licitación de activos, incluya especialistas en temas sociales, de medio ambiente y conflictos.</p> <p>Revise los contratos de concesión y las políticas/procedimientos del gobierno y de los posibles socios, incluidas las compañías estatales, e incluya cláusulas de mitigación de riesgo de conflicto. Algunos aspectos claves son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cláusulas de confidencialidad/información de dominio público/transparencia en los pagos y regalías</li> <li>• Estándares para la evaluación de impacto ambiental y social y/o de los riesgos de un conflicto, y estándares de gestión de cualquier reasentamiento involuntario</li> </ul>

### A. Investigaciones geológicas/evaluación de posibles concesiones, para licitación o para compra (continuación)

- Requerimiento de que los contratos de seguridad estén en consonancia con los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, y con el derecho internacional humanitario
- Participación de la sociedad civil en el seguimiento del desempeño ambiental y social
- Exigencia de que, desde el principio, los gobiernos den financiación para su participación en los proyectos.

Establezca criterios y estrategias de manejo de los riesgos de conflicto para negocios regionales internacionales o específicos por país, definiendo las condiciones requeridas para negocios posteriores, p.e.:

- Desarrollo de un sistema de manejo de regalías por parte del gobierno.
- Respaldo de las comunidades afectadas al posible desarrollo.

La participación de los países de origen de las empresas y de las organizaciones internacionales en los proyectos, a través de la financiación de exportaciones, para que los gobiernos anfitriones puedan ayudar a cumplir estos criterios.

## B. Prefactibilidad

### Actividades típicas

#### **Petróleo y gas**

Estudios de exploración y encuestas para planear perforaciones exploratorias respetando concesiones adquiridas.

En esta etapa la compañía ha pagado los derechos de suscripción asociados al contrato, está planeando la exploración y también está desarrollando una estrategia comercial para el negocio en caso de que la exploración sea exitosa.

#### **Minería**

Diversas formas de exploración, desde las no perturbadoras hasta las que son altamente perturbadoras para el suelo. Requiere un acuerdo de permiso de exploración con el gobierno.

### Guía PESC

En esta etapa la compañía necesita profundizar su comprensión de los factores de riesgo e impacto de un conflicto, a través de una ERIC-M; hacer un análisis del contexto nacional y regional local, de los factores de conflicto y de los grupos de interés, dirigido por expertos.

Este análisis explora aspectos a tener en cuenta detectados mediante la HEP e identifica los posibles impactos del proyecto. Por ejemplo, un negocio en la industria extractiva puede conllevar un riesgo de “enfermedad holandesa”, mayor intrincación de regímenes corruptos o represivos y la posibilidad de conflicto político violento por el control del Estado que se ha enriquecido.

La ERIC-M implica un compromiso con los grupos de interés a nivel nacional, para profundizar el entendimiento, iniciar la construcción de relaciones, e identificar posibles socios para futuras iniciativas de mitigación de los riesgos de conflicto.

También debe iniciarse la Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel de Proyecto (ERIC-P). Aprovechando la comprensión del conflicto generada hasta ahora, la ERIC-P analiza las posibles interacciones entre el proyecto y su entorno a un nivel más profundo. Mediante la inclusión de procesos de análisis y toma de decisiones participativas con los grupos de interés, esta herramienta ayuda a las compañías a desarrollar relaciones de confianza y a diseñar acciones compartidas que prevengan el conflicto y construyan paz. Un enfoque de esta naturaleza es necesario incluso durante la etapa de prefactibilidad, dado que desde el momento mismo en que el primer geólogo pone un pie en la localidad, inevitablemente la

## B. Prefactibilidad (continuación)

compañía se convierte en participante de cualquier conflicto que exista o que pueda surgir. No obstante, en esta etapa tal enfoque será “ligero”, y analizará los factores e impactos del conflicto en torno a la exploración en sí.

Como parte de la PESC, en esta etapa las empresas deben:

- Proveer información en todas las áreas en las que se emprenda trabajo de campo, basado en el trabajo de encuesta planeado: cuándo se llevará a cabo, la duración esperada y los procesos para tomar decisiones sobre “el siguiente paso”.
- Establecer lo antes posible un sistema de manejo de riesgos de conflicto para enfrentar aspectos tales como la adquisición temporal de la tierra, los recursos culturales, el uso de recursos naturales, la consulta y la comunicación.
- Crear un “registro de promesas” para registrar todo compromiso del personal con las comunidades locales; este registro ayuda a evitar malentendidos futuros.
- Establecer códigos de conducta entre compañías y contratistas, o compañías y fuerzas de seguridad del Estado, para asegurar que las actividades de exploración no tengan impactos negativos en las poblaciones que viven o trabajan en el área. Tales códigos deben compartirse localmente y tener un seguimiento regular.

Para más indicaciones sobre Grupos de interés, Reasentamiento, Compensación, Comunidades indígenas, Inversión social, Grupos armados ilegales, Seguridad pública y privada, Derechos humanos, y Corrupción y transparencia, consulte los documentos “Temas focales”.

## C. Factibilidad

### Actividades típicas

#### **Petróleo y gas** Exploración.

Esta etapa se propone evaluar y cuantificar si hay reservas comercialmente viables. En concesiones terrestres, la exploración es la primera etapa en la que hay una actividad local extensiva. Cuando las concesiones son submarinas, las actividades terrestres pueden ser mucho menores y limitarse únicamente al apoyo logístico.

#### **Minería**

Investigaciones profundas para estimar la cantidad de mineral explotable, los costos de extracción y el precio de venta.

Evaluación de riesgos en profundidad, incluyendo la capacidad de la compañía para manejar la operación, evaluación de impacto social y planes de manejo, consulta extensa, planes de cierre, informe de factibilidad y diseño de minas.

### Guía PESC

La ERIC-M y la ERIC-P continúan durante la etapa de factibilidad, con medidas de mitigación de los riesgos de conflicto desarrolladas para enfrentar los problemas que hayan surgido, por ejemplo, insistiendo en sistemas de transparencia y manejo de las regalías. El componente de análisis participativo para apoyar el análisis de la ERIC-P y para la identificación temprana de impactos, debe estar en marcha y profundizarse en las áreas relevantes.

En esta etapa pueden ser factores de conflicto los siguientes:

- El uso de la tierra: reubicación, reasentamiento y compensación
- Impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales
- Requerimientos sobre la infraestructura existente
- Información/consulta inadecuada
- Seguridad
- Tensiones sobre la distribución de beneficios
- Inmigración/comportamiento de inmigrantes
- Oportunidades de extorsión/robo para financiar grupos violentos
- Derechos de exploración impugnados

Esta es una etapa clave para tomar decisiones de “no proceder” con respecto al conflicto, teniendo en cuenta los “motivos para desistir” detectados inicialmente con la HEP y cuya comprensión se habrá profundizado a través de la ERIC-M y la ERIC-P.

En esta etapa, las estrategias de mitigación de los riesgos de conflicto a nivel macro y a nivel del proyecto influirán en el diseño de las actividades del proyecto propias del

### C. Factibilidad (continuación)

negocio, incluyendo acciones en términos de inversión social y diálogo político, asociadas con otros grupos de interés.

Para más indicaciones sobre Grupos de interés, Reasentamiento, Compensación, Comunidades indígenas, Inversión social, Grupos armados ilegales, Seguridad pública y privada, Derechos humanos, y Corrupción y transparencia, consulte los documentos “Temas focales”.

## D. Desarrollo/construcción del yacimiento

### Actividades típicas

#### Petróleo y gas

Esta es la etapa en la que se planea en detalle y se ejecuta el desarrollo del yacimiento.

Incluye decidir dónde se van a ubicar las instalaciones temporales y las permanentes, la ruta de los oleoductos o gasoductos, y emplear contratistas para que provean equipos e inicien la construcción.

Se completarán las evaluaciones de impacto ambiental y social, los estudios relacionados con derrames de petróleo y la planeación de respuestas de emergencia, así como los planes de reasentamiento y compensación.

Los trabajos en tierra (en el caso de los proyectos submarinos) alcanzan un pico de actividad visible e incluyen:

- Preparación del sitio
- Cabezas de pozos
- Equipos de separación/tratamiento
- Planta de energía
- Incremento de las condiciones de almacenaje del petróleo
- Infraestructura para la exportación del producto
- Boyas
- Planta de producción de gas
- Alojamiento
- Infraestructura
- Condiciones exportación (usualmente en puerto)
- Perforadoras rodantes.

### Guía PESC

La ERIC-M y la ERIC-P continúan durante el desarrollo y la construcción del yacimiento; la ERIC-P pasa a etapas más profundas de análisis participativo con grupos de interés primarios, secundarios, e indirectamente afectados.

En esta etapa tienen que estar funcionando estrategias efectivas de comunicación, tanto internas como externas. Las internas, para asegurar que todas las áreas relevantes de la empresa, incluyendo geólogos, gerentes de riesgo político y de seguridad, el personal de relaciones públicas y de los departamentos de compras y recursos humanos, y la gerencia estén comprometidos con la PESC. Las externas, para asegurar que se comparta información precisa acerca de la duración del proyecto y la creación de empleo, y las garantías de que la proporción y los tiempos de las regalías del gobierno sean compartidas, y también de que estén en marcha los procesos de consulta con los diversos grupos de interés.

Entre los factores de conflicto tenemos:

- Comportamiento de contratistas y personal de seguridad
- Requerimientos y desarrollo de infraestructura
- Impactos ambientales del desarrollo
- Empleo
- Inmigración
- Campamentos de construcción
- Reasentamiento
- Compensación comunitaria
- Inyecciones de efectivo a la economía local.

#### D. Desarrollo/construcción del yacimiento (continuación)

##### Minería

Construcción de dispositivos para minería, procesamiento, y disposición de desechos.

- Ingeniería de la estructura de la mina
- Construcción de infraestructura y servicios, incluyendo energía y agua para la mina y desechos de ésta
- Facilidades de procesamiento
- Campamento de construcción.

En este punto, el análisis PESC hará posible desarrollar una estrategia inicial de mitigación de los riesgos de conflicto en los dos niveles en que se desarrolla, para manejar asuntos relativos a todas las actividades de la empresa. Esto debe reflejarse en planes y programas de trabajo y puede incluir:

- Acuerdos con contratistas, incluido el personal de seguridad, que incorporen componentes de mitigación de los riesgos de conflicto
- Preferencia por empleo/aprovisionamiento local
- Establecimiento de relaciones con la comunidad e infraestructura de comunicaciones
- Fortalecimiento institucional para los gobiernos central y local, particularmente con respecto a la transparencia en el manejo de regalías
- Proyectos de inversión social sensibles al conflicto, que hagan frente a factores de riesgo de conflicto y respondan a necesidades genuinas
- Desarrollo de una estrategia de salida, asegurando que se evite la dependencia comunitaria.

Para más indicaciones sobre Grupos de interés, Reasentamiento, Compensación, Comunidades indígenas, Inversión social, Grupos armados ilegales, Seguridad pública y privada, Derechos humanos, y Corrupción y transparencia, consulte los documentos “Temas focales”.

## E. Operación/producción

### Actividades típicas

#### **Petróleo y gas**

Tanto para proyectos en tierra como submarinos, en esta etapa probablemente haya menos actividad visible que durante la etapa de construcción.

Típicamente, las regalías para el gobierno serán bajas durante los primeros años de producción, en tanto se estén amortizando los costos de exploración y desarrollo. Sin embargo, éstas empezarán a elevarse.

En muchos casos, los yacimientos se desarrollan por etapas, o se dejan en las cercanías otras zonas de exploración, de tal manera que paralelamente con la producción en algunas áreas también se lleven a cabo actividades de exploración o desarrollo.

En esta etapa usualmente tiene lugar la mayor concentración de actividades en inversión social, en conjunto con la producción.

#### **Minería**

Extracción y procesamiento minero, a cielo abierto o subterráneo; perforación, extracción con explosivos, tracción de carga, posiblemente fundición o refinación, disposición de desechos.

Durante esta etapa generalmente tiene lugar la mayor concentración de actividades en inversión social, acompañando a la operación minera.

### Guía PESC

Ya están operando plenamente estrategias comprensivas de manejo de los riesgos de conflicto tanto a nivel macro como a nivel de proyecto, para enfrentar factores claves del conflicto asociados con otros, y la ERIC-M y la ERIC-P se actualizan regularmente para asegurar que sigan siendo relevantes y efectivas.

A nivel de proyecto, evite recompensar los comportamientos negativos o la violencia y mantenga en todo momento líneas de comunicación abiertas para los grupos de interés afectados.

Los análisis y el diseño de mitigación de la ERIC-M y la ERIC-P y la Guía PESC, particularmente en lo referente a inversión social, asegurarán que en sus actividades las compañías no se limiten a buscar el “no hacer daño”, sino que busquen activamente oportunidades de contribuir a la paz a través de todas las áreas de sus operaciones.

Para más indicaciones sobre Grupos de interés, Reasentamiento, Compensación, Comunidades indígenas, Inversión social, Grupos armados ilegales, Seguridad pública y privada, Derechos humanos, y Corrupción y transparencia, consulte los documentos “Temas focales”.

## F. Cierre/devolución y rehabilitación

### Actividades típicas

#### **Petróleo y gas**

La devolución y la rehabilitación pueden ocurrir después de cualquiera de los pasos anteriores, si los pozos demuestran no ser viables, o surgen otros riesgos.

- Tapone los pozos
- Demuela las instalaciones y remueva los escombros
- Restaure el sitio.

#### **Minería**

Cierre y rehabilitación:

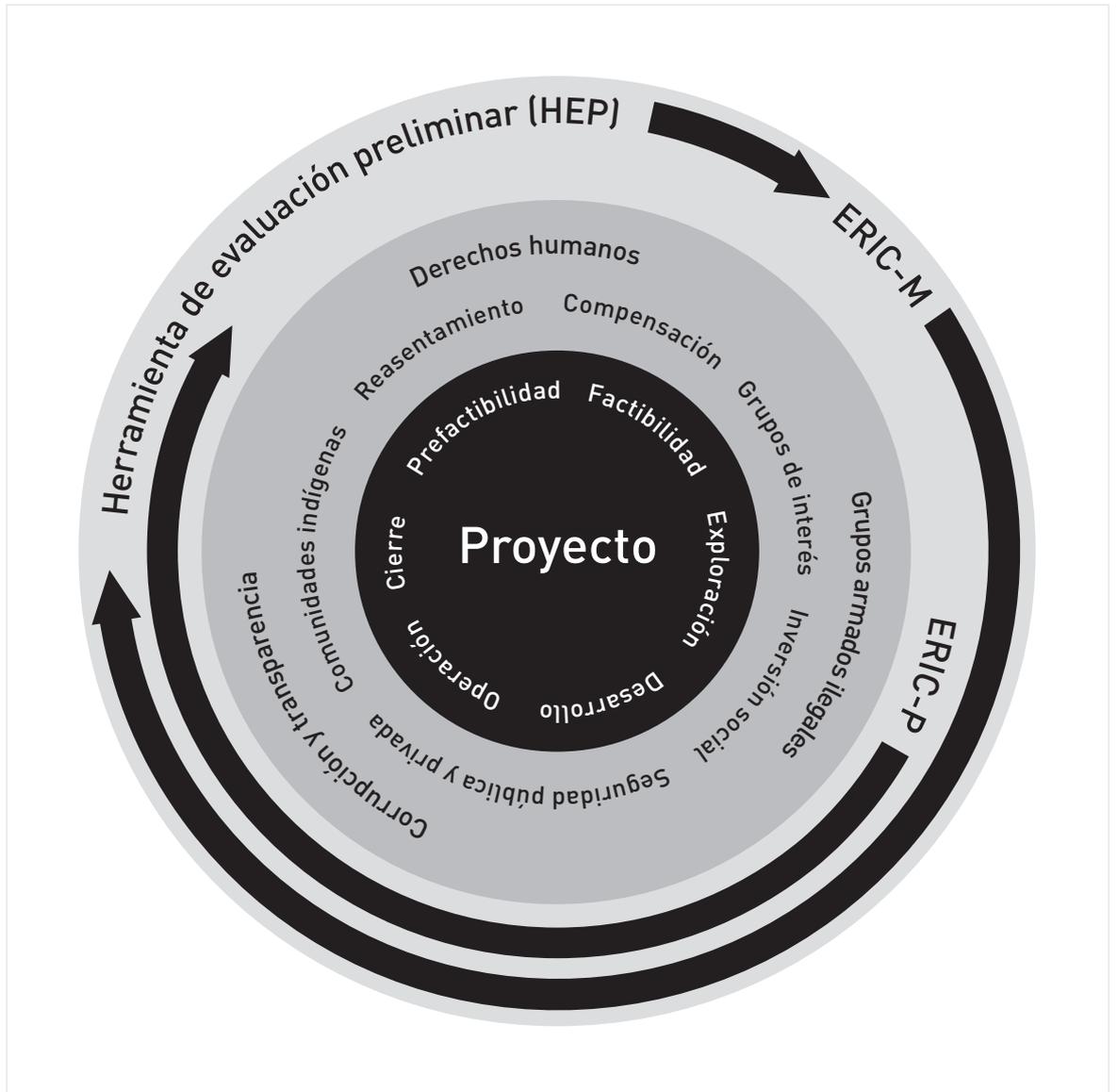
- Devolución de la mina
- Desmantelamiento de edificios e infraestructura.

### Guía PESC

Si, por falta de esfuerzos coordinados para promover la diversificación, la economía del país ha dependido de la producción de la industria extractiva, el cierre tenderá a plantear amenazas para el presupuesto central y, posiblemente, para la estabilidad. También pueden generarse conflictos por la tensión y la frustración comunitarias tanto con la compañía como con el gobierno y, dentro de las comunidades, como resultado de los cambios demográficos y de los cambios de poder producidos por el negocio.

Cuando el perfil de inversión a largo plazo sea claro y pueda preverse el momento del cierre y de la devolución, inicie consultas internas y externas sobre el manejo de los impactos sociales del cierre. Deben desarrollarse planes de cierre con bastante anticipación y seguir los principios de la ERIC-P, con plena participación de todos los grupos de interés afectados y en consonancia con las mejores prácticas internacionales.

Figura 1: Ilustración de la Guía PESC





## Sección 3

# Práctica Empresarial Sensible al Conflicto: herramientas



# Sección 3

## Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP)



## Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP)

### Objetivo

La Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP) es el punto de partida del enfoque de Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC) y es particularmente útil para proyectos nuevos en operaciones ya existentes o en sitios no explotados. Dicha herramienta ayuda a la compañía a establecer si el país está o no en riesgo de conflicto. También ofrece un marco para realizar una evaluación inicial del tipo y nivel del riesgo de conflicto. A su vez, la evaluación le indica a la empresa el grado de urgencia para incorporar de una forma más sistemática en sus procedimientos rutinarios un enfoque sensible al conflicto. En el peor de los escenarios, este ejercicio puede resaltar factores que pueden convertirse en obstáculos definitivos para la inversión. Eventualmente se requerirá una decisión acerca de si continuar o acabar definitivamente con el proyecto o la operación. En casos menos extremos, cuando la inversión sigue adelante, la evaluación inicial hecha mediante la HEP debe profundizarse utilizando la ERIC-M y la ERIC-P durante las etapas subsiguientes del ciclo del proyecto.

### Método

La evaluación consiste en una investigación de escritorio en la casa matriz, cuando se trate de una multinacional, o en la sede central de la empresa nacional. El trabajo está a cargo del personal responsable de administrar riesgos políticos, e involucra consultas a diversas fuentes disponibles en la red para responder a una lista de preguntas que se presenta más adelante.

### Etapa de inversión del proyecto

La selección de los posibles negocios o concesiones se hace en la etapa de evaluación de escritorio y antes de presentar licitaciones para un negocio. Mientras que las evaluaciones son especialmente relevantes para los sitios aún no explotados, la HEP tiene elementos que son importantes para entender en qué forma un proyecto puede relacionarse con su entorno en cualquier etapa del ciclo del proyecto.

### Prerrequisitos de la PESC

Aplicar la HEP constituye la primera etapa de implementación de la PESC en un proyecto en sitio no explotado, pero antes los gerentes deben leer la introducción a la PESC.

### Sinergias externas a la PESC

La HEP complementa procesos de selección regulares.

### Duración

Dos semanas.

### Recursos

Limitados al tiempo del personal existente en la empresa.

### Resultado

Una tabla completa que muestre los factores claves del conflicto y niveles de riesgo, incluido el reconocimiento de posibles riesgos legales en el marco del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional.

### Introducción

El inicio de un conflicto violento no puede predecirse con absoluta certeza, pero sí hay diferentes factores que están asociados con los conflictos. Entre ellos están, por ejemplo altos niveles de corrupción y abusos generalizados de los derechos humanos, bien sea por fuerzas estatales o no estatales (variables que están correlacionadas con el conflicto)<sup>1</sup>. Esto no significa que el conflicto sea inevitable si los factores de riesgo están presentes. También puede suceder que un país tenga condiciones que en teoría lo hagan propenso al conflicto, pero que finalmente dicho conflicto violento no se presente. En todo caso, una buena visión general de los factores que pueden conducir a un conflicto o exacerbarlo proporcionará una idea del nivel general de riesgo de conflicto y ayudará a los gerentes a planear para el futuro.

Con la HEP, la información se organiza en cuatro categorías, las cuales corresponden a cuatro esferas de primer orden, relevantes para el análisis del conflicto en cualquier sociedad: gobernabilidad, economía, esfera sociocultural y seguridad. Esto permite detectar una gama de posibles temas críticos (como los enunciados en el Recuadro 1) en un contexto dado:

#### Recuadro 1: Esferas sociales



1. La HEP se basa en una amplia literatura sobre variables que están estadísticamente correlacionadas con las guerras que tuvieron lugar entre 1945 y 2001. En su gran mayoría, las guerras ocurridas en los últimos 50 años tuvieron elementos contemplados en la HEP. Para ahondar en la forma en que ciertos aspectos políticos, geográficos, económicos, etc., pueden relacionarse con el conflicto, visite en la red el sitio de Correlates of War Project en [www.umich.edu/~cowproj/](http://www.umich.edu/~cowproj/)

Con base en esta información, la HEP ayuda a identificar si un país está verdaderamente en riesgo de tener un conflicto armado y qué grado de prioridad debe dársele a la sistematización e implementación de un enfoque sensible al conflicto, trabajando con los elementos subsecuentes de esta guía.

Dada la complejidad de los conflictos, la HEP no puede usarse como guía definitiva sino, más bien, como un instrumento para identificar y resaltar las posibles condiciones de riesgo. Se lleva a cabo paralelamente con otros perfiles de selección –utilizando esta lente adicional sobre conflictos requerida por la PESC– y debe considerarse como el primer paso hacia una investigación y análisis mucho más riguroso.

Las preguntas planteadas en las matrices que se presentan más adelante, exigen una clasificación básica en “rojo”, “ambar” o “verde”. En tal caso el rojo indicaría alto riesgo, el ambar un riesgo moderado y el verde un riesgo despreciable aunque se recomienda que el personal que esté haciendo la evaluación anote más detalles sobre cada pregunta, a fin de producir un informe más detallado y que pueda registrar matices. Si la mayoría es “verde”, esto indica que probablemente el país no está en riesgo de conflicto. Por el contrario, si la mayoría es “rojo”, indica que el nivel de riesgo de conflicto es alto y, por consiguiente, que desde el principio es aconsejable adoptar el enfoque PESC.

Al hacer el análisis con la HEP, es importante no ser demasiado esquemático y conservar siempre el “sentido común”. Hay ciertos indicadores e información que indiscutiblemente pueden calificar esta clasificación de “semáforo”. Las preguntas que se refieren a la “seguridad”, por ejemplo, son más cruciales para indicar el nivel de riesgo de conflicto, y un puntaje alto en esta sección podría plantear serios interrogantes con respecto a si la inversión es sabia, particularmente en lugares con conflictos existentes. Fuentes tales como la lista de países actualmente en crisis, publicada por el International Crisis Group ([www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)), deben consultarse como parte de la evaluación, de tal manera que se establezca claramente qué países están en conflicto o han pasado recientemente por enfrentamientos violentos. Según se plantea en el Recuadro 2 referente a “motivos para desistir”, también deben considerarse asuntos adicionales relacionados con el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y las políticas y estándares propios de las compañías, máxime porque estos podrían indicar que una determinada inversión puede incurrir en conflictos serios e inevitables, con riesgos legales.

**A. GOBERNABILIDAD**

Pregunta	Raciocinio	Fuente	Resultados
¿Es la clasificación del país alta en el índice de percepciones de corrupción?	La corrupción del gobierno está altamente correlacionada con el conflicto armado. Esto habla del nivel de eficiencia [fortaleza] del gobierno y su sensibilidad a las preocupaciones de los ciudadanos.	Transparency International <a href="http://www.transparency.org/surveys/index.html">www.transparency.org/surveys/index.html</a>	Rojo
¿Es la clasificación del gobierno alta en el Índice de Pobreza Humana?	La pobreza no se correlaciona con el potencial de violencia intraestatal, pero puede reflejar un gobierno débil (fuertemente correlacionado).	Human Development Reports <a href="http://www.undp.org/hdr2003/faq.html">www.undp.org/hdr2003/faq.html</a>	Ambar
¿Enfrenta el país problemas con la efectividad e independencia de su poder judicial?	Desde la perspectiva del conflicto, la resolución de disputas es una de las funciones más importantes del gobierno.	Transparency International <a href="http://www.transparency.org/">www.transparency.org/</a>	Ambar
¿Ha sido acusado el gobierno de graves abusos a los derechos humanos en los últimos 12 meses?	En los países afectados por guerras civiles, conflictos violentos o terrorismo, dichos fenómenos han estado inmediatamente precedidos por serios abusos gubernamentales en derechos humanos.	Amnesty International <a href="http://web.amnesty.org/library/engworld">web.amnesty.org/library/engworld</a>	Rojo
¿Existen agravios históricos en derechos humanos por los que se responsabilice al Estado?	Una historia de abusos puede dejar un legado que alimente el conflicto.	Amnesty International <a href="http://web.amnesty.org/library/engworld">web.amnesty.org/library/engworld</a>	Rojo
¿Ha habido inestabilidad política en los últimos 3 años?	La inestabilidad política está altamente correlacionada con la incidencia de conflictos.	Heidelberg institute on International conflict research <a href="http://www.hiik.de/en/index_e.htm">www.hiik.de/en/index_e.htm</a>	Rojo
Si el país es una "democracia", ¿ha habido en los últimos 5 años problemas relacionados con la credibilidad de los resultados de las elecciones?	La democracia es un indicador del potencial para la paz solamente en los países desarrollados, y el desarrollo reduce el riesgo de violencia solamente en las democracias. Como indicador, los niveles de democracia tienen que considerarse conjuntamente con los niveles de desarrollo (ver más adelante sección económica).	Freedom House <a href="http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm">www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm</a>  International Institute for Democracy and International Assistance <a href="http://www.idea.int/">www.idea.int/</a>	Rojo

## A. GOBERNABILIDAD (coninuación)

Pregunta	Raciocinio	Fuente	Resultados
¿Censura el país la libertad de expresión?	Las limitaciones al derecho de libre expresión pueden alimentar quejas y conducir a inestabilidad.	IFEX <a href="http://www.ifex.org">www.ifex.org</a> Reporter sans Frontières <a href="http://www.rsf.org">www.rsf.org</a> Article 19 <a href="http://www.article19.org">www.article19.org</a>	Ambar
¿Ha habido en los últimos 5 años violencia asociada con las elecciones o con actividades de partidos políticos?	Es un indicador claro de inestabilidad.	Freedom House <a href="http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm">www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm</a> International IDEA Election project <a href="http://www.epicproject.org/">www.epicproject.org/</a>	Rojo
¿Está el país en transición democrática? ¿Es estabilizadora la dinámica política, o no?	Los países en transición entre la autocracia y la democracia son particularmente vulnerables al conflicto.	Freedom House <a href="http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm">www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm</a> <a href="http://www.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm">www.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm</a> International IDEA Election project <a href="http://www.epicproject.org/">www.epicproject.org/</a>	Verde
¿Es el país autocrático? (preguntas a considerar: ¿Quién se considera que ostenta el poder nacional? ¿Quién ostenta efectivamente el poder? ¿Cómo se expresa este poder a nivel regional? ¿Cuánto tiempo ha estado en el poder el régimen actual? ¿Qué canales de expresión tienen los distintos grupos de interés o grupos de oposición? ¿Cómo se comunican las normas y regulaciones? ¿Qué tan abierto es el gobierno a la influencia internacional?)	El cambio de régimen, la inestabilidad política y la incapacidad del Estado para reprimir brotes de violencia están más estrechamente asociados al origen o exacerbación de un conflicto que a la existencia de dictaduras, pues estas son capaces de suprimir el disenso de una manera más eficaz. No obstante, la mayoría de las autocracias acaban por conducir al cambio y deben considerarse "frágiles" en su capacidad de responder a las necesidades de su gente.	Freedom House <a href="http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm">www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm</a> <a href="http://www.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm">www.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm</a> International IDEA Election Project <a href="http://www.epicproject.org/">www.epicproject.org/</a>	Verde

## B. ECONOMIA

Factores de incidencia	Argumento	Fuente	Resultados
¿Ha habido alguna crisis o descenso económico reciente?	Un descenso significativo en el estatus económico de un grupo importante de personas se correlaciona fuertemente con brotes de conflicto armado.	Human Development Reports <a href="http://www.undp.org/hdr-2003/faq.html">www.undp.org/hdr-2003/faq.html</a> Economist Intelligent Unit <a href="http://www.economist.com/countries/">www.economist.com/countries/</a>	Rojo
¿Depende la economía de las exportaciones de recursos naturales?	Las economías no diversificadas que dependen de pocos recursos naturales son más propensas a los conflictos armados.	World Bank Conflict Prevention and Reconstruction Unit <a href="http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ConflictPreventionandReconstruction">lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ConflictPreventionandReconstruction</a>	Rojo
¿Hay señales de otros actores económicos comprometidos en actividades del conflicto?	Los motores económicos de conflicto pueden contribuir a la duración del mismo y tienen implicaciones particulares para los inversionistas.	World Bank <a href="http://econ.worldbank.org/prrr/CivilWarPRR/">econ.worldbank.org/prrr/CivilWarPRR/</a>	Rojo
¿Hay algún grupo identificable (étnico, lingüístico, cultural, geográfico) en sería desventaja económica (medida por el porcentaje de personas cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza de US\$1 diario)?	Los coeficientes Gini (que miden el grado de desigualdad en la distribución del ingreso) no son útiles aquí dado que miden la desigualdad vertical (p.e. general). Sólo la desigualdad horizontal (p.e. la desigualdad entre grupos sociales identificables) se correlaciona con la violencia intraestatal.	Human Development Reports <a href="http://www.undp.org/hdr-2003/faq.html">www.undp.org/hdr-2003/faq.html</a>	Rojo
¿Varía significativamente la tasa nacional de desempleo a largo plazo (como porcentaje de la fuerza laboral) por región?	Un alto nivel de desempleo en un grupo social identificable es un indicador de desigualdad horizontal.	CIA Factbook <a href="http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/profiguide.html">www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/profiguide.html</a>	Rojo
¿Hay una gran proporción de desempleados hombres entre 15 y 24 años de edad?	Un alto desempleo, particularmente entre los hombres jóvenes, generalmente es una señal de inestabilidad económica.	Intractable Conflict Knowledge Base Project, University of Colorado <a href="http://www.beyondintractability.org/m/violence_prevention.jsp">www.beyondintractability.org/m/violence_prevention.jsp</a>	Rojo

**B. ECONOMIA (coninuación)**

Factores de incidencia	Argumento	Fuente	Resultados
¿Están los recursos distribuidos de una manera tal que excluye áreas regionales o grupos sociales?	Una distribución desigual de los ingresos por recursos indica desigualdad horizontal.	Intractable Conflict Knowledge Base Project, University of Colorado <a href="http://www.beyondintractability.org/m/distribution_issues.jsp">www.beyondintractability.org/m/distribution_issues.jsp</a>	Rojo

**C. ESFERA SOCIOCULTURAL**

Factores de incidencia	Argumento	Fuente	Resultados
¿Tiene el país una población grande?	Los países que tienen grandes poblaciones tienen mayor riesgo de violencia. También parece haber una correlación con la densidad de población, aunque ésta es menos clara.	CIA Factbook <a href="http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/profileguide.html">www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/profileguide.html</a>	Ambar
¿Tiene el país una división urbano-rural significativa?	Las divisiones urbano-rurales suelen prestarse para concentraciones desiguales de riqueza.	Human Development Reports <a href="http://hdr.undp.org/statistics/data/">hdr.undp.org/statistics/data/</a>	Rojo
¿Tiene el país diferentes grupos étnico-nacionalistas diseminados de manera dispar en diferentes regiones?	Aunque la diversidad étnica de por sí no está relacionada con conflictos, cuando la distribución de la población por regiones es significativamente dispar, esto puede incidir sobre la probabilidad de conflicto.	<a href="http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html">www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html</a>	Rojo
¿Es alta la tasa de crecimiento demográfico?	El crecimiento y el cambio demográfico rápido promueven las tensiones sociales en una población que a menudo se expresa violentamente.	Human Development Reports <a href="http://hdr.undp.org/statistics/data/">hdr.undp.org/statistics/data/</a>	Ambar

### C. ESFERA SOCIOCULTURAL (coninuación)

Factores de incidencia	Argumento	Fuente	Resultados
¿Opera algún sistema de discriminación o exclusión por clases o por castas?	Los ambientes donde hay grupos en grandes desventajas con respecto a otros, están fuertemente correlacionados con conflictos violentos.	International Crisis Group <a href="http://www.crisisgroup.org">www.crisisgroup.org</a>	Ambar
¿Disfruta algún grupo social de mayor acceso a la educación que otros grupos?	El acceso a la educación es un indicador tanto de posible exclusión social como de fortaleza del gobierno.	International Crisis Group <a href="http://www.crisisgroup.org">www.crisisgroup.org</a>	Ambar
¿Se han reubicado grandes masas de población dentro del país o región debido a la violencia?	Mientras que inicialmente es un síntoma de conflicto, la reubicación de desplazados dentro y entre países puede causar conflictos en torno a la distribución de los recursos.	UNHCR <a href="http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics">www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics</a> <a href="http://hdr.undp.org/statistics/data/index_alpha_indicators.cfm">hdr.undp.org/statistics/data/index_alpha_indicators.cfm</a>	Rojo
¿Es deficiente la infraestructura alrededor de los grandes centros urbanos?	La habilidad de los insurgentes para esconderse de las autoridades está fuertemente correlacionada con la violencia. Una infraestructura limitada (vías, telecomunicaciones, etc.) respalda la habilidad de los insurgentes para esconderse.	Human Development Reports <a href="http://hdr.undp.org/statistics/data/">hdr.undp.org/statistics/data/</a> <a href="http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html">www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html</a> <a href="http://hdr.undp.org/statistics/data/index_alpha_indicators.cfm">hdr.undp.org/statistics/data/index_alpha_indicators.cfm</a>	Rojo

## D. SEGURIDAD

Pregunta	Raciocinio	Fuente	Resultados
¿Es elevado el gasto militar anual del gobierno como porcentaje del PIB?	Los gobiernos que se concentran en soluciones militares para los problemas del Estado priorizan el gasto militar.	SIPRI web.sipri.org/contents/mitap/milex/mex_data_index.html	Ambar
¿Tiene el gobierno dificultad para controlar las fuerzas de seguridad del Estado (incluidas fuerzas armadas, policía, inteligencia y milicias)?	Se considera que las fuerzas de seguridad manejadas por instituciones públicas del gobierno son más controlables que los ejércitos dirigidos por individuos.	SIPRI Yearbook editors.sipri.se/pubs/yearb.html International Crisis Group www.crisisweb.org/home/index.cfm	Verde
¿Se ha incrementado el tamaño del ejército oficial durante los últimos 5 años?	Grandes fuerzas armadas reflejan prioridades estatales y tienen implicaciones para el desarme y la reintegración de tropas. ¿Ha habido un incremento significativo en su número?	SIPRI Yearbook editors.sipri.se/pubs/yearb.html The Military Balance www.tandf.co.uk/journals/titles/04597222.asp	Rojo
¿Están mal remuneradas las fuerzas armadas del Estado?	La mala remuneración de los ejércitos puede conducir a la indisciplina, la corrupción, la cooptación por grupos armados ilegales y a la fragmentación en grupos armados disidentes.	SIPRI Yearbook editors.sipri.se/pubs/yearb.html The Military Balance www.tandf.co.uk/journals/titles/04597222.asp	Ambar
¿Hay oposición al gobierno de parte de grupos armados?	Claro indicador de conflicto potencial o existente.	SIPRI Yearbook editors.sipri.se/pubs/yearb.html The Military Balance http://www.tandf.co.uk/journals/titles/04597222.asp	Rojo
¿Se sabe de alguno de los siguientes fenómenos que tengan lugar en e país: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de trabajo forzado;</li> <li>• Saqueo y pillaje;</li> <li>• Reclutamiento de niños para el combate;</li> <li>• Uso de minas antipersonas?</li> </ul>	Estos crímenes están prohibidos por el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, y las compañías corren el riesgo de ser acusadas de complicidad si operan en gobiernos o en asociación con gobiernos comprometidos en esa clase de prácticas. Ver Recuadro 2.	Fafo Applied Institute for Social Science www.fafo.no/liabilities/	Rojo

## D. SEGURIDAD (continuación)

Pregunta	Raciocinio	Fuente	Resultados
¿Enfrenta el Estado problemas para controlar el uso privado de armas pequeñas y/o las actividades de compañías de seguridad privadas?	La proliferación de armas pequeñas y proyectiles alimenta el conflicto armado.	NISAT <a href="http://www.nisat.org/default.asp?page=database_info/search.asp">www.nisat.org/default.asp?page=database_info/search.asp</a>	Rojo
¿Hay actualmente violencia en el país?	Esto indica un alto nivel de riesgo de conflicto.	IANSA <a href="http://www.iansa.org/documents/index.htm">www.iansa.org/documents/index.htm</a>  El International Crisis Group ( <a href="http://www.crisisgroup.org">www.crisisgroup.org</a> ) y el Heidelberg Institute on International Conflict Research ( <a href="http://www.hiik.de/en/index_e.htm">www.hiik.de/en/index_e.htm</a> ) identifican países y áreas de países que actualmente están experimentando altos niveles de violencia. El ICG también tiene un boletín mensual, Crisiswatch, que ofrece una visión general de las "zonas candentes" actuales: <a href="http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1200&amp;l=1">www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1200&amp;l=1</a>	Rojo
¿Hay en el país una historia de conflicto violento?	Los países que tienen una historia de conflicto violento son más propensos a experimentar violencia en el futuro que los que han tenido un pasado pacífico.	International Institute for Strategic Studies, armed conflict database. <a href="http://www.iiss.org">www.iiss.org</a>	Rojo
¿Ha tenido algún conflicto previo de proporciones regionales internacionales?	Existe la tendencia a ver la violencia regional como una anomalía aislada, pero la violencia regional tiene importantes implicaciones nacionales.	International Crisis Group's Conflict Histories' Database <a href="http://www.icg.org/home/index.cfm?id=2937&amp;l=1#C2">www.icg.org/home/index.cfm?id=2937&amp;l=1#C2</a>	Rojo
¿Hay incidentes de violencia colectiva en algún país vecino?	Conocido como el "efecto del mal vecino", los países que limitan con áreas afectadas por conflictos pueden sufrir a causa de la violencia.	Heidelberg institute on International conflict research: <a href="http://www.hiik.de/en/index_e.htm">www.hiik.de/en/index_e.htm</a>	Verde

## Recuadro 2: Potenciales “motivos para desistir” – complicidad en la violación de derechos humanos

En algunos Estados, los probables riesgos de conflicto pueden ser tan altos que, desde la perspectiva de una operación que pretende ser sensible al conflicto, sencillamente no es aconsejable continuar con el negocio. Un análisis que arroje en su mayoría “rojo” a las preguntas señala una elevada posibilidad de que tales circunstancias existan.

Una forma de establecer si un negocio debe llevarse a cabo o no es examinando los resultados obtenidos con la HEP a la luz de los principios y estándares internos de la empresa. Estos incluyen políticas de la compañía sobre derechos humanos, corrupción, ética empresarial y medio ambiente. Dados los factores de riesgo que la evaluación haya identificado, la compañía debe estar en capacidad de prever si podrá ceñirse a esos principios y estándares o no.

Otra forma de evaluar si una situación cruza el límite de lo aceptable en términos del impacto sobre la dinámica de un conflicto, es mediante la consulta del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional, a fin de entender los tipos de abuso que están prohibidos e identificar si la complicidad corporativa expone a una compañía a una acción legal. Esto está incluido en la sección sobre seguridad de la HEP y requiere atención especial.

Algunas jurisdicciones nacionales permiten el procesamiento penal o civil de empresas privadas por delitos graves contemplados en el derecho internacional. En el pasado se ha responsabilizado individualmente, en cortes civiles o penales, a funcionarios y trabajadores de compañías privadas por violaciones al derecho internacional humanitario, incluidos genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Recientemente, en los Estados Unidos esos casos han sido llevados a las cortes sustentados en la Alien Torts Claims Act. Con frecuencia se refieren a la complicidad de subsidiarios o socios en la violación a los derechos humanos. La doctrina de la complicidad se ha desarrollado para abordar la forma en que es improbable que las compañías sean las perpetradoras directas de crímenes, y que más bien sean cómplices de (o que “ayuden e induzcan” a) la violencia a través de sus relaciones con grupos armados estatales o no estatales.

Las violaciones más frecuentes del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional en las que las compañías pueden ser halladas cómplices son:

- Uso de trabajo forzado;
- Saqueo y pillaje;
- Reclutamiento de niños para el combate;
- Uso de minas antipersonas.

Una compañía puede verse implicada directamente por su proximidad a tales abusos, o indirectamente a través de apoyos o pagos de impuestos y regalías a gobiernos comprometidos en la violación de derechos humanos. Si bien en lo que respecta a esa clase de cargos, el número de casos fallados en contra de las compañías es reducido, hay evidencias de que las normas políticas están endureciéndose en favor de reglas más

estrictas. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil señalan con premura la proximidad de las compañías a tales prácticas, cosa que impacta sobre la reputación y el precio de sus acciones. La PESC exige que las compañías sean conscientes de su relación con esas actividades y que tomen todas las medidas posibles para evitar alimentarlas; incluso que tomen la decisión de no continuar adelante si fuera necesario.

Para mayor información sobre estos asuntos legales, véase *Business and International Crimes: Assessing the Liability of Business Entities for Grave Violations of International Law* (2004) (Oslo: International Peace Academy and Fafo AIS).

## Notas

## Sección 3

# Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel Macro (ERIC-M)





## Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel Macro (ERIC-M)<sup>1</sup>

### Objetivo

La experiencia indica que la evaluación tradicional de riesgos políticos y financieros y los procesos de mitigación resultan inadecuados para analizar y evaluar el espectro completo de factores que puede desencadenar o exacerbar conflictos violentos, pues estos sólo se limitan a considerar el impacto de algunos factores externos sobre la operación. Se presta menos atención al impacto que puede tener la inversión sobre el contexto más amplio del conflicto. ERIC-M está dirigida a cerrar esta brecha.

ERIC-M suministra a las compañías una comprensión detallada de la situación de conflicto en un país determinado para permitirles:

- Adoptar decisiones informadas sobre el negocio;
- Comprender las causas existentes o potenciales del conflicto y lo que lo impulsa;
- Comprender los roles, intereses y capacidades de los principales interesados en el conflicto;
- Desarrollar relaciones transparentes con un amplio sector representativo de la sociedad y las comunidades locales;
- Realizar una evaluación preliminar de su impacto sobre las dinámicas del conflicto desde la perspectiva macro (y viceversa);
- Realizar una evaluación preliminar, desde la perspectiva macro, de las oportunidades de prevención del conflicto o prioridades para la promoción de paz;
- Desarrollar capacidad institucional sobre Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC).

### Método

ERIC-M se desarrolla con base en los hallazgos preliminares de la HEP y utiliza una combinación de investigación, consultas dirigidas y lluvias de ideas internas de la compañía. Desarrolla un minucioso análisis del contexto a nivel macro. La información recolectada durante el proceso se discute entre los distintos departamentos de la empresa con el fin de identificar impactos compañía-conflicto, y para comenzar a diseñar acciones de mitigación. El material debe ser actualizado con regularidad.

### Etapa de inversión en el proyecto

Para zonas rurales, ERIC-M debe adelantarse en las etapas de pre-factibilidad y exploración. Para los proyectos existentes, debe realizarse lo más pronto posible una vez terminado el análisis preliminar realizado con la HEP.

### Prerrequisitos de la PESC

ERIC-M se hace después de la HEP y se desarrolla a partir de ella. Se enfoca en el nivel nacional (incluyendo los factores pertinentes regionales e internacionales) e informa a la Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel del Proyecto (ERIC-P), que es más específica.

1. Se adjunta una lista completa de documentos pertinentes (ver Referencias), pero este capítulo se basa principalmente en tres publicaciones; Nelson, J. (2000) *El Negocio de la Paz: El Sector Privado como Socio en la Prevención y Resolución del Conflicto* (Londres: International Alert, International Business Leaders Forum and Council on Economic Priorities); *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (2004) (Londres: International Alert, Africa Peace Forum, Cecore, CHA, Fewer, Saferworld). [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm); y UN Global Compact (2000) *Business Guide to Conflict Impact Assessment and Risk Management*.

### **Sinergias diferentes de la PESC**

ERIC-M complementa los procesos de manejo de riesgo político y financiero de la compañía, y debe ser adelantada simultáneamente con ellos.

### **Duración**

ERIC-M debe tomar aproximadamente tres meses, aun cuando está diseñada de manera que deba ser actualizada con regularidad a lo largo del ciclo del proyecto.

### **Recursos**

ERIC-M sólo requiere recursos financieros limitados. Su requisito principal es la conformación de un pequeño equipo con la combinación adecuada de destrezas, que incluyan competencia en análisis de conflictos, conocimiento del contexto y la historia local, dominio del idioma o idiomas locales, habilidades para facilitar reuniones y hacer entrevistas. Finalmente, la calidad del análisis depende de las destrezas y competencia de quienes lo realicen. Aun cuando es probable que un equipo semejante incluya consultores externos, es importante que el personal de la compañía se involucre. Esto garantiza que la compañía se beneficie plenamente de la comprensión y conocimientos adquiridos a través de la ERIC-M.

### **Resultados**

Documento de análisis de conflicto de 20 a 30 páginas, que incluya:

- Perfil del conflicto;
- Análisis de problemas;
- Análisis de los grupos de interés;
- Resumen de problemas interrelacionados;
- Evaluación de los impactos de doble vía proyecto/contexto y contexto/proyecto;
- Medidas iniciales de mitigación;
- Una serie de tablas que le ofrecen a la gerencia general y a otros miembros interesados de la compañía un resumen accesible del análisis.

## 1. Introducción

El análisis de conflicto es el estudio sistemático del perfil, problemas y grupos de interés que moldean un conflicto existente o potencial, así como de los factores de interacción entre esos tres elementos. Ayuda a las compañías a obtener una mejor comprensión del medio en el que operan y de su papel en ese contexto. El análisis de conflicto es, entonces, un componente fundamental de la PESC.

La mayor parte de las compañías adoptan antiguas prácticas para adelantar análisis de riesgo político a nivel del país y del proyecto. En muchos casos, sin embargo, se trata de procedimientos ad hoc, “de arriba hacia abajo”, que tienden a depender fuertemente de la contratación de trabajos externos y de investigaciones de escritorio. No hacen un uso pleno de herramientas más sofisticadas de análisis de conflicto desarrolladas por otros sectores, tales como los sectores de desarrollo socio-económico y asistencia humanitaria. La mayoría de los análisis se centran en algunos asuntos políticos y financieros y están informados por una gama limitada de contactos de alto nivel, políticos e internacionales.<sup>2</sup>

Aun cuando tales análisis son adecuados en algunos países, es menos probable que sean suficientes en otros donde puede haber importantes tensiones a nivel nacional y/o a nivel del proyecto y donde los sistemas políticos y jurídicos no ofrecen mecanismos transparentes e inclusivos para resolver quejas o abusos. En tales casos, la compañía se convierte a menudo en el centro a donde llegan o en donde se ventilan estas quejas y puede encontrarse en una situación en la que se le atribuye localmente la responsabilidad de darles una solución.

Por lo tanto, se convierte en una prioridad de las compañías que se proponen invertir en países con riesgo de conflicto el obtener una comprensión detallada del contexto nacional y regional como base para anticipar y mitigar su exposición al riesgo, y para identificar su posible contribución al desarrollo político, social, económico y de seguridad del país y región pertinentes. A falta de una comprensión semejante, incluso las compañías mejor intencionadas pueden incrementar inadvertidamente las tensiones o causar conflictos, para detrimento de sus propias inversiones.

## 2. Enfoque

El proceso para desarrollar la ERIC-M puede sintetizarse en siete pasos:

### Paso 1.

Desarrollar los resultados obtenidos con la HEP y utilizar fuentes secundarias (ver Fuentes) para lograr una comprensión más detallada de la historia y antecedentes de cualquier conflicto existente o potencial, así como del contexto social, político, económico y de seguridad más amplio, de los grupos de interés claves, y de cómo se relacionan estos elementos entre sí. Esto suministra una base para las consultas adelantadas en el Paso 2.

### Paso 2.

Realizar consultas individuales con aproximadamente 20 o 30 representantes nacionales y regionales (p.e., políticos, ONG, medios de comunicación, líderes religiosos, investigadores, empresarios locales, funcionarios de organismos internacionales o gobiernos extranjeros),

2. Nelson, op. cit. Ver también Goldwyn, R. y J. Switzer (2004): “Assessments, Communities and Peace – A Critique of Extractive Sector Assessment Tools from a Conflict Sensitive Perspective” en *Oil, Gas and Energy Law Intelligence* (OGEL), vol. 2, Número 4, disponible en [www.gasandoil.com/ogel/](http://www.gasandoil.com/ogel/)

identificados en el Paso 1. Estas personas son fuentes valiosas de información, que ayudan a identificar otros problemas y grupos de interés pertinentes para el proyecto. Son también actores en sus propias comunidades y deben ser identificados sistemáticamente.

**Paso 3.**

Categorizar los asuntos e inquietudes principales bajo los rubros utilizados en la HEP: política/gobernabilidad, economía, socio-cultural, seguridad; y agregar una tendencia regional/internacional. Redactar los hallazgos en un informe preliminar detallado de análisis de conflicto.

**Paso 4.**

Discutir el informe internamente con los departamentos pertinentes, acordando los posibles asuntos críticos relacionados con el conflicto. Esto puede llevar a una discusión que se centre en aquellos factores sobre los cuales el proyecto probablemente tendrá el mayor impacto (positivo y negativo). La información recolectada hasta ese momento debe ser sintetizada en una matriz.

**Paso 5.**

Desarrollar una estrategia inicial de mitigación en forma de propuestas concretas dirigidas a contrarrestar los impactos identificados.

**Paso 6.**

Agregar al informe los resultados de esta discusión interna sobre el impacto y la mitigación. Sintetizar el informe en tablas.

**Paso 7.**

Debido a las restricciones de confidencialidad o de otra índole, debe procurarse discutir los hallazgos con un grupo mixto conformado por algunas de las personas consultadas en el Paso 2, así como por personas de la compañía interesadas, para asignar responsabilidades por diferentes áreas. Después se procede a la implementación, asegurándose de que el equipo ERIC-M revise con regularidad el análisis y los avances del plan de mitigación.

**Recuadro 1: Garantizar que el análisis sea “sensible al conflicto”**

Al adelantar la ERIC-M, es preciso asegurarse de que la recolección de información sobre temas probablemente sensibles no ocasione tensiones. La mejor manera de evitar que esto suceda es garantizar que un equipo hábil y experimentado dirija el proceso.

En muchas situaciones, el uso del término “conflicto” puede ser en sí mismo controversial. Esto es particularmente cierto en aquellos casos en los que el conflicto es potencial y no real, o en regímenes represivos en los que el conflicto se caracteriza oficialmente como algo distinto (p.e., “perturbación”, “disputa”, etc.)

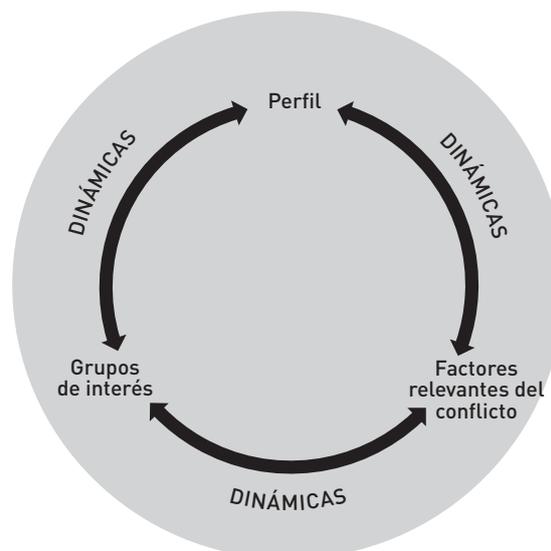
Los representantes del gobierno, y ciertamente otros grupos de interés, pueden ofenderse con la idea de un análisis de “conflicto.” En tales casos, el análisis “del contexto” puede ser una expresión más apropiada que puede intercambiarse con “conflicto.”

La información que debe recolectarse a través de la investigación de escritorio y consultas en los Pasos 1 a 3 se divide en tres partes conectadas entre sí:

- Perfil del contexto y de conflictos existentes o potenciales;
- Asuntos claves que subyacen a un conflicto existente o potencial;
- Identificación de grupos de interés relevantes.

Aun cuando el marco sugiere que se distingan los asuntos o temáticas y los grupos de interés, como lo ilustra el diagrama siguiente, es fundamental tener en cuenta las interacciones y las dinámicas dentro de cada categoría y entre ellas. Por ejemplo, ¿cómo afectan a la historia y a la cultura del país las actitudes sociales hacia la democracia y los derechos humanos? ¿Cómo se relacionan entre sí los diferentes grupos de interés?

**Figura 1: Marco para análisis a nivel macro<sup>3</sup>**



## 2.1 Perfil

### Recuadro 2: Características del perfil de un contexto

La categorización utilizada a continuación ha sido diseñada para garantizar que se cubran todos los principales elementos contextuales con base en una visión general de 1 a 2 páginas.

#### 1. Factores claves

Geografía, tamaño y composición de la población, sistema político, tamaño y estructura de las Fuerzas Armadas, indicadores macro-económicos, indicadores sociales (pobreza, alfabetización, salud, etc.) religión o religiones, idioma o idiomas.

#### 2. Historia

Evolución política, ocupación/colonización, conflictos anteriores, migraciones masivas, relación con países vecinos.

3. Las figuras 1, 2 y 3 son versiones adaptadas de los diagramas de análisis de conflicto en *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (2004) [Londres: International Alert, Africa Peace Forum, Cecore, CHA, Fewer, Saferworld]. [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm)

## Recuadro 2 (continuación)

### 3. Perfil político/social

Estructuras gubernamentales (nacionales y locales), elecciones, procesos de reforma, historial de derechos humanos, posición de los medios, el sistema judicial, la sociedad civil, exclusión social, discriminación política, exclusión de minorías, situación de las mujeres, importancia de la religión.

### 4. Perfil económico

Principales industrias, empleo, rural/urbano, recursos naturales, asociaciones comerciales, inversión extranjera, deuda, socios comerciales, entidades regionales/internacionales.

### 5. Conflicto

Conflicto/etapa, ubicaciones geográficas, eventos críticos, procesos de paz, papel de la comunidad internacional, papel de países vecinos, principales actores y agendas formuladas, número de muertos, daño a infraestructura, refugiados/desplazados.

Un perfil de contexto se diseña para ofrecer una narrativa de fondo a un análisis más detallado de los factores y grupos de interés en un conflicto existente o potencial, y servirá de introducción al informe final. Ofrece una breve caracterización o visión general del contexto y permite una identificación preliminar de los principales grupos interesados como base para consultas posteriores. Es importante recordar que los factores asociados con los conflictos violentos surgen con frecuencia en lugares aparentemente poco probables; por lo tanto, al elaborar el perfil, es importante ir más allá de los conflictos políticos que se dan a un nivel macro (Estado vs. insurgencia, por ejemplo) para encontrar los problemas existentes dentro de la sociedad y que contribuyen a la violencia. En muchos países puede haber más de un conflicto violento. Las causas y actores legales e ilegales involucrados en estos conflictos estarán vinculados entre sí de formas diferentes.

El Recuadro 2 sugiere un esquema para el perfil del contexto. Esta lista no es exhaustiva y debe ser adaptada de acuerdo al contexto específico. La información recolectada por medio de la HEP ayudará a identificar los temas pertinentes.

Este perfil tiene un valor adicional como visión general del contexto que puede ser utilizado tanto como base para el desarrollo de un mayor conocimiento institucional o como una suerte de introducción al país para todo el personal de la empresa.

Una vez completado el perfil inicial, el equipo ERIC-M debe proceder a examinar cada una de las temáticas relevantes asociadas al conflicto al igual que los grupos de interés, con mayor profundidad, a través de una investigación de escritorio y consultas.

## 2.2 Los factores

El análisis de temáticas está diseñado para identificar los principales factores que sostienen un conflicto existente, o que amenazan con causar un conflicto si no se solucionan adecuadamente. El análisis resultante no es un estudio completo de la sociedad, sino más bien un mecanismo para identificar aquellos problemas que causan inestabilidad o amenazan con hacerlo. Éstos pueden ser relativamente evidentes, como la presencia de un

grupo separatista armado en una región del país, pero el análisis debe incluir también amenazas más sutiles, como por ejemplo el inminente retiro de las cuotas textiles estadounidenses y europeas en una economía que depende de la exportación de textiles. En esta etapa, el análisis trata al entorno de la operación como algo diferente del proyecto mismo. Los potenciales riesgos asociados con la interacción entre el entorno y el proyecto serán identificados posteriormente.

### Recuadro 3: El conflicto, no la compañía

Una de las graves fallas de la mayor parte de las evaluaciones de riesgo político y financiero que suelen hacer las compañías privadas es examinar el conflicto únicamente a partir de los intereses de la compañía. En otras palabras, la pregunta que se formula es “¿cuál podría ser el impacto del conflicto sobre el proyecto? en lugar de “cuál es el conflicto?” ERIC-M toma el contexto de cualquier conflicto existente o potencial como su punto de partida, garantizando así que la gama completa de impactos en ambas direcciones pueda ser comprendida, anticipada y tratada.

Al realizar el análisis de los factores que influyen sobre el conflicto, es importante recordar que nunca existe una única causa del conflicto, sino una serie de factores interrelacionados entre los que debe establecerse prioridades en términos de su importancia. Éstos pueden entenderse como:

- **Causas estructurales/raíces.** Factores dominantes que hacen parte de las políticas estatales, las estructuras y el tejido de una sociedad. Ejemplos de ellos podrían incluir grupos excluidos de participación política, oportunidades económicas o sociales; corrupción sistémica; o una distribución desigual de recursos naturales. Las causas estructurales del conflicto son inevitablemente las más complejas, de largo plazo y que representan una amenaza constante.
- **Causas próximas.** Factores que son sintomáticos de las causas estructurales y que pueden incrementar el riesgo de conflicto violento, o exacerbar y perpetuar conflictos existentes. Ejemplos de ellos podrían incluir la disponibilidad de armas ligeras (lo cual sugiere estructuras de seguridad débiles o corruptas), abusos difundidos de derechos humanos (lo cual sugiere un gobierno deficiente o un régimen represivo) o los objetivos de los actores políticos. Las causas próximas pueden resultar valiosas también para suministrar la base de indicadores de conflicto que pueden ser monitoreados a lo largo del tiempo.
- **Detonantes y factores de expansión.** Actos individuales, eventos o su anticipación, que pueden desencadenar o escalar un conflicto violento. Ejemplos de ello incluyen elecciones, asesinatos políticos u otros comportamientos de actores políticos, acciones de compañías socias, colapso súbito de la moneda, aumento en la escasez de alimentos o desastres naturales. Una serie de detonantes y factores de expansión a lo largo del tiempo puede indicar la existencia de una causa estructural.

Las causas y dinámicas del conflicto pueden evolucionar con el tiempo. En conflictos prolongados, las causas estructurales originales pueden disminuir en importancia como resultado de los cambios generados por la guerra misma, cambios generacionales o desarrollos en el ambiente geopolítico. Esto resalta la importancia fundamental de controlar y actualizar el análisis del conflicto a lo largo del ciclo de vida del proyecto, procurando así que la comprensión de los impactos de doble vía del proyecto y las resultantes medidas de mitigación estén actualizadas y sean pertinentes.

Las temáticas claves identificadas con la HEP y a través del análisis del perfil del conflicto, así como otros asuntos que puedan surgir, deben ser ahora explorados con la suficiente profundidad como para ofrecer un entendimiento de la complejidad de cada uno de los problemas.

Por ejemplo, es posible que la “corrupción” se haya identificado como un problema del país en cuestión a través de la HEP. La tarea ahora es comprender plenamente la complejidad de la corrupción en dicho país. ¿En qué departamentos o Ministerios están ubicadas las personas involucradas en actividades corruptas? ¿Qué explica su presencia en ciertos departamentos? ¿“Compraron” sus cargos? ¿A quién? ¿Cuáles son las características específicas de su comportamiento que llevan a calificarlos de corruptos? ¿Como se explica su comportamiento (p.e., bajos salarios, deudas provenientes de haber comprado el cargo, presión de parte de otros funcionarios públicos para recibir sobornos, presión de grupos armados ilegales, ofrecimientos de contratistas corruptos)? ¿Existen iniciativas anti-corrupción públicas o privadas? ¿Qué tan efectivas son? ¿Qué oportunidades existen de apoyar su labor para mejorar las condiciones locales?

El conjunto de habilidades del equipo ERIC-M conformado por la compañía es fundamental para garantizar que se entienda plenamente la dinámica del conflicto a través de la evaluación. Estas difíciles preguntas, que a menudo deben ser abordadas con gran sensibilidad, ayudan a descubrir la complejidad del problema estudiado y ofrecen una idea más detallada de su contexto. Es probable también que este tipo de exploración de temas identifique nuevos asuntos relevantes y grupos de interés que deban tenerse en cuenta.

El análisis utiliza las mismas cuatro áreas de la HEP – política/gobernabilidad, economía, socio-cultural, seguridad, más una dimensión regional / internacional – como manera de categorizar las tensiones claves que han llevado o podrían llevar a un conflicto violento, reconociendo a la vez, en todo momento, los vínculos entre las diferentes áreas. El Recuadro 4 ofrece algunas ideas sobre el tipo de problema que puede surgir en las distintas áreas, y el grado de detalle al que debería llegar ERIC-M. Los ejemplos son indicativos y no exhaustivos; el contexto mismo moldeará las preguntas que han de formularse. Es importante también asegurar que el contenido y formulación de las preguntas sean sensibles a las preocupaciones y la cultura locales. Disponer del equipo adecuado, experimentado en trabajos de esta índole, es el mejor mecanismo para garantizar el éxito.

A medida que se identifican los factores relevantes del conflicto, habrá una superposición entre las diferentes áreas, y entre los problemas y los grupos de interés implicados. Estas superposiciones son parte importante del proceso de análisis. Los problemas no se dan aisladamente, por lo tanto, una comprensión de sus interrelaciones es fundamental para realizar de un análisis sólido.

#### **Recuadro 4: Muestra de preguntas para orientar el análisis de factores relevantes del conflicto**

Para cada sección, enumere y analice todos los temas pertinentes, asegurándose de recolectar posibles “factores detonantes o de expansión”, así como asuntos que constituyan indicadores positivos. Para la sección regional/internacional, utilice también los rubros político, económico, socio-cultural y de seguridad, pero vistos desde la perspectiva regional/internacional. Las preguntas que aparecen a continuación sólo son ejemplos y no pretenden ser exhaustivas. Es preciso ser sensible al recolectar la información.

**Política/gobernabilidad.** Si el país está gobernado por una democracia pluripartidista, ¿qué tan fuerte es el sistema? ¿Qué tan democráticos son los partidos políticos? ¿Hay polarización política e ideológica? ¿Existen marcos regulativos y jurídicos operantes? ¿Qué papel desempeña la comunidad internacional en el gobierno del país? ¿Suministra el gobierno servicios básicos (salud, educación, infraestructura)? ¿Es la corrupción un problema? ¿Existe una rama judicial independiente? ¿Cómo funciona (o no) la participación política en el país? ¿Cuál es la situación de derechos humanos?

**Economía.** ¿Se puede considerar al país como un país en vía de desarrollo o subdesarrollado? ¿Son algunas regiones o grupos sociales sustancialmente más o menos desarrollados que otros? ¿Cuál es la distribución de la riqueza? ¿Hay competencia entre los grupos sociales por el uso y propiedad de la tierra? ¿Hay una economía relativamente diversificada, o depende fuertemente de uno o dos productos principales? ¿Disfrutan algunos grupos sociales de un mejor acceso al empleo en razón de su educación o habilidades lingüísticas? ¿Cuáles son los patrones de emigración?

**Socio-cultural.** ¿Existen disparidades identificables entre diferentes grupos étnicos? ¿Se asocia la ideología política con una clase social o con algunos grupos étnicos determinados? ¿Existe una fuerte discriminación de acuerdo con la clase social o criterios geográficos? ¿Son excluidas sistemáticamente las mujeres de la toma de decisiones políticas o del poder económico? ¿Representa un reto social para el país la existencia de grandes grupos de jóvenes desempleados? ¿Se discrimina a la gente a causa de sus creencias religiosas? ¿Se suscribe oficialmente el Estado a alguna religión en particular? ¿Se obliga a la gente a cambiar sus prácticas religiosas tradicionales como resultado de una política estatal o por presión social? ¿Qué papel desempeñan los medios de comunicación?

**Seguridad.** ¿Existen problemas de delitos violentos, bandolerismo o secuestro? ¿Actúan con impunidad los autores de estos delitos? ¿Existe influencia de los grupos

#### Recuadro 4 (continuación)

armados ilegales sobre funcionarios públicos? ¿Están implicados grupos sociales determinados (bien sea como autores o como víctimas)? ¿Asegura el Estado la seguridad física de forma equitativa? ¿Hay fácil acceso a las armas pequeñas y ligeras? ¿Cómo las perciben los miembros de la sociedad? ¿Se ha dado un conflicto violento durante los últimos diez años? ¿Han encontrado las fuerzas armadas implicadas en el conflicto un empleo alternativo? ¿Es una sociedad militarizada?

**Regional/internacional.** ¿Entran en conflicto los intereses del país con aquellos de importantes potencias mundiales? ¿Qué influencia económica tienen otros actores sobre el país? ¿Tiene alguno de los países vecinos un interés económico? ¿Está presente la mayoría étnica de uno de los países vecinos como una minoría étnica? ¿Está alguno de los países vecinos afectado por un conflicto violento? ¿Tiene cualquier potencia internacional un interés de seguridad en el país? ¿Está ubicado el país en una ruta comercial de bienes ilícitos (p.e., drogas, armas)?

#### 2.3 Grupos de interés

El análisis de los distintos grupos de interés hace parte integral de la ERIC-M. Se basa en el mapeo del papel, poder, capacidad y agendas de las personas, grupos e instituciones relevantes. Desde luego, es probable que haya cierta superposición entre esta sección del análisis y la sección de los factores del conflicto (donde aparecen, por ejemplo, los actores militares legales o ilegales y sus posibles intereses políticos y económicos relacionados con el enfrentamiento armado). Sin embargo, enfocarse específicamente en los actores como tal permite a la compañía:

- Informar y profundizar el análisis general del conflicto;
- Comprender y manejar sus relaciones con personas y grupos claves de manera más efectiva;
- Comenzar a construir relaciones con una muestra representativa de la sociedad, lo cual es, en sí mismo, una manera de evitar conflictos;
- Identificar socios potenciales, así como personas o grupos que pueden obstaculizar sus actividades.

### Recuadro 5: Ejemplos de grupos de interés relevantes

La PESC adopta un enfoque inclusivo e iterativo frente a la definición y clasificación de grupos de interés. La principal prioridad en esta etapa inicial es identificar personas representativas y respetadas, que posean el conocimiento necesario para informar el análisis (y capacidad para absorber información sobre el proyecto), así como la influencia necesaria para ayudar a transmitir información a sus propios electores. Esto significa que el impacto potencial del proyecto sobre estas personas no es el único criterio para incluirlos en la lista.

#### 1. Política/gobernabilidad

Representantes del gobierno, funcionarios públicos, parlamentarios, partidos políticos de oposición, rama judicial, grupos armados.

#### 2. Economía

Contratistas, proveedores, asociaciones gremiales, cámaras de comercio.

#### 3. Socio-cultural

ONG (ambientales, desarrollo / humanitarias, derechos humanos), asociaciones indígenas, organizaciones de mujeres, grupos religiosos, grupos de desplazados, líderes tradicionales, medios de comunicación, sindicatos/asociaciones de trabajadores.

#### 4. Seguridad

Representantes del ejército, la policía y otros organismos de seguridad, disidencias militares, grupos armados ilegales.

#### 5. Regional/internacional

Gobiernos vecinos, gobiernos donantes, Estados Unidos, ONU, Unión Europea, OEA, BID, Banco Mundial, ONG internacionales, multinacionales.

Así como en el análisis sobre los factores relevantes del conflicto, este sobre grupos de interés se hace a nivel nacional y no a nivel del proyecto. Uno de sus objetivos principales es comprender los puntos de vista de un amplio espectro de grupos de interés con el fin de obtener una mejor comprensión del contexto. Esto también ayudará a identificar a aquellas personas o comunidades con quienes sea preciso fortalecer relaciones y quienes tengan mayor interés en el proyecto.

Como parte del análisis es importante comprender las dinámicas intragrupalas. Divisiones, puntos débiles y alianzas dentro y entre grupos interesados, tales como partidos políticos gobernantes, grupos étnicos, grupos rebeldes, fuerzas de seguridad y otros, que tienen un impacto de gran influencia sobre el rumbo del conflicto.

El equipo ERIC-M no debe enfocar el trabajo como un ejercicio de recolección de información para beneficio de la compañía. Se trata de un proceso de doble vía, diseñado para iniciar un diálogo entre la empresa y la comunidad, idealmente desde las primeras etapas de la operación. En este sentido, la información suministrada por la compañía durante estas consultas es tan importante como su propio aprendizaje. Si este proceso se

adelanta seriamente, ayudará a construir relaciones desde el inicio mismo del ciclo de vida del proyecto. Lo anterior tiene ventajas evidentes en términos de crear confianza, promover transparencia, establecer las bases de alianzas, así como crear fuentes de información para apoyar el análisis permanente del conflicto. El ejercicio también es importante para comprender y manejar expectativas, especialmente entre grupos de la sociedad civil y el comercio local que espera beneficiarse de la operación.

En términos generales, muchos de los interesados considerarán el desarrollo del proyecto (y, por extensión, a la compañía misma), bien sea como una posible fuente, o como una amenaza, dada su relación con un gobierno que puede ser impopular. La forma en que la empresa maneje estas percepciones iniciales desde un inicio tendrá claras implicaciones para su reputación dentro del país y a nivel internacional. Permitir que las expectativas sobre la empresa aumenten de manera poco realista puede tener cierto atractivo a corto plazo, pero puede convertirse en una fuente de resentimiento y de descontento a largo plazo. Así mismo, el no relacionarse con quienes son escépticos frente al proyecto puede propiciar una mayor oposición en etapas posteriores del desarrollo del proyecto (véase Tema focal 1: Grupos de interés).

Al comenzar el análisis de los grupos de interés, es preciso considerar una serie de preguntas claves para cada uno de ellos:

- **Intereses.** ¿Qué intereses tiene cada grupo en el conflicto y cómo se manifiestan estos intereses en la práctica?
- **Relaciones.** ¿Cuáles son las relaciones dentro de los grupos y entre ellos (considere facciones dentro de los grupos y su impacto, dinámicas de poder, intereses en el conflicto, etc.)?
- **Capacidades.** ¿Qué capacidad tiene cada grupo de influir en el conflicto (positiva o negativamente)?
- **Agendas de paz.** ¿Qué visiones de paz tienen los interesados? ¿Qué tipo de paz desean? ¿Cuáles son los principales elementos de sus agendas de paz (p.e., reforma política/social, empoderamiento de un grupo, región o etnia discriminada, autonomía nacional, cambio económico)?
- **Conclusiones.** ¿Qué implicaciones tiene este análisis para el curso probable del conflicto/inestabilidad? ¿Qué implicaciones tiene para la compañía, en términos del manejo de relaciones potencialmente difíciles y del desarrollo de alianzas estratégicas con grupos claves?

Las percepciones de los distintos grupos de interés sobre el entorno y la empresa son tan importantes como la “realidad” de una situación. Diferentes grupos, por ejemplo, pueden mencionar el “alza injusta de impuestos” o la “amenaza militar” como fuentes de descontento. Incluso si no hay evidencia empírica que indique la presencia de estos factores, la sola percepción sobre su existencia o gravedad influirá sobre la dinámica del conflicto y su actitud frente a la operación. No es aconsejable suponer que todas las acciones de los grupos de interés dentro de un conflicto estén dirigidas racionalmente hacia un objetivo definido, o por el contrario, que sean actos irracionales de violencia sin sentido. La mayor parte de los comportamientos humanos combinan una mezcla compleja de racionalidad e irracionalidad.

#### Recuadro 6: Consultas con grupos de interés “controversiales”

Dada la naturaleza inherentemente polarizada de las sociedades afectadas por un conflicto o amenazadas por él, es inevitable que los gobiernos presionen a las compañías para que no consulten o cooperen con ciertos grupos de interés, entre ellos, grupos armados, ONG de derechos humanos, partidos políticos de oposición o sindicatos. El dilema de las compañías es si deben arriesgarse a dañar las relaciones con el gobierno al acercarse a estos grupos, o si deben evitar contacto con dichos grupos “controversiales” y arriesgarse a generar resentimiento entre sectores importantes (y a menudo influyentes) de la sociedad.

Comprensiblemente, la mayoría elige lo segundo, al parecer la opción más segura. Existen riesgos reales, incluso de índole legal, si una empresa contacta grupos armados ilegales (véase **Tema focal 7: Seguridad pública y privada**), pero no relacionarse con otros grupos de personas puede generar problemas para la compañía. En primer lugar, limita la comprensión que puede tener la compañía sobre el contexto del conflicto, al impedir el diálogo con grupos afectados. En segundo lugar, es probable que la ausencia de relación exacerbe la percepción de que la compañía no es de confiar.

En aquellas situaciones en las que una consulta directa es políticamente imposible, es preciso explorar otros caminos. Puede utilizarse a terceros (p.e., ONG internacionales) como intermediarios; las embajadas tienen tanto los contactos como la capacidad de organizar y acordar encuentros delicados; y es posible organizar consultas durante viajes al extranjero. Cuando se opta por no relacionarse, especialmente con grupos de interés que están dentro de la legalidad, cualquiera que sea la razón, probablemente se acumularán problemas para más adelante (véase **Tema focal 1: Grupos de interés**.)

Los grupos de interés identificados a través de la HEP suministrarán una lista inicial de grupos de interés claves, la cual deberá investigarse más a fondo por medio de la ERIC-M. La clave para un análisis exitoso es evitar generalidades, y centrarse más bien en las sutilezas y realidades subyacentes. El Recuadro 7 ofrece algunas ideas sobre el tipo de preguntas que debe formular el equipo ERIC-M para desarrollar el componente del análisis de grupos de interés en el área de seguridad, indicando el tipo de profundidad requerida.

#### Recuadro 7: Muestra de preguntas para orientar el análisis de grupos de interés

Para cada sección, enumere y analice todos los actores pertinentes, incluyendo sus necesidades, objetivos, intenciones, preferencias e interrelaciones, e infiera conclusiones acerca de sus posibles escenarios futuros. Para la sección regional/internacional, utilice los mismos rubros (política, economía, socio-cultural y seguridad) para identificar grupos de interés, pero considérelos desde una perspectiva regional/internacional. Las preguntas que aparecen a continuación sólo son ejemplos y no pretenden hacer un menú exhaustivo de interrogantes. Debe aplicarse también cierta sensibilidad en la recolección de la información.

**Recuadro 7 (continuación)**

**1. Política/gobernabilidad.** ¿Qué departamentos, Ministerios o secciones gubernamentales parecen ser más influyentes? ¿Cuáles ejercen mayor influencia o parecen más interesados en lograr un cambio positivo? ¿Quién asesora al líder? ¿Cuáles son sus diferentes objetivos? ¿Existe una oposición organizada o un movimiento rebelde? ¿Qué los motiva? ¿Existen canales oficiales o extraoficiales de información entre el gobierno y la oposición o los movimientos rebeldes? ¿Es la oposición coherente o hay facciones dentro de ella? ¿De dónde proviene el apoyo a los grupos de oposición? ¿Hay una rama judicial activa? ¿Cuáles son los jueces más influyentes? ¿Qué impacto pueden tener las luchas de poder en el partido de gobierno para las futuras decisiones políticas o estratégicas?

**2. Economía.** ¿Cuáles son las compañías más grandes del país? ¿Quiénes son sus propietarios o quiénes las manejan? ¿Qué elementos del sector comercial prosperan y cuáles están luchando por sobrevivir? ¿Existen otros actores económicos influyentes? ¿Qué actores están involucrados en actividades económicas “ilícitas”? ¿Qué los motiva? ¿Quién tiene influencia sobre la toma de decisiones del gobierno y qué tan grande es esta influencia? ¿Qué elementos del sector comercial se beneficiarían de la resolución del conflicto o de las tensiones? ¿Qué elementos perderían con tal resolución? ¿Qué políticos están implicados en actividades económicas y cuáles son sus vínculos comerciales? ¿Cómo subsisten los diversos segmentos de la sociedad? ¿Cuál es el papel de los sindicatos?

**3. Socio-cultural.** ¿Cuál es el papel de los líderes locales religiosos o étnicos? ¿Cuáles son las principales ONG que trabajan en medio ambiente, desarrollo, asistencia humanitaria y derechos humanos? ¿Quiénes las dirigen? ¿Tienen sus dirigentes influencia sobre los políticos? ¿Qué tan representativa e independiente se considera la sociedad civil? ¿Existen algunas organizaciones de la sociedad civil que se consideren corruptas? ¿Limita el gobierno la capacidad operativa de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué medios de comunicación y personalidades se perciben como independientes? ¿Qué influencia tienen los refugiados y los desplazados? ¿Hay puntos débiles claves o divisiones en la sociedad civil? ¿Refleja la caracterización de los problemas sociales propuesta por los líderes políticos la opinión del público en general?

**4. Seguridad.** ¿Opera el ejército nacional bajo un comando unificado? ¿Cuál es su historial de derechos humanos? ¿Son reformistas? ¿Existe una competencia entre líderes en la estructura militar nacional? ¿Cuál es la relación entre el ejército y la policía nacional? ¿Qué agencia es la responsable de la seguridad nacional? ¿Qué agencia es la responsable de la seguridad internacional? ¿Existen grupos rebeldes organizados o grupos terroristas? ¿Operan en células o bajo una estructura clara de comando y control? ¿Qué papel juegan los militares retirados, antiguos líderes desmovilizados o ex golpistas? ¿Cómo ve el público en general a los diferentes actores? Si hay un cambio en la dirección política, ¿cuál sería la reacción más probable del ejército? ¿Qué obstáculos deben superarse para que el gobierno y los rebeldes o grupos armados inicien negociaciones? ¿Hay actividades sociales que deban iniciarse ahora para garantizar la paz sostenible?

**5. Regional/internacional.** ¿Qué gobiernos extranjeros influyentes operan en el país y cuáles son sus intereses? ¿Qué organizaciones multilaterales están presentes? ¿De qué

### Recuadro 7 (continuación)

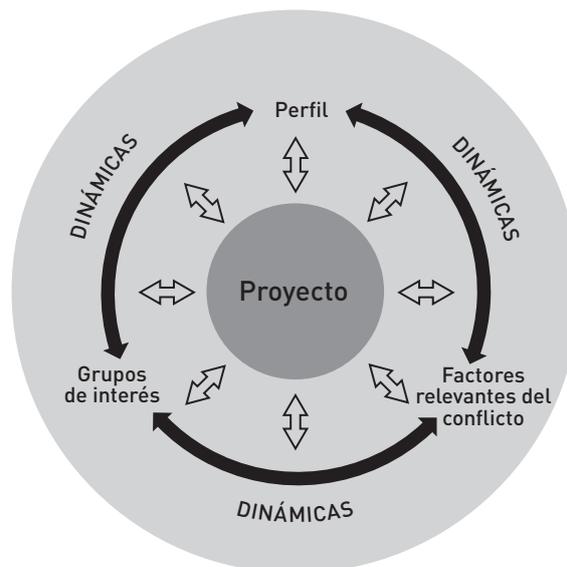
forma funciona la comunidad internacional como un obstáculo a la buena o eficaz conducta del gobierno? ¿Tiene la región un organismo económico común y cómo funciona? ¿Existen asociaciones comerciales o cámaras de comercio regionales? ¿Qué negocios regionales o internacionales tienen sede u operaciones de importancia en el país? ¿Existe una diáspora económicamente poderosa? ¿Hay líderes religiosos o culturales en la región que tengan influencia más allá de las fronteras? ¿Qué organizaciones regionales de la sociedad civil están presentes en el país? ¿Qué organizaciones internacionales de la sociedad civil operan en el país? ¿Existen tensiones sociales más allá de las fronteras internacionales? ¿La influencia cultural de gobiernos extranjeros opera de manera que separa al país de sus vecinos? ¿Hay conflictos internos o interestatales en la región? ¿Ingresan al país miembros de grupos armados de los países vecinos? ¿Hay redes criminales transnacionales de armas, droga o bienes que alimenten un conflicto? ¿Cuál es la relación de estas redes criminales con el gobierno nacional o los gobiernos regionales?

### 3. Identificación de impacto

La etapa de identificación de impacto está diseñada para hacer una evaluación inicial de los posibles impactos del proyecto sobre el conflicto a nivel macro y, viceversa. Esto le permite a la compañía:

- Comprender cómo puede influir la operación sobre la dinámica del conflicto;
- Comprender cómo el contexto del conflicto puede afectar a la compañía.

Figura 2: Interacción de doble vía entre el proyecto y el contexto



Dado que idealmente la ERIC-M se adelanta en una de las primeras etapas del ciclo del proyecto, aun puede que haya muchos detalles del proyecto que no se conozcan. En todo caso, el ejercicio busca entender posibles impactos a nivel macro. Los efectos puntuales de cada uno de los proyectos de la operación sobre la dinámica del conflicto y viceversa se examinan por medio de la ERIC-P –que se explica en el siguiente capítulo. Desde el punto de vista macro, pueden predecirse algunos impactos con base en lo que se ha aprendido a través de las distintas fases de análisis de la PESC, y de la experiencia de otras compañías que invierten en el país o en otros lugares. Algunos problemas comunes relacionados con las industrias extractivas en países con riesgo de conflicto han sido bien documentados: la identificación de impacto ERIC-M ofrece una evaluación actual sobre cómo ésta u otras dinámicas pueden desarrollarse o no en el país en cuestión.

- **“Enfermedad holandesa”**. Se presenta cuando el auge de un producto primario de exportación afecta negativamente la competitividad de otros sectores exportadores o de sectores que compiten con las importaciones.
- **Corrupción**. Grandes ingresos nacionales o locales frecuentemente generan competencia por su control o saqueo (como en el caso de las regalías por el petróleo o el gas);
- **Apoyo a regímenes no democráticos**. Los ingresos provenientes de la producción y venta de recursos naturales pueden llevar a los gobiernos a despreocuparse por la recolección de otros impuestos. De esta forma el gobierno se desconecta de la población y ésta pierde su capacidad de control político frente al gobierno. Esta dinámica obstaculiza la rendición de cuentas típica de las democracias y propicia un comportamiento impopular y autoritario por parte del régimen.
- **Medidas de seguridad**. Cuando se opera en áreas inestables las compañías se ven obligadas a dar prioridad a las medidas de seguridad que protegen a los empleados, las instalaciones y las operaciones en general. La experiencia muestra que las mismas medidas de seguridad pueden, a menudo, ocasionar tensiones y una eventual militarización alrededor del proyecto, involucrando así a la compañía en quejas relacionadas con la violación de derechos humanos.

La sociedad civil está cada vez más atenta a estos temas, ejerciendo vigilancia y control político sobre los posibles impactos de empresas multinacionales y domésticas sobre las comunidades locales. Entre las iniciativas de la sociedad civil y ONG están la definición y el cabildeo para establecer “zonas prohibidas”. Por ejemplo, la Coalición Europea sobre Petróleo en Sudán – una red de ONG que buscan apoyar la paz en ese país, ha desarrollado “parámetros” para la explotación del petróleo en Sudán después del reciente acuerdo de paz (ver Recuadro 8). Los criterios intentan articular las condiciones adecuadas para garantizar que el impacto de las operaciones petroleras sobre el conflicto sea constructivo y no negativo.

**Recuadro 8: Coalición Europea sobre Petróleo en Sudán (ECOS): criterios para la explotación de petróleo en Sudán durante el período de interinidad**

Los quince criterios que aparecen a continuación han sido desarrollados por ECOS, y se basan en tres fuentes: el Derecho Internacional, las disposiciones y propósito del Acuerdo de Paz, y criterios voluntarios para el comportamiento comercial. Estos han sido diseñados para ofrecer a las compañías un marco por medio del cual puedan maximizar tanto beneficios propios que deriven de la riqueza petrolera de Sudán, como los de la sociedad. Al mismo tiempo, pueden servir como parámetros de medición del grado real de compromiso de las compañías petroleras con un desarrollo pacífico e igualitario.

Las compañías petroleras tienen la oportunidad de desempeñar un papel positivo en Sudán posterior al acuerdo de paz, siempre y cuando satisfagan los siguientes criterios:

**Circunstancias y compromisos**

1. Un acuerdo de paz amplio termina efectivamente con todos los ataques dirigidos contra la población civil y contra las instalaciones en y alrededor del medio en el que opera la compañía.
2. Un acuerdo oficial y efectivo se logra cuando se acuerda con todos los bandos y facciones armadas que actúan en el entorno de la operación de la compañía cómo ha de protegerse la población civil y las instalaciones en la zona de concesión.
3. Hay acceso incondicional y seguro y libertad de movimiento en toda la zona de la concesión, y la compañía hace todo lo que está a su alcance para mantener esta situación.
4. Apoyo, dentro de las posibilidades de la compañía, al proceso de paz y a la mitigación, cuando sea posible, de cualquier factor que potencialmente cause un conflicto. La compañía supervisará y documentará todas las violaciones del propósito y disposiciones del Acuerdo de Paz que ocurran dentro de su medio de operaciones, y reportará estos hallazgos a la agencia internacional que supervisará el cumplimiento del Acuerdo de Paz. La empresa se relacionará activamente con funcionarios gubernamentales de alto nivel para poner fin a las violaciones; si con esto no se resuelve el problema, informará a los organismos internacionales de derechos humanos, gubernamentales o no gubernamentales.
5. Un cronograma obligatorio para moldear la estructura de seguridad de la compañía de acuerdo con los lineamientos de los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, y la búsqueda de apoyo del gobierno en donde esté ubicada la casa matriz de la empresa.
6. Plena divulgación de todos los apoyos en dinero o especie, equipos o servicios entregados a los militares para labores de seguridad u otros propósitos.
7. Abstenerse de toda discriminación religiosa, étnica, de género o con base en creencias políticas. Promoción activa de una fuerza laboral, en todos los niveles de la empresa, que refleje la composición de la población local de manera equitativa.

**Recuadro 8: (continuación)**

8. Establecimiento de mecanismos para el diálogo y la construcción de asociaciones con todos los interesados sobre todos los aspectos de la operación que puedan tener un impacto sobre la comunidad. Estos diálogos deben producir un programa de acción económica, social y de paz para la zona de concesión, conforme a principios y políticas acordadas a nivel nacional, y que apoye el propósito y las disposiciones del Acuerdo de Paz.

9. Uso de toda presión o influencia con el gobierno y otros actores para propiciar la adopción de un régimen transparente y completo de manejo de regalías; vigilancia a aquellas circunstancias en las que la asignación de recursos genere riesgo de conflicto. Promoción de reglas acordadas y procedimientos transparentes para tal asignación.

10. Insistencia en la divulgación completa de todos los pagos netos, incluyendo impuestos, regalías, honorarios y otras transacciones con el gobierno y/o entidades del sector público.

11. Insistencia en la divulgación completa de todos los Acuerdos para Compartir Productos (ACP) y otros acuerdos con representantes del Estado; renegociación de los ACP existentes de manera que incluyan criterios sociales, ambientales y de derechos humanos; e insistencia en estos criterios para los nuevos ACP negociados y para todos los demás acuerdos.

12. Apoyo, de palabra y obra, al regreso voluntario de todos los refugiados y desplazados que así lo deseen a sus lugares de origen en y alrededor de la zona de concesión, conforme a consultas con organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

13. Las compañías que tengan intereses en zonas de concesión y hayan presenciado desplazamientos violentos después de 1997, se comprometen públicamente a iniciar o apoyar la implementación de un plan amplio y suficientemente financiado para compensar a las víctimas de desplazamiento violento en su zona de concesión, de acuerdo con los líderes locales y la sociedad civil.

**Evaluación e informes**

14. Antes de cualquier decisión de inversión y de manera periódica, la compañía evaluará su impacto sobre las comunidades que rodean sus operaciones y sobre la sociedad en general, al igual que contribuciones al desarrollo, el medio ambiente, la paz, la seguridad y los derechos humanos, incluyendo derechos sociales, económicos y culturales. Se tendrá en cuenta su impacto sobre la seguridad física y económica de la población, las luchas y rivalidades locales y nacionales, y la realización de las disposiciones y propósito del Acuerdo de Paz. La evaluación recurrirá a expertos externos y comunidades locales, e involucrará organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. Formulará recomendaciones relativas a actividades específicas, consultas y resolución de conflictos. La compañía se compromete a compartir la evaluación con los distintos grupos de interés, implementar sus recomendaciones, y evaluarla y actualizarla con regularidad.

**Recuadro 8: (continuación)**

15. La compañía informará públicamente cada año sobre su impacto y/o el de su consorcio sobre el desarrollo, la paz, la seguridad, los derechos humanos y el medio ambiente y sobre su contribución a ellos, cubriendo todos los criterios arriba mencionados, incluyendo su éxito en la implementación de los Principios Voluntarios, una evaluación del programa de acción económica, social y de paz, y el estado de las recomendaciones de la evaluación de impacto.

Para obtener la identificación de impacto ERIC-M, los resultados de la investigación sobre el perfil, los factores relevantes del conflicto y los grupos de interés deben ser redactados inicialmente en una primera versión del informe de análisis de conflicto. Esta versión servirá de base para una discusión interna con el personal de la compañía (Paso 4). Es importante que una muestra representativa del personal de la compañía se comprometa en este proceso, pues es probable que una amplia gama de actividades comerciales tenga impacto sobre el contexto. Geólogos, gerentes de riesgo político y de seguridad, gerentes legales, personal de relaciones externas, de los departamentos de compras y de recursos humanos, y directivos deben participar en las discusiones, las cuales deberán ser interactivas y facilitadas siguiendo algún tipo de metodología. Las consultas entre diferentes departamentos pueden contribuir a generalizar el enfoque PESC dentro de la empresa.

Aun cuando el núcleo de los análisis anteriores ha sido buscar tanto dinámicas positivas como negativas, la identificación de impacto debe enfocarse sobre los impactos negativos que la compañía pueda tener sobre el conflicto y viceversa. Como se indicó en la introducción a la PESC, la gama de impactos directos e indirectos compañía/conflicto es muy amplia. Las consultas con el personal deben procurar la construcción de un consenso sobre los problemas prioritarios. Esta información será fundamental para ayudar al equipo del proyecto a definir estrategias que le permitan a la compañía minimizar sus impactos negativos y promover impactos positivos. Comprender el impacto de la operación sobre contextos políticos frágiles o conflictos existentes es el aspecto central del enfoque PESC.

Los hallazgos de la identificación de impacto deben agregarse al informe. En esta etapa del ejercicio puede resultar útil sintetizar los datos en un formato de tabla, como se muestra en la Tabla 1, que ofrece muestras de las diferentes categorías que pueden surgir en la evaluación de impacto.

Tabla 1 – Problemas de análisis de conflicto al nivel macro, y resumen de impacto

ÁREAS	SUB-CATEGORÍAS	FACTORES RELEVANTES DEL CONFLICTO
POLÍTICA/ GOBERNABILIDAD	Distribución geográfica del poder	Competencia entre provincias y capital por el poder político.  Historia de injusticia en el acceso a los recursos y oportunidades
	Participación política	Movilización política forzada
	Corrupción	Corrupción gubernamental obstaculiza desarrollo y crea descontento social
	Derechos humanos	Abusos cometidos por todos los bandos – más frecuentes en los últimos años  Explotación de recursos naturales conduce a “enfermedad holandesa”, mientras se afecta el resto de la economía
ECONOMÍA	Recursos naturales	Distribución inequitativa de beneficios es fuente de descontento
	Desempleo	Alto número de juventud urbana y rural desempleada

FACTORES DETONANTES/ EXPANSIÓN	IMPACTO DE LA COMPAÑÍA SOBRE EL CONFLICTO	IMPACTO DEL CONFLICTO SOBRE LA COMPAÑÍA	NIVEL DE RIESGO
Recolección de impuestos a nivel local	La operación podría exacerbar el problema porque implícitamente sostiene el estatus quo del sistema	Identificación de la compañía con el gobierno constituye un posible riesgo.	ROJO
Elecciones	Reclutamiento y otros beneficios podrían favorecer a un grupo en particular involucrado en las rencillas políticas, contribuyendo a intensificar la tensión	Volatilidad del sistema político podría poner en peligro la inversión	ROJO
Elecciones aumentan competencia interna dentro del gobierno por obtener cargos de poder	Regalías exacerban las prácticas corruptas	Aumento de costos de transacción y amenaza a la reputación	ROJO
Detención de personas de alto perfil	Inversión refuerza control gubernamental  Uso de fuerzas de seguridad del Estado a pesar de su historial de abusos	Riesgo jurídico  Medidas de seguridad corren riesgo de contribuir a la intensificación de la violencia.	ROJO
Colapso de manufacturas  Cualquier reto al estatus quo genera respuesta represiva	Inversión fortalece aún más sector petrolero y refuerza control gubernamental a pesar de políticas inequitativas	Identificación de compañía con gobierno es una posible amenaza – especialmente dada la naturaleza del negocio  Economía débil impone costos de transacción más altos	ROJO
Mayor aumento en desempleo	Fortalecimiento de sector petrolero perjudica aún más otros sectores	Capacidad de absorber sólo una minoría de desempleados locales será fuente de descontento.	ROJO

Tabla 1 (continuación)

ÁREAS	SUB-CATEGORÍAS	FACTORES RELEVANTES DEL CONFLICTO
SOCIO-CULTURAL	Etnicidad	Tensiones intra-étnicas
SEGURIDAD	Nivel de inseguridad	Niveles cambiantes de seguridad personal y comunitaria en diferentes provincias es fuente de descontento
	Armamento	Aumento en disponibilidad y uso de armas pequeñas
	Delitos urbanos	En aumento y organizados según líneas étnicas
REGIONAL / INTERNACIONAL	Gobierno	Organismo regional corrupto e ineficiente alimenta sospechas mutuas a ambos lados de fronteras
	Economía	Algunas élites locales vecinas se benefician significativamente de comercio ilícito de recursos naturales
	Socio-cultural	Vínculos religiosos internacionales con electores nacionales que alinean al gobierno con la "guerra contra el terrorismo"

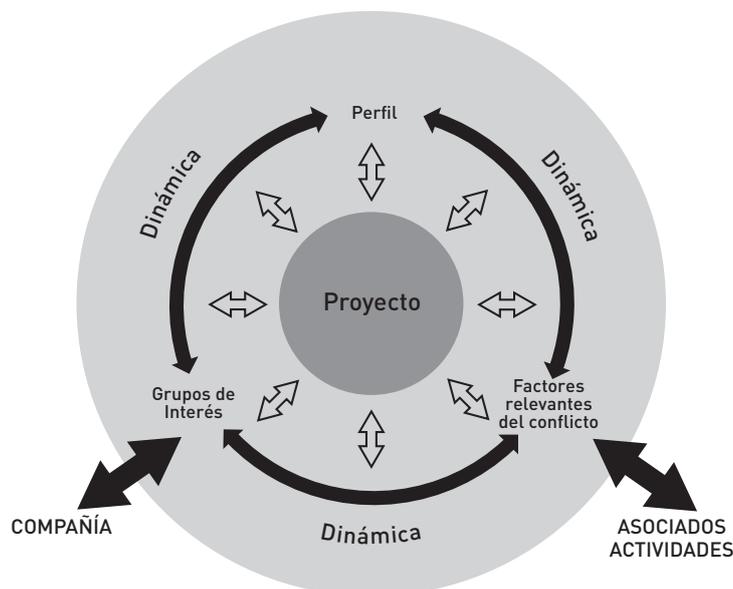
FACTORES DETONANTES/ EXPANSIÓN	IMPACTO DE LA COMPAÑÍA SOBRE EL CONFLICTO	IMPACTO DEL CONFLICTO SOBRE LA COMPAÑÍA	NIVEL DE RIESGO
Elecciones	El empleo u otros beneficios podrían favorecer grupos élite, contribuyendo a aumentar tensión	Grupo excluido ataca a la compañía	AMBAR
Agresión por parte de la policía	Uso de aparato de seguridad del Estado contribuye a aumentar tensiones entre civiles y ejército / policía	La violencia representa una amenaza para la infraestructura de la compañía	ROJO
Afluencia desde región fronteriza	N/A	Mayores niveles de delitos violentos representan riesgos para el personal	AMBAR
Elecciones	Reclutamiento y otros beneficios podrían favorecer grupo elite, contribuyendo a aumentar expresión de delitos urbanos basados en etnia	Viviendas y oficinas inseguras en la capital	VERDE
Conversaciones de paz concernientes a país vecino	Inversión alimenta celos y competencia entre países vecinos	Inseguridad regional aumenta riesgo de conflicto para la compañía	AMBAR
Intentos por regular comercio a través de las fronteras	Inversión implica limitar este comercio, aumentando intereses por controlarlo a corto plazo	Probable aumento de costos de seguridad y posible amenaza al margen de precios implicado.	AMBAR
Nuevas restricciones a la libertad de cultos y a otros derechos civiles	Inversión refuerza control gubernamental a pesar de políticas inequitativas	Atención internacional aumenta interés de la compañía en reputación	VERDE

#### 4. Estrategia de mitigación

La etapa final de ERIC-M es el diseño de una estrategia inicial de mitigación y un plan para relacionarse con los grupos de interés y las comunidades locales. Primero, el equipo ERIC-M deberá hacer una lluvia de ideas para proponer actividades concretas. Luego, deberán anticiparse los impactos futuros. La estrategia será probablemente una combinación de actividades orientadas hacia afuera de la empresa (p.e., medidas para promover la diversificación económica; apoyo a ONG locales e internacionales; implementación de marcos de transparencia); y actividades orientadas hacia el interior (p.e., manejo de información, revisión de las relaciones que deben establecerse, etc.).

El diseño de algunos aspectos de la estrategia de mitigación puede requerir información adicional. Por ejemplo, si se ha identificado que un grupo indígena pueda armarse o participar en acciones violentas, valdría la pena considerar adelantar investigaciones adicionales sobre la organización interna de dicha comunidad y sus principales líderes. La "investigación adicional", por lo tanto, puede ser parte de una estrategia de mitigación.

**Figura 3: Estrategia de mitigación del conflicto-riesgo**



En las etapas iniciales de la operación las compañías tienden a mostrarse reticentes a hacer inversiones sociales y otras contribuciones ajenas al negocio, porque los recursos financieros y humanos a menudo están disponibles únicamente a medida que se desarrolla el proyecto. Sin embargo, la PESC requiere que las compañías diseñen e implementen estrategias de mitigación de riesgo de conflicto mucho antes de que la producción empiece. Esto tiene cuatro ventajas:

- Planear con antelación le permitirá a las compañías una mejor identificación de los proveedores y socios locales;

- Muchas de las iniciativas identificadas serán a largo plazo, por cuanto buscan transformar factores estructurales del conflicto, tales como el subdesarrollo o el desempleo. Es probable que comenzar a aliviar estas condiciones lo antes posible reporte beneficios para la compañía;
- Hay ganancias de reputación a nivel nacional e internacional;
- Cuando las compañías comunican tempranamente sus planes a los distintos grupos de interés se facilita el manejo de las expectativas.

#### 4.1 Actividades propias del negocio, inversión social y diálogo político

Las compañías interactúan con su entorno a través de tres tipos de actividades: aquellas propias del negocio, inversión social y diálogo político. Es útil concebir medidas de mitigación en cada una de estas categorías. Evidentemente, una estrategia amplia que cubra todas las áreas del negocio sólo surgirá con el transcurso del tiempo pero, en últimas, las compañías deben tener como objetivo maximizar su impacto positivo en cada área. Las actividades propias del negocio se refieren al ámbito inmediato de operaciones (construcción de obras civiles, contratación de personal, medidas de seguridad, producción). La inversión social incluye los programas sociales y las relaciones con los grupos de interés. El diálogo político se refiere a los compromisos que probablemente tendrán las compañías con el gobierno nacional y local, las asociaciones industriales, las agencias internacionales y otras compañías de su sector. A través de cada una de estas áreas, las compañías pueden tratar de solucionar problemas de impacto relacionados con el conflicto. A través de un plan estratégico cuidadoso y temprano, si la empresa se ocupa de estas dinámicas puede “no hacer daño” y contribuir a la construcción de paz. Es importante recordar que ERIC-M es una herramienta macro y que, por lo tanto, identifica pasos de mitigación que se desarrollan a nivel nacional, o que se refieren a problemas macro de un proyecto. ERIC-P permite a las compañías desarrollar estrategias similares pero a nivel local.

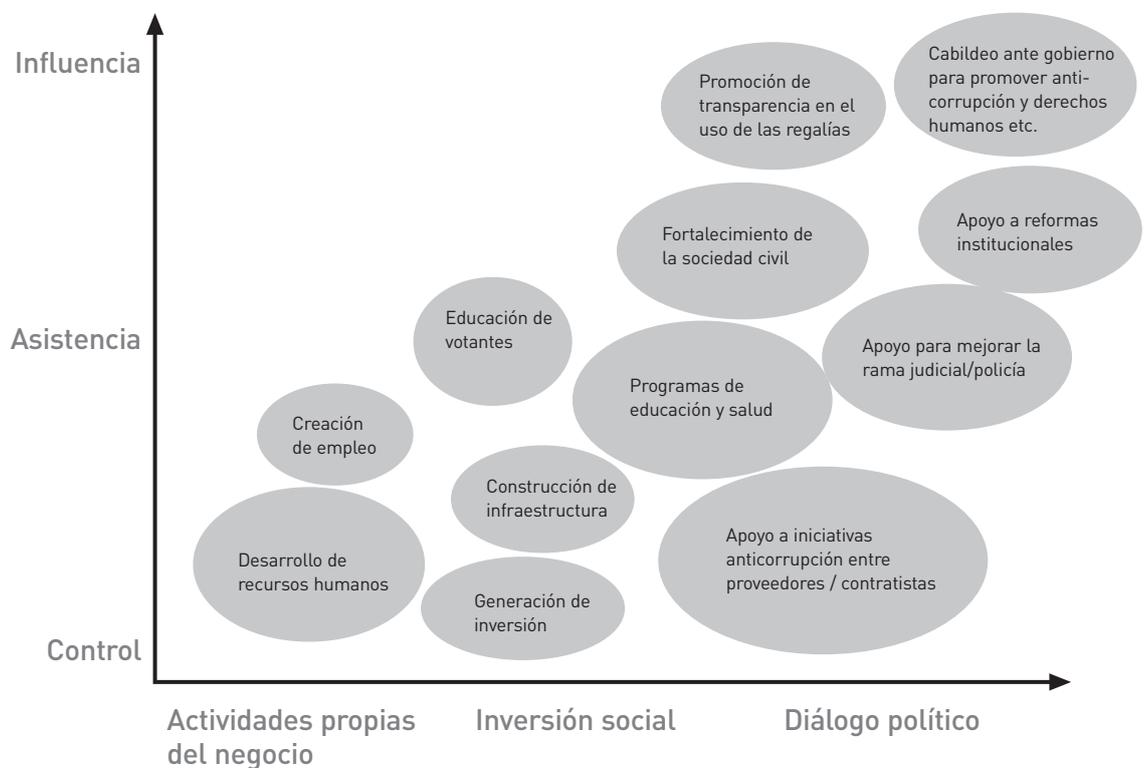
Figura 4: La paleta de construcción de paz<sup>4</sup>



4. Fuente: Smith, D. et. al. (2004) Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together (Oslo: Ministerio de Relaciones Exteriores).

La construcción de paz, tal como se ilustra en la figura anterior, requiere un espectro de condiciones y actividades en diferentes ámbitos sociales. Desde luego, ninguna compañía habrá de solucionar o de transformar por sí misma esta amplitud de problemas o dinámicas de conflicto. La Figura 5 ofrece una manera útil de conceptualizar el tipo de influencia positiva que pueden tener las compañías sobre ciertos problemas cuando han hecho un análisis correcto. La alianza con otros actores es un rasgo esencial de cualquier estrategia de mitigación del riesgo de conflicto, como aparece en el Recuadro 9.

Figura 5: Espectro de influencia



Recuadro 9: Aliados para la mitigación del riesgo de conflicto y la construcción de paz

**Gobierno.** Los Estados (y/o las empresas de propiedad del Estado) son los socios principales en la mayoría de los proyectos de la industria extractiva. Cuando una empresa privada opera con una estatal, su reputación se encuentra indisolublemente ligada a las acciones de su socio, el Estado. En otras palabras, el abuso, la corrupción y la represión por parte del gobierno se reflejarán en la compañía en virtud de su asociación. Lo anterior pone de presente la importancia de incorporar acuerdos claves en los contratos de asociación (p.e., transparencia en los pagos de regalías, Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos). Esto ayuda a evitar algunas de las principales fuentes de descontento y de conflicto ocasionadas por la industria extractiva. Más allá de los contratos, las compañías deben cabildear ante los gobiernos y dialogar con ellos para utilizar las regalías equitativamente, trabajando con ellos para promover un ambiente propicio para el negocio, y ejercer presión para reducir la corrupción y responsabilizar a quienes cometen abusos de

**Recuadro 9 (continuación)**

derechos humanos. Las empresas de propiedad del Estado deben incorporar principios éticos sólidos. Las compañías deberían trabajar asimismo para construir la capacidad de los gobiernos locales, mediante el diseño de proyectos de inversión social que complementen y fortalezcan al gobierno en lugar de opacarlo.

**Compañías.** La acción colectiva de las compañías multinacionales es fundamental para ejercer una influencia positiva. Actuar aisladamente es riesgoso y, a la vez, tiene menos probabilidades de éxito. Sin embargo, aun cuando las compañías necesitan a menudo trabajar conjuntamente, son más reticentes para colaborar en proyectos de desarrollo o en el cabildeo ante el gobierno (excepto cuando sienten que sus intereses comunes se ven directamente amenazados – p.e., asuntos tributarios.) Esto se debe en parte a que la industria extractiva está lejos de la homogeneidad en sus enfoques y se dedica a mejorar su reputación de forma individual buscando una identidad de marca. Este uso de políticas éticas y sociales como parte de una estrategia de mercadeo tiene poca o ninguna pertinencia en países amenazados por un conflicto. Peor aún, obstaculiza las iniciativas importantes, lleva a la duplicación y a un impacto reducido. Sin embargo, aprovechar la influencia colectiva, los recursos financieros y la experticia técnica de las compañías podría contribuir significativamente a la promoción de un desarrollo político y socioeconómico equitativo.

**Comunidad internacional.** Esta es un socio útil para las compañías, por cuanto aporta diferentes habilidades y competencias a la solución de problemas que inquietan a ambas partes. Las compañías pueden aunar sus esfuerzos con gobiernos donantes para encarar problemas de derechos humanos y de corrupción; con agencias para el desarrollo y ONG internacionales para la provisión de servicios y fortalecimiento institucional; y con instituciones financieras internacionales para la promoción de buenas prácticas en transparencia y manejo de regalías.

**ONG locales.** Las ONG locales que gocen de credibilidad y que trabajen en problemas pertinentes para el análisis ERIC-M ya habrán sido identificadas a través de la evaluación. La asociación con ONG locales permitirá a las compañías desarrollar proyectos relevantes y dirigidos a objetivos específicos, y tendrá el beneficio adicional de apoyar la capacidad de la sociedad civil local, lo cual es, en sí mismo, una intervención importante.

**Producción nacional.** Fortalecer la capacidad y productividad del comercio local a través de la transferencia de habilidades y de asociaciones puede fortalecer iniciativas para promover la paz. Las compañías tendrán también un interés compartido con las empresas nacionales para hacer cabildeo a favor de entornos más estables.

La parte de control del eje de la Figura 5 indica aquellos problemas más cercanos a la actividad principal de la compañía; “asistencia e influencia” muestra aquellos aspectos en los que las compañías, en colaboración con otros actores, pueden tener un impacto positivo a largo plazo.

La Tabla 2 muestra algunos ejemplos de acuerdo con este marco. El desarrollo de la estrategia puede mejorarse al hacer referencia al análisis sobre los grupos de interés con el fin de identificar “obstaculizadores” de las acciones propuestas o “aliados” potenciales.

Tabla 2

ÁREAS	ACTIVIDADES PROPIAS DEL NEGOCIO	INVERSIÓN SOCIAL	DIÁLOGO POLÍTICO	ALIADOS/OBS TACULIZADORES
POLÍTICA/ GOBERNABILIDAD Corrupción gubernamental	Promueve sus propios principios comerciales internamente y con contratistas/ proveedores, incluyendo socios estatales	Apoya ONG locales e internacionales que trabajan en iniciativas contra la corrupción	Sienta bases para “club” entre industrias para fortalecer cabildeo ante gobierno para reformas políticas; apoya iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva a nivel nacional e internacional	
ECONOMÍA Enfermedad holandesa	Garantiza un máximo de “contenido local” en contratación de contratistas en todas las áreas requeridas, incluyendo servicios de alimentación, construcción, etc.	Da prioridad a esquemas de diversificación económica en la inversión social, p.e., cursos de capacitación vocacional, transferencias de habilidades comerciales, construcción de capacidad de cámaras de comercio, etc, en asocio con agencias de desarrollo y gobierno	Negocia con gobierno para propiciar esquemas de diversificación y garantiza que ingresos serán distribuidos equitativamente, como parte del contrato y de otros acuerdos.	
SOCIO-CULTURAL Tensión Inter-étnica	Comienza a investigar opciones para promover la tolerancia étnica y la diversidad en el lugar de trabajo	Busca asociación con ONG nacionales e internacionales que trabajen en tolerancia y reconciliación al nivel nacional	Se relaciona con otras compañías para replicar mejores prácticas de la industria	
SEGURIDAD Niveles de inseguridad	Comenzar a investigar arreglos de seguridad que no alimenten los niveles de inseguridad a nivel local o nacional por medio de la adherencia a principios legales internacionales.	Desarrolla planes para entrenar en derechos humanos a la policía y las fuerzas de seguridad del estado, asociados con ONG respaldadas localmente.	Relacionarse con el estado en asuntos referidos al aparato de seguridad estatal.	

REGIONAL Entidad gubernamental regional	Diálogo con otras ramas de la compañía activas en la región para desarrollo de estrategia conjunta de compromiso	Apoya iniciativas para construir capacidad de entidad regional	Se relaciona con otras compañías para trabajar conjuntamente en el fortalecimiento de la entidad regional en aras de paz y seguridad a largo plazo en la región	
--	--	--	---	--

### 5. Paso 7 – Transparencia e implementación

En esta fase final de la ERIC-M, un buen ejercicio para la construcción de relaciones externas y transparencia consiste en reunir de nuevo el grupo de las personas consultadas en el Paso 2, para compartir con ellas los hallazgos del análisis general. Esto ofrece la oportunidad de recoger nuevas ideas acerca de cómo proceder en algunos de los pasos propuestos. También sería conveniente reunir de nuevo al grupo de personas de la empresa que colaboró en la identificación de impacto, con el fin de crear aportes para la estrategia de mitigación propuesta a nivel macro y asignar responsabilidades para la implementación de las acciones propuestas. Se sugiere archivar las evaluaciones de impacto social y otras evaluaciones que hubieran sobrado o sido redundantes: la ERIC-M está diseñada para mantenerse “con vida.” Al garantizar que la evaluación alcance este grado de asimilación institucional, la compañía está dando un paso en la dirección del manejo efectivo del riesgo de conflicto y de la promoción de la construcción de paz a través de sus operaciones a medida que se ponen en práctica. Sostener el análisis mediante la actualización regular y la supervisión de los avances es claramente una parte clave del cumplimiento de su objetivo.

#### Recuadro 10: Aprendizaje institucional y manejo de conocimiento

Las compañías realizan múltiples tipos de evaluaciones a través del ciclo de vida de un proyecto.

Inevitablemente, son realizadas por muchas personas y equipos diferentes, pertenecientes a distintos departamentos, durante un lapso prolongado de tiempo. Esto hace que sea difícil desarrollar a nivel de toda la compañía un análisis del contexto que sea coherente, completo y actualizado regularmente, tanto a nivel nacional como a nivel del proyecto. Como resultado de lo anterior, puede haber duplicación de las investigaciones, relaciones confusas con los distintos grupos de interés, coordinación deficiente entre departamentos, análisis inconsistentes y, en última instancia, una estrategia incoherente. Una efectiva PESC requiere que se establezcan sistemas y procesos dentro de la compañía que aseguren coherencia en la elaboración y actualización de los análisis, coordinación entre los departamentos al desarrollarlos y consistencia entre el análisis y la acción. Un manejo apropiado del conocimiento debe ser valorado y recompensado.

**Fuentes****Asesoría de riesgo y gerencia**

Bowden, A.R. y J.H. Martin, J.Mitchell (2000) 'Strategic Business Risk Assessment – An Approach for Financial Characterisation of Social and Environmental Risks' en *Appea Journal* (Canberra: Appea).

Bowden, A.R. et al (2001) **Triple Bottom Line Risk Management: Enhancing Profit, Environmental Performance and Community Benefits** (Hoboken: Wiley).

Control Risks Group **Risk Assessment Methodology** (TRAM). [www.crg.com/html/service\\_level3.php?id=362](http://www.crg.com/html/service_level3.php?id=362)

Goldwyn, R. y J. Switzer (2004) 'Assessments, Communities and Peace – A Critique of Extractive Sector Assessment Tools from a Conflict Sensitive Perspective', en *Oil, Gas and Energy Law Intelligence* (OGEL), vol.2 issue 4. [www.gasandoil.com/ogel/](http://www.gasandoil.com/ogel/)

Ward, S. y C. Chapman (2002) 'Transforming Project Risk Management into Project Uncertainty Management', en *International Journal of Project Management*, no.21.

**Herramientas de análisis de conflicto y evaluaciones de impacto de las áreas de desarrollo y asistencia humanitaria**

Bush, K. (2003) **Hands-On Peace and Conflict Impact Assessment Handbook Vol I y Vol II** [www.swisspeace.org/koff/t\\_tools\\_pcia.htm](http://www.swisspeace.org/koff/t_tools_pcia.htm)

Canadian International Development Agency (CIDA) **Conflict Diagnostic Handbook**. [www.acdi-cida.gc.ca/peace](http://www.acdi-cida.gc.ca/peace)

Clingendael Institute **Conflict and Policy Assessment Framework**. [www.clingendael.nl/cru/](http://www.clingendael.nl/cru/)

European Union **Checklist for Root Causes of Conflict**. [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/cpcm/cp/list.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm)

Forum on Early Warning and Early Response, West Africa Network for Peacebuilding, Centre for Conflict Research **Conflict Analysis and Response Definition**. [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5DVE4E/\\$FILE/fewer-meth-apr01.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5DVE4E/$FILE/fewer-meth-apr01.pdf?openelement)

Fund for Peace **Conflict Assessment System Tool**. [www.fundforpeace.org/programmes/cpr/cpr.php](http://www.fundforpeace.org/programmes/cpr/cpr.php)

GTZ **Conflict Analysis for Project Planning and Implementation**. [www.gtz.de/crisisprevention/download/conflictanalysis.pdf](http://www.gtz.de/crisisprevention/download/conflictanalysis.pdf)

International Alert, Africa Peace Forum, Cecore, CHA, Fewer, Saferworld (2002) **Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack** [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm)

Paffenholz, T. y L. Reyhler (2005) **Aid For Peace: A Guide To Planning And Assessment For Conflict Zones**, (Boulder: Lynne Rienner Publisher). [www.swisspeace.org/koff/uploads/website/WorkingInConflictZones.pdf](http://www.swisspeace.org/koff/uploads/website/WorkingInConflictZones.pdf)

Responding to Conflict **Working with Conflict: Skills and Strategies for Action**. [www.respond.org/learning\\_resources.asp](http://www.respond.org/learning_resources.asp)

Swisspeace **FAST Early Warning System**. [www.swisspeace.org/fast/](http://www.swisspeace.org/fast/)

UK Department for International Development (DFID) **Strategic Conflict Assessment**. [www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentguidance.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentguidance.pdf)

UN System Staff College **Early Warning and Preventive Measures**. [www.unssc.org](http://www.unssc.org)

USAID **Conflict Assessment Framework**. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

World Bank **Conflict Analysis Framework** [www.inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67bydocname/conflictpreventionandreconstruction](http://www.inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67bydocname/conflictpreventionandreconstruction)

World Vision **Making Sense of Turbulent Contexts: Analysis Tools for Humanitarian Actors**. [www.wvi.org](http://www.wvi.org)

**Ejemplos de análisis completo del conflicto<sup>5</sup>**

Goodhand, J. (2001) **Conflict Assessments: A Synthesis Report: Kyrgyzstan, Moldova, Nepal And Sri Lanka** (Londres: DFID). [www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentsynthesis.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflictassessmentsynthesis.pdf)

Institute for Peace and Conflict Resolution (2003) **Strategic Conflict Assessment: Consolidated Zonal Reports Nigeria**, (Abuya: Federal Government of Nigeria, the Presidency). [www.igbostudies.com/Nigeria%20conflict%20assessment%20may%202003.pdf](http://www.igbostudies.com/Nigeria%20conflict%20assessment%20may%202003.pdf)

Mercy Corps (2003) **Western Nepal Conflict Assessment**. [www.mercycorps.org/pdfs/nepal\\_report.pdf](http://www.mercycorps.org/pdfs/nepal_report.pdf)

World Bank (2005) **Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics** [Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ConflictPreventionandReconstruction](http://inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ConflictPreventionandReconstruction)

**Cursos de entrenamiento y materiales sobre la transformación de conflictos**

African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) **Introduction to Conflict Management, Mediation Training** cursos de 3 días. [www.accord.org.za/web/home.htm](http://www.accord.org.za/web/home.htm)

Centre for Peacebuilding and Conflict Management **Basic Conflict Management Skills** cursos de 3-5 días. [www.ccm.no/](http://www.ccm.no/)

Creative Associates International **A Toolbox to Respond to Conflicts and Build Peace**. [www.caii.com/](http://www.caii.com/)

5. Las mencionadas son ilustraciones enlistadas de análisis de conflictos. International Alert no es responsable de la interpretación de ningún conflicto en particular.

Eastern Mennonite University **Summer Peacebuilding Institute**. [www.emu.edu/ctp/spi.html](http://www.emu.edu/ctp/spi.html)

International Alert **Resource Pack for Conflict Transformation**. [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm)

Network University **Transforming Civil Conflict** curso en línea de cuatro semanas. [www.netuni.nl](http://www.netuni.nl)

Responding to Conflict **Strengthening Policy and Practice** curso de entrenamiento de una semana . [www.respond.org/](http://www.respond.org/)

Transcend Peacebuilding, **Conflict Transformation and Post-War Rebuilding, Reconciliation and Resolution** curso de entrenamiento de 5 días. [www.transcend.org/](http://www.transcend.org/)

UN **Developing Capacity for Conflict Analysis and Early Response: a Training Manual**. [unpan1.un.org/intra/doc/groups/public/documents/un/unpan011117.pdf](http://unpan1.un.org/intra/doc/groups/public/documents/un/unpan011117.pdf)

University of Waterloo **Certificate Programme in Conflict Management**. [www.grebel.uwaterloo.ca/](http://www.grebel.uwaterloo.ca/)

#### **Fuentes internacionales de información y datos.<sup>6</sup>**

Economist Intelligence country reports. [www.economist.com](http://www.economist.com)

Freedom House **Annual Freedom Report**. [www.freedomhouse.org/ratings/](http://www.freedomhouse.org/ratings/)

Heidelberg institute on International Conflict Research **Annual Conflict Barometers**. [www.hiik.de/en/index\\_e.htm](http://www.hiik.de/en/index_e.htm)

Human Security Network **Human Security Report 2005**. [www.humansecurityreport.info/](http://www.humansecurityreport.info/)

International Crisis Group **Country and Regional Reports**. [www.crisisgroup.org/home/index.cfm](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm)

International Institute for Strategic Studies (IISS) **Armed Conflict Database**. [www.iiss.org/showpage.php?pageID=25](http://www.iiss.org/showpage.php?pageID=25)

IISS **The Military Balance**. [www.iiss.org/conferencepage.php?confID=61](http://www.iiss.org/conferencepage.php?confID=61)

IISS **The Strategic Survey**. [www.iiss.org/showpage.php?pageID=24](http://www.iiss.org/showpage.php?pageID=24)

Small Arms Survey **Annual Surveys and Online Databases**. [www.smallarmssurvey.org/](http://www.smallarmssurvey.org/)

Stockholm International Peace Research Institute **Yearbooks: Armament, Disarmament and International Security**, 1993 to present. [www.sipri.org/contents/webmaster/publications](http://www.sipri.org/contents/webmaster/publications)

Swisspeace 'FAST' **Early Warning Reports**. [www.swisspeace.org/fast/default.htm](http://www.swisspeace.org/fast/default.htm)

University of Maryland, Centre for International Development and Conflict Management **Conflict Research Datasets**. [www.cidcm.umd.edu/](http://www.cidcm.umd.edu/)

#### **Situación de derechos humanos**

Amnesty International annual reports and country reports. [www.amnesty.org/](http://www.amnesty.org/)

Business and Human Rights Resource Centre. [www.business-humanrights.org/Home](http://www.business-humanrights.org/Home)

Human Rights Watch annual reports and country reports. [www.hrw.org/](http://www.hrw.org/)

UK Foreign and Commonwealth Office annual human rights reports. [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

US Department of State Human Rights annual reports and country reports. [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/)

#### **Situación económica y social**

World Bank **World Development Report** (global, regional and country versions) [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Transparency International country-specific information on corruption. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

UNDP **Human Development Report** (global, regional and country versions). [www.undp.org](http://www.undp.org)

#### **Fuentes locales**

Periódicos

Reportes y estudios sobre sociedad civil

Estudios académicos

Reportes o estudios provenientes de Institutos locales de investigación

Entrevistas

6. Ninguna fuente de información es enteramente imparcial. El equipo de ERIC-M asegura que se hayan usado una variedad considerable de fuentes nacionales e internacionales.

## Notas

## Sección 3

# Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel de Proyecto (ERIC-P)



## Herramienta de Evaluación de Riesgo e Impacto del Conflicto a Nivel de Proyecto (ERIC-P)

### Objetivo

La ERIC-M observa que los procesos de evaluación y manejo de riesgos políticos y financieros son inadecuados para analizar y evaluar la gama completa de factores que podrían causar, disparar o exacerbar conflictos violentos. Así mismo puede hacerse una crítica similar de las evaluaciones de impacto ambiental y social (EIAS). Estas limitaciones son particularmente problemáticas a nivel de proyecto, donde una comprensión limitada del contexto y el rango completo de impactos de la compañía sobre el entorno pueden conducir a relaciones difíciles, e incluso a conflictos.

La ERIC-P está diseñada para atender estos vacíos, por lo cual cumple a nivel local la misma función que la ERIC-M a nivel nacional, pero su especificidad agrega nuevas dimensiones y énfasis en el método. Como la ERIC-P ofrece una forma de entender y manejar a nivel local interacciones en el entorno empresarial inmediato, puede verse como un mecanismo para obtener una “licencia social para operar”. La ERIC-P ayuda a la empresa a promover relaciones transparentes y de confianza con las comunidades y grupos de interés relevantes, como medio para minimizar las tensiones, evitar el conflicto y –dentro de los límites de la capacidad y competencia legítima de una compañía– estimular el desarrollo social, económico y político equitativo.

Esto lo hace:

- Dando un análisis comprensivo del entorno que rodea los sitios del proyecto, incluido cualquier conflicto existente o potencial;
- Prediciendo, haciendo seguimiento y mitigando los impactos de doble vía proyecto-contexto;
- Generando estrategias apropiadas de manejo y mitigación que respondan a las necesidades y prioridades de las comunidades locales, así como de la propia empresa;
- Identificando los grupos de interés e informando las estrategias para relacionarse con ellos;
- “Vendiendo” el proyecto y el desarrollo del sentido de pertenencia del mismo entre los grupos de interés.

### Método

La ERIC-P utiliza una combinación de investigación de escritorio, consultas a determinadas personas, consultas a nivel comunitario y a grupos específicos, talleres de solución de problemas, actividades de colaboración y lluvias de ideas internas de la compañía. Si bien esto genera una cantidad de información, la ERIC-P no es un ejercicio prolongado de recolección de datos, sino un mecanismo para asegurar que la compañía y las comunidades trabajen conjuntamente hacia el desarrollo y la realización de objetivos comunes. Por consiguiente, el proceso utilizado para la implementación es tan significativo como sus resultados.

### Etapa de inversión del proyecto

Para sitios no explotados, la ERIC-P comienza durante la exploración inicial y continúa a todo lo largo del ciclo de vida del proyecto. El esfuerzo inicial está dirigido a la comprensión del contexto a fin de habilitar la evaluación mejorada de los impactos de doble vía y, en últimas, la identificación de estrategias de manejo, mitigación y seguimiento. El proceso es gradual e iterativo y se profundiza y evoluciona con los avances en el desarrollo del proyecto.

Para sitios que estén en una etapa de desarrollo más avanzada, debe llevarse a cabo una revisión preliminar para evaluar el nivel de comprensión que la compañía tiene de los riesgos existentes o potenciales de conflicto, el estado de las relaciones con los grupos de interés y la efectividad de los proyectos de inversión social. Los hallazgos de la revisión preliminar deben señalarle al equipo de la ERIC-P los problemas que necesitan atención prioritaria antes de abordar de lleno el proceso de ERIC-P.

### **Sinergias de la Práctica Empresarial Sensible al Conflicto (PESC)**

La ERIC-P continúa a partir de, y se basa en, la Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP) y la ERIC-M. No obstante, dada la naturaleza de los proyectos de la industria extractiva, las herramientas no necesariamente funcionan como una simple secuencia cronológica. Lo más probable es que las actividades de exploración estén ya en marcha antes de que se hayan tomado las decisiones finales de inversión. Como consecuencia, a nivel local se presentan interacciones y expectativas compañía-comunidad cuando la compañía apenas está empezando a entender y a manejar la situación nacional. De acuerdo con la PESC, para que estas interacciones no causen o exacerben tensiones inadvertidamente, se requiere un manejo cuidadoso de las mismas. En consecuencia, lo ideal es que la ERIC-P comience paralelamente o poco después de la ERIC-M (ver **Diagramas Guía**).

### **Sinergias por fuera de la PESC**

Hasta cierto punto, la ERIC-P complementa los procesos empresariales existentes de EIAS. Sin embargo, en términos de manejo empresarial es más comprensiva e integral que estas evaluaciones y debe considerarse como un proceso más largo y más amplio, que opera a todo lo largo del ciclo de vida del proyecto.

### **Duración**

El proceso de evaluación esencial inicial de la ERIC-P toma de 12 a 24 meses, dependiendo de la escala y complejidad de cada proyecto. Pero de todas maneras está diseñado para guiar la gestión empresarial a todo lo largo del ciclo del proyecto y en este sentido tiene una duración indefinida.

### **Recursos**

Al igual que para el caso de la ERIC-M, el primer recurso crucial indispensable para llevar a cabo la ERIC-P es un equipo pequeño que reúna las destrezas adecuadas –incluidas experticias en el análisis de conflictos, conocimiento y sensibilidad con respecto al contexto y a la historia local, fluidez en las lenguas locales, destrezas de facilitación y entrevistas –y que cuente con representantes de todo el rango de operaciones de la empresa. Lo ideal es que algunos de los individuos involucrados en la ERIC-M formen parte del equipo de la ERIC-P. Durante el desarrollo del proceso, es necesario transferir gradualmente el análisis y los contactos adelantados en la etapa inicial de la ERIC-P, a medida que los distintos departamentos de la compañía (p.e. geólogos, administradores de riesgo político y seguridad, personal de relaciones exteriores, departamentos de compras y recursos humanos, y gerencia)– se hacen más partícipes. Una alta y mal planeada rotación de personal, o una limitada coherencia interdepartamental representan las mayores amenazas para la implementación efectiva de la PESC como un todo.

El otro factor crucial en materia de recursos es el tiempo, el cual puede tener implicaciones financieras significativas para la compañía. Pero la experiencia muestra que cortar camino en las etapas iniciales del proceso crucial de análisis del contexto y creación de relaciones puede, a la larga, producir mayores costos tanto financieros como en términos de seguridad y reputación.

### Resultados

1. Análisis comprensivo y regular actualizado del contexto del proyecto, incluidos los factores relacionados con conflicto existente o potencial y los grupos de interés;
2. Comprensión regular controlada y revisada de los impactos del proyecto o del conflicto en ambas direcciones;
3. Desarrollo de estrategias de manejo y mitigación que atiendan a los factores claves relacionados con el conflicto y a las necesidades reales;
4. Relaciones transparentes y de confianza mutua con los grupos de interés;
5. Respaldo al proyecto entre los grupos de interés.

### 1. Introducción

La experiencia indica que las EIAS existentes no han sido efectivas para prever y mitigar impactos negativos compañía-contexto, y por ende no han tenido éxito en identificar el rango completo de posibles beneficios para las comunidades.<sup>1</sup> Esto es particularmente cierto en áreas que se caracterizan por tensiones o conflictos sociales latentes o abiertos, cosa que refleja tanto la dificultad de los propios entornos de operación como las limitaciones en el diseño y la práctica de las EIAS. Tales limitaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

**Propósito.** Las EIAS tienen desde el principio la debilidad de estar primordialmente impulsadas por exigencias legales y financieras, y no por su valor agregado intrínseco. Si bien a través de una EIAS pueden detectarse algunos temas claves, su propósito esencial es que la compañía y su promotor financiero adquieran datos, y no que la compañía empiece a obtener una "licencia social para operar". Esto pasa por alto oportunidades inherentes al proceso de evaluación, para empezar a construir relaciones positivas a nivel local.

**Temporalidad.** Las EIAS se llevan a cabo por decisiones de inversión tomadas años después de que una compañía ha realizado la exploración inicial y mucho después de haberse iniciado las interacciones compañía-comunidad. Estas evaluaciones, por naturaleza, están limitadas por el tiempo y rara vez son controladas y actualizadas durante el ciclo del proyecto. Esto significa que en el mejor de los casos son "tomas instantáneas y estáticas" de un contexto dado, en vez de una herramienta de análisis en tiempo real y constante, que capte dinámicas en movimiento, la cual se requiere en ambientes de operación volátiles.

**Análisis.** Al igual que sucede con las evaluaciones de riesgo político, las EIAS no son adecuadas para analizar y evaluar la gama completa de aspectos que podrían causar, disparar o exacerbar tensiones o conflictos violentos.

**Proceso.** Las limitaciones en el análisis son en parte un resultado del proceso utilizado. Las EIAS son administradas y financiadas por la compañía dentro de plazos estrictos. Así, a

1. Goldwyn, R. y J. Switzer (2004): 'Assessments, Communities and Peace: A Critique of Extractive Sector Assessment Tools from a Conflict-Sensitive Perspective', en *Oil, Gas and Energy Law Intelligence (OGEL)*, vol.2 no. 4, disponible en [www.gasandoil.com/ogel/](http://www.gasandoil.com/ogel/)

menudo se sacrifica el proceso en aras de la eficiencia y lo más probable es que cualquier consulta que se haga vaya en una sola vía. Esto limita la calidad del análisis dado que impide la verdadera comprensión de las perspectivas de los grupos de interés.

**Toma de decisiones.** Aún cuando los resultados de las EIAS se compartan con las comunidades y demás grupos de interés, esto suele hacerse en un formato impreso y técnico que puede no ser verdaderamente accesible para todos. La comunicación de los resultados a menudo tiene lugar después de que se han tomado decisiones claves, lo que indica que el control de tales decisiones sigue estando firmemente en manos de la compañía. Esto puede hacer que las apreciaciones de la compañía se vean como provenientes de gente extraña que tiene poco interés por el sentir de las comunidades afectadas, percepción que con el tiempo muy probablemente tenga repercusiones negativas.

## 2. Enfoque

La ERIC-P complementa la práctica actual de la EIAS atendiendo a los vacíos de contenido y proceso. Adicionalmente, a través de su proceso de análisis y creación de relaciones, la ERIC-P se extiende al diseño de estrategias de manejo y mitigación sobre la marcha, que acompañan al ciclo de vida del proyecto. Consecuentemente resulta útil entenderla como un ejercicio circular (ver más adelante figura 1) y que constituye un mecanismo para el manejo sensible del conflicto.

La metodología se guía por cuatro principios claves:

**Análisis participativo.** Aprovechando más creativamente las perspectivas de quienes viven en las áreas afectadas, puede lograrse un análisis más rico del contexto, incluido cualquier conflicto existente o potencial, y una mejor comprensión de las posibles interacciones proyecto-conflicto. El análisis participativo es un ingrediente clave del proceso de evaluación general.

**Buena comunicación.** Evitar tocar temas difíciles permite que crezcan con el tiempo y se conviertan en escenarios agravados mucho más complejos de manejar. Ante una ruptura de relaciones, canales de comunicación abiertos y enfoques innovadores de diálogo pueden ayudar a abordar constructivamente los asuntos contenciosos. Los procesos mejorados de comunicación son un componente clave de la PESD como un todo.

**Fuertes relaciones locales.** A los grupos de interés les preocupan los cambios significativos que una gran inversión vaya a tener en sus medios de subsistencia y su entorno en general. La preocupación es legítima. Por ello, la discusión y la revisión pública y transparente de un proyecto a la luz de las inquietudes de los grupos de interés, les da valor a las perspectivas de los demás. Un enfoque inclusivo puede hacer que el cambio sea más digerible para los grupos de interés y cree capacidad local.

**Toma de decisiones compartida.** En la ERIC-P, el proceso de toma de decisiones en las actividades empresariales se torna más abierto. La toma de decisiones compartida invita a la transparencia y a la confianza, fomenta la legitimidad y alivia las tensiones. Esto tiene beneficios básicos significativos para las compañías, pero puede requerir enfoques más flexibles en los plazos.

Teniendo presentes su proceso circular y los principios subyacentes, la ERIC-P puede sintetizarse en cuatro pasos básicos:

**Paso 1.**

Comience con un análisis del contexto y de los grupos de interés a nivel del proyecto, dirigido a identificar aspectos importantes a nivel local, así como a los grupos de interés que probablemente serán impactados por el proyecto. Lo mismo que con la ERIC-M, utilice una combinación de investigación de escritorio, consultas dirigidas y lluvia de ideas interna en la empresa. Los hallazgos deben consignarse en un informe de 20 a 30 páginas.

**Paso 2.**

Comprometa a los grupos de interés identificados en el paso 1 en un proceso de investigación participativa que haga posible un análisis más profundo, y clarifique los probables impactos del proyecto. Este proceso también ayuda a identificar otros grupos de interés impactados y sienta los cimientos para un sentido de pertenencia compartida a lo largo del desarrollo del proyecto.

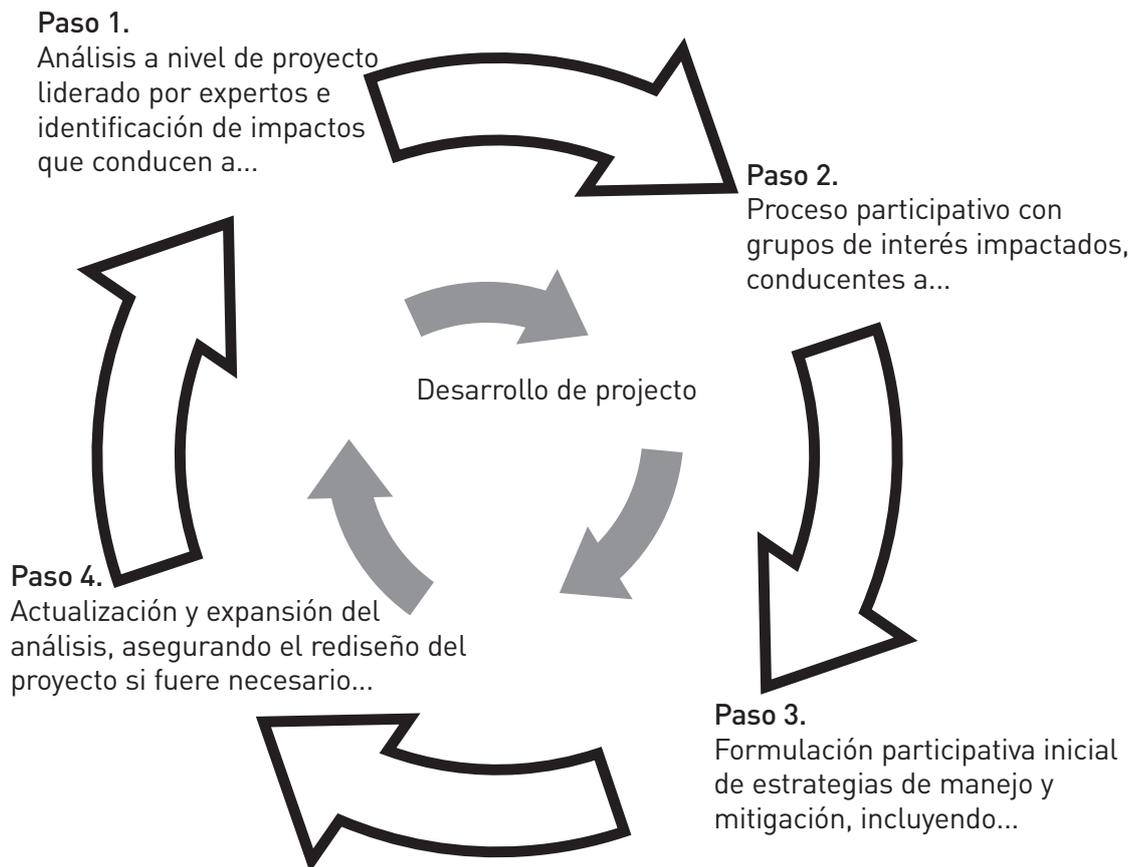
**Paso 3.**

Aprovechando los resultados de los pasos 1 y 2, empiece a diseñar medidas de manejo y mitigación teniendo en cuenta tres objetivos: (i) responder a las necesidades de la población local; (ii) asegurar que se minimicen los impactos negativos; y (iii) enfrentar algunas de las materias de conflicto existente o potencial destacadas durante el análisis. Continúe llevando a cabo procesos participativos; mientras más se involucren los grupos de interés en la identificación de respuestas, mayores serán las probabilidades de que esas respuestas resulten efectivas.

**Paso 4.**

Continúe actualizando y expandiendo el análisis de contexto, la identificación de impacto y el diseño de la mitigación a medida que se desarrolle el proyecto. Procure que los resultados significativos sobre el impacto sean absorbidos en rediseños del proyecto, siempre que sea necesario. La identificación de la naturaleza y alcance de los impactos proyecto-contexto –y consecuentemente de los grupos de interés impactados– debe acompañar la identificación de parámetros precisos para el proyecto, incluidas necesidades de infraestructura, construcción, personal y transporte. Este puede ser un proceso que evoluciona durante años, el cual va a requerir la unidad institucional de todas las áreas empresariales.

Figura 1: Metodología de la ERIC-P



### 3. Paso 1: Análisis de contexto y grupos de interés a nivel de proyecto

El análisis a nivel de proyecto se construye siguiendo las mismas pautas de la ERIC-M, pero enfocado en el nivel local. Es un estudio sistemático del contexto que explora a fondo el perfil, los factores relevantes relacionados con el conflicto y los grupos de interés, y hace una evaluación preliminar de los impactos probables del proyecto. Para cualquier análisis de este tipo es fundamental entender la dinámica dentro y entre los diferentes componentes. Esto es particularmente crucial a nivel de proyecto, donde las relaciones entre diferentes grupos o entre comunidades y gobierno local pueden transformarse, para bien o para mal, con la simple presencia de una compañía multinacional.

No haberse tomado el tiempo necesario para entender el contexto preexistente solía causar significativos problemas a las compañías. Sin entender cabalmente el contexto es imposible conseguir la justa apreciación de los impactos del proyecto. Para mantenerse al frente de los desarrollos, es necesario que la ERIC-P empiece lo antes posible una vez que la compañía inicie sus procesos de exploración.

### 3.1 Vinculación del análisis a todas las escalas

Aunque el análisis a nivel de proyecto busca detectar los actores, los factores claves relacionados con el conflicto y la dinámica entre ellos, es necesario hacer una contextualización con los hallazgos de la HEP y la ERIC-M. Dichas herramientas ya han logrado identificar los problemas y factores claves relacionados con el conflicto a nivel nacional e internacional, los cuales pueden tener implicaciones importantes para lo que esté sucediendo a nivel local. Por ejemplo, una lucha armada en un país vecino puede involucrar a un grupo étnico o de otro tipo que tenga vínculos fuertes con individuos o grupos en el área de operación del proyecto. Asimismo, el análisis a nivel de proyecto puede revelar asuntos de importancia a nivel nacional, y éstos deben ser incluidos como factores en revisiones posteriores de la ERIC-M. Por ejemplo, como resultado de reformas legislativas recientes, es posible que hayan surgido tensiones relativas al pago por las tierras adquiridas para el proyecto, lo que sugiere una posible fuente de conflicto con el gobierno nacional. Invitar a algunos miembros del equipo a que participen a la vez en la ERIC-M y en la ERIC-P es una forma de asegurar la detección de tales vínculos.

#### Recuadro 1: “Aquí no hay conflicto”

Son relativamente pocos los proyectos grandes que se desarrollan en sitios no explotados en áreas de conflicto armado activo, precisamente debido a los riesgos que ello conlleva. Lo más común es que la violencia a nivel local surja después de iniciadas las operaciones.

Las grandes inversiones alteran inevitablemente los sistemas tradicionales. Incluso en ambientes relativamente pacíficos, éstas pueden fácilmente realzar tensiones y posiblemente generar violencia armada. En áreas de tensión social preexistente, se incrementan las probabilidades de conflicto.

El que no haya violencia en un área del proyecto no es garantía de absoluta estabilidad hacia el futuro. Es fundamental para la PESC entender las tensiones que ya existían antes de la llegada de la compañía dentro de un contexto socioeconómico más amplio y anticipar la forma en que el proyecto puede impactar esas tensiones.

### 3.2. Definición de la cobertura geográfica

Los vínculos entre aspectos y actores a diferentes escalas son importantes para ayudar a definir el marco de referencia geográfico para el análisis a nivel de proyecto. Mientras que el terreno de la concesión constituye un punto de partida apropiado, utilizar características del subsuelo o parámetros arbitrarios (p.e. 5 km. a cada lado de una tubería) para determinar lo que es relevante en la superficie, generará un análisis fragmentado y débil. Las regiones geográficas o administrativas en las que se sitúe el proyecto pueden ser un mejor punto de partida, pero estas fronteras van a evolucionar a medida que se profundice el análisis y que el proyecto tome forma. La HEP y la ERIC-M habrán demostrado ser útiles para identificar áreas vecinas de conflicto o elevados niveles de tensión, y también grupos que alimentan diferencias particulares. El grado en que éstos puedan estar conectados con problemas prevalecientes en el área de concesión y/o con grupos que viven en ella, debe ser uno de los factores para determinar la cobertura geográfica del análisis a nivel de proyecto. Asimismo, el análisis en su evolución bien puede revelar conexiones importantes con otros que vivan por fuera del área de concesión, a quienes será necesario tener en cuenta en los pasos posteriores de la ERIC-P.

### 3.3 Comunicación

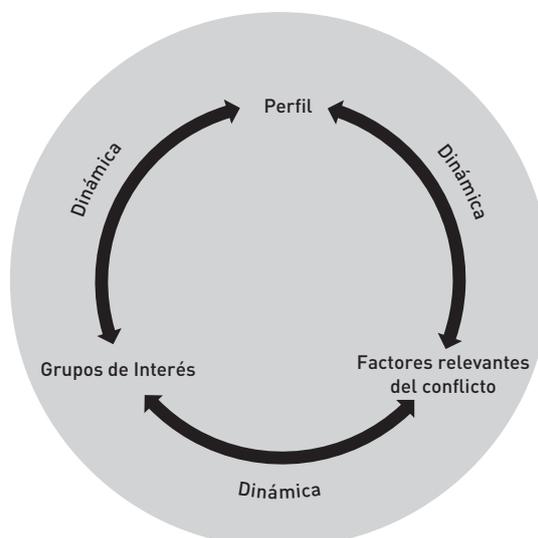
Aunque el análisis a nivel de proyecto se lleva a cabo en una etapa relativamente temprana del ciclo de vida del proyecto, de todas maneras es prioritario que la comunicación de la información sobre el proyecto comience lo antes posible. En el pasado, la incertidumbre que generaba el proceso de exploración inicial era fuente de tensión entre las compañías y las comunidades. Obtener una “licencia social para operar” requiere empezar lo antes posible, y procurar que las comunidades y demás grupos de interés sientan que entienden el diseño del proyecto. Establecer puntos de información en lugares y de maneras que sean accesibles –y que no excluyan grupos ni comunidades particulares– es una forma de hacerlo. Otra forma de hacerlo es trabajar en estrecha colaboración con los grupos de interés identificados en la ERIC-M o tempranamente en la ERIC-P, para transmitir la información de una manera que no sea amenazadora. A algunas compañías les ha resultado útil llevar a representantes de la comunidad a que visiten sitios similares, como una forma de ilustrar la apariencia física que puede tener el proyecto, al igual que el tiempo, el costo y el proceso involucrados en su desarrollo.

La incertidumbre acerca de la naturaleza del proyecto puede generar esperanzas poco realistas de una ganancia ocasional inmediata. Por ello es necesario que la comunicación aborde estas expectativas de frente. Los atractivos a corto plazo de la promesa de “empleos y escuelas” rápidamente pueden convertirse en un problema para una compañía si estos no se materializan y también pueden convertirse en fuentes de resentimiento. Puede ser conveniente insistir en llevar un registro de promesas en el que se consignen los diversos compromisos adquiridos por el personal del proyecto a todo lo largo de las etapas iniciales de exploración (ver Tema focal 1: Grupos de interés).

### 3.4 Proceso

El proceso y el marco utilizados para la primera etapa del análisis son similares al análisis gradual de la ERIC-M, y requieren una combinación de investigación de escritorio, consultas con personas claves y lluvia de ideas interna en la empresa y entre los departamentos relevantes.

**Figura 2: Marco para el análisis a nivel de proyecto<sup>2</sup>**



2. Las figuras 2, 3 y 5 son versiones adaptadas de los diagramas de análisis de conflicto en *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack* (2004) (Londres: International Alert, Africa Peace Forum, Cecore, CHA, Fewer, Saferworld). [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm)

- (i) Aprovechando los resultados de la HEP y la ERIC-M, utilice fuentes secundarias para desarrollar una comprensión más detallada de la historia y la trayectoria del área de concesión, así como del contexto regional más general, incluyendo su aspecto social, político, de seguridad y económico; los actores/grupos de interés claves, y la forma en que estos elementos se relacionan entre sí. Los resultados de este primer análisis proporcionarán una base para consultas posteriores.
- (ii) Haga entrevistas cara a cara sobre los mismos temas a unas 20 o 30 personas claves. Entre ellas deben contarse algunos de los individuos consultados durante la ERIC-M, así como políticos locales, ramas de los partidos de oposición, medios y ONG locales, organizaciones de base comunitaria, líderes comunitarios respetados, agencias de desarrollo internacional y ONG a nivel de proyecto.
- (iii) Clasifique los temas y las preocupaciones claves según las siguientes categorías: política/gobernabilidad, economía, esfera sociocultural, seguridad y esfera nacional. Escriba los resultados en un informe preliminar detallado de 20 a 30 páginas; esto podría sacar a la luz tanto riesgos de conflicto como factores positivos que puedan ayudar a mitigar el conflicto (p.e. mecanismos tradicionales de resolución de conflictos).
- (iv) Realice lluvias de ideas interdepartamentales dentro de la empresa con el objeto de llegar a acuerdos sobre los asuntos más críticos. Esto puede conducir a una discusión para evaluar los probables impactos del proyecto en esos aspectos y viceversa. La identificación de impactos se desarrollará más a través de los procesos de investigación participativa del paso 2.
- (v) Considere opciones de medidas de mitigación para atender los impactos negativos. En todo caso, exceptuando las prioridades inmediatas, como es un programa efectivo de comunicaciones, el desarrollo completo de estrategias de mitigación a nivel local viene más tarde, una vez que estén en marcha los procesos de investigación participativa.

## Recuadro 2: Rasgos del perfil a nivel de proyecto

### 1. Factores claves

Geografía física, tamaño y constitución de la población, número y tamaño de municipios, naturaleza y tamaño de grupos que se distinguen (étnicos, tribales, etc.), sitios especialmente significativos (ambientales, religiosos, etc.), áreas mineras, clima, indicadores sociales (pobreza, alfabetismo, salud, etc.), religión(es), lengua(s).

### 2. Historia

Pasado histórico, estatus político de la región dentro del país, evolución política, conflictos pasados, disputas con el gobierno nacional, inmigración y emigración, relaciones con las regiones vecinas.

### 3. Perfil político/social

Estructuras de gobierno local, elecciones locales, estructuras a nivel local, presencia de fuerzas armadas, situación de seguridad, situación de derechos humanos, estatus de los medios/el poder judicial/la sociedad civil local, existencia y estatus de las minorías, estatus de la mujer, importancia de la religión, presencia de desplazados y desmovilizados.

## Recuadro 2 (continuación)

### 4. Perfil económico

Industrias, base agrícola, recursos naturales, (des)empleo, mezcla rural-urbana, desarrollo de proyectos, pequeñas y medianas industrias, asociaciones empresariales, comercio con otras regiones.

### 5. Conflicto (siempre que sea relevante)

Localización/escenario, eventos críticos, procesos de paz, actores primarios y agendas establecidas, número de muertes, daño de infraestructuras, importancia de los recursos naturales/desigualdad económica.

#### 3.4.1 Perfil

El perfil está diseñado para ofrecer un relato de referencia para el análisis más detallado de los factores del conflicto y los grupos de interés del momento. Por lo tanto da una breve caracterización del contexto local, lo que permite una identificación preliminar de los grupos de interés claves como base más informada para posteriores consultas. El perfil debe cubrir la(s) región(es) geográfica(s) o administrativa(s) en la(s) que se sitúa el proyecto.

El Recuadro 2 sugiere un patrón básico para el perfil. Las listas de factores y temas es más sugerencia que enumeración exhaustiva y debe adaptarse al contexto específico de cada empresa.

#### 3.4.2 Factores relacionados con el conflicto.

Al emprender el análisis de los factores claves relacionados con las dinámicas del conflicto, pruebe e identifique los temas más importantes y que amenazan con generar o atraer un conflicto si no se les trata apropiadamente. Como lo sugiere el Recuadro 1, la ausencia de conflicto armado en el área del proyecto no es garantía de un futuro pacífico. El análisis de los factores debe explorar las causas de las insatisfacciones, aún cuando dichos agravios todavía no hubieran desembocado en violencia. En este punto, el centro de atención debe ser el entorno operativo y no sólo el proyecto como tal. Los riesgos potenciales asociados con la interacción entre el entorno operativo y el proyecto planeado saldrán a la superficie en la lluvia de ideas sobre el impacto y en los pasos subsecuentes de la ERIC-P.

Comience con la información del perfil preliminar, y desarróllela y mejórela mediante consultas a personas seleccionadas y más investigación. Clasifique los resultados claves en cinco categorías: política/gobernabilidad, economía, esfera sociocultural, seguridad y esfera nacional. Cada categoría puede subdividirse entonces en una serie de subtítulos apropiados para el contexto específico.

#### Estructuración del análisis de factores relacionados con el conflicto

El análisis arrojará un gran número de factores, muchos de los cuales están interrelacionados. Al pensar en ellos es conveniente entenderlos como:

**Causas estructurales o raíces.** Factores dominantes que se han convertido en parte de las políticas, las estructuras y el tejido de una sociedad. Entre los ejemplos podrían contarse la falta de participación política y la exclusión específica de grupos particulares, corrupción

sistémica, ausencia de o desigualdad en la distribución de beneficios económicos, y marginación de la mujer. Las causas estructurales de conflicto son inevitablemente las más complejas y de largo plazo, y constituyen una amenaza siempre presente.

**Causas próximas.** Factores que son sintomáticos de los factores estructurales del conflicto y que pueden elevar el riesgo de conflicto armado, o que exacerbaban y perpetúan el conflicto existente (p.e. disponibilidad de armas, abusos generalizados contra los derechos humanos, objetivos de los actores políticos). Las causas próximas adquieren particular importancia al nivel local. Por ejemplo, aún cuando el fácil acceso a las armas no conduce a un guerra, sí incrementa la amenaza de crimen violento dirigido contra la compañía o contra quienes trabajan para ella. De la misma manera, el riesgo de que la empresa resulte asociada con abusos en derechos humanos es mayor si tales abusos tienen lugar en áreas en las que la compañía está operando.

**Detonantes.** Actos o eventos únicos, o la previsión de los mismos, que pueden disparar o expandir el conflicto armado. Entre los ejemplos pueden citarse elecciones, el comportamiento de actores políticos, acrecentada escasez de alimentos y desastres ambientales. Muchos impactos de proyectos son potenciales detonantes de la violencia (p.e. políticas de seguridad, políticas de reasentamiento y compensaciones).

El Recuadro 3 ofrece una muestra de preguntas para dar una idea de la clase de profundidad requerida.

**Recuadro 3: Muestra de preguntas para guiar el análisis de factores relacionados con el conflicto.**

Para cada sección, haga la lista y analice todos los asuntos pertinentes, asegurándose de abarcar los “detonantes o factores de expansión”, así como los asuntos que sean indicadores positivos. Las preguntas presentadas a continuación son sólo una guía y no son exhaustivas. Hay que ser cuidadosos en la recolección de información.

**Política/gobernabilidad:** ¿Qué tipo de gobierno local hay? ¿Qué tan democrático, representativo y legítimo es? ¿Qué tan efectivo es el gobierno local en la prestación de servicios públicos básicos? ¿Cómo se manejan los intereses locales que compiten entre sí? ¿Ha habido elecciones locales y cuál fue el resultado? ¿Ha habido autoridades locales acusadas de violar los derechos humanos?<sup>3</sup> ¿Contra grupos específicos? ¿Hay alguna forma de rendición de cuentas por los abusos? ¿Qué tan independiente es el poder judicial? ¿Cuál es el nivel de corrupción del sector público local? ¿Qué tipos de actividades corruptas ocurren? ¿Qué efectos tienen? ¿Qué visión de la corrupción tiene la población local?

**Economía:** ¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos de la localidad? ¿Qué tanto depende la economía local de bienes primarios? ¿Cuál es la riqueza económica de la localidad con respecto al resto del país? ¿Hay en la localidad grupos socioculturales identificables que estén económicamente mejor o peor que la población en general? ¿Es la competencia por el control de los recursos una fuente de tensión? ¿En qué grado el sector público juega un papel en la economía local? ¿En qué medida el empleo del sector público local se da con base en el mérito? ¿Hay grupos excluidos o favorecidos con respecto al

3. Si se identifican abusos de derechos humanos como una fuente particular de preocupación a nivel de proyecto, es posible que sea necesaria una consultoría especializada. Por ejemplo el Danish Centre for Human Rights Human Rights Compliance Tool for Companies, disponible en [www.humanrightsbusiness.org/compliance\\_assessment.htm](http://www.humanrightsbusiness.org/compliance_assessment.htm)

**Recuadro 3 (continuación)**

empleo en el sector público? ¿Cuál es el nivel de desempleo de la localidad, particularmente entre los jóvenes? ¿Quiénes constituyen la fuerza laboral calificada a nivel local? ¿Es ésta representativa de todos los grupos de identidad sociocultural o sólo de alguno(s)? ¿Cuál es la historia de las relaciones laborales en la localidad?

**Esfera sociocultural:** ¿Cuáles son los mayores grupos socioculturales ubicados en el área y qué los define como “grupos”? ¿Cuáles son las minorías relevantes en la localidad? ¿Cómo son vistas y tratadas las minorías por la mayoría? ¿Qué lenguas/dialectos se usan en la localidad? ¿Cuál es el papel de la mujer? ¿Hay alguna diferencia entre los niveles local y nacional en la forma en que son tratadas las mujeres? ¿Cuál es el papel tradicional de los hombres en la sociedad local? ¿Es la masculinidad, cuando se expresa a través de la violencia, aceptable/esperada culturalmente? ¿Hay discriminación social? ¿Qué religión se practica localmente y cómo se relaciona con la religión en el país como un todo? ¿Son los diferentes símbolos socioculturales y los lugares de adoración respetados por todas las comunidades? ¿Qué tan equilibrados y pluralistas son los medios locales? ¿Qué tan importantes son? ¿De quién son las opiniones que representan? ¿Tienen determinados políticos y empresarios una influencia indebida sobre los medios locales?

**Seguridad:** ¿Qué tan segura es la localidad para la población en general? ¿Cómo percibe la gente la seguridad? ¿Son determinados miembros de la población y determinados vecindarios más seguros que otros? ¿En la localidad, qué es visto como “blanco legítimo” para grupos rebeldes (p.e. fuerzas de seguridad únicamente, empresas, infraestructura, grupos específicos)? ¿Cuál es el nivel de delincuencia, particularmente de crimen violento y de delito económico? ¿Quién perpetra el crimen y por qué razones? ¿Es la trata de personas, como fuerza de trabajo o para la prostitución, un problema importante? ¿Quién provee la seguridad: la policía, compañías privadas de seguridad y/o elementos criminales entre ellos grupos armados ilegales? ¿Cómo ven la población general y las autoridades locales estos servicios privados de seguridad? ¿Cuál es la naturaleza y la disponibilidad de armas (p.e. armas pequeñas, explosivos, etc.)? ¿Quién tiene acceso a las armas? ¿Cómo son usadas (p.e. campañas terroristas, conscripción forzada, violencia sexual)? ¿De dónde provienen (p.e. del otro lado de la frontera)?

**Esfera nacional:** ¿Cómo se interrelacionan o difieren los asuntos políticos, económicos y sociales dominantes en los niveles local y nacional? ¿El descubrimiento de recursos naturales ha cambiado el enfoque del gobierno nacional? ¿Cómo se asigna el ingreso para el gobierno local? ¿Cómo es visto localmente el gobierno nacional? ¿Hay tensiones con respecto a autonomía/autodeterminación?

### 3.4.3 Grupos de interés

El análisis de los grupos de interés es una evaluación preliminar diseñada para:

- Informar y profundizar el análisis general;
- Habilitar a la compañía para entender y manejar más efectivamente sus relaciones con individuos y grupos claves;
- Proporcionar una oportunidad para empezar a desarrollar relaciones con esos individuos y grupos;
- Identificar a aquellos con quienes la compañía podría desarrollar relaciones de trabajo más estrechas.

Entender las relaciones dentro y entre los grupos de interés es tan importante como entender las perspectivas de grupo.

#### Estructuración del análisis de grupos de interés

Al llevar a cabo un análisis de grupos de interés es necesario considerar para cada grupo cierto número de preguntas claves:

- **Intereses.** ¿Qué intereses tiene cada grupo con respecto al conflicto y cómo se manifiestan dichos intereses en la práctica?
- **Relaciones.** ¿Cuáles son las relaciones entre ellos (considere facciones dentro de los grupos y el impacto de las mismas, la dinámica del poder, intereses en conflicto, etc.)?
- **Capacidades.** ¿Qué capacidades tiene cada grupo para influir –positiva o negativamente– en el conflicto?
- **Agendas de paz.** ¿Qué visiones tienen los grupos de interés frente a la paz? ¿Qué clase de paz quieren ellos? ¿Cuáles son los principales elementos de sus agendas de paz (p.e. reforma política/social, autonomía nacional, cambio económico)?
- **Conclusiones.** ¿Qué implicaciones tiene este análisis para el rumbo probable del conflicto/la inestabilidad? ¿Qué implicaciones tiene esto para la compañía, tanto en términos de manejo de relaciones potencialmente difíciles como de desarrollo de asociaciones estratégicas con grupos claves?

#### Recuadro 4: Grupos de interés “expertos”

La PESC asume un enfoque inclusivo e iterativo en la definición y correlación de los grupos de interés. La prioridad clave en esta etapa de la ERIC-P es entender quién es quién en la localidad. El impacto potencial del proyecto sobre estos individuos viene a ser un criterio guía para el compromiso en el siguiente paso.

##### 1. En política/gobernabilidad

Los políticos y funcionarios locales –pro-gobierno y oposición–, el poder judicial local, grupos armados ilegales (ver Tema focal 7: Grupos armados ilegales).

##### 2. En economía

Pequeñas y medianas industrias, cámaras/asociaciones empresariales locales, otras compañías internacionales, asociaciones de agricultores.

**Recuadro 4 (continuación)****3. Socioculturales**

ONG, organizaciones de mujeres y religiosas, líderes comunitarios, medios locales.

**4. En seguridad**

Policía local, miembros del ejército asignados a la localidad y otros organismos de seguridad y justicia del Estado (inteligencia, fiscalía, etc.)

**5. Nacionales**

Ver la ERIC-M. Incluir también las oficinas locales de organizaciones internacionales.

Al igual que con el análisis de asuntos, esta sección es más que un simple enunciado de los hechos. El análisis de grupos de interés debe evitar generalidades y proponerse recoger las sutilezas de las relaciones inter-grupales y sus distintas perspectivas. Por ejemplo, las percepciones de que los grupos de interés son reservados acerca de su situación son tan importantes como “la realidad”. El análisis debe encaminarse a captar estas percepciones, particularmente tomando nota de la forma en que difieren dentro y entre grupos. El Recuadro 5 da ejemplos de preguntas para guiar la investigación bajo los mismos títulos.

**Recuadro 5: Muestra de preguntas para guiar el análisis de grupos de interés**

**Para cada sección, haga la lista y analice todos los actores relevantes, incluyendo sus necesidades, metas, intenciones y preferencias, y sus interrelaciones, y saque algunas conclusiones con respecto a escenarios probables en el futuro. Al igual que para el análisis de factores relacionados con el conflicto, las preguntas indicadas continuación son una muestra y no son exhaustivas. Hay que ser cuidadosos en la recolección de información.**

**Política/gobernabilidad:** ¿Quién ostenta, de facto, el poder político en la localidad (el gobernador regional, el líder político elegido de la localidad, grupos armados ilegales)? ¿Son los partidos políticos controlados desde la capital, o relativamente autónomos? ¿Qué individuos y pequeños grupos de individuos dominan la política local y qué esferas de la vida política controlan (p.e. permiso de planeación, impuestos locales, fuerzas de seguridad locales, puestos de trabajo en el sector público, etc.)? ¿Qué tanto poder tiene el gobierno central para imponer su voluntad en la localidad (p.e. recaudación de impuestos, provisión de seguridad)? ¿Qué líderes civiles o comunitarios locales son respetados y por qué? ¿Tienen los partidos de oposición representación en la localidad? ¿Qué tan bien respaldados están?

**Economía:** ¿Están los grupos socioculturales asociados con determinados medios económicos de subsistencia? ¿Cómo “protegen” ellos tales medios económicos? ¿Qué tan importantes son en la localidad las empresas de propiedad pública? ¿Son las cabezas de estas empresas cuotas políticas? ¿Están determinados grupos excluidos de las empresas públicas? ¿Gozan ciertas empresas privadas de tratamiento preferencial por parte de las empresas del sector público? ¿Qué tan significativas son las pequeñas y medianas empresas? ¿Están obligadas a pagar sobornos? ¿Tienen que pagar impuestos extraoficiales a algún grupo armado? ¿Dan apoyo legal o informal a las fuerzas de seguridad del Estado?

### Recuadro 5 (continuación)

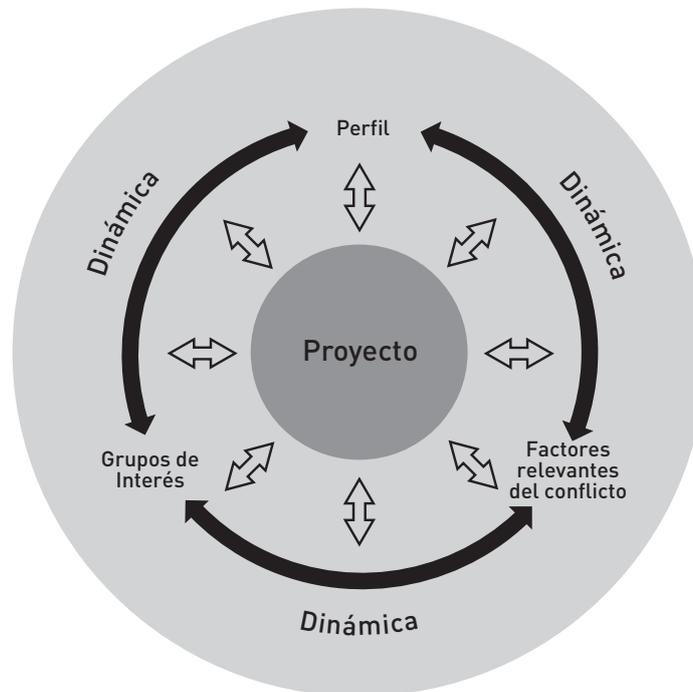
¿Cuáles son las empresas multinacionales del área y cómo son vistas en la localidad por los grupos armados, las fuerzas gubernamentales, los líderes políticos locales, la empresa local y la población en general? ¿Qué gremios están presentes en la localidad y cómo están organizados? ¿Qué tan poderosas o marginadas están las asociaciones empresariales y los gremios?

**Esfera sociocultural:** ¿Cuáles son las élites de la región? ¿Cuáles son los principales grupos con identidad sociocultural en la localidad? ¿Tienen ellos líderes identificables y respetados? ¿Cuáles son las relaciones entre ellos? ¿Qué tan importantes son los líderes tradicionales o religiosos en la movilización de apoyo o rechazo público local a una iniciativa? ¿Qué interés particular tienen estos grupos socioculturales locales en la política a nivel nacional? ¿Cuáles son las principales formas de obtener y compartir información en la localidad (periódicos locales, radio local, transmisión verbal), y han tenido que ver estos medios con tensiones crecientes? ¿Están las ONG o determinadas organizaciones de la sociedad civil con grupos legales o ilegales particulares? ¿Qué organizaciones de la sociedad civil gozan de amplio respaldo y son vistas como legítimas y representativas? ¿Influye de alguna manera la sociedad civil en las políticas y en la política local? ¿Cómo ha afectado el desplazamiento la demografía del área en los últimos 20 años? ¿Qué grupos están migrando y por qué (desplazamiento forzado, migración económica)? ¿Cómo están organizados los desplazados y desmovilizados y cuáles son sus intereses políticos y económicos primordiales?

**Seguridad:** ¿Quién provee seguridad? ¿Cómo son consideradas las fuerzas de seguridad del Estado? ¿Están ellas implicadas en abusos, extorsión o corrupción? ¿Cuál es la relación entre las fuerzas de seguridad locales y las nacionales? ¿Son los grupos armados ilegales actores políticos y económicos significativos? ¿Quién controla las actividades criminales? ¿Se encargan las autoridades de estos individuos, u operan ellos impunemente? ¿Hay presencia de tropas extranjeras? ¿Cómo la ve la población en general?

**Esfera nacional:** ¿Cuál es la relación entre las élites políticas locales y las nacionales? ¿Qué presencia y qué papel tienen los grupos de interés nacionales en la localidad (partidos políticos de oposición, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, etc.)? ¿Existen tensiones entre los grupos de interés nacionales y los locales? ¿Cómo se manifiestan?

Figura 3: Interacciones de doble vía entre el proyecto y el contexto



### 3.5 Identificación inicial del impacto

La parte final del paso 1 ayuda a hacer una evaluación preliminar de los probables impactos del proyecto sobre el entorno y viceversa con base en una lluvia de ideas interna de la compañía sobre los resultados del análisis hecho hasta el momento a nivel de proyecto.

En las etapas iniciales del proceso de exploración se mantiene un grado significativo de incertidumbre acerca de los parámetros específicos del proyecto –y ciertamente acerca de si realmente el proyecto se va a desarrollar. Pero al igual que en la etapa equivalente de la ERIC-M, con base en el análisis realizado hasta el momento y en la experiencia previa, pueden predecirse ciertos impactos en el área del proyecto.

A nivel de proyecto se producen impactos que pueden tener implicaciones de conflicto como resultado de decisiones en torno a los siguientes aspectos (muchos de los cuales están más detallados en los Diagramas guía y en la **Sección 4: Temas focales**):

- **Ubicación de la instalación de un proyecto.** Esta puede afectar sitios claves tales como pozos, bosques, u otros lugares de valor cultural; también puede conducir al reasentamiento de gente y a las consecuentes demandas de indemnización y compensaciones, etc.;
- **Impactos ambientales.** Estos van desde el uso y la polución de aguas fluviales o marítimas locales hasta derrames y emisiones tóxicas;

- **Reclutamiento de personal.** Los proyectos pueden generar inmigración de otras comunidades en busca de empleos; el reclutamiento puede favorecer a diferentes grupos, puesto que las compañías buscan las destrezas necesarias; los salarios cambiarán la distribución local de la riqueza y el poder;
- **Relaciones comunitarias.** La interacción con las comunidades puede influir en las percepciones que la gente tenga del proyecto; los proyectos de inversión social también alimentan las tensiones y la dinámica locales, y se convierten en una fuente de conflicto;
- **Relaciones con el gobierno local.** Las compañías pueden involucrarse en el comportamiento lucrativo de autoridades locales, exacerbando así las tendencias de un mal gobierno; inadvertidamente pueden minar la capacidad del Estado, como resultado de los programas de inversión social, al convertirse en el mayor proveedor de servicios para las comunidades;
- **Arreglos de seguridad.** La conducta de las fuerzas de seguridad influirá en las percepciones que la gente tenga de la compañía y, en ciertas circunstancias, en la situación de conflicto o de derechos humanos de la localidad.

Para entrar en la identificación inicial de impactos, primero hay que consignar en un informe preliminar de 20 a 30 páginas los resultados de la investigación sobre el perfil, los factores relacionados con el conflicto y grupos de interés, incluyendo un listado de escenarios (el mejor, el más probable y el peor escenario para el futuro de la localidad con respecto al conflicto). El informe preliminar servirá entonces de base para la discusión interna con el personal de la compañía, a fin de desarrollar ideas sobre diferentes asuntos y grupos de interés que probablemente van a recibir algún impacto por las diferentes dimensiones del proyecto. Es crucial que personal representativo de toda la compañía participe en este proceso, dada la probabilidad de que toda una gama de actividades empresariales tengan impacto. Debe haber geólogos, gerentes de riesgo político y seguridad, y personal de los departamentos de relaciones exteriores, compras, recursos humanos y administración. La lluvia de ideas con estos grupos de interés internos es un paso crucial para la institucionalización de un enfoque sensible al conflicto, mediante la sensibilización del personal con respecto a los impactos de sus áreas individuales de responsabilidad. Resulta conveniente desarrollar los mecanismos y procedimientos de comunicación requeridos para implementar y controlar la ERIC-P –y la PESC en general– a medida que se vaya entrando en etapas más profundas. Estas discusiones internas ayudan también a identificar cualquier rediseño que sea necesario en el proyecto, al sacar a la luz factores de verdadero riesgo.

La ERIC-P acompaña el ciclo de vida completo de un proyecto, cambiando y atando nuevos cabos a medida que avanza el diseño del proyecto y que se profundizan las relaciones. Así, es posible que la comprensión de los impactos se desarrolle al mismo tiempo que el proyecto mismo. Separar las etapas del proyecto en componentes (p.e. estudios geológicos, exploración y perforación, producción, cierre), y repetir y profundizar en concordancia el proceso de análisis y de identificación de impactos, eleva la probabilidad de asegurar que todos los impactos y todos los grupos impactados sean identificados a tiempo para diseñar las estrategias apropiadas de consulta y mitigación en cada etapa de desarrollo del proyecto. Eventos particulares tanto internos (nuevos desarrollos del proyecto) como externos (cambios en el panorama político) deben propiciar actualizaciones adicionales.

Los resultados de las discusiones internas deben agregarse al informe de análisis de conflicto, el cual se convierte en una herramienta que se actualiza regularmente durante el ciclo de vida del proyecto, incluyendo los resultados de la investigación participativa más profunda con los grupos de interés sobre contexto e impacto (ver paso 2).

#### 4. Paso 2: Análisis e identificación de impacto participativo

Aunque es un componente importante del paso 1, hasta ahora el compromiso con los grupos de interés ha sido relativamente limitado. Sin embargo, teniendo ya una mejor comprensión del contexto y de los parámetros del proyecto, se debe pasar a un diálogo más sistemático con aquellos grupos inicialmente identificados como susceptibles a impactos directos.

##### 4.1 Proceso

Embarcarse en los tipos de procesos participativos contemplados por la ERIC-P es un paso enorme en términos de nivel de participación comunitaria y hay que abordarlo cautelosamente. Contratar un equipo de facilitadores independientes es una parte esencial del proceso –el cual debe consistir en un programa continuo de sesiones participativas que se extienda a un amplio rango de representantes de diferentes grupos de interés, a veces en conjunto o en pequeños grupos. El propósito es entender mejor el contexto consiguiendo que diferentes partes de la sociedad local expresen sus perspectivas, y también entiendan mejor los probables impactos del proyecto, una vez más, desde el punto de vista de diferentes partes de la sociedad.

Las siguientes cuatro preguntas claves deben guiar el diseño del proceso (ver también **Tema focal 1: Grupos de interés**):

##### 4.1.1 ¿A quién es necesario involucrar?

Es necesario entender la expresión “grupo de interés” de la manera más amplia posible. Hasta ahora los principales criterios para la identificación y el compromiso con estas personas, tanto en la ERIC-M como en el análisis a nivel del proyecto, han sido su experticia y/o importancia como representantes de perspectivas o grupos específicos de electores (ver atrás Recuadro 5). Pero a medida que se desarrolla el proyecto, conviene distinguir entre diversas categorías de grupos de interés con base en los impactos, dado que la compañía tendrá que desarrollar diferentes tipos de relación con cada uno.<sup>4</sup>

**Primarios.** Aquellos cuya vida y medios de subsistencia cambiarán directamente con el desarrollo del proyecto, constituyen los grupos de interés primarios. Las EIAS generalmente recogen la gran mayoría de estos grupos, dado que seguramente serán los impactados en términos de reubicación y reasentamiento, necesidades de transporte e infraestructura, destrucción de tierras en explotación agrícola, polución, llegada de fuerza laboral externa, etc. Un valor agregado importante de la ERIC-P en este aspecto es que el procedimiento estándar de EIAS consiste en identificar tales grupos con base en su distancia geográfica del proyecto, corredores de transporte (p.e. oleoductos, carreteras) o despliegues de campamentos y dispositivos de seguridad para la construcción. Este análisis rara vez es suficiente, debido a que es estático y no tiene en cuenta el entorno socio-político. Además, las EIAS tienden llevarse a cabo en un determinado momento, muy al principio de la historia del proyecto. De ese modo, es posible que omitan a quienes posteriormente resulten

4. La categorización de primario, secundario e indirecto se repite para la identificación de impactos (ver más adelante), y fue adaptada de la herramienta de Shell International Exploration & Production B.V.: Pautas para la Evaluación de Impacto – Módulo de Evaluación de Impacto Social (2003).

impactados por desarrollos importantes. El análisis de la ERIC-P permitirá una identificación más matizada e iterativa de los grupos primarios.

**Secundarios.** Aquellos impactados por cambios en las condiciones de los grupos de interés primarios, son los grupos secundarios. Entre los más obvios están las comunidades en las cuales –o cerca de las cuales– tiene lugar el reasentamiento de los grupos primarios. No obstante, los impactos sobre grupos de interés secundarios pueden ser muy variados, diferentes y complejos (p.e. la obstaculización a una comunidad pesquera puede tener implicaciones para comerciantes en mercados de otros lugares).

**Indirectos.** Los que reciben impacto de cambios producidos en el contexto general político, socioeconómico y de seguridad son grupos de interés indirectos. Por ejemplo, es posible que la corrupción se incremente a nivel local, involucrando o impactando a ciertos grupos de interés; la presencia de más fuerzas de seguridad puede precipitar medidas drásticas contra la oposición al gobierno nacional o mayores niveles de abusos en derechos humanos. La ERIC-M está diseñada para prever estos impactos a nivel nacional, pero es necesario incluir y, si es posible, atender a los impactos correspondientes de esta naturaleza a nivel regional o del proyecto, en el proceso de la ERIC-P.

Si bien en esta categorización hay una priorización inherente, tanto desde la perspectiva de respuesta al conflicto como desde la de buenas relaciones comunitarias, es importante entender el espectro completo de los grupos impactados. Esto sólo puede hacerse basando la identificación de estos grupos en los impactos previstos, y no en la geografía.

Desde la perspectiva de una compañía puede considerarse problemático comprometerse en procesos participativos extensivos, diseñados para llegar a todos los niveles de grupos de interés impactados y en forma continua a todo lo largo de la historia del proyecto. Las demandas presupuestales y de tiempo se traducen en que las compañías sienten que no tienen mucha libertad de acción para iniciar consultas prolongadas. Sin embargo, son considerables los beneficios de incluir a los grupos de interés en el desarrollo de un análisis común de su situación, desde el momento más temprano posible, identificando los impactos potenciales y generando ideas para estrategias de mitigación. En términos de oportunidad, el proceso debe empezar de lleno como segundo paso de la ERIC-P, pero también debe continuar desarrollándose a todo lo largo del ciclo de vida del proyecto.

#### 4.1.2 ¿Cuál será el impacto del proceso de involucramiento?

La primera prioridad es la seguridad. ¿Pondrá en riesgo a alguien dicha participación? Hay varias formas en las que esto puede suceder:

- En ciertos contextos, se ha sabido de informantes infiltrados en reuniones comunitarias, cosa que pone en riesgo de represalia a aquellos que hablan;
- El airear en público agravios o problemas –y ciertamente también apoyo– puede suscitar acusaciones de estar poniendo en peligro el proyecto o colaborando con la compañía, acusaciones que a su vez pueden precipitar represalias y ostracismo;
- También puede haber riesgos reales de seguridad asociados con el compromiso con grupos armados o con gente asociada a ellos.

Incluso en casos menos extremos, los gobiernos o autoridades locales pueden oponer resistencia a que las compañías se comprometan en un diálogo con determinados grupos de interés. Esto puede plantear un dilema político y legal, pero a menudo puede manejarse mediante el cabildeo ante el gobierno o mediante el uso estratégico de terceros. Es importante recordar que tomar el camino de no comprometerse con ciertos grupos claves –incluidos los más “difíciles”– de por sí puede crear riesgos que van desde la generación de resentimiento hasta convertir a la compañía en un blanco para el sabotaje y el secuestro (ver Tema focal 1: Grupos de interés; Tema focal 4: Pueblos indígenas; y Tema focal 6: Grupos armados ilegales). La inhabilidad para comprometerse en las consultas apropiadas, cualquiera que sea la razón, debe disparar una revisión acerca de si se procede o no y, en caso afirmativo, de cómo proceder (ver Recuadro 11).

El proceso de interacción puede afectar las estructuras de poder. Interactuar a través de estructuras representativas existentes puede servir para consolidar un estatus quo injusto. El empleo de intermediarios o líderes comunitarios como lazo entre las compañías y las comunidades es una práctica común, aunque puede generar competencia. No todas las culturas acogen los procesos participativos y, cuando lo hacen, es posible que excluyan a determinados subgrupos –por ejemplo, mujeres o etnias. Tales casos exigen un enfoque creativo de parte de la compañía, que logre los mismos objetivos pero utilizando un proceso diferente. Es necesario que las alternativas respondan al hecho de que minar las estructuras tradicionales, por ejemplo, ignorando la dinámica de castas de una comunidad en el proceso de consulta, puede ser igualmente nocivo, si no más.

Es posible que existan tensiones anteriores a la llegada de la compañía que dificulten los tipos de encuentros previstos por la ERIC-P. Asimismo, el prospecto del proyecto puede despertar divisiones latentes que sólo se hacen evidentes durante el proceso de consulta. Por supuesto, también puede ocurrir lo contrario: el prospecto del proyecto puede introducir mayor interés común que el que fuera evidente antes. Mientras más pronto se identifiquen esas tensiones y se tomen medidas para enfrentarlas, menos probabilidades habrá de que se expandan.

Finalmente, pero de interés clave para la compañía, es más probable que estos tipos de discusión intensiva generen expectativas futuras entre los diferentes grupos de interés y, hasta cierto punto, se conviertan en un foro para la expresión de agravios, necesidades y aspiraciones. La mejor manera de manejar sensiblemente esta dinámica es mediante una absoluta transparencia desde el principio, con respecto al verdadero propósito de las reuniones así como a las metas a largo plazo, las intenciones y la trayectoria probable del proyecto mismo.

Existen desafíos inmensamente difíciles para los cuales no hay respuesta fácil. Los temores de la compañía en el sentido de que las comunidades usen la consulta para ventilar demandas y agravios no es razón sólida para no entablar relaciones. La realidad es que la inversión de una compañía es parte del contexto local desde el momento en que el primer geólogo pone un pie en el área. Reconocer esto cabalmente y seguir los pasos ofrecidos a través de la ERIC-P hacia la comprensión de lo que ello significa, de tal manera que se minimice el daño y se promuevan los impactos positivos, es esencial para ganarse la “licencia social para operar”, y es un aspecto fundamental del enfoque PESC. Como

mínimo, entender las complejidades permite al menos tomar decisiones bien informadas.

#### 4.1.3 ¿Qué tanta preparación se requiere?

Es necesario que los procesos de consulta de esta naturaleza reconozcan y enfrenten los probables desequilibrios de poder y capacidad entre la compañía y los grupos de interés. Hasta donde sea posible, el objetivo es discutir sobre bases iguales, es decir no negociar desde una posición de fortaleza.

Los vacíos de información y recursos que seguramente existen entre los grupos de interés, pueden inhibir la capacidad de los mismos para hacer un análisis bien informado del contexto y de los consecuentes impactos proyecto-contexto. Estos vacíos pueden incluir información sobre la compañía y sobre el proyecto propuesto, e incluso destrezas de negociación. Esto enfatiza la necesidad de una estrategia efectiva para compartir información desde la etapa más temprana posible. Hasta donde sea factible, a los grupos de interés se les debe informar acerca de las etapas constitutivas del proyecto –estudios geológicos, exploración, construcción, producción, cierre, etc.–; requerimientos contingentes –tierra, infraestructura, fuerza laboral, etc.–; y procesos de acompañamiento –reasantamiento, construcción de vías, reclutamiento, etc.–. También pueden necesitarse otros mecanismos. Terceras partes independientes (p.e. ONG) pueden dar apoyo y consejo verdaderamente útiles a las comunidades. Otra iniciativa valiosa es ofrecer entrenamiento en destrezas de negociación y facilitación para representantes comunitarios –muy probablemente financiado por una organización internacional. Los diálogos deben tener lugar en momentos y lugares que sean convenientes para los involucrados. Esto no solamente significa escoger recintos adecuados (las instalaciones de la compañía pueden no ser apropiadas), sino también programar las reuniones en torno a las actividades cotidianas de la gente. Quienes llevan una vida de subsistencia no necesariamente pueden darse el lujo de sacar tiempo durante el día para reunirse con representantes de la compañía.

Todas estas consideraciones deben contemplarse con suficiente anticipación, como factores en la planeación de la compañía, para que puedan realizarse los objetivos del proceso de consulta.

#### Recuadro 6: Diálogos tripartitos en la Región Amazónica

En el año 2000 se inició en las regiones amazónicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela una serie de diálogos tripartitos sobre el sector de hidrocarburos, que duró dos años y medio. Su propósito era mejorar los canales de comunicación entre gobierno, compañías petroleras y comunidades indígenas, ya que históricamente sólo había habido interacción entre ellos como reacción a los desacuerdos. Los participantes fueron seleccionados con base en un interés expreso por promover el entendimiento mutuo entre los sectores, utilizando una definición estrecha de grupo de interés para centrarse en quienes se juzgó que tenían un interés “real”. El punto de partida de los diálogos no era cuestionar si el desarrollo petrolero debía producirse o no, sino más bien bajo qué condiciones, con qué restricciones y con qué responsabilidades. Los diálogos no se refirieron a ningún proyecto de desarrollo específico.

### Recuadro 6 (continuación)

Una serie de reglas básicas que apuntalaron los diálogos estimuló el intercambio libre y franco de ideas. Dichas reglas fueron:

- Confidencialidad de los nombres de los participantes y de la autoría del contenido;
- Discusiones y análisis abiertos y sin animadversiones para buscar entendimiento mutuo;
- Igualdad de los participantes al tratar los asuntos de interés –reconociendo las asimetrías de poder en la realidad externa;
- Los diálogos no son una negociación;
- Papel de un tercero estrictamente como facilitador.

El proceso pasó por varias etapas:

- **Reuniones iniciales** en cada país, con dos o tres representantes de cada sector, para diseñar el proceso. Se acordó un ciclo de tres talleres por país, con espacio para la adaptación administrativa del proceso.
- **Taller 1.** Establecimiento del escenario, reuniendo de 25 a 40 participantes del Estado, compañías nacionales e internacionales, y organizaciones indígenas, y realizando talleres participativos, dramatizaciones, dinámicas para “cortar el hielo” y discusiones informales. El objetivo de las dinámicas de juego era promover la identificación mutua para enmarcar los diálogos en una relación entre individuos más que entre sectores. A cada sector se le pidió identificar “temas candentes”, aunque estos no fueran discutidos en detalle. Los participantes articularon dos preguntas claves para las cuales habrían de preparar “orientaciones” para la segunda ronda de talleres; estas fueron:  
¿Qué quieren saber ustedes de los otros sectores?  
¿Qué quieren ustedes que los otros sectores sepan de ustedes?
- **Taller 2.** Conocimiento mutuo usando presentaciones basadas en las “orientaciones”. Este mutuo intercambio de información fue de un amplio rango, incluidas visiones del desarrollo a largo plazo, experiencias de otras industrias extractivas, detalles sobre la industria petrolera –contratos, relaciones con gobiernos y entre compañías, política nacional– y perspectivas sobre “terceros”. Se practicaron algunas técnicas de dramatización sobre la consulta previa, y se adelantaron un poco los “temas candentes”.
- **Taller 3.** Las relaciones constructivas suministraron entrenamiento sobre metodologías de diálogo, de tal manera que los participantes pudieran ser mejores participantes y también convocar ellos mismos a diálogos.
- **Luego se convocó a diálogos regionales** tripartitos con participantes seleccionados de cinco países y tres sectores. Primero se llevaron a cabo discusiones dentro de cada sector, de manera que pudieran proponer lo que podía hacerse como sector. Se volvió a convocar a los participantes por país, para planear lo que podían hacer. De cada país emanaron diferentes propuestas.
- **A unos pocos participantes se les dio entrenamiento especializado** sobre diálogos participativos, para prepararlos como facilitadores futuros.

### Recuadro 6 (continuación)

Del proceso quedaron las siguientes lecciones claves:

- La expansión del conflicto empeora con la falta de información, y sin embargo los sectores tienden a no hablar entre ellos. Por fuera de una situación de conflicto, mientras más sepa un sector acerca del otro, más capacitado estará para manejar una situación de conflicto cuando ésta se presente.
- Muchos conflictos surgen donde el Estado es débil; los Estados fuertes pueden reducir drásticamente el conflicto entre comunidades indígenas y compañías petroleras. El fortalecimiento institucional, por ejemplo mediante la cooperación con el Estado en la prestación de servicios de salud, ayudará a crear un ambiente más pacífico. La creación de estructuras paralelas o la provisión directa de fondos para equipos de salud, no ayuda a lograr esto.
- En la capacidad institucional hay una falta significativa de facilitadores responsables que sean considerados tanto imparciales como capaces. Actuar como facilitador en contextos de países diferentes del suyo propio puede ayudar.
- Los sectores no son homogéneos; dentro de cada uno hay una enorme diversidad. Procesos tales como el diálogo tripartito son más efectivos cuando son continuos.

Es posible que este tipo de ejercicios no solucione de manera inmediata, puntual o permanente todos los problemas en las relaciones entre la empresa y el gobierno, o entre la empresa y las comunidades locales.

**Las organizaciones asociadas que facilitaron el proceso fueron la Fundación Futuro Latinoamericano, Carl Duisberg Gesellschaft y el Programa sobre sanciones no violentas y supervivencia cultural de la Universidad de Harvard.**

La Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) –[www.ffla.net](http://www.ffla.net)– es una organización privada sin ánimo de lucro comprometida en fomentar el cambio hacia el desarrollo sostenible en América Latina. Como estrategias principales, la FFLA utiliza diálogos sobre política pública y metodologías de resolución de conflictos basados en el consenso. Los resultados –basados en el consenso– que genera la metodología de la FFLA, típicamente gozan del respaldo de todo un rango de grupos de interés, lo cual incrementa las probabilidades de implementación satisfactoria. La FFLA se centra en 5 áreas claves: energía y desarrollo sostenible; comercio y desarrollo sostenible; manejo forestal sostenible; gobierno local, y manejo de agua potable.

#### 4.1.4 ¿Y qué pasa si las cosas salen mal?

Dadas las complejidades del desarrollo de proyectos y su interacción con las sociedades anfitrionas, es inevitable que surjan problemas en las relaciones con los grupos de interés. Estos pueden manifestarse en un rechazo a reunirse y hablar, o en el bloqueo de vías, o en campañas contra la compañía. En tales circunstancias el personal de la compañía fácilmente puede adoptar una actitud defensiva o de lucha, marcando a quienes la critican como opositores ideológicos de la inversión o como gente que actúa bajo la influencia de “actores externos”. Aunque pueda haber algo de cierto en esto, esa actitud puede llevar a menospreciar ofensas genuinas y, en últimas, puede ser autodestructivo. Permitir que un problema se agrave no ayuda a la compañía a arreglar relaciones críticas.

A menudo surgen disputas sobre aspectos ambientales o técnicos específicos. En tales casos, es posible que lo único que se requiera sea comisionar a un tercero para una investigación

independiente, conjuntamente con el acuerdo previo de atenerse a los resultados de esa investigación. En otros casos el mejor mecanismo probablemente sea el diálogo dirigido, apuntalado con pautas y principios claros, e iniciado lo antes posible. Las pautas incluyen:

- Uso de un tercero como facilitador, acordado e invitado por todas las partes;
- Reconocimiento de la legitimidad de otras partes y de sus preocupaciones;
- Establecimiento de reglas básicas para el proceso de diálogo (ver Recuadro 9);
- Acuerdo de una agenda abierta;
- Tiempo para sacar adelante el proceso;
- Admisión de errores pasados.

### **Recuadro 7: Códigos de conducta para el diálogo**

La exploración de tres pozos en la región amazónica del Ecuador tuvo como resultado el rompimiento de las relaciones entre una compañía petrolera y los pueblos nativos cuyo territorio se iba a ver afectado. La disputa se centró en los acuerdos de compensación negociados con otras comunidades afectadas.

En Junio de 1999 la compañía y todas las partes invitaron a un tercero, la FFLA, para iniciar un proceso de diálogo facilitado dividido en 2 etapas:

1. Negociación de un código de conducta para el diálogo.
2. Diálogos sobre las condiciones y compensaciones para las actividades de exploración de la compañía en territorios indígenas.

La comunidad indígena se negó a negociar con la compañía mientras no se hubiera acordado un código de conducta. En la primera etapa no hubo discusión sobre condiciones ni compensación. Las negociaciones sirvieron, en cambio, para sacar a la superficie muchas materias de conflicto que fueron tratadas luego a través del proceso de elaboración del código de conducta, resolviendo de esa manera muchas tensiones antes de entrar en el diálogo propiamente dicho. En otras palabras, problemas generales en la relación se desvincularon de las preocupaciones específicas que dispararon la disputa.

El papel de los facilitadores fue:

- Crear confianza en el proceso de diálogo;
- Establecer buenas comunicaciones entre las partes;
- Estructurar discusiones tales que pudieran mostrar expresiones claras de disposición a negociar intereses articulados y fomentar conversaciones constructivas.

Se necesitaron aproximadamente cinco meses para elaborar el código de conducta, en el que se establecieron los principios, procedimientos, requerimientos, responsabilidades y obligaciones que habrían de regir el diálogo. Además el código estableció la presencia del Estado como tercero en las negociaciones. Se requirieron otros tres meses para producir un acuerdo sobre compensaciones.

El código completo puede hallarse en: [isis.hampshire.edu/amazon/oil/code\\_eng.html](http://isis.hampshire.edu/amazon/oil/code_eng.html)

## 4.2 Estructuración de las consultas participativas

Cuando el marco básico de gobierno, económico, sociocultural y de seguridad es útil para organizar la información recogida en la investigación de escritorio y las consultas dirigidas, es probable que resulte necesario un enfoque más abierto para guiar el análisis y la identificación de impacto participativo. El paso 2 se refiere al desarrollo de una mayor comprensión de las comunidades mismas, de su forma de vida y de los desafíos y dificultades que enfrentan. También incluye que la compañía asuma una participación más activa con los grupos de interés afectados, convirtiéndose de ese modo en un participante en el proceso.

### 4.2.1 Análisis

La literatura sobre procesos participativos es extensa (ver Referencias). Las herramientas y metodologías para las diferentes fases del proceso de consulta, y de acuerdo con el resultado deseado, son diferentes. El anexo 1 de la ERIC-P incluye una selección que puede resultar particularmente útil desde la perspectiva del análisis de conflictos o de tensiones sociales. Sin embargo dichas herramientas son sólo tan útiles como lo permitan las destrezas de quienes las utilicen. Esto enfatiza la importancia de contar con facilitadores expertos.

No se sugiere en modo alguno que el análisis generado a través de estos diálogos deba considerarse “definitivo”. Las percepciones y la comprensión varían de un grupo a otro y, ciertamente, de un individuo a otro, y cada proceso consultivo lleva al primer plano una diversidad de perspectivas. Es claro que mientras mayor sea el grado de convergencia en torno a asuntos particulares, más puede confiar el equipo del proyecto en el análisis. Cuando se presentan desacuerdos significativos, debe tomarse nota de los mismos dado que las percepciones son potencialmente tan importantes como cualquier “realidad” objetiva. Los resultados de este proceso pueden usarse para informar el análisis básico emprendido en la etapa anterior, basada en la síntesis de resultados del equipo de la ERIC-P.

### Recuadro 8: Proceso de análisis compartido

En 2001, una compañía que opera en Indonesia inició un proceso de Apreciación Rural Participativa (ARP) entre varias comunidades afectadas cercanas a su mina de cobre. Se trajo a una ONG para el desarrollo, como tercer facilitador, la cual identificó a los líderes formales e informales y a miembros de la comunidad para que encabezaran el proceso. Durante tres días éstos fueron entrenados (al tiempo con varios funcionarios de la compañía) en la realización de ARP. Después del entrenamiento, los campesinos retornaron a sus comunidades y llevaron a cabo las ARP apoyados por la ONG. Se desarrolló un análisis compartido sobre:

- Qué recursos tiene la comunidad;
- Qué quiere desarrollar la comunidad;
- Obstáculos internos;
- Necesidades.

El proceso culminó con una plenaria en la que se juntaron todos los resultados para su discusión, con la participación del gobierno local y de la compañía.

#### 4.2.2 Identificación de impactos

Una exploración apropiada de los impactos solamente es posible mediante discusiones con los propios grupos de interés. Este proceso está inevitablemente atado al análisis participativo, pero debe cimentarse sobre una verdadera comprensión del entorno político, social y económico.

El elemento participativo es importante no solamente porque es necesario embarcar a los afectados por el proyecto en la comprensión y definición de la forma en que el proyecto los impacta, sino también porque su conocimiento va a ser clave para identificar a otros grupos a los que será necesario consultar posteriormente. Es evidente que esta clase de proceso exige que los grupos de interés estén suficientemente informados acerca del proyecto, según se detalló anteriormente.

**Figura 4: Proceso iterativo de identificación de impactos**



El proceso se asemeja al marco circular general de la ERIC-P (ver figura 1). La evaluación inicial de impactos conducirá a una identificación de grupos probablemente impactados. Trabajar con esos grupos permitirá una mejor comprensión de la naturaleza de los impactos y sacará a flote otros impactos que, a su vez, llevarán a entablar relaciones con otros grupos de interés.

El ciclo de consulta sobre el análisis de contexto y la identificación de impactos debe implementarse de acuerdo con los avances en el desarrollo del proyecto y con la mayor claridad acerca de los parámetros del proyecto, respondiendo a cambios externos en el contexto tanto a nivel nacional como del proyecto.

En principio, el centro de atención de las consultas –y ciertamente la identidad de los grupos de interés impactados– reflejará lo que se conoce acerca del proyecto en el momento. Esto ayudará a minimizar el surgimiento de expectativas injustificadas sobre un proyecto que es posible que nunca se lleve a cabo, y asegurará que la compañía no se

descubra comprometiéndose a fondo antes de que haya más certeza de su presencia en el largo plazo. En la práctica, es difícil mantener un equilibrio entre mirar al futuro para prever y planear apropiadamente, por una parte, y no adelantar demasiado el compromiso con asuntos y grupos mientras haya incertidumbre. El enfoque por el que opte la compañía debe estar determinado por el contexto específico.

Transferir en cierto grado la toma de decisiones a los grupos de interés es crucial para el éxito del proceso. Esto no se refiere simplemente a evaluar la naturaleza de los impactos, sino también a explorar opciones de rediseño del proyecto, siempre que los grupos de interés sientan que hay argumentos suficientemente fuertes para hacerlo (ver Recuadro 9). Esto no hace imposible la perspectiva de la compañía. En un proceso de análisis y negociación con otros grupos de interés, la compañía debe reconocer y comunicar su papel como un grupo de interés igual a los otros y no como un ente que toma las decisiones y ante quien haya que hacer cabildeo y ejercer presión. El resultado de esto es un mejor proceso y el mejoramiento de las oportunidades de lograr un consenso y sentido de pertenencia compartida.

#### Recuadro 9: Toma de decisiones

En un proyecto de extracción de zinc en Sudáfrica, una compañía llevó a cabo un proceso extensivo de interacción con los grupos de interés que llevó a una toma de decisiones informada y consultiva sobre los componentes del proyecto. La consulta empezó en el curso de estudios de factibilidad que incluyeron reuniones y compromisos directos con más de 300 partes interesadas y afectadas, días de apertura al público y visitas al sitio de explotación a lo largo de dos años, y un proceso de diálogo con ambientalistas y otros grupos de interés. El proceso de diálogo con los ambientalistas fue presidido y coordinado por el World Wildlife Fund para la Vida Silvestre y generó buenas relaciones de trabajo con muchas de las partes. Una de las decisiones a las que se llegó a través del diálogo fue reubicar el dique de residuos para minimizar el impacto sobre plantas raras de ese hábitat.

Hay tres tipos generales de impacto que reflejan y están estrechamente ligados a la categorización de los grupos de interés impactados:

- **Primario.** Lo que sucede como resultado directo de un aspecto del proyecto planeado. Esto incluye empleo generado por construcción, ríos afectados por polución, falta de medios de subsistencia tradicionales por reasentamiento, etc.
- **Secundario.** Impactos sorpresivos resultantes de lo anterior: por ejemplo, tensiones que surgen entre las comunidades reubicadas y las anfitrionas, creación de nuevas industrias para servir al proyecto y caída de otras existentes. Los impactos secundarios también pueden tener efectos sucesivos (ver Recuadro 10).
- **Indirecto.** Impactos sobre el sistema político o socioeconómico general. Estos incluyen incremento en las tasas de detención, mayores niveles de corrupción y restricciones a la libertad de prensa. También pueden llevar a mejor prestación de servicios sociales, menores impuestos, etc.

### Recuadro 10: Cadenas causales

Los impactos primarios pueden disparar otros cambios o provocar reacciones. Las cadenas causales especulan sobre una cadena potencial de eventos que puede producirse a partir de un evento específico que la detona. En situaciones de conflicto o tensión, a menudo las reacciones se expanden, envolviendo a otros actores y otros asuntos en complejas interacciones. Igual que con otra herramienta frecuentemente empleada (la construcción de escenario), las cadenas causales describen un futuro hipotético.

Por ejemplo, un accidente en el sitio del proyecto causa el deslizamiento de residuos a un río, cosa que mata a los peces. Los pescadores reaccionan protestando en la mina. La compañía incrementa su seguridad, incluyendo la contratación de una firma de vigilancia privada. La firma contratada utiliza la fuerza para poner fin a las protestas y varios de los manifestantes resultan heridos. Una organización de defensoría internacional se entera del incidente y lo publica en la Internet. Los pescadores inician una acción legal contra la compañía. Los manifestantes heridos demandan por indemnización.

Esta situación hipotética muestra cómo un hecho o impacto puede precipitar una serie de acciones y reacciones que se expande e involucra a otras partes. De un evento o de sus reacciones pueden surgir múltiples reacciones diferentes.

Para entender los impactos es importante prever un rango de eventos sorpresivos potenciales a fin de evitar que los hechos se salgan de control. Evidentemente, por cada impacto es posible desarrollar cualquier cantidad de cadenas causales, de tal manera que se necesita cierto grado de priorización. El proceso participativo ofrece asistencia en la identificación de los posibles impactos más críticos.

Ilustrar en esta forma las relaciones entre impactos y grupos impactados enfatiza que son los propios impactos los que constituyen los principales criterios para identificar a los grupos de interés. Las compañías deben tener presente la distinción entre impactos resultantes del proyecto mismo (primarios y secundarios) e impactos que se relacionan más con los efectos generales de la extracción de recursos naturales en un contexto socio-político dado (indirectos).

El proceso de identificación de impactos debe usarse como base para informar la comprensión de la compañía de los impactos probables sobre ella misma. El equipo del proyecto, junto con los departamentos relevantes, deben refinar este entendimiento de la situación. Estos impactos irán desde los costos financieros asociados con reasentamientos e indemnizaciones, hasta los riesgos potenciales de que lleguen a asociarla estrechamente con un régimen cada vez más represivo.

Además de la elaboración de cadenas causales, hay varias otras herramientas disponibles para lograr una comprensión de los impactos:

- **Planeación de escenarios.** Lleve a cabo una lluvia de ideas sobre el mejor, el más probable y el peor de los escenarios posibles, considerando los impactos anticipados en el análisis a nivel de proyecto. La planeación de escenarios es más valiosa para la

exploración de impactos de contexto (indirectos), pero también puede usarse para impactos propios del proyecto (primarios y secundarios);

- **Correlación de impactos** con grupos de interés. Evalúe los impactos acumulados a través del espectro de grupos de interés. Esto ayuda a entender si un grupo se beneficia o sufre desproporcionadamente a causa del proyecto.
- **Equipos de trabajo especializado.** Dada la naturaleza técnica de ciertos impactos de los proyectos, puede que no sea práctico explorarlos en grandes talleres. Un mecanismo más apropiado es crear un equipo de expertos técnicos y representantes de los grupos de interés para que trabajen sobre el tema.

El proceso de análisis participativo puede sacar a flote algunos probables impactos críticos que hagan que la compañía reconsidere su inversión, incluso en esta etapa:

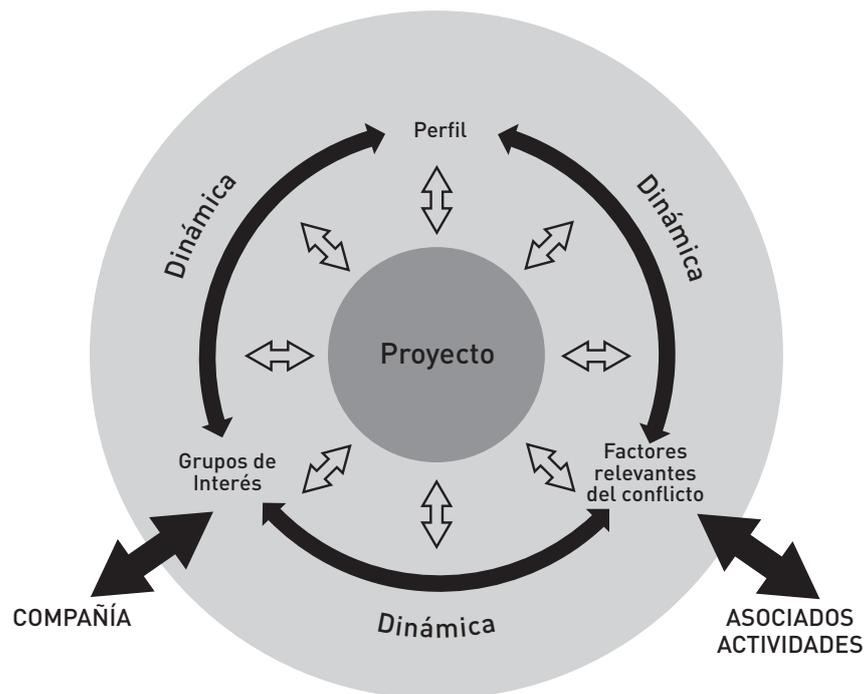
#### Recuadro 11: Posibles “motivos para desistir”, a nivel de proyecto

Las compañías no siempre pueden operar de manera que responda positivamente al conflicto; en algunas circunstancias inevitablemente contribuyen a la inseguridad y la violencia a nivel local, regional o nacional. En la HEP se discutieron los “motivos para desistir”, a nivel macro. A nivel de proyecto, los motivos potenciales para desistir deben emerger en el proceso de análisis a nivel de proyecto. Sin embargo, es posible señalar tres factores que usualmente alertan a la compañía sobre una situación imposible desde la perspectiva de la sensibilidad al conflicto:

- Si no es posible crear un espacio seguro para el análisis compartido, esto llevaría a vetar el proyecto. Una compañía no puede ser sensible al conflicto si no puede interactuar en modo alguno debido a las restricciones impuestas por un régimen represivo.
- Si se hace evidente que el personal de la empresa o el proyecto serán sujeto de extorsiones por grupos armados ilegales o fuerzas de seguridad pública, esto llevaría a vetar el proyecto, a menos que la compañía se sienta confiada en su capacidad para superar esas demandas a través de medios alternativos tales como el desarrollo de relaciones con todas las comunidades locales, de tal manera que logre un *cordón de seguridad* en torno a las operaciones. Los pagos por seguridad a grupos armados inevitablemente prolongan y expanden la violencia.
- Si resulta evidente que la compañía no puede operar en el área de acuerdo con el derecho internacional y con sus propios principios empresariales, esto llevaría a vetar el proyecto.

### 5. Paso 3: Diseño e implementación participativos de estrategias de mitigación

Figura 5



En los pasos anteriores se habrán identificado asuntos cruciales existentes desde antes de la llegada de la compañía (p.e. problemas sistémicos dentro de la sociedad local, tensión abierta o latente entre las comunidades) y se habrán evaluado los probables impactos que el desarrollo del proyecto va a tener sobre los grupos de interés y sobre el propio contexto político y socioeconómico general. El siguiente paso es diseñar estrategias de manejo y mitigación para atender tanto a los factores del conflicto como a los probables impactos del proyecto en todas las áreas de la empresa.

#### 5.1 Enfoque

Un error común es asumir que con la oferta de puestos de trabajo y el pago de impuestos la compañía está llenando sus responsabilidades para con la sociedad en la que está operando, y que cualquier contribución adicional en términos de inversión social es en sí misma “buena”. Ninguna de las dos cosas es cierta. Las fallas institucionales y del gobierno en muchos países subdesarrollados significan que los ingresos fiscales no se usan para beneficio del pueblo como un todo. Al mismo tiempo, la falta de comprensión y atención a las necesidades reales a través de proyectos sociales ha tenido como resultado muchas intervenciones equivocadas cuyo efecto, en el mejor de los casos, es insignificante y, en el peor, disociador. La experiencia de la década pasada, tanto en proyectos de la industria extractiva como en el sector de desarrollo y humanitario, sugiere que el propio desarrollo puede crear conflicto a nivel de una comunidad (por ejemplo, en torno al acceso a los “beneficios”) o a nivel nacional (permitiendo que el gobierno ignore sus responsabilidades para con el pueblo).

Las estrategias de mitigación de la compañía tienen que cumplir entonces varias cosas:

- Atender a todos los aspectos de impacto de la empresa;
- Atender necesidades reales a nivel local;
- Ser sostenibles;
- Evitar crear una cultura de dependencia simplemente proveyendo servicios;
- Tener en cuenta y enfrentar las cuestiones estructurales más amplias que causan o hacen posible el conflicto y el subdesarrollo dentro de una sociedad.

Estas estrategias también tienen que desarrollarse en el contexto de enormes expectativas, tanto de los que viven en la región donde está localizado el recurso, como del país en general. La ERIC-P hace énfasis en la necesidad de enfrentar estas expectativas desde la etapa más temprana posible, a través de la transparencia, de mecanismos de comunicación abierta y de consultas participativas. Es inevitable que las discusiones en torno a las estrategias de mitigación, especialmente en lo que se refiere a proyectos de inversión social, estén fuertemente influenciadas por las necesidades, aspiraciones y quejas de interesados individuales o comunidades particulares. En algunos casos, éstas podrían presentarse como “demandas”.

Los desafíos de manejar las demandas independientes, e incluso contradictorias y en competencia, de diferentes grupos de interés, por infraestructura, prestación de servicios u otros proyectos de desarrollo, han tenido como resultado enfoques desafortunados de parte de las compañías, las cuales:

- Insisten en retener el control completo del diseño de las estrategias de mitigación, a fin de evitar el problema de jugar con demandas en competencia. Esto conlleva el riesgo de tomar iniciativas inapropiadas que posteriormente tengan poco respaldo popular y que, por consiguiente, resulten insostenibles;
- “Conquistar” a las comunidades individuales, una por una. Esto establece un patrón en el cual los proyectos sociales se convierten en una forma de “apagar incendios” en vez de atender las necesidades en el largo plazo (véase **Tema focal 1: Grupos de interés**).

Es necesario entonces que el diseño de la estrategia sea a la vez participativo (con un fuerte componente de toma de decisiones compartida), comprensivo (que abarque necesidades de largo plazo para un amplio espectro de grupos de interés), y que tenga en cuenta una verdadera comprensión del contexto, con el fin de asegurar que los proyectos de inversión social propuestos u otras medidas de mitigación no alimenten ni creen divisiones. La experiencia también enfatiza la necesidad de fuertes asociaciones con otras compañías, los gobiernos local y nacional, ONG y la comunidad internacional (ver más adelante). Es necesario que el diseño de las estrategias de mitigación y manejo evolucione de manera iterativa y que se informe de los elementos de análisis sobre la marcha de la ERIC-P.

Según se expuso en la introducción y en la ERIC-M, la PESC requiere que se “mitigue” el riesgo de conflicto cumpliendo las leyes y estándares nacionales e internacionales; adoptando frente al impacto compañía-conflicto un enfoque de “no hacer daño”; y yendo más allá de esto, para contribuir en la “construcción de la paz”. La construcción de la paz abarca una gama de iniciativas (ver figura 5), muchas de las cuales coinciden con el

mandato y las áreas de experticia de una compañía, en tanto que otras, particularmente las dimensiones más políticas, caen por fuera de ella. Asistir a una sociedad para que pase de la violencia a la paz requiere una diversidad de intervenciones de parte de diferentes actores nacionales e internacionales.<sup>5</sup>

**Figura 6: Paleta de construcción de la paz<sup>6</sup>**



A primera vista puede parecer que el concepto de construcción de la paz escapa a las actividades legítimas de las empresas como entidades del sector privado y, como resultado, hasta ahora las compañías no han reconocido cabalmente que tienen un papel importante que jugar más allá de la provisión de impuestos, regalías y empleo, cosa que, como ya se comentó, de hecho puede obstaculizar esta transición si no se implementa con tacto. Jugar este papel significa asumir un enfoque integral y holístico de los desafíos a corto y largo plazo que enfrentan las sociedades en conflicto o que están saliendo de él o son amenazadas por él, y contribuir a aliviarlas mediante sus competencias empresariales. Para maximizar la contribución se requiere trabajar en asociación con otros:

### Recuadro 12

- **El gobierno.** Los Estados (o empresas de propiedad estatal) son los socios primarios en la gran mayoría de los proyectos de la industria extractiva. Entrar en acuerdos con los gobiernos significa que la reputación de las compañías queda inexorablemente atada a las acciones de sus socios. En otras palabras, abusos, corrupción y represión por parte del gobierno inevitablemente repercuten en la compañía en virtud de su asociación. Esto enfatiza la importancia de consignar los acuerdos claves en contratos (p.e. transparencia

5. Banfield, J. et al. (2003) *Transnational Corporations in Conflict Prone Zones: Public Policy Responses and a Framework for Action* (Londres: International Alert); Nelson, J. (2000) *El Negocio de la Paz: El Sector Privado como Socio en la Prevención y Resolución del Conflicto* (Londres: International Alert, International Business Leaders Forum y Council on Economic Priorities); Wenger, A. y D. Möckli, *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector* (Boulder, USA: Lynne Rienner).

6. Smith, D. et. al. (2004) *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together* (Oslo: Ministerio de Relaciones Exteriores).

en el pago de impuestos, Principios Voluntarios en Derechos Humanos y Seguridad, porcentaje de impuestos/regalías destinados a la región del proyecto). Esto significa un cierto avance en el propósito de evitar las principales fuentes de agravio y conflicto que las inversiones de la industria extractiva generan. Además de los contratos, las compañías deben hacer cabildeo y dialogar con los gobiernos para usar equitativamente los ingresos fiscales, trabajar con ellos para promover y habilitar el entorno para el negocio, y ejercer presión para reducir la corrupción y hacer rendir cuentas a los responsables de abusos de los derechos humanos. En términos de empresas de propiedad estatal, la creación de capacidad debe ir más allá de la experticia técnica y financiera, para incluir la incorporación y el predominio de principios éticos. Las compañías también deben trabajar en la creación de capacidad del gobierno local para la prestación de servicios a las comunidades, mediante el diseño de proyectos de inversión social que complementen y fortalezcan al gobierno, en vez de debilitarlo.

- **Las compañías.** Para ejercer una influencia positiva, es crucial la acción colectiva de las multinacionales. Actuar solas, además de ser riesgoso, tiene menos probabilidades de alcanzar éxito. No obstante, aunque a menudo es necesario que las compañías trabajen conjuntamente para desarrollar el recurso natural, son más renuentes a colaborar en proyectos de desarrollo o a hacer cabildeo ante el gobierno juntas. Esto se debe en parte a que la industria extractiva está lejos de ser homogénea en sus enfoques, pero también se debe a los esfuerzos individuales de las compañías por crearse una identidad de marca. El uso de políticas éticas y sociales como parte de una estrategia de mercadeo tiene poca o ninguna relevancia en países amenazados por conflictos. Peor aún, ello obstruye activamente la persecución de iniciativas importantes y conduce a la duplicidad y a un impacto limitado. Aprovechar la influencia, la experticia y los recursos financieros colectivos de las compañías podría contribuir significativamente a la promoción de un desarrollo político y socioeconómico equitativo.
- **La comunidad internacional.** Diferentes actores internacionales son socios útiles para las compañías por cuanto aportan diferentes destrezas y competencias para enfrentar los asuntos de interés compartido. Las compañías pueden aunar sus destrezas y actividades con los gobiernos donantes para enfrentar abusos de derechos humanos y corrupción; con agencias de desarrollo y organizaciones multilaterales en proyectos de prestación de servicios y creación de capacidad; y con la banca multilateral e instituciones financieras internacionales para promover mejores prácticas en transparencia y manejo de regalías.
- **ONG locales.** Ya a lo largo del proceso habrán surgido ONG con credibilidad dedicadas a asuntos relevantes para el análisis de la ERIC-P. Asociarse con ONG locales habilita a las compañías a desarrollar proyectos relevantes y dirigidos a objetivos específicos, y tiene el beneficio adicional de respaldar la capacidad de la sociedad civil local.
- **Empresa local.** Fortalecer la capacidad y la productividad de los empresarios locales mediante la transferencia de destrezas y la asociación también puede reforzar iniciativas para promover la paz. Las compañías tendrán un interés compartido con empresarios y comerciantes locales para hacer cabildeo a favor de entornos estables en los que se pueda operar.

## 5.2 Estructuración del diseño participativo de estrategias de mitigación

Como se explicó en la introducción y en la ERIC-M, las medidas de mitigación pueden dividirse en tres categorías de actividad empresarial: actividades propias del negocio, inversión social y

diálogo político. Las actividades propias del negocio son aquellas que corresponden a la esfera inmediata de operaciones de una compañía, incluida la construcción de las instalaciones, la contratación de personal, las políticas de seguridad, actividades de producción, etc. Hay muchas formas en las que una compañía puede contribuir positivamente, a través del manejo de sus propias operaciones, a minimizar los impactos negativos y también a enfrentar problemas estructurales más generales y contribuir a la paz. La inversión social recoge las relaciones con proyectos generales y con grupos de interés mediante las cuales la compañía busca manejar el entorno local. Convencionalmente las compañías utilizan la inversión social como una herramienta para crear relaciones con grupos de interés. Sin embargo, hay que tener el cuidado de procurar que los proyectos de inversión social no creen estructuras paralelas de prestación de servicios que minen la responsabilidad de los gobiernos para con sus electores. El fortalecimiento institucional de estructuras gubernamentales legítimas debe considerarse como un componente clave de las estrategias de mitigación (ver Recuadro 13). El diálogo político hace referencia al compromiso que tienen las compañías, y a la influencia que pueden ejercer sobre los gobiernos nacional y local, asociaciones industriales y agencias internacionales. Habitualmente se da por hecho que estas intervenciones utilizan el marco “control”/“asistencia e influencia” presentado en la ERIC-M.

#### **Recuadro 13: Fortalecimiento institucional**

Un gobierno local corrupto o débil plantea problemas para las compañías que quieran canalizar inversión social a través del Estado. El desarrollo de relaciones de financiación directa con otros grupos de interés puede producir logros en eficiencia a corto plazo, pero a largo plazo crea una situación en la que las comunidades tenderán a recurrir a la compañía, no al gobierno, para satisfacer el desarrollo social.

El fortalecimiento institucional de estructuras estatales legítimas puede tomar diferentes formas:

- Asociaciones con el gobierno local para crear capacidad en el manejo de regalías, por ejemplo, mediante programas de intercambio de trabajo entre funcionarios de finanzas;
- Transparencia en los pagos y en los acuerdos de inversión de regalías que permitan a las organizaciones fiscalizadoras rastrear los flujos financieros;
- Involucrar al gobierno en procesos participativos de planeación y asegurar que los programas de inversión social encajen dentro de los planes de desarrollo local.

Durante el proceso participativo de investigación del paso 2 ya se habrán vislumbrado ideas sobre las clases de iniciativas y medidas que podrían tomarse en las tres áreas empresariales para abordar los asuntos prioritarios, las preocupaciones de los grupos de interés relacionadas con el contexto mismo y los impactos del proyecto. Igual que antes, esto es continuo y es necesario que los resultados se incorporen continuamente a la estrategia de mitigación. Para iniciar el proceso, el equipo de la ERIC-P debe hacer una guía inicial de los asuntos que conllevan riesgo de conflicto, los impactos del proyecto y las acciones de mitigación propuestas en las diferentes áreas de la empresa. La tabla 1 presenta una muestra parcial de dicha guía con base en un caso ficticio. Luego, este documento se debe presentar a grupos de interés claves, a través de la metodología de grupos focales, para desarrollar más las ideas y crear respaldo para la estrategia emergente.

Tabla 1: Tabla resumen de ERIC-P – ejemplo

CATEGORÍA DE IMPACTO	ACCIÓN	IMPACTO	GRUPOS DE INTERÉS AFECTADOS
PRIMARIA Y SECUNDARIA (PROYECTO)	Uso de tierras para el proyecto.	Reasentamiento de comunidades.	Aquellos que viven en tierras necesarias para el proyecto.
	Polución/daños ambientales.	Destrucción de tierras de cultivo.  Agua en ríos y lagos se vuelve no apta para el uso.	Aquellos que viven en o de tierras o ríos contaminados.
	Políticas de seguridad para el proyecto.	Reclutamiento de personal local.  Influencia de fuerzas de seguridad del Estado.	Aquellos que viven alrededor o cerca al proyecto.  Grupos armados.
INDIRECTA (CONTEXTO)	Impuestos y regalías.	Percepción de una distribución inadecuada de las regalías a la comunidad aumenta el distanciamiento.	Potencialmente todos dentro de la localidad.  Gobierno local.

APN: actividades  
propias del negocio  
IS: inversión social  
DP: diálogo político

POSIBLES IMPACTOS SECUNDARIOS	OTROS GRUPOS DE INTERÉS AFECTADOS	NIVEL DE RIESGO/ IMPACTO EN LA COMPAÑÍA	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
<p>Relaciones entre las comunidades reasentadas y las anfitrionas.</p> <p>Flujo de efectivo en la economía de subsistencia.</p> <p>Individuos compensados que se convierten en blancos para extorsión.</p>	<p>Aquellos afectados por las comunidades reubicadas.</p>	<p>Rojo.</p> <p>Posibilidad de tensiones entre la compañía y las comunidades reasentadas, y dentro de las comunidades locales.</p>	<p>APN: buenas prácticas en los procesos de reasentamiento y compensación (ver Temas focales 1 y 2).</p> <p>IS: proyectos de desarrollo apropiados para brindar medios de subsistencia alternativos para las comunidades reasentadas y anfitrionas.</p> <p>DP: compromiso con el gobierno local para la prestación de servicios básicos.</p>
<p>Derrames de petróleo.</p> <p>Polución del aire.</p> <p>Vida del río afectada aguas abajo del proyecto.</p>	<p>Potencialmente todas las comunidades en la localidad y más allá.</p>	<p>Rojo.</p> <p>Fallas en la mitigación y manejo de los impactos ambientales pueden llevar al conflicto.</p>	<p>APN: estándares ambientales rigurosos.</p> <p>IS: proyectos para medios de subsistencia alternativos/ proyectos de salud.</p> <p>DP: cabildeo ante el gobierno local sobre sus estándares ambientales y para la provisión de clínicas y hospitales.</p>
<p>Vallas y muros distancian a las comunidades locales.</p> <p>Abusos por parte del personal de seguridad.</p> <p>Empleo de fuerzas de seguridad estatales incrementa el temor dentro de la comunidad.</p> <p>Disponibilidad de armas.</p>	<p>Pueblos frecuentados por el personal de seguridad.</p>	<p>Rojo.</p> <p>Respuestas desproporcionadas a manifestaciones pueden generar e incrementar la violencia.</p>	<p>APN: entrenamiento apropiado del personal de seguridad – adhesión a los Principios Voluntarios y al derecho internacional humanitario.</p> <p>IS: apoyo a iniciativas comunitarias que enfrenen la prevalencia de armas/crimen/ sentimientos de inseguridad.</p> <p>DP: cabildeo ante el gobierno local para entrenar y manejar las fuerzas de seguridad estatales y enfrenar el crimen.</p>
<p>Incremento de la corrupción.</p> <p>Aumento en la brecha en las condiciones de subsistencia.</p> <p>Negligencia del gobierno agudiza el subdesarrollo.</p>	<p>Impactos indirectos pueden sentirse más ampliamente que cualquier límite geográfico.</p>	<p>Rojo.</p> <p>Acusaciones contra la compañía por la falta de beneficios dirigidos a las comunidades locales.</p>	<p>APN: transparencia en pago de impuestos y regalías y en anti-corrupción.</p> <p>IS: apoyo a la sociedad civil para monitorear el gasto público.</p> <p>DP: cabildeo ante el gobierno para asegurar la distribución equitativa de los ingresos fiscales, incluyendo la distribución de regalías para la localidad en los contratos.</p>

Tabla 1 (continuación)

CATEGORÍA DE IMPACTO	ACCIÓN	IMPACTO	GRUPOS DE INTERÉS AFECTADOS
	Dominio del proyecto sobre la economía local.	Distorsión de la estructura económica tradicional.  Abandono de las industrias y formas de subsistencia existentes.	Todos dentro de la localidad.
	Dependencia gubernamental con respecto al proyecto.	Incremento en la presencia de fuerza pública.  Medidas drásticas contra el disenso.  Mayores incentivos al gobierno para permanecer en el poder.	Todos dentro de la localidad.

APN: actividades propias del negocio, IS: inversión social, DP: diálogo político

POSIBLES IMPACTOS SECUNDARIOS	OTROS GRUPOS DE INTERÉS AFECTADOS	NIVEL DE RIESGO/ IMPACTO EN LA COMPAÑÍA	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
<p>Desempleo.</p> <p>Competencia por empleo con la compañía.</p> <p>Inflación.</p> <p>El proyecto comienza a atraer gente de otras regiones.</p>	<p>Localidades vecinas desprovistas de fuerza de trabajo productivo.</p>	<p>Rojo.</p> <p>Demanda intensificada de empleo.</p>	<p>APN: transparencia en las políticas y procesos de reclutamiento y en las compras a proveedores locales. Contratistas siguen las pautas y principios de la compañía.</p> <p>IS: proyectos de microfinanciación/ entrenamiento en habilidades y educación. Apoyo para diversificación económica.</p> <p>DP: cabildeo ante el gobierno para apoyar industrias y medios de subsistencia existentes/ crear un clima empresarial apropiado/ enfrentar la corrupción/ invertir en educación.</p>
<p>Mayores niveles de abusos a los derechos humanos.</p> <p>Restricciones a la libertad de expresión.</p> <p>Incremento en las detenciones.</p> <p>Fraude electoral.</p>	<p>Todo el país.</p>	<p>Rojo.</p> <p>La compañía es asociada con un régimen crecientemente represivo.</p>	<p>APN: promoción interna y a los contratistas y proveedores, incluidos los socios estatales, de los principios empresariales propios. Estímulo al personal de la compañía para el monitoreo de las elecciones.</p> <p>IS: apoyo a ONG locales e internacionales que trabajen en el monitoreo de los derechos civiles y los derechos humanos. Promoción de iniciativas de democratización.</p> <p>DP: envío de señales claras sobre estándares de derechos humanos a las autoridades locales. Trabajo con la comunidad internacional.</p>

## 6. Paso 4: Institucionalización del enfoque a lo largo del ciclo del proyecto

La ERIC-P consta de varios pasos que una compañía puede dar para asegurarse de operar de una manera sensible al conflicto. Sin embargo, como se ha enfatizado en todo este documento, la ERIC-P es un proceso iterativo que, además de proporcionar una evaluación regularmente actualizada de las interacciones e impactos compañía-contexto, está diseñado para convertirse en un *modus operandi* para las empresas que invierten en países en riesgo de conflicto. La clave del enfoque es el reconocimiento del valor que tiene la interacción y el compromiso con los grupos de interés. Dado que el propio proyecto cambiará a lo largo del tiempo, ya sea en términos de sus parámetros o con respecto a las etapas de su desarrollo, el proceso utilizado por la compañía tiene que ser suficientemente flexible para dar cabida a dichos cambios. Esta flexibilidad significa trabajar a un ritmo en el que los grupos de interés se sientan cómodos. Significa también apertura para el rediseño del proyecto, la aceptación y el entendimiento de las perspectivas de los grupos de interés, y el reconocimiento de la necesidad de estar constantemente comprometidos en la investigación y el diálogo participativos, y de validar los impactos del proyecto a todo lo largo del ciclo de vida de éste. Esta clase de enfoque de las actividades empresariales en países en riesgo de conflicto generará al final una “licencia social para operar”.

Dado lo ambicioso de sus metas y método, que cubren el rango completo de actividades e impactos empresariales, la ERIC-P no cumplirá sus objetivos si se dirige solamente al personal de relaciones externas o con la comunidad. Como se explicó antes, el equipo de la ERIC-P debe estar en constante diálogo con, y estar constituido por representantes de, todas las áreas claves de la empresa: geólogos, gerentes de riesgo político y seguridad, personal de los departamentos de relaciones externas, compras y recursos humanos, y de la gerencia. La ERIC-P es el corazón de la operacionalización de la PESC como un todo y requiere liderazgo constante. La rotación de personal y una limitada coherencia interdepartamental representan algunas de las amenazas más grandes para la implementación efectiva de la PESC como un todo y de la ERIC-P en particular.

### 6.1 Indicadores

Un aspecto importante de esta institucionalización es el desarrollo de indicadores para el seguimiento y la medición del progreso en la PESC. Es conveniente evaluar los eventos con indicadores específicos en tres niveles diferentes:

**Contexto.** La ERIC-P está diseñada para evaluar constantemente los cambios y virajes en el entorno, con énfasis particular en el riesgo de conflicto, a todo lo largo del ciclo del proyecto. El desarrollo y uso de “indicadores de contexto” a través del análisis a nivel de proyecto puede alertar a la compañía sobre cambios significativos en el contexto. Los indicadores de contexto deben reflejar los asuntos claves identificados en el análisis del entorno y deben utilizar una mezcla de información fundada en percepciones (cualitativa, basada en creencias, puntos de vista y sentimientos) e información objetiva (cuantitativa, basada en datos más “factuales”). Aunque los indicadores inevitablemente son específicos de la situación, pueden citarse como ejemplos: niveles de pobreza, casos de violencia, flujos incrementados de armas, número de prisioneros, percepciones de seguridad, etc.

**Proyecto.** Convencionalmente, las compañías utilizan indicadores de proyecto para medir el avance en el desarrollo del mismo. Su énfasis tiende a estar más en indicadores

cuantitativos que cualitativos. El proceso participativo de investigación de la ERIC-P habilita al equipo para discernir y desarrollar indicadores de proyecto relacionados con las percepciones de los grupos de interés referentes al desarrollo del mismo, los cuales servirán como importante herramienta de evaluación para el éxito del proyecto desde la perspectiva de la PESC.

**Indicadores de impacto.** Estos deben diseñarse para controlar los impactos relacionados con las interacciones de doble vía entre contexto y compañía, las cuales se han identificado a través de la investigación participativa. Pueden trabajarse durante los procesos participativos con los grupos de interés y son particularmente útiles para el seguimiento de la eficacia de la estrategia de mitigación a medida que ésta se desarrolla.

## Anexo 1

Aquellos involucrados en actividades de construcción de paz utilizan una diversidad de herramientas para correlacionar y visualizar factores relacionados con el conflicto de una manera accesible. Más adelante se presentan ejemplos de algunos de los instrumentos que pueden ser útiles para los pasos que se llevan a cabo en la ERIC-P. Otros están relacionados en los manuales de entrenamiento y recursos citados anteriormente.

### Divisores y conectores<sup>5</sup>

La herramienta “divisores y conectores” explora factores que dividen y factores que conectan los grupos. Los primeros son los que mantienen la polarización de la población, como el acceso desigual al poder, la exclusión social o barreras lingüísticas, en tanto que los segundos son los que mantienen vínculos entre secciones de la sociedad, como el trabajo en una cosecha o memorias comunes de la coexistencia pacífica previa. Divisores y conectores están estructurados en diferentes categorías:

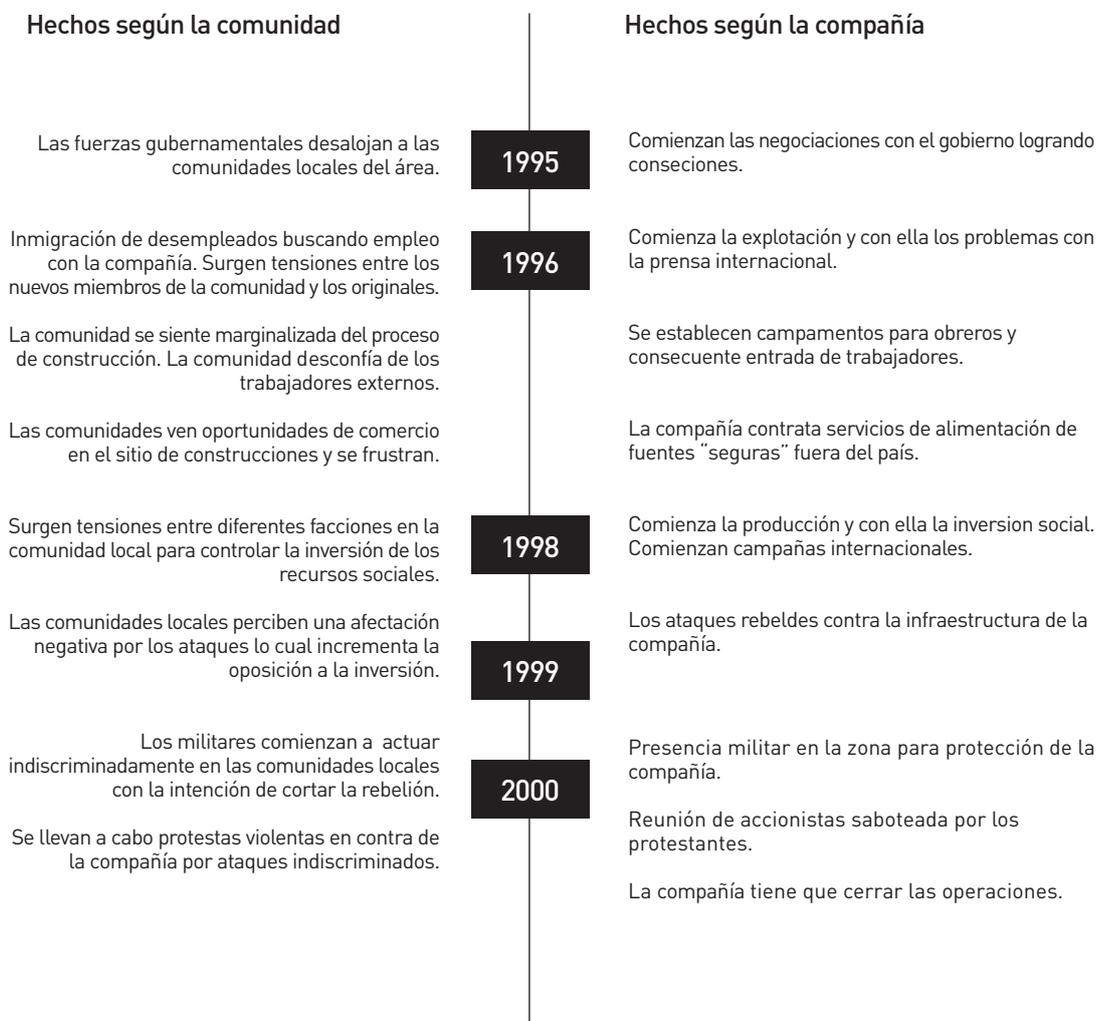
- Sistemas e instituciones (p.e. infraestructura y mercados);
- Actitudes y acciones (p.e. adopción de huérfanos de la guerra pertenecientes al bando contrario);
- Experiencias pasadas y actuales (p.e. historia colonial);
- Valores e intereses (p.e. religión común);
- Símbolos y festivales (p.e. eventos nacionales conmemorativos).

Estos se revisan a la luz de los componentes del proyecto, a fin de establecer si el proyecto va a incrementar o a reducir los divisores y conectores que hay en la sociedad.

5. Anderson, M. (1999) *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

### Cronologías<sup>6</sup>

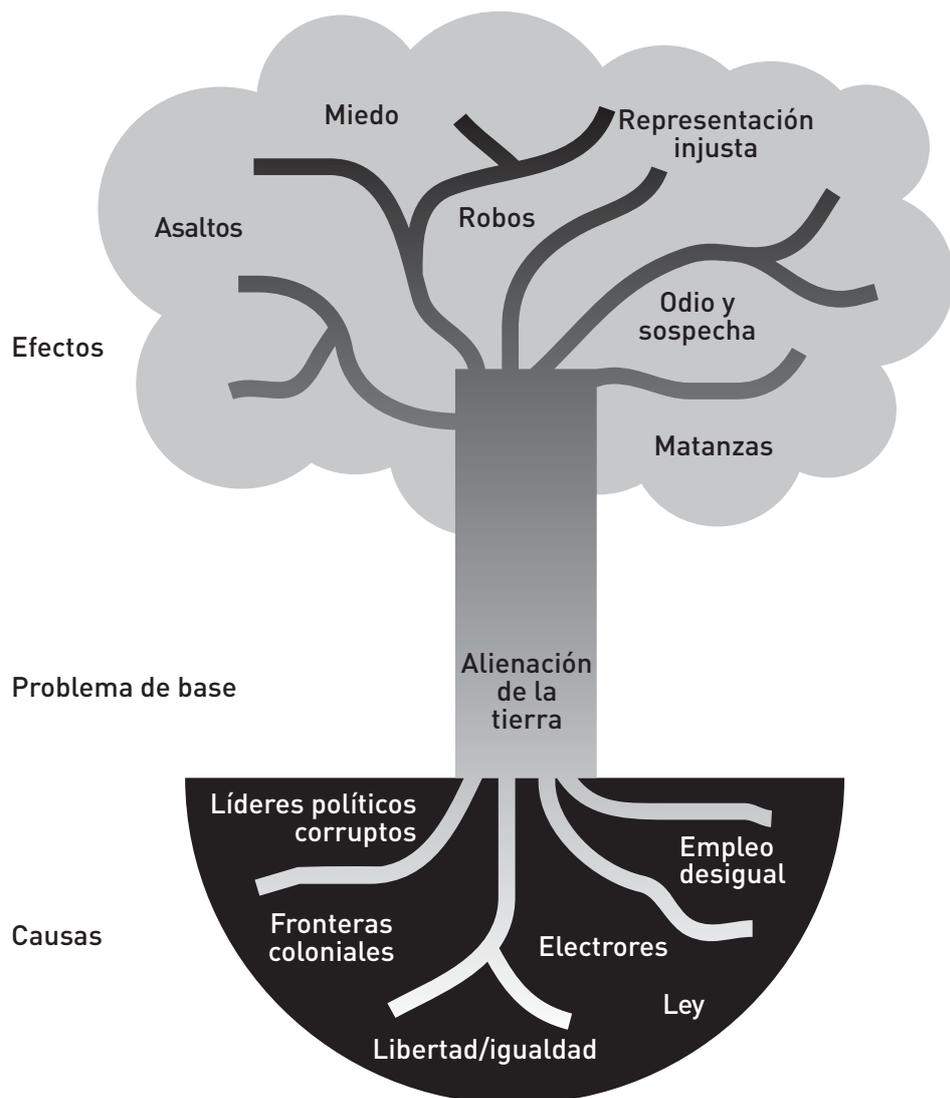
Las “cronologías” ayudan a clarificar la historia local de un conflicto, destacando las diferentes percepciones o maneras de entender los sucesos. La herramienta invita al usuario a presentar hechos históricos significativos en orden temporal. El que la línea sea una vertical en el centro de la página, permite que a lado y lado se presenten diferentes percepciones de la historia. El análisis compartido de estas percepciones puede ayudar a los usuarios a entender el significado de puntos claves de la historia. En el Museo de Irlanda del Norte, por ejemplo, se usa una variación de la cronología: la línea de tiempo, en la que una línea compartida se abre en un punto significativo del conflicto, a partir del cual, en paredes enfrentadas, se presentan dos versiones distintas de la historia.



6. Adaptación de RTC (2000) Working with Conflict. Skills and Strategies for Action (Reino Unido: Zed Books).

### Árbol del problemas<sup>7</sup>

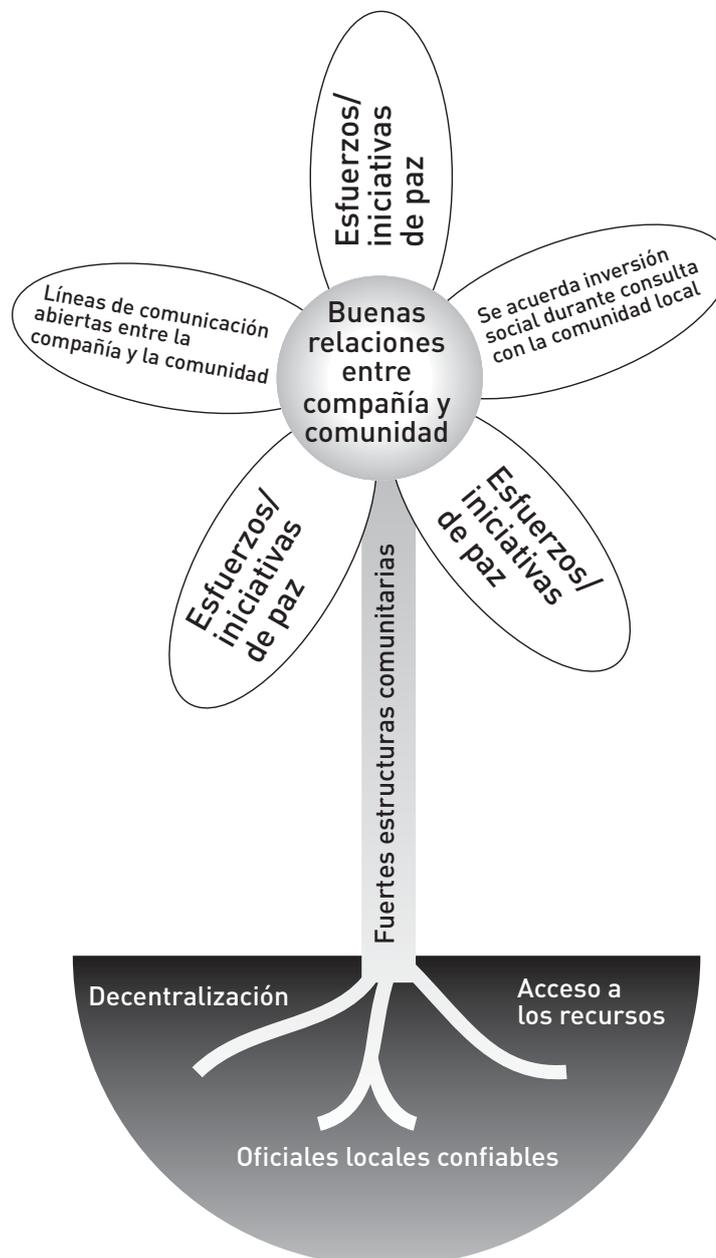
Los “árboles de problemas” buscan desenmarañar la complejidad de relaciones de causa y efecto de múltiples factores en una situación complicada. La gente dibuja un árbol cuyas raíces representan las causas estructurales o raíces del problema (p.e. pobreza, exclusión social, prejuicio étnico, corrupción); el tronco representa el nombre y la naturaleza del problema (éste puede ser la expresión en la que convergen muchas raíces diferentes, por ejemplo, tensiones entre la comunidad pesquera y la pastoril), y las hojas o ramas son manifestaciones/efectos de los problemas (p.e. conflictos entre excombatientes y comunidades anfitrionas, disputas territoriales con desplazados que regresan). Este análisis conjunto del conflicto ayudará a aclarar la diferencia entre las manifestaciones y las causas estructurales del mismo.



7. Adaptación de RTC (2000) Working with Conflict. Skills and Strategies for Action (Reino Unido: Zed Books).

### Flor de la paz<sup>8</sup>

La “flor de la paz”, que representa lo inverso del árbol de problemas, puede usarse para entender qué factores contribuyen a la paz o a la prevención de conflictos. Los componentes de la flor incluyen su nombre (tema de paz, p.e. buenas relaciones entre la compañía y la comunidad), sus raíces (apoyo sistémico, p.e. acceso a recursos), su tallo (procesos establecidos, p.e. tejido social) y sus pétalos (esfuerzos continuos de paz). De nuevo, esta herramienta le puede ayudar a la empresa a identificar grupos de interés y temas claves relacionados con el conflicto.



### Herramienta de pilares<sup>9</sup>

La “herramienta de pilares” ayuda a concentrar al usuario en los factores o fuerzas que mantienen una situación de conflicto o tensiones. Una vez identificados estos “pilares” el usuario considera la forma de debilitarlos o eliminarlos, y de reemplazarlos por pilares que fortalezcan la estabilidad.



9. Adaptación de RTC (2000) Working with Conflict. Skills and Strategies for Action (Reino Unido: Zed Books).

## Fuentes

### Evaluaciones de impacto social y ambiental

Goldwyn, R. y J. Switzer (2004): 'Assessments, Communities and Peace: A Critique of Extractive Sector Assessment Tools from a Conflict-Sensitive Perspective', en **Oil, Gas and Energy Law Intelligence** (OGEL), vol.2 no. 4, disponible en [www.gasandoil.com/ogel/](http://www.gasandoil.com/ogel/)

Moser, T. y D. Miller (1997) 'Multinational Corporations' Impacts on the Environment and Communities in the Developing World: A Synthesis of the Contemporary Debate', en **Greener Management International**, no. 19.

Murray G. Jones, Jan J.Hartog, Richard M.Sykes (1996) **Social Impact Assessment – New Dimensions in Project Planning** (Society for Petroleum Engineers, Inc.)

International Association for Impact Assessment (2002) 'Impact Assessment, Sound Business Operation, and Corporate Responsibility for Sustainable Development', en **Impact Assessment in the Corporate Context**, Business and Industry Series no.1, disponible en [www.iaia.org](http://www.iaia.org)

International Association for Impact Assessment (2003) 'International Principles for Social Impact Assessment' en **Special Publications Series** no.2, disponible en [www.iaia.org](http://www.iaia.org)

UNEP (2002) **Environmental Impact Assessment Training Resource Manual**, Second Edition (UNEP), incluyendo secciones de Social Impact Assessment, disponible en [www.unep.ch/etu/publications/EIAMan\\_2edition\\_toc.htm](http://www.unep.ch/etu/publications/EIAMan_2edition_toc.htm)

Petts, J. (ed.) (1999) **Handbook of Environmental Impact Assessment** (Londres: Blackwell Science).

Vanclay, F. (2002) 'Conceptualising Social Impacts' en **Environmental Impact Assessment Review**, 22.

World Bank and International Finance Corporation, **Environmental and Social Safeguard Procedures** [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), [www.ifc.org](http://www.ifc.org)

### Herramientas de análisis de conflicto y evaluaciones de impacto de las áreas de desarrollo y asistencia humanitaria

African Peace Forum, Consortium of Humanitarian Agencies, FEWER, International Alert y Saferworld (2004). **Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding – a Resource Pack**, disponible en [www.conflictsensitivity.org/](http://www.conflictsensitivity.org/)

Kenneth Bush (2003) **Hands-On Peace and Conflict Impact Assessment Handbook Vol I and Vol II**, disponible en [www.swisspeace.org/koff/t\\_tools\\_pcia.htm](http://www.swisspeace.org/koff/t_tools_pcia.htm)

CARE International **Benefits/Harms Handbook**, disponible en [www.careusa.org/getinvolved/advocacy/policypapers/handbook.pdf](http://www.careusa.org/getinvolved/advocacy/policypapers/handbook.pdf)

Collaborative for Development Action Inc. **Do No Harm/Local Capacities for Peace Project**, disponible en [www.cdainc.com/dnh/](http://www.cdainc.com/dnh/)

Paffenholz, T. y L. Reyhler (2005). **Aid For Peace: A Guide To Planning And Assessment For Conflict Zones**, (Boulder: Lynne Rienner Publisher), resumen disponible en [www.swisspeace.org/koff/uploads/website/WorkingInConflictZones.pdf](http://www.swisspeace.org/koff/uploads/website/WorkingInConflictZones.pdf)

### Herramientas de evaluación en temas especializados'

The Confederation of Danish Industries (DI), The Danish Institute for Human Rights (DIHR), and The Industrialization Fund for Developing Countries (IFU), The Human Rights and Business Project, **Human Rights Compliance Assessment** versión electrónica disponible en [www.humanrightsbusiness.org/compliance\\_assessment.htm](http://www.humanrightsbusiness.org/compliance_assessment.htm)

Schmeidl, S. con Eugenia Piza-Lopez (2002). **Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action** (Londres: International Alert y Swisspeace), disponible en [www.international-alert.org/women/publications/EWGEN.PDF](http://www.international-alert.org/women/publications/EWGEN.PDF)

### Entrenamiento y referencias sobre análisis y transformación de conflictos

African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) **Introduction to Conflict Management, Mediation Training** cursos de 3 días, con base en Sudáfrica [www.accord.org.za/web/home.htm](http://www.accord.org.za/web/home.htm)

Centre for Peacebuilding and Conflict Management, Noruega **Basic Conflict Management Skills**, cursos de 3-5 días. [www.ccm.no/](http://www.ccm.no/)

Creative Associates International, **A Toolbox to Respond to Conflicts and Build Peace** [www.caii.com/](http://www.caii.com/)

Eastern Mennonite University **Summer Peacebuilding Institute** entrenamiento de cuatro semanas, [www.emu.edu/ctp/spi.html](http://www.emu.edu/ctp/spi.html)

International Alert **Resource Pack for Conflict Transformation**. Publicaciones para la compra disponible en [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm)

Network University, **Transforming Civil Conflict**, curso en línea de cuatro semanas [www.netuni.nl](http://www.netuni.nl)

Responding to Conflict (RTC) **Strengthening Policy and Practice**, curso de entrenamiento de una semana [www.respond.org/](http://www.respond.org/) (el sitio web incluye material de entrenamiento).

Transcend, **Peacebuilding, Conflict Transformation and Post-War Rebuilding, Reconciliation and Resolution**, curso de entrenamiento de 5 días, [www.transcend.org/](http://www.transcend.org/) (el sitio web incluye material de entrenamiento).

7. Los recursos incluidos son herramientas de evaluación de conflictos e impacto de conflictos localizados, diseñadas como ayuda para planeación, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas.

UN Developing Capacity for Conflict Analysis and Early Response, manual de entrenamiento disponible en [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan011117.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan011117.pdf)

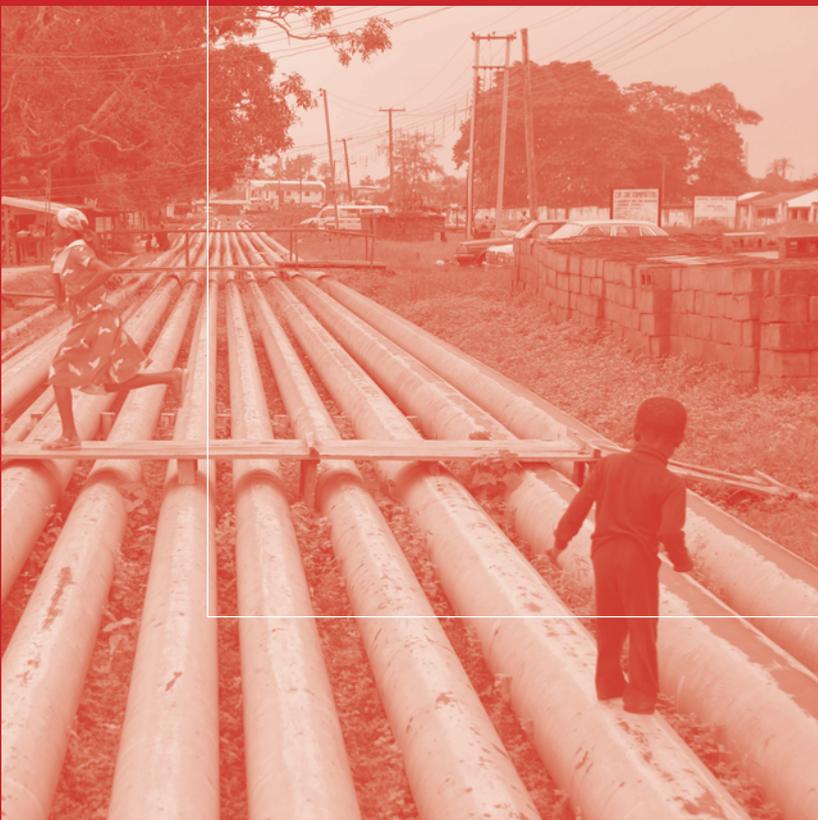
University of Waterloo, **Certificate Programme in Conflict Management**, cursos varios, ver [www.grebel.uwaterloo.ca/](http://www.grebel.uwaterloo.ca/)

#### **Referencias locales**

- Periódicos
- Reportes y estudios de grupos de la sociedad civil
- Estudios académicos
- Estudios de centros de pensamiento e investigación locales
- Entrevistas

## 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](http://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.<sup>2</sup>

**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 “premián 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/](http://www.accountability.org.uk/)

**Sitios web**

Business for Social Responsibility, **Stakeholder Engagement Issue Brief**.  
[www.bsr.org/CSRResources/IssueBriefDetail.cfm?DocumentID=48813](http://www.bsr.org/CSRResources/IssueBriefDetail.cfm?DocumentID=48813)

Eldis **Participation Resource Guide**.  
[www.eldis.org/participation/index.htm](http://www.eldis.org/participation/index.htm)

Institute of Development Studies, **Participation Home Page**.  
[www.ids.ac.uk/ids/particip/](http://www.ids.ac.uk/ids/particip/)

Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), **Stakeholder Engagement**.  
[www.iied.org/mmsd/global\\_act/stakeh.html](http://www.iied.org/mmsd/global_act/stakeh.html)

UN Global Compact.  
[www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

World Bank **Participation Source Book**.  
[www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm](http://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](http://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](http://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 provocadas 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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. Empezar 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](http://www.equator-principles.com)

Convenciones de Ginebra y Protocolos adicionales I y II. [www.genevaconventions.org](http://www.genevaconventions.org)

### Instituciones financieras internacionales, Políticas operacionales

Asian Development Bank Involuntary Resettlement Policy. [www.adb.org](http://www.adb.org)

Banco Interamericano de Desarrollo. Inter-American Development Bank Operational Policy on Involuntary Resettlement. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

International Finance Corporation Operational Directive 4.30. Involuntary Resettlement. [www.ifc.org](http://www.ifc.org)

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations. [www.jbic.go.jp/english/](http://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/](http://www.oecd.org/home/)

### Sitios web

International Network on Displacement and Resettlement. [www.displacement.net](http://www.displacement.net)

World Bank Involuntary Resettlement frequently asked questions page. [lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/65ByDocName/FAQs](http://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](http://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/](http://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](http://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 acercarse 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](http://www.adb.org)

Banco Interamericano de Desarrollo. Inter-American Development Bank Operational Policy on Involuntary Resettlement. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

International Finance Corporation Operational Directive 4.30. Involuntary Resettlement. [www.ifc.org](http://www.ifc.org)

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations. [www.jbic.go.jp/english/](http://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/](http://www.oecd.org/home/)

**Sitios web**

Banco Mundial, página sobre política y administración de tierras. [lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/TopicsLandPolicyandAdministration](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/TopicsLandPolicyandAdministration)

Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. [www.cdainc.com/cep/](http://www.cdainc.com/cep/)

Novib (Oxfam Netherlands). [www.novib.nl/content/?type=Article&id=5229](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 más 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](http://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](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm)

Proposed American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. [www.cidh.oas.org/Indigenous.htm](http://www.cidh.oas.org/Indigenous.htm)

UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. [www1.umn.edu/humanrts/instree/declra.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/instree/declra.htm)

**Instituciones financieras internacionales, Políticas operacionales**

Asian Development Bank, Indigenous Peoples Policy. [www.adb.org/IndigenousPeoples/default.asp](http://www.adb.org/IndigenousPeoples/default.asp)

Banco Interamericano de Desarrollo, Indigenous Peoples Policy Framework. [www.iadb.org/sds/IND/site\\_401\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_e.htm)

World Bank Operational Policy 4.10 Indigenous Peoples. [www.worldbank.org/indigenous](http://www.worldbank.org/indigenous)

**Sitios web**

Australian Institute of Aboriginal and Torres Straits Islander Studies. [www.aiatsis.gov.au](http://www.aiatsis.gov.au)

Forest Peoples Programme. [www.forestpeoples.org](http://www.forestpeoples.org)

International Work Group for Indigenous Affairs. [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)

North-South Institute. [www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca)

UNHCHR Working Group on Indigenous Populations. [www.unhchr.ch/indigenous/groups-01.htm](http://www.unhchr.ch/indigenous/groups-01.htm)

UN Permanent Forum on Indigenous Issues. [www.un.org/esa/socdev/unpfii/](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/)

University of Melbourne, Indigenous Studies Program, Agreements, Treaties and Negotiated Settlements Project. [www.atns.net.au](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://www.bsr.org/AdvisoryServices/CI.cfm)

Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. [www.cdainc.com/cep/](http://www.cdainc.com/cep/)

Imagine Canada. [www.imaginecanada.ca/](http://www.imaginecanada.ca/)

International Institute for Sustainable Development, página sobre comunidades y medios de subsistencia. [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

Banco Mundial, página sobre desarrollo económico local y minería. [www.worldbank.org/ogmc/wbminingled.htm](http://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](http://www.worldbank.org/ogmc/wbogpolicysocioeconomic.htm)

World Business Council for Sustainable Development, página sobre medios sostenibles de subsistencia. [www.wbcsd.org](http://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](http://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](http://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).

# Sección 4

## Tema focal 6

### Grupos armados ilegales



## Tema focal 6

### Grupos armados ilegales

#### El tema

La gran mayoría de los conflictos armados son de carácter internacional o entre gobiernos y grupos que no están bajo su control y a quienes se les denomina “rebeldes”, “guerrillas” “insurgentes” o “terroristas”, dependiendo del contexto político. Estos grupos pueden ser desde pequeñas bandas de guerrilleros hasta organizaciones militares y políticas con dominio político o territorial, “para-Estados”. Sus ideologías, redes de apoyo y configuración varían enormemente. Lo que sí tienen en común es su estatus no reconocido y el hecho de estar armados. Uno y otro crean problemas reales para las compañías que operan en países con grupos armados de esta índole.

Los grupos armados son ilegales, y aunque se consideren rebeldes en sus territorios, o sean vistos como terroristas a nivel internacional, con el paso del tiempo pueden adquirir un estatus distinto convirtiéndose en mandatarios de facto de territorios separatistas. Además de su informalidad, por lo general, se sostienen por medios ilícitos y sus miembros viven en la clandestinidad. Para las empresas resulta difícil tratar con esos grupos. Existe sin embargo, la posibilidad de tener contactos cuando los grupos buscan a las empresas como una fuente de ingresos, bien sea por medio de “impuestos” a cambio del acceso seguro a las tierras y rutas que controlan o por medio de otro tipo de cobros como secuestros y extorsiones. ¿Es legítimo involucrarse con los grupos armados? ¿En qué circunstancias? ¿Cuáles son los riesgos? ¿Si las compañías entablan relaciones con los grupos armados, cómo deben estructurar esa relación?

#### Interés de la empresa

Existen una serie de argumentos en contra de comprometerse con los grupos armados ilegales. No obstante y en ciertas circunstancias, puede haber razones a favor de hacerlo, aunque los riesgos continúan siendo altos.

#### Razones para no involucrarse:

- Resulta difícil o casi imposible tener relaciones transparentes con los grupos armados, dada su naturaleza de ilegalidad y su estatus no reconocido. Involucrarse con estos grupos en el plano comercial expone a la compañía a acusaciones de soborno, corrupción e ilegalidad.
- En la búsqueda de objetivos políticos y militares, es posible que los grupos armados hayan cometido violaciones a los derechos humanos, por lo que las compañías se exponen a fuertes críticas tanto a nivel local como internacional por asociarse con dichos grupos. Las acciones legales por cargos de “complicidad” pueden presentarse si se comprueba que una compañía proporcionó apoyo logístico a quienes cometen crímenes contra la humanidad.
- La presión política ejercida por los gobiernos anfitriones en contra de las compañías que tratan con los grupos armados ilegales es sin duda intensa debido a que éstos representan una amenaza a la soberanía nacional y a la integridad territorial, lo que en casos extremos, conlleva a la expulsión o la expropiación.
- Dado que las inversiones representan una fuente de ingresos para los gobiernos y en ocasiones también para los grupos armados ilegales, la simple presencia de la compañía

puede provocar una competencia violenta entre estas facciones, lo que conduce a un deterioro de su reputación y a riesgos en su seguridad física. Este ha sido el caso en Colombia.

#### Razones a favor de involucrarse:

- Cuando las fuerzas de seguridad del gobierno no están presentes o no tienen la posibilidad de manejar en forma eficiente los ataques contra el personal o los bienes de la empresa, esta podría recurrir a conversaciones con los grupos armados ilegales para pedirles que no ataquen sus instalaciones y personal. Esta lógica resulta útil a corto plazo pero puede conducir a exigencias de extorsión posteriores, incurriendo en los riesgos antes señalados.
- Los grupos armados ilegales pueden tener fuertes vínculos con comunidades locales u otros grupos afectados por las operaciones y pueden actuar como representantes de los resentimientos históricos en la comunidad local. En un esfuerzo por desarrollar buenas relaciones con los grupos de interés, las compañías pueden tratar de reconocer los agravios de la comunidad y tener una postura tolerante hacia los grupos armados ilegales.
- Como parte de un análisis profundo del entorno (véanse ERIC-M y ERIC-P), las compañías necesitan recolectar información para minimizar el riesgo. El diálogo con las partes que sienten resentimiento, incluyendo los grupos armados ilegales, puede ser considerado como un elemento más de la rutina de la investigación para la evaluación del riesgo e impacto del conflicto. Cuando es seguro y el gobierno tolera tales contactos, puede ser acertado reunirse con los representantes de los grupos para comprender sus motivaciones, la manera de percibir las amenazas y la manera como ven las inversiones de la compañía, o pueden utilizar a un tercero para lograrlo.

#### Supuestos y respuestas

Algunas compañías mantienen una serie de supuestos sobre los grupos armados ilegales:

**Tratar con los grupos armados es peligroso.** Aunque esta afirmación es claramente cierta, en algunas situaciones puede ser necesario o inclusive legítimo, como se mencionó anteriormente.

**No hay más opción que comprarlos.** Las compañías se exponen a una serie de riesgos legales, materiales y de reputación si se comprometen al pago de extorsiones exigidas por los grupos armados ilegales. La autoridad legal internacional comienza a ampliar su alcance y algunos ex comandantes rebeldes comienzan a ser procesados. Algunas compañías han comenzado a desarrollar soluciones creativas a las exigencias de las extorsiones, como se mencionará posteriormente.

**Nos comprometemos gustosos con todo aquel que se enfrente a la tiranía.** Cuando la campaña adelantada por un grupo armado ilegal goza de apoyo doméstico e internacional y el régimen al cual se opone se encuentra aislado (o está sancionado por la ONU), comprometerse por medio de contactos con dicho grupo puede resultar menos

problemático. Sin embargo, pocas situaciones de conflicto son simples desde una perspectiva moral y resulta altamente probable que el grupo cometa violaciones que puedan tener repercusiones contra la reputación de la compañía.

**Si existe la posibilidad de que un grupo rebelde gane, tener acercamientos previos puede resultar una estrategia adecuada.** El conflicto armado no es un ejercicio de capitalismo empresarial y las compañías deben ser cautelosas al momento de entablar relaciones con grupos armados pensando en ganancias hacia el futuro. Entablar tales relaciones para ganar influencia puede promover la violencia, puesto que ofrece recompensas a quienes han empuñado las armas. Las compañías deben recordar que las guerras civiles son impredecibles. En resumen, apostarle al ganador no es ni práctico ni ético.

**Todos los grupos armados son terroristas.** Los grupos armados atacan civiles y utilizan la violencia para obligar a las autoridades a responder a sus exigencias. Sin embargo, el término “terrorista” no es necesariamente objetivo, dado que las fuerzas de seguridad del estado utilizan a menudo métodos similares que bien podrían calificarse de terroristas. Hacer uso del término sin reflexionar sobre su verdadero significado puede debilitar la capacidad de la compañía de comprender adecuadamente el contexto del conflicto.

**La mayoría de los grupos armados ilegales son comunistas o anticapitalistas.** Este estereotipo, que emana de los legados de la Guerra Fría, también es falso. Los grupos toman las armas por una cantidad sorprendente de razones y el estudio de los conflictos recientes demuestra que muchos de ellos lo hacen con ánimo de lucro. Hay grupos que podrían denominarse de “ultra-derecha”, como los paramilitares en Colombia. Utilizar rótulos simplistas para definir los grupos muestra una falta de comprensión del contexto del conflicto, lo que se manifestará en una estrategia de manejo mediocre.

**Los grupos armados políticos son diferentes al crimen organizado.** La mayoría de los grupos armados financian sus actividades por medio del delito y muchos de los grupos fundamentados en principios políticos continúan su lucha para obtener ganancias provenientes de actividades criminales, tales como el contrabando o los saqueos. Sin embargo, mafias y otras bandas primordialmente criminales, también han estado preparadas para desafiar el poder de las autoridades políticas. Comprender la compleja interrelación entre las agendas criminales y políticas puede ayudar a conformar una valoración más precisa del contexto del conflicto.

#### Factores claves relacionados con el conflicto armado

Las compañías deben asegurarse de que, cuando hacen presencia en zonas de conflicto, no exacerbén la violencia con sus actos. De esta manera, las empresas deben, en la medida de lo posible, adoptar las medidas necesarias para promover resultados pacíficos. Relacionarse con los grupos armados puede empeorar una situación de conflicto y los riesgos resultarían mayores que los beneficios. Hay tres categorías básicas de riesgo:

**Las compañías son una fuente de financiación para la guerra.** Dado su estatus como actores económicos y eventuales fuentes de financiación, las compañías deberían ser particularmente cautelosas pues pueden caer muy fácilmente en redes de extorsión y sobornos, cuyos frutos alimentan la violencia en forma directa. Permitir que esto suceda

conlleva riesgos legales y de reputación y contradice la PESC.

**Otorgar legitimidad a los grupos armados.** La mayoría de los grupos armados claman por la legitimidad que proviene de su reconocimiento bien sea formal o informal. Relacionarse con grupos armados puede otorgarles dicha legitimidad independientemente de que sea justificada. También es importante reconocer que, en situaciones de violencia, las inversiones de las empresas, en particular las más grandes y las multinacionales, tienden a otorgar un grado de legitimidad y ganancias similares al gobierno nacional del lugar donde operan, hecho con consecuencias políticas y económicas que inevitablemente forman parte del contexto del conflicto.

**Recompensar la violencia.** Al relacionarse con los grupos armados, las compañías envían de forma poco cuidadosa un mensaje a la comunidad con el cual dan a entender que la violencia se “premia” -en este caso por medio del acceso a los negocios extranjeros y las ganancias financieras. Ello puede alimentar ciclos endémicos de violencia.

#### Opciones y alternativas

Desarrollar una estrategia para manejar en forma segura la presencia de grupos armados ilegales cerca de las áreas de operación e influencia de la empresa no es tarea fácil. De hecho, se trata de un esfuerzo que presenta unos retos tan difíciles que, desde una perspectiva sensible al conflicto, es un factor que puede llevar a las compañías a replantear su inversión.

Los grupos humanitarios y de paz, que aspiran a superar el conflicto o al menos a mitigar sus efectos, tienen el mandato de entrar en contacto con todas las partes del conflicto. En su caso esa necesidad es evidente y todos la reconocen. En el caso de las compañías su vinculación con los grupos armados no es tan clara, y como actores económicos pueden convertirse fácilmente en una fuente de financiación que aumenta el conflicto.

Por otro lado, tener contactos con los grupos armados ilegales puede ser adecuado, dependiendo de la forma y del contexto en los que se produzca la comunicación. Para establecer si las condiciones son apropiadas, las compañías deben comprender en forma precisa el contexto del conflicto, sus actores y el perfil, al igual que la percepción general de la comunidad internacional, incluyendo las ONG. Ello requiere un mapeo detallado de los distintos grupos de interés, el uso de las herramientas de análisis del conflicto (véanse ERIC-M y ERIC-P) y una consideración cautelosa de los siguientes aspectos:

Comprender quiénes son los grupos armados. Los grupos armados son tan diversos como las situaciones en las que deciden tomar las armas. Las compañías deben comprender la identidad de los grupos armados ilegales y considerar los siguientes puntos claves:

- **Liderazgo.** ¿Ejerce control sobre todo el grupo? ¿Es coherente? ¿Existe una facción política y si la hay, que tanta influencia ejerce dentro del grupo? ¿Las facciones pelean entre sí?
- **Fundamento ideológico.** ¿Qué motiva al grupo armado y sus miembros y qué aspectos de su ideología crean espacios para objetivos humanitarios y la posible construcción de la

paz? ¿Qué tipos de personas son blanco de la ideología de estos grupos?

- **Apoyo.** ¿Quién apoya la lucha? ¿A favor de quién dice pelear el grupo?
- **Patrocinio.** ¿Qué otros actores o gobiernos extranjeros dan apoyo político o material al grupo? ¿Quiénes son los patrocinadores locales del grupo?
- **Medios de sostenimiento.** ¿Cómo se sostiene económica y logísticamente el grupo?
- **Evaluación de la compañía.** La percepción que el grupo armado tiene de la empresa frecuentemente depende de su origen, si es nacional o extranjera. ¿Cuál es la posición del país donde se encuentre la casa matriz de la multinacional con respecto al conflicto? ¿Cuál ha sido la participación histórica del país extranjero en el país anfitrión? ¿Quiénes son sus aliados? ¿Cuál es la nacionalidad del personal local de la empresa?

**Considerar la actitud del Estado.** Las compañías que buscan tener contacto con los grupos armados ilegales necesitan considerar cómo ve el Estado dichos contactos. Es posible que hacer el contacto sea ilegal y por consiguiente, no es una opción. Sin embargo, el Estado puede permitir o tolerar dichos contactos y luego utilizarlos de tal forma que se vuelven contra la empresa. Como regla general, sería acertado que la compañía evaluara la eventual respuesta del gobierno ante su contacto con un grupo armado, antes de establecer dicho contacto. Las tácticas del grupo armado solamente pueden comprenderse en relación con las fuerzas de seguridad del Estado.

Una vez que una empresa logra entender estas distintas dimensiones del conflicto, se abren las siguientes opciones:

**1. El principio de no participar en extorsiones y sobornos.** En algunas circunstancias, el aporte más significativo que puede hacer una compañía es abstenerse de tener contacto. Esta decisión puede llevar a amenazas contra sus operaciones, pero adoptar una visión de largo plazo en favor de la paz requiere enfrentar esta situación. En tales contextos, las compañías necesitan una organización sólida de seguridad, pero es fundamental que no contribuyan al ambiente de violencia. Las fuerzas de seguridad deben recibir capacitación en derechos humanos y ajustar su conducta a las normas y mejores prácticas del derecho humanitario (ver Tema focal 6: Seguridad pública y privada). Una compañía puede ayudar, utilizando su influencia sobre otras compañías de la región para procurar que la industria resista la presión de financiar el conflicto.

**2. Desarrollar fuertes relaciones con las comunidades locales.** Una fuerte relación con las comunidades locales, específicamente aquellas que simpatizan con los grupos armados ilegales que hacen presencia en las zonas de influencia de la empresa, puede servir de cordón de seguridad para contrarrestar los riesgos que surgen por no entablar un contacto. Si la comunidad está convencida de que la presencia de la compañía es beneficiosa el grupo armado podría desistir de querer atacar a la empresa. En Colombia, las compañías han hecho de esta idea una estrategia con el fin de desestimular los ataques de las guerrillas y otras actividades de los grupos armados en su zona de operaciones.

**3. Utilizar la influencia de los esfuerzos humanitarios y de paz.** Las empresas pueden usar distintos mecanismos de manera directa o a través de terceros de su confianza para promover la paz, influenciando a los grupos armados. Por ejemplo, el personal puede servir de intermediario entre comandantes rebeldes y negociadores de paz, las compañías pueden manifestar su desaprobación abierta a los actos de violencia y pueden hacer cabildeo frente al gobierno para iniciar conversaciones de paz, negociar un acuerdo y subsanar los problemas que ayudan a alimentar el conflicto. El enfoque PESC está diseñado para que las compañías comprendan el conflicto y procuren que la intervención de todas las áreas de sus actividades comerciales “no hagan daño” y contribuyan a la construcción de paz sostenible. Por lo tanto, las compañías pueden buscar de manera indirecta la forma de enfrentar los resentimientos de los grupos armados poco a poco, siempre que sea conveniente (ver secciones sobre mitigación en la ERIC-M y ERIC-P).

## Fuentes

### Convenciones internacionales y estándares voluntarios

Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales I y II  
[www.genevaconventions.org](http://www.genevaconventions.org)

UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations with Regard to Human Rights.  
[www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Su.b.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Su.b.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument)

### Sitios web

Armed Groups Project. [www.armedgroups.org](http://www.armedgroups.org)

Business and Human Rights Resource Centre, security and conflict page.  
[www.businesshumanrights.org/Categories/Issues/Security](http://www.businesshumanrights.org/Categories/Issues/Security)

Collaborative for Development Action, Corporate Engagement Project. [www.cdainc.com/cep/](http://www.cdainc.com/cep/)

Control Arms Campaign. [www.controlarms.org/es](http://www.controlarms.org/es)

Fafo AIS. [www.fafo.no/liabilities/index.htm](http://www.fafo.no/liabilities/index.htm)

Global Witness. [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

International Committee of the Red Cross (ICRC), war and accountability page.  
[www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwpList2/](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwpList2/)

Focus: Accountability International Action Network on Small Arms. [www.iansa.org](http://www.iansa.org)

Kimberley Process (conflict diamonds).  
[www.kimberleyprocess.com:8080/](http://www.kimberleyprocess.com:8080/)

Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs, protection of civilians in armed conflict page.  
[www.reliefweb.int/ocha\\_ol/civilians/armed\\_groups/index.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/civilians/armed_groups/index.html)

### Otras referencias

Conciliation Resources (2004) **Engaging Armed Groups in Peace Processes**, workshop report. [www.c-r.org/accord/ansa/workshop.html](http://www.c-r.org/accord/ansa/workshop.html)

ICRC (2002) **Forum: War, Money and Survival** (Geneva: ICRC). [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

International Alert (1997) **Code of Conduct** (Londres: International Alert). [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

International Alert, Africa Peace Forum, Cecore, CHA, Fewer, Saferworld (2002) **Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack**, [www.international-alert.org/publications.htm](http://www.international-alert.org/publications.htm)

Petrusek, D. (2002) **Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups** (Versoix, International Council on Human Rights). [www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)

Switzer, J. (2001) 'Armed Conflict and Natural Resources: The Case of the Minerals Sector' en **Mining, Minerals and Sustainable Development**, July 2001, no. 12. (Londres: IIED/MMSD).  
[www.iied.org/mmsd/mmsd\\_pdfs/jason\\_switzer.pdf](http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/jason_switzer.pdf)

# Sección 4

## Tema focal 7

### Seguridad pública y privada



## Tema focal 7

### Seguridad pública y privada

#### El tema

Las compañías tienen una responsabilidad legítima frente a sus empleados y accionistas de proteger sus bienes y su personal frente a ataques violentos o ilegales. Las amenazas de seguridad pueden emanar de las comunidades locales, los empleados de la empresa, los grupos armados ilegales, grupos de extracción artesanal y trabajadores inmigrantes. Las amenazas de seguridad incluyen:

- Robos
- Manifestaciones (armadas y no armadas)
- Revueltas
- Minería ilegal en zonas no desarrolladas
- Sabotaje a oleoductos, gasoductos y otras instalaciones
- Secuestro, intimidación o asesinato del personal

Las políticas de seguridad de la empresas, diseñadas para enfrentar estas amenazas pueden traer consecuencias significativas sobre el entorno, lo que a su vez conlleva riesgos. Por ejemplo, posibles errores o irregularidades en el comportamiento de los organismos de seguridad pública o de las empresas de vigilancia privada encargadas de brindar protección pueden afectar a las empresas del sector extractivo: éstas pueden verse involucradas en violaciones a los derechos humanos, sufrir el deterioro de las relaciones con las comunidades locales e inclusive perder el control dentro de un contexto volátil. Cuando la seguridad no ha sido acordada con base en un análisis riguroso del contexto del conflicto, los grupos de interés y las mejores prácticas internacionales, se corre el riesgo de agravar los factores que alimentan el conflicto, precisamente lo que se quiere evitar. Las compañías están reconociendo que las estrategias más efectivas de seguridad se desarrollan teniendo en cuenta las percepciones de la comunidad y unas buenas relaciones con ésta.

#### El interés de la empresa

Es muy probable que las compañías ubicadas en regiones inestables tomen todas las medidas posibles para diseñar una estrategia de seguridad sensible al conflicto. El no lograr este objetivo puede acarrear varios costos, entre los que se incluyen:

**Seguridad.** Las fuerzas de seguridad que no son entrenadas o no se comportan de acuerdo a los más elevados estándares en derechos humanos, pueden convertirse con demasiada facilidad en un factor perturbador en las regiones inestables. Las compañías pueden verse enfrentadas a un riesgo continuo contra su seguridad y sus bienes.

**Reputación.** Un contexto de inseguridad agravada, en el cual los empleados de seguridad de la empresa se ven involucrados en enfrentamientos violentos con las comunidades locales, puede llamar la atención de ONG locales o internacionales así como de los medios de comunicación, exponiendo a la compañía a acusaciones de las cuales, dada la agudización del conflicto, resulte difícil distanciarse. Por el contrario, el diseño e implementación de medidas sensibles al conflicto pueden tener efectos positivos sobre la reputación de la empresa a los ojos de grupos de interés de locales e internacionales y de otras empresas.

**Es más conveniente manejar las relaciones de seguridad y con la comunidad por separado.** Tradicionalmente, quienes están a cargo de manejar la seguridad de la empresa se

mantiene distantes de los departamentos de relaciones con la comunidad en términos de cooperación institucional. Cada vez más, las compañías reconocen que estos dos departamentos deben trabajar de manera cercana si las metas de cada uno de ellos han de cumplirse.

**Legal.** Las compañías corren el riesgo de verse involucradas en violaciones a los derechos humanos y en delitos penales si las fuerzas de seguridad a cargo de su protección se ven involucradas en abusos.<sup>1</sup>

**Deterioro de relaciones locales.** Si las fuerzas de seguridad se comportan de forma tal que contribuyan al incremento de la tensión o cometan abusos directos contra las comunidades locales, la percepción de la compañía a nivel local se verá afectada, en algunos casos de manera irrevocable. Los daños en la reputación pueden acarrear riesgos comerciales.

**Repercusiones sobre el conflicto.** Las compañías que recurren (por decisión propia o por exigencia contractual) a fuerzas de seguridad públicas en un país con un régimen represivo aumentan la percepción local de que las actividades de la compañía constituyen un arma del gobierno. Cualquier búsqueda de neutralidad puede colapsar si se percibe que la compañía trae el poder represivo del Estado a una región de por sí volátil.

#### Supuestos y respuestas

Las compañías tienen una serie de supuestos comunes acerca del tipo de políticas de seguridad idóneas en una región inestable:

**La seguridad se puede comprar.** Tradicionalmente, los riesgos políticos y de seguridad han sido analizados como factores de costo que deben ser manejados mediante el aumento del presupuesto de seguridad. Algunas compañías han comenzado a asumir un enfoque más cualitativo y estratégico, lo cual resulta fundamental para lograr políticas de seguridad más efectivas.

**Para proteger al personal, construya muros más altos.** En algunas compañías que operan en zonas de violencia o que se han convertido en objetivo de la misma, existe la tendencia a asumir la actitud de estar “sitiada”. Los síntomas incluyen la contratación de vigilantes armados, elevadas cercas con alambres de púas, toques de queda, cámaras de seguridad y chequeos por radio, conducir con manejo defensivo y ningún contacto con residentes locales. Aún cuando este tipo de aislamiento es una respuesta normal ante una amenaza, ello exacerba la percepción de que los empleados de la compañía son seres ajenos, privilegiados y distantes ante las necesidades y la identidad de la comunidad y del país. Dicho enajenamiento incrementa las probabilidades de que el personal de la empresa sea una fuente de resentimiento y un blanco de ataque.

**Cuando se utilizan las fuerzas de seguridad del Estado, su conducta no es nuestra responsabilidad.** Las compañías a veces piensan que la protección ofrecida por las fuerzas de seguridad del Estado las exonera de cualquier culpa que surja de los métodos empleados para hacer cumplir la seguridad. Éste no es el caso. Aunque comprobar la responsabilidad directa resulte difícil, los medios internacionales y los grupos de interés tienden a no distinguir entre formas más sutiles de complicidad.

1. Así lo demuestran los casos recientes contra empresas en virtud de la Alien Torts Claims Act. (ATCA). Véase Fafo AIS [www.lfafo.no/liabilities/index.htm](http://www.lfafo.no/liabilities/index.htm)

En Colombia, una compañía petrolera que enfrenta una demanda instaurada en virtud de la ATCA ha sido acusada de apoyar y patrocinar fuerzas paramilitares responsables de violaciones a los derechos humanos. La compañía niega los cargos. A finales de la década de los 90, otra compañía petrolera fue acusada de entregar información a grupos paramilitares que la utilizaron para cometer abusos a los derechos humanos contra comunidades simpatizantes de un grupo que se les oponía, el cual había atacado bienes de la compañía. En Burma, las fuerzas militares solicitaron a una empresa petrolera que proporcionara camperos que posteriormente fueron utilizados en abusos contra los derechos humanos. En Nigeria, las compañías petroleras han sido acusadas de proporcionar armas o los medios para adquirirlas, a fuerzas de seguridad que las utilizaron para cometer violaciones a los derechos humanos.

**La policía local es ineficiente.** La policía local puede estar mal pagada, mal entrenada y ser corrupta y las compañías que utilizan la seguridad privada pueden desechar su competencia y honestidad. Sin embargo la policía local puede tener mejores relaciones con las personas que viven en sus localidades. Las tareas policivas competentes, imparciales y efectivas resultan fundamentales para la seguridad de una región en el largo plazo. Las compañías que encuentran la forma de mejorar el trabajo de las fuerzas locales del orden al mismo tiempo que mejoran su propia seguridad, habrán logrado aumentar su impacto positivo en el largo plazo sobre la comunidad local.

#### Factores claves relacionados con el conflicto

El tema de la seguridad está justo en la frontera entre la compañía y el entorno en el que opera y resulta fundamental en todos los aspectos comerciales.

**Actos de violencia.** La violencia genera violencia. Si las fuerzas de seguridad a cargo de proteger los bienes de una compañía se ven involucradas en actos desproporcionados o represivos de violencia, ello les reforzará una cultura de violencia y conflicto que puede escalar muy fácilmente.

**El manejo de las insatisfacciones.** Cuando el resentimiento de una comunidad contra una empresa por las oportunidades de empleo, beneficios o riesgos ambientales, se aborda con estrategias de seguridad antes que con el diálogo, se aumenta la distancia entre la comunidad y la empresa. A su vez, esto incrementa la posibilidad de que se presente un conflicto armado. Cuando una comunidad se ve favorecida sobre otra, también se pueden alimentar las tensiones entre comunidades.

**Impacto macro sobre la situación de derechos humanos.** Hacerse el de la vista gorda con respecto a la mala conducta de las fuerzas de seguridad del Estado contribuye a empeorar la situación de derechos humanos y a aumentar la inestabilidad.

#### Opciones y alternativas

La seguridad de una operación está inexorablemente ligada a la situación general de seguridad de un lugar o país. Diseñar un manejo efectivo de seguridad exige un análisis a fondo del contexto tanto a nivel micro como macro (véanse ERIC-M y ERIC-P). Estas herramientas ayudan a las empresas a identificar las amenazas estructurales y los factores próximos y detonantes, las cuales pueden ser manejadas en diferentes niveles: mediante el

diseño de unas estrategias más efectivas de seguridad; ayudando a reformar al sector de seguridad y defensa del país contribuyendo así al control del flujo de armas (si estas constituyen un motivo de preocupación); y por medio de inversión social y actividades de diálogo político.

En el año 2000, los gobiernos de los Estados Unidos y del Reino Unido convocaron a un grupo de representantes de las principales empresas del sector extractivo y ONG de derechos humanos con el fin de desarrollar unos principios guías para manejar los acuerdos y contratos de seguridad de las empresas de acuerdo con los derechos humanos. El resultado fueron los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, que ofrecen opciones y alternativas para las compañías en tres temas claves: análisis de riesgos, e interacción con fuerzas de seguridad pública y de seguridad privada.

El reto para los miembros de los Principios Voluntarios consiste ahora, en demostrar su ejecución, recolectando y compartiendo mejores prácticas, desarrollando mecanismos de monitoreo y de responsabilidad frente a dichos principios y haciendo extensivo su alcance a un grupo más amplio de compañías.

Si se siguen de manera cuidadosa, los principios ofrecen un mecanismo útil para manejar las políticas de seguridad y manejar los riesgos señalados anteriormente. Además, los principios requieren un análisis actualizado de manera regular acerca de la situación de riesgo de conflicto y la participación de las comunidades locales en el diseño de las estrategias de seguridad, la capacitación en derechos humanos, el monitoreo de las fuerzas de seguridad y el diálogo político a nivel macro. Un rol más destacado de los departamentos de seguridad, y el diálogo entre distintos departamentos de las empresas y, en caso de que se trate de multinacionales, entre la casa matriz y la sucursal de negocios en el país anfitrión son necesarios. El texto completo de los Principios Voluntarios se reproduce a continuación en el Recuadro 1.

### **Recuadro 1: Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos**

Los Gobiernos de los Estados Unidos y el Reino Unido, empresas de los sectores extractivos y energéticos (las compañías), y organizaciones no gubernamentales, todos interesados en los derechos humanos y la responsabilidad social corporativa, se han enfrascado en un diálogo sobre seguridad y derechos humanos.

Los participantes reconocen la importancia de la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y la forma constructiva como las empresas y la sociedad civil - incluyendo organizaciones no gubernamentales, uniones sindicales, y comunidades locales- pueden contribuir al logro de estos objetivos. Mediante este diálogo, los participantes han desarrollado el siguiente conjunto de principios voluntarios para guiar a las compañías en el mantenimiento de la seguridad de sus operaciones dentro de un marco operativo que garantice el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Teniendo en cuenta estos objetivos, los participantes están de acuerdo con la importancia de continuar este diálogo y seguir revisando estos principios para garantizar su continua relevancia y eficacia.

Teniendo en cuenta que la seguridad es una necesidad fundamental, de las personas, las comunidades, las empresas y los gobiernos, y reconociendo los difíciles aspectos de seguridad que afrontan las compañías, reconocemos que la seguridad y el respeto por los derechos humanos pueden y deben ser consistentes.

Teniendo en cuenta que los gobiernos tienen la mayor responsabilidad por la promoción y protección de los derechos humanos y que todas las partes de un conflicto están obligadas a observar el Derecho Internacional Humanitario, reconocemos que compartimos el objetivo común de promover el respeto por los derechos humanos, especialmente los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Enfatizando la importancia de salvaguardar la integridad tanto del personal como de los bienes de la compañía, las compañías reconocen un compromiso para actuar en forma consistente con las leyes de los países dentro de los cuales están presentes, cumplir con los más altos principios internacionales y promover el cumplimiento de la ley con los principios sobre la aplicación de la ley (ejemplo: Código De Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley), especialmente con relación al uso de la fuerza.

Teniendo en cuenta el efecto que las actividades de las compañías pueden tener en las comunidades locales, reconocemos el valor de comprometernos con la sociedad civil y con los gobiernos tanto propios como anfitriones para contribuir al bienestar de la comunidad local y mitigar cualquier potencial de conflicto siempre que sea posible.

Comprendiendo que la información útil y confiable es un componente vital para la seguridad y los derechos humanos, reconocemos la importancia de compartir y entender nuestras respectivas experiencias con relación a las mejores prácticas y procedimientos de seguridad, las situaciones de derechos humanos en el país, y la seguridad tanto pública como privada, entre otras, sin desconocer las limitaciones de la confidencialidad.

Reconociendo que los gobiernos de nuestros países y las instituciones multilaterales pueden ocasionalmente, ayudar a los gobiernos anfitriones a reformar el sector de defensa, desarrollar capacidades institucionales y fortalecer la aplicación de la ley, reconocemos el importante papel que las compañías y la sociedad civil pueden jugar en el apoyo de estos esfuerzos.

Expresamos nuestro apoyo a los siguientes principios voluntarios relacionados con la seguridad y los derechos humanos en el sector extractivo, los cuales comprenden tres categorías, a saber, evaluación de riesgos, relaciones con las fuerzas de seguridad pública y relaciones con empresas de seguridad privada:

#### EVALUACIÓN DE RIESGOS

La capacidad de evaluar debidamente los riesgos que se presentan en el ambiente operativo de la compañía es crítica para la seguridad del personal, las comunidades locales

y los bienes, para el éxito de las operaciones de la compañía tanto a corto como a largo plazo y la promoción y protección de los derechos humanos. En algunas circunstancias, esto es relativamente sencillo; en otras, es importante obtener extensa información sobre el contexto socio-político acudiendo a diferentes fuentes; monitorear y adaptarse a las transformaciones de las situaciones políticas, económicas, legales, sociales y militares; y mantener relaciones fructíferas con las comunidades locales y los funcionarios del gobierno.

La calidad de las evaluaciones de riesgos complejos depende mucho de la recolección de información, la cual debe ser regularmente actualizada, confiable y tomando en cuenta diferentes puntos de vista, al gobierno local y nacional, las compañías de seguridad, otras compañías, instituciones multilaterales, y a la sociedad civil concedora de las condiciones locales. Esta información puede ser muy efectiva cuando se comparte al máximo posible (teniendo en cuenta las consideraciones de confidencialidad) entre las compañías, la sociedad civil y los gobiernos.

Teniendo en cuenta estos principios generales, reconocemos que para una evaluación precisa y efectiva del riesgo se deben considerar los siguientes factores:

**Identificación de los riesgos de seguridad.** Los riesgos de seguridad pueden surgir de factores políticos, económicos, civiles o sociales. Además, determinadas personas y bienes pueden correr un mayor riesgo que otras. La identificación de los riesgos de seguridad le permite a la compañía tomar medidas para minimizarlos y evaluar si las actividades de la compañía agravan dichos riesgos.

**Potencial de violencia.** Dependiendo del contexto, la violencia puede ser generalizada o limitarse a determinadas regiones, y esto puede desarrollarse sin previo aviso. Se debe consultar con la sociedad civil, los representantes del gobierno tanto propio como anfitrión, y otras fuentes para identificar los riesgos que pueden presentarse por el potencial de violencia. La evaluación del riesgo deberá examinar las tendencias de la violencia en áreas de operación de la compañía para fines educativos, previsivos y preventivos.

**Registro de derechos humanos.** Las evaluaciones de riesgos deben considerar los antecedentes de violaciones de derechos humanos de las fuerzas de seguridad pública, paramilitares, policía local y nacional, y la reputación de las empresas de seguridad privada. El conocimiento de abusos pasados y demandas puede ayudar a las compañías a evitar la reincidencia en estas violaciones, así como a promover la responsabilidad. Igualmente, la identificación de la capacidad de las entidades citadas para responder a situaciones de violencia en forma que se ajuste a las leyes (es decir, consistente con los estándares internacionales aplicables) le permite a las compañías desarrollar las medidas necesarias en el entorno en el que operan.

**Aplicación de la ley.** La evaluación de riesgos debe considerar la autoridad fiscal local y la capacidad judicial para demandar a los responsables por abusos a los derechos humanos y a los responsables por violaciones al Derecho Humanitario Internacional en forma tal que se respeten los derechos de los acusados.

**Análisis del conflicto.** La identificación y la comprensión de las causas y de la naturaleza de los conflictos locales, así como del nivel de cumplimiento de las normas de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario por los actores claves, pueden ser instructivas para el desarrollo de las estrategias para manejar las relaciones entre la compañía, las comunidades locales, los empleados de la compañía y sus sindicatos, y los gobiernos anfitriones. La evaluación de riesgos también debe considerar el potencial de conflictos futuros.

**Transferencia de equipos.** Cuando las compañías suministran equipos (incluyendo equipo letal y no letal) a fuerzas de seguridad pública o empresas de seguridad privada, deben considerar el riesgo de tales transferencias, los requisitos de licencias de exportación, y medidas factibles para mitigar las consecuencias negativas que pudieran ocurrir, incluyendo controles adecuados para evitar el robo o extravío de equipos que puedan conducir a abusos de los derechos humanos. Al hacer la evaluación de riesgos, las compañías deberán considerar cualquier incidente del pasado relacionado con la transferencia de equipos.

#### INTERACCIONES ENTRE LAS COMPAÑÍAS Y LAS FUERZAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Aunque los gobiernos son los principales responsables de hacer cumplir las leyes, de mantener el orden, la seguridad y el respeto por los derechos humanos, las compañías tienen interés en verificar que las acciones tomadas por los gobiernos, especialmente las acciones de quienes se ocupan de la seguridad pública, sean consistentes con la protección y promoción de los derechos humanos. En los casos en que sea necesario complementar la seguridad que ofrecen los gobiernos anfitriones, es posible que se requiera la cooperación de las compañías para contribuir a reembolsar los costos de protección de las instalaciones de la compañía y del personal a cargo de la seguridad pública. Aunque se espera que las fuerzas de seguridad pública actúen en forma consistente con las leyes locales y nacionales, así como con las normas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario es posible que se presenten abusos dentro de este contexto.

En un esfuerzo por reducir el riesgo de tales abusos y promover el respeto por los derechos humanos en general, hemos identificado los siguiente principios voluntarios para orientar las relaciones entre las compañías y las fuerzas de seguridad pública con respecto a la protección que prestan:

#### Convenios de Seguridad

Las compañías deberán consultar con regularidad con los gobiernos anfitriones y las comunidades locales acerca del impacto de sus acuerdos sobre seguridad en esas comunidades.

Las compañías deberán comunicar a quienes prestan la seguridad pública, sus políticas relacionadas con la conducta ética y los derechos humanos. Asimismo deberán expresar su deseo de que la seguridad se preste en forma consistente con esas políticas y por personal que haya sido entrenado debida y efectivamente.

Las compañías deberán exhortar a los gobiernos anfitriones a celebran acuerdos de seguridad que sean transparentes y cuyo contenido sea accesible al público. Dicho acceso estará sujeto a las necesitadas de seguridad de las partes.

### Despliegue y Conducta

El principal papel de las fuerzas de seguridad pública será la aplicación de la ley, incluyendo la salvaguarda de los derechos humanos e impidiendo actos que amenacen al personal y las instalaciones de la compañía. El tipo y número de las fuerzas de seguridad pública desplegada deberán ser competentes, apropiados y proporcionales a la amenaza.

Las importaciones y exportaciones de equipos deberán cumplir con todas las leyes y regulaciones aplicables. Las compañías que suministren equipos a la seguridad pública deberán tomar todas las medidas legales, apropiadas para mitigar cualquier consecuencia negativa que pueda ser previsible, incluyendo abusos de los derechos humanos y violaciones al Derecho Internacional Humanitario.

Las compañías deberán utilizar su influencia para promover los siguientes principios entre las fuerzas de seguridad pública: (a) las personas que hayan estado implicadas en abusos de los derechos humanos no deberán prestar servicios de seguridad a las compañías; (b) la fuerza se usará sólo cuando sea estrictamente necesaria y hasta un límite proporcional a la amenaza; y (c) los derechos de las personas no se deberán violar mientras estén ejerciendo el derecho de libertad de asociación y asamblea pacífica, el derecho de celebrar convenciones colectivas, u otros derechos relacionados con los empleados de la compañía según sean reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre los Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo de la OIT.

En los casos en que la seguridad pública utilice la fuerza física, tales incidentes se deberán reportar a las autoridades competentes y a la compañía. Cuando se utilice la fuerza, se deberá suministrar ayuda médica a las personas heridas, incluyendo a los agresores.

### Consulta y Asesoría

Las compañías deberán realizar reuniones estructuradas con la seguridad pública, en forma regular para discutir asuntos relacionados con la seguridad, los derechos humanos y la seguridad en el lugar de trabajo. Las compañías también deberán consultar en forma regular con otras compañías, con los gobiernos propios y anfitriones, y con la sociedad civil para tratar asuntos relacionados con la seguridad y los derechos humanos. Cuando las compañías que operan en la misma región tengan asuntos comunes a tratar, deberán considerar el llevar sus preocupaciones en forma colectiva a los gobiernos tanto propios como anfitriones.

En sus consultas con los gobiernos anfitriones, las compañías deberán tomar las medidas apropiadas para promover el cumplimiento de los principios internacionales sobre la aplicación de la ley especialmente aquellos reflejados en el Código De Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Las compañías deberán apoyar los esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil y las instituciones multilaterales para dar entrenamiento sobre derechos humanos y educación para la seguridad pública así como fortalecer las instituciones estatales para garantizar su responsabilidad y el respeto por los derechos humanos.

#### Respuestas a los Abusos de los Derechos Humanos

Las compañías deberán registrar y reportar a las autoridades competentes, cualquier acusación creíble sustentada de abusos de derechos humanos cometidos por la seguridad pública en sus áreas de operación. Cuando sea el caso, las compañías deberán urgir a las autoridades para que investiguen y tomen acciones con el fin de evitar cualquier reincidencia.

Las compañías deberán monitorear activamente el estado de las investigaciones y presionar por su debida resolución.

Las compañías deberán, en cuanto sea razonable, monitorear el uso de los equipos suministrados por ellas e investigar adecuadamente aquellas situaciones en que tales equipos se lleguen a utilizar indebidamente.

Se deberá hacer todo lo posible para garantizar que la información utilizada como base para las acusaciones por abusos de derechos humanos sea verídica y basada en evidencia confiable. Se deberá proteger la seguridad de las fuentes de información. Cuando surja información adicional o más precisa que pueda alterar el curso de un proceso, ésta se deberá presentar a las autoridades competentes.

#### INTERACCIONES ENTRE LAS COMPAÑÍAS Y LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA

Cuando los gobiernos anfitriones no puedan o no quieran prestar la seguridad adecuada para proteger al personal o los bienes de la compañía, es posible que se necesite acudir a empresas de seguridad privada como complemento a la seguridad pública. En este contexto, es posible que haya que coordinar la seguridad privada con las fuerzas del estado, (especialmente con la policía) para portar armas y considerar el uso de la fuerza como medio de defensa. En vista de los riesgos que tales actividades implican, reconocemos los siguientes principios voluntarios para guiar la conducta de las empresas de seguridad privada:

La seguridad privada deberá cumplir con las políticas de la compañía que la contrata en cuanto a la conducta ética y los derechos humanos, la ley y las normas profesionales del país en donde operan, el ejercicio de las mejores prácticas desarrolladas por la industria, la sociedad civil y los gobiernos; y promover el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.

La seguridad privada deberá mantener altos niveles de competencia técnica y profesional, especialmente en lo relacionado con el uso local de la fuerza y armas de fuego.

Las empresas de seguridad privada deberán actuar de acuerdo con la ley. Deberán ejercer la moderación y cuidado de forma consistente con las normas internacionales aplicables relacionadas con el uso local de fuerza, incluyendo los Principios Básicos Sobre el Empleo

de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y con las mejores prácticas desarrolladas por las compañías, la sociedad civil y los gobiernos.

La seguridad privada deberá tener políticas relacionadas con la conducta apropiada y el uso local de la fuerza (por ejemplo, las reglas de encuentro). La implementación de estas políticas será susceptible de monitoreo por las compañías o, si es el caso, por terceros independientes. Tal monitoreo deberá comprender investigaciones detalladas de las quejas por abusos o actos ilegales; la disponibilidad de medidas disciplinarias suficientes para prevenir e impedir, y procedimientos para reportar quejas a las autoridades locales competentes según sea el caso.

Se deberán registrar todas las quejas por abusos de los derechos humanos cometidas por las empresas de seguridad privada. Las quejas que ofrezcan credibilidad deberán ser debidamente investigadas. En aquellos casos en que las quejas contra quienes prestan la seguridad privada se presenten ante las autoridades competentes, las compañías deberán monitorear activamente el proceso de las investigaciones y presionar por su debida resolución.

En consistencia con sus funciones, la seguridad privada deberá suministrar sólo servicios preventivos y defensivos sin entrar en actividades que sean de responsabilidad exclusiva de las autoridades militares o de la policía. Las compañías deberán destinar únicamente a propósitos defensivos los servicios, la tecnología y el equipo que sea susceptible de utilizarse ofensivamente.

La seguridad privada deberá (a) abstenerse de emplear personas que hayan estado implicadas en violaciones de derechos humanos; (b) usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y hasta un punto proporcional a la amenaza; y (c) respetar el derecho de libre asociación y asamblea pacífica, de celebrar convenciones colectivas, o cualquier otro derecho de los empleados de la compañía según sean reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración sobre los Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo de la OIT.

En los casos en que se utilice la fuerza física, las empresas de seguridad privada deberán investigar debidamente y reportar el incidente a la compañía. La empresa de seguridad privada deberá referir el asunto a las autoridades locales y/o tomar acción disciplinaria cuando sea apropiado. Cuando se utilice la fuerza, se deberá prestar atención médica a las personas lesionadas, incluyendo a los culpables.

La seguridad privada deberá mantener la confidencialidad de la información obtenida como resultado de sus labores, excepto cuando el hacerlo pueda perjudicar los principios contenidos en el presente documento.

Con el fin de minimizar los posibles excesos de autoridad de las empresas de seguridad privada y para promover el respeto por los derechos humanos en general, hemos desarrollado los siguientes principios y lineamientos voluntarios adicionales:

Según sea el caso, las compañías deberán incluir los principios ya mencionados como condiciones contractuales en los acuerdos con las empresas de seguridad privada y asegurarse de que el personal de dichas empresas esté debidamente entrenado para respetar los derechos de los empleados y de la comunidad. Hasta donde sea posible, los acuerdos entre las compañías y las empresas de seguridad privada deberán incluir la investigación de abusos o conductas ilícitas y la acción disciplinaria apropiada. Los acuerdos también deberán permitir la terminación de la relación por parte de las compañías cuando haya evidencia razonable de abusos o conductas ilícitas por parte del personal de las empresas de seguridad privada.

Las compañías deberán consultar y monitorear a las empresas de seguridad privada para verificar que cumplan con la obligación de suministrar seguridad en forma consistente con los principios ya mencionados. Cuando sea el caso, las compañías deberán tratar de emplear empresas de seguridad privada que sean representativas de la población local.

Las compañías deberán revisar los antecedentes de las empresas de seguridad privada que vayan a emplear, especialmente en lo relacionado con el uso de fuerza excesiva. Tales revisiones deberán incluir una evaluación de servicios suministrados previamente al gobierno anfitrión y si tales servicios son causa de dudas acerca del doble papel de la empresa de seguridad privada como proveedor de seguridad privada y contratista del gobierno.

Las compañías deberán consultar con otras compañías, funcionarios de su propio país, funcionarios del país anfitrión, y la sociedad civil en cuanto a las experiencias con la empresa de seguridad privada. Cuando sea el caso, y dentro de lo legal, las compañías deberán facilitar el intercambio de información sobre cualquier actividad en contra de la ley y abusos cometidos por la empresa de seguridad privada.

Fuente: [www.voluntaryprinciples.org](http://www.voluntaryprinciples.org)

**Fuentes****Convenciones internacionales y estándares voluntarios**

Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales I y II.  
[www.genevaconventions.org](http://www.genevaconventions.org)

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.  
[www.umn.edu/humanrts/instreet/financingterrorism.html](http://www.umn.edu/humanrts/instreet/financingterrorism.html)

Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos. [www.voluntaryprinciples.org](http://www.voluntaryprinciples.org)

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.  
[www.uncjin.org/Standards/Conduct/16a2s.pdf](http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/16a2s.pdf)

UN Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries.  
[www.umn.edu/humanrts/instreet/1989a.htm](http://www.umn.edu/humanrts/instreet/1989a.htm)

UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations with Regard to Human Rights.  
[www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Su b.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Su b.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument)

**Sitios web**

Amnesty International UK, **Human Rights Guidelines for Companies**. [www.amnesty.org.uk/business/pubs/hrgc.shtml](http://www.amnesty.org.uk/business/pubs/hrgc.shtml)

Business and Human Rights Resource Centre, security and conflict page.  
[www.businesshumanrights.org/Categories/Issues/Security](http://www.businesshumanrights.org/Categories/Issues/Security)

Danish Centre for Human Rights **Human Rights Compliance Assessment Tool for Companies**.  
[www.humanrightsbusiness.org/compliance\\_assessment.htm](http://www.humanrightsbusiness.org/compliance_assessment.htm)

Human Rights Watch,  
[www.hrw.org/advocacy/corporations/index.htm](http://www.hrw.org/advocacy/corporations/index.htm)

International Business Leaders Forum, conflict and security page.  
[www.iblfi.org/csr/csrwebassist.nsf/content/a1a2a3a4a5.html](http://www.iblfi.org/csr/csrwebassist.nsf/content/a1a2a3a4a5.html)

London School of Economics, Centre for the Study of Global Governance, oil and conflict page.  
[www.lse.ac.uk/Depts/global/OtherProjects.htm](http://www.lse.ac.uk/Depts/global/OtherProjects.htm)

# Sección 4

## Tema focal 8 Derechos humanos



## Tema focal 8

### Derechos humanos

#### El tema

Frecuentemente, las compañías operan en países cuyo récord de derechos humanos es pobre. Aunque no existe suficiente evidencia empírica que apoye una correlación causal directa entre aquellos países con un récord pobre en esta materia y países en conflicto, la posibilidad de que estas dos situaciones existan de manera simultánea es elevada. A menudo, una alta incidencia de abusos a los derechos humanos es un precursor del conflicto mientras que las violaciones más atroces a los mismos suceden durante los conflictos violentos. El conflicto, e inclusive el conflicto potencial o el pre-conflicto, pueden afectar muchos derechos, entre ellos:

- El derecho a la vida
- El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia o culto
- El derecho a poseer bienes
- El derecho a no ser sometido a desplazamiento forzado, saqueo, pillaje o acaparamiento
- El derecho a no ser sometido a torturas o tratos, crueles, inhumanos o degradantes
- El derecho a no ser sometido a detención arbitraria
- El derecho a un juicio justo
- El derecho a la libertad de expresión
- El derecho a la no discriminación
- El derecho de asociación y reunión
- El derecho a un nivel de vida mínimo y adecuado<sup>1</sup>

En varios países, las compañías se enfrentan a una serie de dilemas legales y morales importantes en torno a las violaciones de los derechos humanos:

- En Indonesia, las empresas petroleras operan en zonas en las que los grupos armados de oposición buscan independencia, y en donde el conflicto con el Estado ha llevado a violaciones de los derechos humanos;
- En la provincia Delta de Nigeria, rica en petróleo, las compañías operan en un ambiente en el que décadas de abandono económico han enfurecido a las comunidades locales, que ahora las atacan y en donde, una vez más, la respuesta estatal ha involucrado abusos de los derechos humanos;
- En Angola, la industria de los diamantes ha sido acusada hasta hace poco, de comerciar con grupos rebeldes que han cometido violaciones de los derechos humanos durante la guerra civil;
- En Colombia, los grupos armados ilegales atacan de manera regular los oleoductos de las empresas petroleras, a las que acusan de cooperar con sectores inescrupulosos del Estado o con fuerzas paramilitares y a las que ven como objetivos legítimos.

Las compañías que tratan de ignorar estos rasgos característicos de los contextos en los que operan, siguiendo con las prácticas del pasado, han sufrido la condena generalizada de los grupos de la sociedad civil, que en algunas ocasiones ha culminado en boicots contra sus productos o en demandas legales. Cada vez más, las empresas son llamadas a respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en todas las áreas de sus operaciones.

1. Véase el Anexo sobre los instrumentos internacionales mas relevantes.

### Interés de la empresa

Las razones por las cuales las compañías deben respetar los derechos humanos, especialmente en zonas propensas al conflicto, son muchas y variadas:

**Reputación.** Cuando una compañía opera en una zona de conflicto, se convierte en el caballo de batalla para los grupos activistas. No tener en cuenta los derechos humanos puede tener consecuencias sobre su reputación tanto en el plano nacional como en el internacional, incluyendo repercusiones sobre el precio de las acciones, la capacidad de conseguir capital, suscribir nuevos contratos, mantener buenos niveles de seguridad sobre el terreno y contratar el personal más calificado.

**Boicots.** Las ONG han hecho un llamado por que se hagan boicots contra los productos y los servicios de las compañías. Si la presencia de la empresa en las calles es elevada, por ejemplo en bombas de gasolina o ventas de joyas, sus puntos de venta pueden ser atacados. Si las operaciones de la compañía no se han extendido tanto, los boicots pueden hacerse ejerciendo presión sobre los grupos inversionistas con posturas éticas fuertes con respecto al tema, sindicatos, agencias de valoración de crédito e inversionistas institucionales.

**Presión de los accionistas.** Algunos grupos activistas adquieren acciones e introducen resoluciones hostiles en las asambleas generales anuales. Cuando se alían con un grupo considerable de otros inversionistas, este tipo de campaña puede tener un impacto significativo sobre la reputación pública de la compañía, lo que afecta el precio de las acciones. Desde la campaña en contra del apartheid, los fondos de pensiones y los fondos éticos, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil han aprendido a utilizar la presión de los accionistas – mediante resoluciones, votos y exigencias de retiro de la inversión – lo que constituye otro factor de riesgo para las empresas.

**Costos del capital y del tiempo de la administración.** La caída en el precio de las acciones de una compañía puede tener consecuencias sobre su capacidad de conseguir capital adicional. Si una empresa no presta la atención adecuada al tema de derechos humanos antes de invertir, o no reevalúa su portafolio cuando surge un conflicto en su zona de operaciones, puede verse enfrentada a un incremento considerable en el tiempo que la administración o los asesores jurídicos deben dedicar a diseñar e implementar una contra-estrategia efectiva.

**Riesgos jurídicos.** Cada vez más, los grupos activistas, los de víctimas y los abogados de demandas por daños y perjuicios están utilizando la ley, especialmente la Alien Tort Claims Act (ATCA) en los Estados Unidos, para demandar a las compañías por complicidad en los abusos de derechos humanos. Además del costo del tiempo de la administración y de la asesoría y representación legales, que puede llegar a ser de millones de dólares, existe una posibilidad real de una decisión judicial en contra, con serias repercusiones al momento de establecer la responsabilidad de la empresa y de evaluar el monto de la indemnización.

**Legislación incipiente.** Los informes del Panel de Expertos de Naciones Unidas sobre la explotación de recursos naturales en la República Democrática del Congo se han convertido en una llamada de alarma para muchos gobiernos occidentales que ahora buscan la forma de fortalecer sus marcos legislativos.<sup>2</sup> Algunas nuevas iniciativas voluntarias que podrían

2. Véase el informe del Panel de Expertos sobre la Explotación Ilegal de los Recursos Naturales y otras Formas de Riqueza en la República Democrática del Congo; abril de 2001; octubre de 2002 y octubre de 2003. Los textos se encuentran disponibles en [www.globalpolicy.org/security/issues/kongidx.htm#links](http://www.globalpolicy.org/security/issues/kongidx.htm#links).

pavimentar el camino hacia desarrollos legislativos de largo plazo, incluyen el Borrador de las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos de Naciones Unidas, que actualmente está siendo considerado por la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos. La iniciativa ofrece a las empresas un conjunto exhaustivo de responsabilidades con respecto a estos derechos dentro de sus esferas de influencia, que ayuda a esclarecer sus roles<sup>3</sup>. Los esfuerzos por fortalecer los Lineamientos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales, que se aplican a países con una débil gobernabilidad<sup>4</sup>, así como el Pacto Mundial de Naciones Unidas (cuyos dos primeros principios hacen un llamado a las compañías para que respeten las leyes de derechos humanos y se aseguren de no ser cómplices en abusos contra los mismos), también son señales de esta búsqueda por reglas más claras.

### Supuestos y respuestas

Desde mediados de la década de los 90, muchas compañías han desarrollado políticas y normas de derechos humanos. Sin embargo, su implementación plena se ha visto impedida por una serie de supuestos y prácticas recurrentes:

- **El negocio de las empresas no es proteger los derechos humanos.** Muchas compañías creen que deben respetar los derechos humanos, pero de manera voluntaria. La responsabilidad legal por esos derechos recae sobre el Estado y las empresas no deberían intervenir en asuntos políticos internos. La responsabilidad de las compañías consiste en generar riqueza, pagar impuestos y, en la medida de lo posible, llevar a cabo actividades útiles a través de la ciudadanía corporativa o la responsabilidad social empresarial. Aunque las leyes internacionales sobre derechos humanos ponen la responsabilidad principal de su protección en manos del Estado, eso no ayuda a las empresas a solucionar los dilemas morales a los que puedan enfrentarse en ciertos países. Una interpretación limitada de la ley no tiene en cuenta el hecho real de que las compañías se encuentran bajo fuertes presiones cuando operan en entornos en donde se cometen abusos a los derechos humanos.
- **Los departamentos de relaciones externas son los más adecuados para manejar los temas de derechos humanos.** Las compañías han respondido a los retos en derechos humanos diseñando códigos de conducta voluntarios que guíen la ejecución de sus operaciones y sus actividades en sus esferas de influencia. Los códigos han sido redactados en respuesta a las inquietudes de la sociedad civil acerca del papel, las actividades y el impacto de las empresas sobre los derechos humanos de sus trabajadores y de las comunidades en sus zonas de operación. Un problema relacionado con este tema es la tendencia a que esos códigos se desarrollen en las casas matrices – en donde se sienten con más fuerza los riesgos legales, financieros y de reputación – mientras que el manejo de los temas de derechos humanos se hace sobre el terreno. Existe por lo tanto, una desconexión habitual entre las aspiraciones de las oficinas centrales y la experiencia operacional, lo que da espacio a estrategias poco efectivas. Generalmente, los especialistas en asuntos externos de las casas matrices son llamados a reaccionar ante las crisis de derechos humanos; sin embargo el manejo efectivo de estas situaciones requiere una aproximación más integrada. Estas complejidades

3. Al momento de ir a imprenta, continua el debate en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos con respecto al estatus futuro de este documento. La decisión probablemente se dé a conocer cuando finalice la 61a sesión de la Comisión, fijada para abril de 2005. U.N.Doc.E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003). Ver también Amnistía Internacional (2004) *The UN Human Rights Norms For Business: Towards Legal Accountability*.

4. Véase [www.oecd.org/document/7/0,2340,en\\_2649\\_34889\\_34070151\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_34889_34070151_1_1_1_1,00.html)

institucionales perjudican una respuesta efectiva a las crisis y son indicativas de una falla general en el manejo proactivo del tema.

#### **Factores claves relacionados con el conflicto**

Existen varias formas en las que las prácticas de una compañía en relación con los derechos humanos pueden exacerbar el conflicto:

**Seguridad.** En zonas de conflicto, las políticas de seguridad de una compañía pueden ser su vía de exposición más directa a una crisis de derechos humanos. ¿Quién proporciona la seguridad? ¿Qué armas se utilizan? ¿El personal de seguridad está entrenado para utilizar sus equipos en forma legal? ¿Cuáles son sus antecedentes? Las compañías tienen el derecho legítimo de proteger su personal y sus bienes, pero en muchas ocasiones las fuerzas de seguridad contratadas por las empresas están insuficientemente capacitadas y equipadas, y no están familiarizadas con los estándares internacionales de derechos humanos. Ello puede llevar a un uso desproporcionado de la fuerza y a violaciones a los derechos humanos, en las que la compañía resulta involucrada (véase también **Tema focal 7: Seguridad pública y privada**).

**Prácticas laborales.** La política de contratación constituye otra área en la cual las acciones de la compañía pueden tener repercusiones negativas sobre los derechos humanos. En Birmania, se exige como requisito para operar que se tenga un socio local, por lo general un brazo del gobierno. Birmania tiene un récord particularmente atroz en materia de derechos humanos y algunos informes confiables sostienen que sus fuerzas militares utilizaron el trabajo forzoso para construir una red de energía en la década de los 90. Hace poco, una compañía energética estadounidense transó extrajudicialmente una demanda instaurada en virtud de la ATCA, y aceptó hacer aportes financieros para apoyar a las comunidades cercanas a la zona del proyecto, como respuesta a las acusaciones de haber sido cómplice en casos de esclavitud.

La construcción y operación de pozos de exploración, refinerías y minas exige una fuerza de trabajo altamente capacitada y para las compañías resulta difícil contratar personal local para posiciones de mando, debido a los bajos niveles de experiencia técnica. Además, pueden estar sujetas a presiones políticas para contratar a ciertos grupos asociados con el gobierno. Las compañías corren el riesgo de violar el derecho a la no discriminación debido a sus prácticas de contratación, alimentando así la competencia y la violencia locales.

**Relaciones con la comunidad.** Cuando las compañías se sienten obligadas a proveer servicios a las comunidades ubicadas en su entorno de operaciones, especialmente en aquellos Estados con gobiernos débiles, pueden crear inadvertidamente situaciones que lleven a abusos de los derechos humanos. Ello sucede cuando las empresas construyen escuelas, clínicas y hospitales pero limitan su compromiso a las necesidades de las comunidades más cercanas a sus instalaciones, privando a las demás comunidades y alimentando así resentimientos que pueden provocar que los jóvenes militantes ataquen los bienes de la compañía o cometan violaciones de los derechos humanos. La percepción generalizada de que la compañía se beneficia de la región pero no hace lo suficiente por ella o por un grupo específico de sus habitantes, puede ser suficiente para que miembros de algunos grupos acudan a la violencia. La falta de transparencia sobre la distribución de los

beneficios – desde empleo hasta proyectos de desarrollo – puede contribuir a un sentimiento de desconfianza y resentimiento. En situaciones volátiles, tales dinámicas pueden llevar a la violencia (véase **Tema focal 5: Inversión social**).

#### **De buenas intenciones a abusos de los derechos humanos**

1. Una compañía percibe pobreza generalizada en una comunidad y proporciona un bien público (una escuela o una clínica) que el Estado no ha dado.
2. La empresa decide proporcionar el servicio a cinco poblaciones inmediatamente circundantes a su zona de operaciones.
3. Las poblaciones más alejadas se sienten excluidas y se genera resentimiento.
4. Dichas poblaciones hacen exigencias a la empresa, a las que ésta no responde.
5. La juventud militante de la población ataca a la compañía sabotando las operaciones, secuestrando funcionarios o dañando la infraestructura.
6. La empresa acude al Estado para que proporcione fuerzas de seguridad para proteger sus instalaciones.
7. Las fuerzas están pobremente equipadas, por lo que la compañía proporciona los recursos para adquirir el equipo.
8. Las fuerzas de seguridad cometen violaciones de los derechos humanos, implicando a la empresa.

**Complicidad.** Desde que el Panel de Expertos de Naciones Unidas informó acerca de los vínculos entre la explotación de recursos naturales y el conflicto en la República Democrática del Congo, las empresas han comenzado a pensar cuidadosamente acerca de las leyes sobre complicidad, saqueo, las doctrinas “sabía y ha debido saber”, así como sobre apoyo e instigación. Definir la complicidad es un tema espinoso en la legislación sobre derechos humanos, pero aun a falta de una definición legalmente vinculante, las empresas deben ser cuidadosas si tienen relaciones de negocios que las acerquen a responsables de abusos de los derechos humanos; si sus operaciones se encuentran cerca de los lugares en los que se cometen dichos abusos; si tienen alguna relación que pueda definirse como “concierto para delinquir”; o si se benefician de cualquier otro modo, de acciones de saqueo, pillaje o acaparamiento. En zonas de conflicto, entre más cercana sea esta relación, más fuertes son las alarmas. Es claro que ello tiene consecuencias a nivel del manejo de la cadena de proveedores, lo que exige que las compañías estén plenamente informadas de los vínculos de aquellos a quienes compran con violaciones de los derechos humanos o crímenes de guerra.<sup>5</sup>

#### **Opciones y alternativas**

**1. Reconocer y acatar la ley.** Investigaciones recientes muestran que las iniciativas voluntarias, aunque bienvenidas, no son suficientes para crear un entorno seguro para los derechos humanos. En los últimos años, ha habido un creciente reconocimiento de la necesidad de regular la actividad corporativa desde una perspectiva de derechos humanos. Aun cuando las aproximaciones voluntarias de los derechos humanos constituyen un punto de partida, las compañías con una visión progresista deben mirar más adelante.

**2. Tomar las medidas adecuadas para no apoyar o instigar violaciones o abusos de los derechos humanos por parte de actores estatales o no estatales.** En términos prácticos, las empresas deberían comprender y mitigar el alcance de su complicidad a través de su

5. Véase <http://www.fafo.no/liabilities/index.htm>

6. Ver Fuentes.

conducta o la de sus socios sospechosos de cometer abusos, incluyendo saqueo, trabajo forzoso y discriminación. La Herramienta de Evaluación Preliminar (HEP) de la PESCS, la ERIC-M y la ERIC-P están diseñadas para ayudar a establecer esto.

**3. Investigar sobre las evaluaciones en el desempeño con respecto a los derechos humanos.** Comprender el contexto de derechos humanos y el posible impacto de las operaciones sobre los diversos retos con respecto a éstos debe constituir una parte fundamental de la evaluación previa al contacto, y debe actualizarse de manera regular. El método debe tener en cuenta que en muchos países resulta difícil tener acceso a opiniones expresadas libremente, debido al patrón sistemático de violaciones por parte del Estado, o que lograr la opinión de grupos específicos como minorías o mujeres, sea difícil. De nuevo, las herramientas de la PESCS son útiles, e instrumentos especializados de evaluación de los derechos humanos también están desarrollándose.<sup>7</sup>

**4. Asumir la responsabilidad por las políticas de seguridad de la empresa.** Las Naciones Unidas tienen dos códigos de conducta – uno sobre el uso de armas de fuego, otro sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes de la policía – en los que se define la conducta responsable.<sup>8</sup> Las compañías también deberían suscribir e implementar los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos (véase **Tema focal 7: Seguridad pública y privada**).<sup>9</sup>

**5. Desarrollar indicadores y parámetros para enfrentar los retos en derechos humanos.** Las compañías están comenzando a desarrollar indicadores y otros parámetros que puedan medirse con el fin de cerrar la brecha entre las políticas de las casas matrices y los desafíos sobre el terreno, y asegurar que los negocios operen de manera consistente con sus responsabilidades en derechos humanos. Esto permite medir sobre el terreno la ejecución de las políticas en este tema, así como los objetivos de producción. Estos pueden incluir:

- La verificación de los antecedentes de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos
- Proporcionar capacitación en derechos humanos al personal
- Monitorear la situación de derechos humanos de la región
- Informar acerca de incidentes específicos a las autoridades pertinentes;
- Tomar medidas para asegurar que los fondos o las instalaciones proporcionadas a, o construidas para, las fuerzas de seguridad sean utilizadas para los fines previstos
- Asegurar que el tiempo de respuesta para alertar a las directivas acerca de las brechas en materia de seguridad u otras crisis de derechos humanos, sea mínima.
- Asegurarse de que todas las políticas de distribución de regalías a las comunidades sean transparentes.
- Crear políticas de contratación y compensación no discriminatorias.

7. Danish Institute of Human Rights, Human Rights Compliance Assessment Tool. [www.humanrightsbusiness.org/compliance\\_assessment.htm](http://www.humanrightsbusiness.org/compliance_assessment.htm)

8. Códigos de Conducta para Agentes de la Policía de 1979, adoptada mediante la Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979 de la Asamblea General y los Principios Básicos del Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego por parte de Agentes de la Policía, adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Trato a los Criminales, Habana, Cuba 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990.

9. [www.voluntaryprinciples.org](http://www.voluntaryprinciples.org)

## Anexo

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 esbozaron una serie de obligaciones importantes en materia de derechos humanos. En muchas instancias, estas obligaciones se han convertido en derecho internacional consuetudinario vinculante para todos los Estados. Dos pactos internacionales, suscritos en 1966 y ratificados en 1976, aclaran las obligaciones de los Estados: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto para firma, ratificación y adhesión mediante la Resolución 2220 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976. Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) fue aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 2220 A (XXI), también en 1966 y entró en vigor el 22 de marzo de 1976. Entre los demás convenios importantes de derechos humanos se encuentran la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (CCT); el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer; el Segundo protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la abolición de la pena de muerte; y la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Del mismo modo, existe la declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo, que incluye los convenios centrales aplicables a las preocupaciones sobre los lugares de trabajo: Libertad de Asociación y Negociación Colectiva (Convenios 87 y 98); Abolición del Trabajo Forzoso (Convenios 29 y 105); la No Discriminación en el Empleo y la Ocupación (Convenios 100 y 111); y Edad Mínima (Convenio 138) y la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (Conv. 182)

Las leyes de la guerra están reguladas por los Convenios de la Haya de 1899 y 1907, y por la Carta del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg de 1945, que definió los crímenes de guerra como “violaciones a las leyes y costumbres de la guerra”. Éstas incluyen el homicidio, el maltrato o la deportación de civiles en territorios ocupados; el homicidio o los malos tratos a los prisioneros de guerra; el homicidio de rehenes; el saqueo de bienes públicos o privados; la destrucción cruel de municipios y la devastación militar innecesaria. Los Convenios de Ginebra de 1949 codifican los crímenes de guerra como violaciones graves a los cuatro convenios. Éstos incluyen el homicidio en todas sus formas, la tortura o los tratos crueles, incluyendo experimentos médicos, los suplicios o los atentados contra la vida y la integridad corporal; la destrucción masiva y la apropiación de bienes sin necesidad militar y llevados a cabo de manera ilegal y cruel; obligar a prisioneros de guerra o civiles a servir en las fuerzas del enemigo; la privación del derecho a un juicio justo; la deportación o transferencia ilegal de un civil que goce de protección; la retención indebida de un civil que goce de protección; y la toma de rehenes. El Protocolo Adicional I de 1977 amplía la protección de los Convenios de Ginebra en caso de conflicto armado internacional, e incluye como violación grave ciertos experimentos médicos; hacer de civiles y lugares no defendidos objetivos militares o víctimas inevitables de los ataques, el uso alevoso del emblema de la Cruz Roja o la Media Luna

Roja; la transferencia por parte de un poder de ocupación de parte de su población hacia el territorio ocupado; la demora injustificada en la repatriación de prisioneros de guerra; el apartheid; el ataque a monumentos históricos; y la privación de personas protegidas de un juicio justo. En virtud de los Convenios de Ginebra y el Protocolo I, los Estados están en la obligación de procesar a las personas acusadas de violaciones graves o de entregarlas a los Estados dispuestos a procesarlas.

**Fuentes****Convenciones internacionales y estándares voluntarios**

Global Sullivan Principles.  
[www.globalsullivanprinciples.org/principles.htm](http://www.globalsullivanprinciples.org/principles.htm)

Naciones Unidas, Borrador de Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos.  
[www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Su.b.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Su.b.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument)

Naciones Unidas, documentos legales sobre derechos humanos, disponibles en:  
[www.hrweb.org/legal/undocs.html#UDHR](http://www.hrweb.org/legal/undocs.html#UDHR)

OECD Guidelines for Multinational Enterprises.  
[www.oecd.org/document/28/0,2340,en\\_2649\\_34889\\_2397532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html)

Pacto Global de Naciones Unidas (UN Global Compact).  
[www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.  
[www.voluntaryprinciples.org](http://www.voluntaryprinciples.org)

**Sitios web**

Amnesty International UK, business group.  
[www.amnesty.org.uk/business/](http://www.amnesty.org.uk/business/)

Amnesty International USA, business and human rights page. [www.amnestyusa.org/business/index.do](http://www.amnestyusa.org/business/index.do)

Business and Human Rights, centro de recursos.  
[www.business-humanrights.org/Home](http://www.business-humanrights.org/Home)

Fafo AIS. [www.fafo.no/liabilities/index.htm](http://www.fafo.no/liabilities/index.htm)

Fund for Peace Human Rights and Business Round Table.  
[www.fundforpeace.org/programs/hrbrt/hrbrt.php](http://www.fundforpeace.org/programs/hrbrt/hrbrt.php)

Human Rights Watch.  
[www.hrw.org/doc/?t=corporations\\_extract](http://www.hrw.org/doc/?t=corporations_extract)

International Business Leaders Forum.  
[www.iblf.org/csr/csrwebassist.nsf/content/a1a2a3.html](http://www.iblf.org/csr/csrwebassist.nsf/content/a1a2a3.html)

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, página de negocios.  
[www.ohchr.org/issues/globalization/business.htm](http://www.ohchr.org/issues/globalization/business.htm)

**Otras referencias**

Amnistía Internacional (2004) 'Nigeria: Are Human Rights In The Pipeline?' (Londres: Amnesty International).  
[www.web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR440202004?open&of=ENG-NGA](http://www.web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR440202004?open&of=ENG-NGA)

Christian Aid (2004) 'Behind the Mask: The Real Face of Corporate Social Responsibility' (Londres: Christian Aid).  
[www.christianaid.org.uk/indepth/0401csr/aid.org.uk/indepth/0401csr/](http://www.christianaid.org.uk/indepth/0401csr/aid.org.uk/indepth/0401csr/)

Danish Institute of Human Rights, **Human Rights Compliance Assessment Tool**.  
[www.humanrightsbusiness.org/compliance\\_assessment.htm](http://www.humanrightsbusiness.org/compliance_assessment.htm)

Handelsman, S. (2002) 'Human Rights in the Minerals Industry'. **Mining, Minerals and Sustainable Development**, no.9.

Human Rights Watch (1999) 'The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights in Nigeria's Oil Producing Communities' (Londres: Human Rights Watch).

IBLF (2002) **Human Rights – Is It Any of Your Business?** (Londres: International Business Leaders Forum and Amnesty International UK).  
[www.iblf.org/csr/csrwebassist.nsf/content/f1d2a3a4c5.html](http://www.iblf.org/csr/csrwebassist.nsf/content/f1d2a3a4c5.html)

Parlevliet, M. (2002) 'Bridging the Divide: Exploring the Relationship between Human Rights and Conflict Management' **Track Two** vol. 11/1 (Ciudad del Cabo: Centre for Conflict Resolution).

Petrasek, D. (2002) 'Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies' (Ginebra: International Council for Human Rights Policy).

Sullivan, R. (ed) (2004) **Business and Human Rights: Options and Dilemmas** (Londres: Greenleaf).

UN Global Compact and OHCHR (2004) **Embedding Human Rights in Business Practice** (Nueva York and Ginebra: UN Department of Public Information).

# Sección 4

## Tema focal 9

### Corrupción y transparencia



## Tema focal 9

# Corrupción y transparencia

### El tema

La riqueza generada por el sector extractivo, una de las formas más significativas de inversión extranjera en el mundo en desarrollo, llega a los gobiernos por medio de impuestos, pagos y regalías por el acceso a, y la extracción de, recursos naturales. Esos fondos podrían y deberían promover un desarrollo equitativo y sostenible, pero a menudo los gobiernos y otras instituciones que los administran no rinden cuentas ante sus ciudadanos. La falta de transparencia y de rendición de cuentas facilita la malversación, la corrupción y el peculado.

Las compañías pueden ver que las ganancias que han obtenido de manera legítima son malversadas de esta forma y estar expuestas a acusaciones de complicidad en actos de corrupción. Una gobernabilidad ineficiente y la corrupción a nivel local y nacional pueden constituir factores importantes que contribuyan al conflicto, produciendo malestar en aquellos sectores excluidos de la población que no participan de la riqueza del país y generando una fuente de recursos para los grupos armados. En tales contextos, la política doméstica puede reducirse a una lucha entre diversos grupos del electorado por el acceso a los recursos. Este modelo 'rentista' del comportamiento del Estado es en esencia inestable, dado que los grupos en competencia pueden recurrir a la violencia. Aunque no puede afirmarse que la riqueza de los recursos naturales sea la única fuente de conflicto en un país determinado, es claro que la mala administración de tales recursos puede agravar los resentimientos políticos, sociales o de otro tipo y aumentar el riesgo de conflicto.

### Interés de la empresa

Para las compañías no es conveniente que los pagos que hacen en forma legítima a los gobiernos sean malversados, dado que ello genera inestabilidad y división social, lo que amenaza su entorno de operaciones en el largo plazo y además pone en riesgo su reputación. Como lo expresara la declaración conjunta emitida en 2003 por 57 de las principales casas de inversiones norteamericanas, europeas y surafricanas (encargadas de administrar US\$ 6.9 trillones en fondos y con inversiones en las principales compañías petroleras a nivel mundial):

*Los pagos legítimos pero reservados que las empresas hacen a los gobiernos pueden ser acusados de contribuir a las condiciones en las que florece la corrupción. Se trata de un riesgo comercial considerable, que expone a las compañías a acusaciones de complicidad con la corrupción, impide su 'licencia de operación' local y global, las expone a los conflictos y la inseguridad locales, y eventualmente compromete sus perspectivas comerciales de largo plazo en dichos mercados.<sup>1</sup>*

Además de las amenazas a la reputación, un ambiente financiero opaco permite la competencia desleal por parte de rivales inescrupulosos que pueden pagar sobornos o informantes para tener acceso a los recursos. Como quedó demostrado en el caso de Enron y otros escándalos similares, una compañía que administra sus finanzas en forma poco transparente pone en claro riesgo los intereses de sus inversionistas. Además, el uso de medios corruptos para lograr contratos futuros sujeta a la empresa a constantes presiones, un reto que tuvo que enfrentar Total al heredar los pasivos de la compañía petrolera estatal francesa Elf Aquitaine en países como el Congo Brazzaville. Haber dado a conocer cómo era el flujo de recursos hacia los gobiernos habría evitado en parte una racha reciente de

5. Declaración conjunta hecha por ISIS Asset Management y otros el 17 de junio de 2003, revisada en febrero de 2004. Declaración de los Inversionistas acerca de la Transparencia en el Sector Extractivo. [www.insightinvestment.com/Documents/responsibility/eiti\\_investor\\_statement.pdf](http://www.insightinvestment.com/Documents/responsibility/eiti_investor_statement.pdf)

escándalos de corrupción internacional que involucran compañías petroleras en Angola, Irán, Congo Brazzaville, Gabón y Guinea Ecuatorial.

La corrupción y el pago de sobornos a nivel local también conllevan un costo comercial. En primer lugar, es ilegal de acuerdo con la Convención de la OCDE Contra el Soborno a Funcionarios Públicos, a la vez que implica riesgos legales y de reputación. En segundo lugar, las relaciones corruptas entre compañías y funcionarios públicos refuerzan la desconfianza al interior de las comunidades locales y perpetúan la ineficiencia en la gobernabilidad y la posibilidad de desestabilización del entorno de operaciones.

### Supuestos y respuestas

Hasta hace poco, la mayoría de las compañías consideraban la promoción de una mayor transparencia como una responsabilidad exclusiva de los gobiernos anfitriones. Sin embargo, como consecuencia de las campañas e iniciativas internacionales emprendidas para promover impactos más positivos de la inversión del sector extractivo en los países en desarrollo, actualmente se acepta que la falta de transparencia financiera exige que las compañías 'publiquen lo que pagan' a los gobiernos, que éstos a su vez publiquen qué reciben de las compañías, y un proceso mediante el cual la sociedad civil y los organismos internacionales puedan comparar esta información e investigar si existen posibles discrepancias. Este enfoque fue plasmado en la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE) lanzada por el Primer Ministro británico Tony Blair en junio de 2003. La ITIE ha recibido un amplio apoyo de las principales compañías internacionales y de un número creciente de gobiernos y ONG, aun cuando falta por resolver algunas diferencias importantes acerca de sus detalles operativos.

Respecto a los sobornos y la corrupción local, muchas compañías han desarrollado normas internas muy estrictas sobre gobernabilidad corporativa y corrupción en las operaciones desde la introducción de la Convención de la OCDE en 1997 y de otros instrumentos similares desarrollados por la OCDE en la década de los 90. Más recientemente, la ONU adoptó una Convención contra la Corrupción y el Pacto Global de las Naciones Unidas lo reflejó adaptando un nuevo principio al respecto.

A pesar del cambio de mentalidad para enfrentar la corrupción a gran escala mejorando la transparencia y la corrupción de bajo nivel en la esfera local, los esfuerzos por traducir los códigos de conducta y las declaraciones políticas en acciones reales sobre el terreno han sido deficientes e ineficaces, debido en parte a algunos supuestos persistentes:

- **Las realidades de la operación exigen ceder en los principios de transparencia y anticorrupción.** La mayoría de las compañías tienen contratos con los gobiernos anfitriones, en los cuales se incluyen cláusulas de confidencialidad que impiden que la información financiera sea hecha pública sin permiso del gobierno. Las empresas se sienten inhibidas para hallar formas creativas de sobreponerse a estas limitaciones y continúan asumiendo que el pago de sobornos sencillamente constituye parte del negocio en los países en desarrollo. Cada año surgen varios escándalos de este tipo que involucran a importantes compañías.

- **Dar a conocer unilateralmente la información sobre los pagos al gobierno es desventajoso en términos de competencia.** El riesgo que una compañía asume si cumple las reglas de juego es que otros no hagan lo propio, lo que dejaría en ventaja a competidores menos escrupulosos. Las cifras de una compañía representan solamente una fracción del flujo de ganancias de los gobiernos, por lo que se argumenta que solamente será posible obtener un cuadro completo de las ganancias de un gobierno en un país determinado cuando todas las compañías divulguen la información al mismo tiempo y en un formato comparable. Por lo tanto, la divulgación sólo es posible cuando se ha establecido un campo de juego que garantice la competitividad y los acuerdos contractuales existentes. La ITIE tiene en cuenta esta aproximación, pero las compañías todavía tienen un papel que jugar utilizando sus buenos oficios para mejorar estas prácticas en los posibles países anfitriones.
- **La transparencia en los pagos generaría costos más altos en tanto que implicaría crear procesos contables adicionales.** De hecho, las compañías ya cuentan con la información necesaria en sus cuentas para preparar los estados financieros anuales. Aunque las interacciones de las compañías con los gobiernos anfitriones son complejas, no son insondables y podrían captarse mediante unas pocas reglas sobre el manejo de la información. La mayor parte del trabajo de decidir quién debe informar, qué debe informarse y cuándo debe ser informado ya fue concluido con el auspicio de la ITIE.

#### Factores claves relacionados con el conflicto

La sola presencia de recursos naturales en un país en desarrollo no equivale en forma automática a conflicto y corrupción. Son las estructuras de gobierno que rodean la administración de dichas industrias las que determinan el impacto de su desarrollo. Sin embargo, el enorme y sostenido flujo de riqueza generado por el sector extractivo ha sido un claro motivo de conflicto en muchos de los países más severamente afectados por estos fenómenos. La lucha entre grupos rebeldes o diferentes sectores étnicos, religiosos y sociales por acceder y controlar las zonas ricas en recursos ha devastado estos países y ha debilitado sus esfuerzos por aliviar la pobreza y estabilizar sus economías.

Los pagos no divulgados de las compañías extranjeras y las ganancias del gobierno de Angola, provenientes de las industrias petroleras y de diamantes, ayudaron y alimentaron una devastadora guerra civil. El 90% de los ingresos del estado en Angola proviene de la producción de petróleo. Dado que la mayoría de sus regalías ha sido y continúa siendo malversada por la falta de transparencia y rendición de cuentas, las compañías no pueden ser absueltas de esta relación si no hacen públicos sus pagos. Esto no implica que todas las compañías sobornen y participen en saqueos al Estado en Angola y otros países corruptos que dependen de este tipo de recursos; significa más bien que debe hacerse un mayor esfuerzo por sacar a la luz pública las cuentas de las compañías y de los gobiernos.

**El vínculo entre las compañías y los gobiernos.** Los escándalos recientes de corrupción a gran escala dados a conocer en Sudáfrica y Asia Central demuestran que la transparencia en el manejo de los ingresos no solamente es necesaria por el bien de los países en

desarrollo, sino también porque, evitar los sobornos y estimular una mejor gobernabilidad corporativa, apoya los intereses de las compañías.

La malversación de fondos de la empresa petrolera francesa Elf Aquitaine (ahora fusionada con Total), por parte de los empleados, llevó a la condena de 30 ex directivos de la empresa en noviembre de 2003. El juicio demostró que los ejecutivos, quienes no estaban limitados por exigencias de transparencia en los países en los que operaban, habían pagado durante varios años vastas sumas de dinero a los políticos de varios países africanos, incluyendo Angola. También se enriquecieron a costa de la empresa, desviando comisiones hacia cuentas bancarias secretas, adquiriendo bienes y joyas por precios multimillonarios y malversando fondos para pagar divorcios y pensiones.

**Soborno.** Según el Índice de Pagos de Sobornos de Transparencia Internacional, los sectores del petróleo y la minería ocupan el tercer y cuarto lugar de la lista de industrias en las que los funcionarios gubernamentales promueven o aceptan sobornos. Las principales razones para ello son la presión política, la presión comercial y la presión financiera (en impuestos por ejemplo). La laxitud de las leyes y reglamentos también constituye un factor significativo, junto con los bajos salarios de los funcionarios públicos de los países en desarrollo. El soborno y la falta de transparencia financiera en torno al flujo de ingresos legítimos hacia los gobiernos exacerban en forma directa la corrupción y el conflicto. La diferencia fundamental es que el pago de sobornos para obtener un trato favorable en la adjudicación de contratos (o el dinero obtenido mediante extorsión) es ilegal en muchos países desarrollados en los que las compañías están registradas y reseñadas en las bolsas de valores. Sin embargo, a menudo queda un área gris entre aquello que puede considerarse un pago legítimo a un gobierno y un soborno. Pagar sobornos a funcionarios públicos locales también es ilegal, pero a veces las compañías aprovechan esa área gris en la definición de qué es un soborno. Establecer relaciones corruptas con los funcionarios locales puede contribuir a debilitar el desarrollo y a perjudicar las relaciones de la compañía con la comunidad.

**Provocar resentimientos a nivel local.** Dado que los pagos de la compañía por lo general fluyen hacia el gobierno central, las comunidades locales pueden sentirse marginadas e insuficientemente compensadas por el impacto de las operaciones de la compañía sobre, o alrededor de, su territorio. El resentimiento puede empeorar las relaciones de la empresa con las comunidades locales y generar descontento civil. Los habitantes locales pueden ventilar sus resentimientos contra la compañía por medio de protestas o de violencia. Las empresas que operan en países inestables y volátiles enfrentan a veces exigencias de rescates y extorsiones de parte de grupos rebeldes en las comunidades anfitrionas. El personal de la compañía puede verse atacado de manera directa, aunque más comúnmente es en los campos petroleros, los oleoductos o las minas donde hay una mayor vulnerabilidad. En tales circunstancias, a menudo las empresas no tienen otra alternativa que ceder a las exigencias, aunque sean ilegales, para garantizar la seguridad de sus operaciones y su personal. Algunas compañías contratan sus propios servicios de seguridad para protegerse. Los pagos por este concepto se reseñan por lo general como “transacciones por fuera de los libros”, con lo que se evade su escrutinio. Esto perpetúa el ciclo de violencia y desconfianza dentro de las comunidades anfitrionas, dañando la reputación de la compañía y distanciando aun más a las personas de sus gobiernos.

**Transparencia en los ingresos – una causa de más conflicto?** En países políticamente inestables, las compañías pueden sentir que dar a conocer sus ingresos puede ser una causa de mayor conflicto, en tanto que contribuiría a elevar las expectativas y a aumentar el activismo de las comunidades locales, llevándolas a ponerse en contra del gobierno o a pelear entre ellas acerca de cómo debe gastarse el dinero. La transparencia en los ingresos y los pagos constituye un mecanismo que le permite a los ciudadanos locales y a otros observadores hacer un seguimiento de la forma en que se utilizan dichos ingresos en los presupuestos nacionales. Es difícil predecir si publicar los datos sobre los ingresos puede generar más conflicto entre las personas ya marginadas o producir violencia. Todo impacto potencialmente adverso de la publicación podría mitigarse mediante una estrategia clara que proporcione a las organizaciones de la sociedad civil las herramientas necesarias para interpretar los datos y administrar su divulgación a nivel nacional.

### Opciones y alternativas

La transparencia permite a los ciudadanos y a otros observadores hacer un escrutinio de la administración y distribución de la riqueza generada. Someter los flujos financieros de las industrias extractivas a una mayor vigilancia puede ayudar a cerrar la canalización de fondos hacia los grupos armados y terroristas que aprovechan la falta de transparencia. A la vez, se disminuye la posibilidad de que surjan o se reinicien conflictos armados o guerras civiles por el control de la riqueza proveniente de los recursos naturales. También es indispensable fortalecer la capacidad institucional, para proporcionar al gobierno los medios adecuados para el manejo de los recursos en beneficio de una economía más diversificada y una administración pública más eficiente.

La transparencia en los ingresos y los contratos es fundamental para la efectividad de las estrategias anticorrupción y de prevención de conflictos en aquellos países en desarrollo o en transición, cuyas economías dependen de sus recursos naturales. La transparencia y el compromiso con los códigos contra toda forma de soborno no eliminarán totalmente la corrupción, ni podrán prevenir por completo un conflicto o una guerra civil. Sin embargo, constituyen medidas importantes que las compañías pueden adoptar, dado que es de su interés asegurar que el sector extractivo funcione de manera transparente y que las oportunidades de que el personal de las industrias del sector y los funcionarios públicos ejecuten actos de corrupción sean limitadas.

Algunas compañías han avanzado considerablemente en el control de la corrupción a escala nacional y local, incluyendo acciones dirigidas a lograr una mayor transparencia. Dado el creciente consenso internacional en cuanto a que la transparencia es determinante para la buena gobernabilidad, la responsabilidad social de las empresas y el desarrollo de los países pobres pero ricos en recursos energéticos, es del interés de las empresas asumir una posición proactiva frente al tema y trabajar en las reformas necesarias, entre otras:

**1. Comprometerse de manera clara e inequívoca con la transparencia de todos los flujos de recursos hacia los gobiernos.** Este principio debería aplicarse a todos los países en los que opere la empresa y debería incluir la publicación de la información en un formato claro y accesible. Algunas empresas ya publican las cifras pagadas como “bonificaciones de suscripción” a los gobiernos al ganar nuevas concesiones, o están negociando para poder hacer pública la información relacionada con los ingresos. Otras han hecho aun más: Talisman Energy proporciona información detallada, en su página web y en los informes de

la compañía, acerca de los impuestos pagados en todos los países en los que opera. La empresa tomó la decisión de publicar esos datos tras las acusaciones de que las regalías pagadas al gobierno de Sudán habían sido utilizadas para comprar armas para la guerra civil. Comunicar en forma clara y relevante tanto las intenciones como la información acerca de los pagos a las comunidades locales, los medios y el sector industrial, ayuda a asegurar que la divulgación de la información cumpla con su objetivo de generar conciencia y promover el ejercicio de rendición de cuentas.

**2. Cooperar con otras compañías para hacer cabildeo efectivo.** La preocupación de que la divulgación de los pagos o cualquier otra actividad que promueva la transparencia signifique que la empresa pierda espacio ante sus competidores, puede ser superada por medio de una mayor cooperación industrial tanto a nivel nacional como internacional. En algunos casos, las compañías han hecho un cabildeo efectivo a favor de la transparencia (como en Azerbaijón); en otros no lo han logrado y han pagado el precio (Guinea Ecuatorial).

**3. Hacer énfasis en los compromisos frente a la transparencia y el no pago de sobornos.** Enviar una señal clara sobre este tema a los gobiernos anfitriones y a otros a través de la publicación de principios empresariales en la página web de la compañía y en sus informes anuales también constituye un paso importante, siempre y cuando tenga respaldo práctico.

**4. Asegurar que las subsidiarias se adhieran a la política de transparencia de la compañía.** Esto debería aplicarse a los procesos de búsqueda de contratos por medio de estructuras de gobernabilidad interna y estructuras administrativas, lo mismo que motivando activamente a los socios comerciales para que sigan esos procesos.

**5. Participar constructivamente con los diversos grupos de interés en iniciativas conjuntas, tales como la ITIE, tanto a nivel nacional como internacional.** Ello incluye colaborar con los gobiernos anfitriones y los de origen, la banca multilateral y otras instituciones financieras internacionales, los inversionistas, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones gremiales y otras compañías, incluyendo empresas del estado, para asegurar que dichas iniciativas evolucionen hacia prácticas estándares relevantes y transparentes.

**6. Colaborar en el desarrollo de esquemas de reporte de la información.** Los esquemas para reportar la información deben ser exhaustivos y consistentes para las compañías a nivel nacional, al tiempo que deben permitir un análisis adecuado por parte de las organizaciones de la sociedad civil y otros observadores.

**7. Apoyar la implementación de “pactos de integridad”.** Éstos aseguran que la búsqueda de contratos del sector extractivo sea justa y transparente.

**8. Diseñar métodos para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en sus esferas de influencia.** Ayudar a proporcionar un ambiente seguro en el cual los ciudadanos puedan cuestionar a sus dirigentes y ventilar sus quejas acerca del manejo de los recursos naturales es crítico para los países en desarrollo ricos en recursos. Las compañías pueden apoyar iniciativas relevantes como parte de sus programas de inversión social, para complementar las actividades propias del negocio y las de participación política.

**Fuentes****Convenciones internacionales y estándares voluntarios**

Council of Europe Conventions on Corruption. [www.coe.int](http://www.coe.int)

IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency. [www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm)

International Chamber of Commerce Extortion and Bribery in International Business Transactions. [www.iccwbo.org/home/statements\\_rules/rules/1999/briberydoc99.asp](http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/rules/1999/briberydoc99.asp)

OEA, Convención Interamericana contra la corrupción. [www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)

OECD Convention Combating Bribery of Public Officials, and integrity instruments. [www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_34855\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34855_1_1_1_1_1,00.html)

OECD Guidelines for Multinational Enterprises. [www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf)

Transparency International Business Principles for Countering Bribery. [www.transparency.org/building\\_coalitions/private\\_sector/business\\_principles.html](http://www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)

Transparency International Integrity Pacts. [www.transparency.org/integrity\\_pact/index.html](http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html)

UN Global Compact. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

UN Convention against Corruption. [www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf)

Wolfsberg Principles. [www.wolfsberg-principles.com](http://www.wolfsberg-principles.com)

**Sitios web**

Catholic Relief Services. [www.catholicrelief.org](http://www.catholicrelief.org)

Christian Aid. [www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk)

Eldis. [www.eldis.org/csr/extractive.htm](http://www.eldis.org/csr/extractive.htm)

Extractive Industries Transparency Initiative. [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)

Global Reporting Initiative. [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)

Global Witness. [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

Open Society Institute. [www.soros.org](http://www.soros.org)

Publish What You Pay. [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)

Transparency International. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

**Otras referencias**

Bannon, I. y P. Collier (eds.) (2003) **Natural Resources and Violent Conflict: Issues and Actions** (Washington, D.C.: World Bank).

Karl, T. L. (1997) **The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States** (Berkeley y Los Angeles: University of California Press).

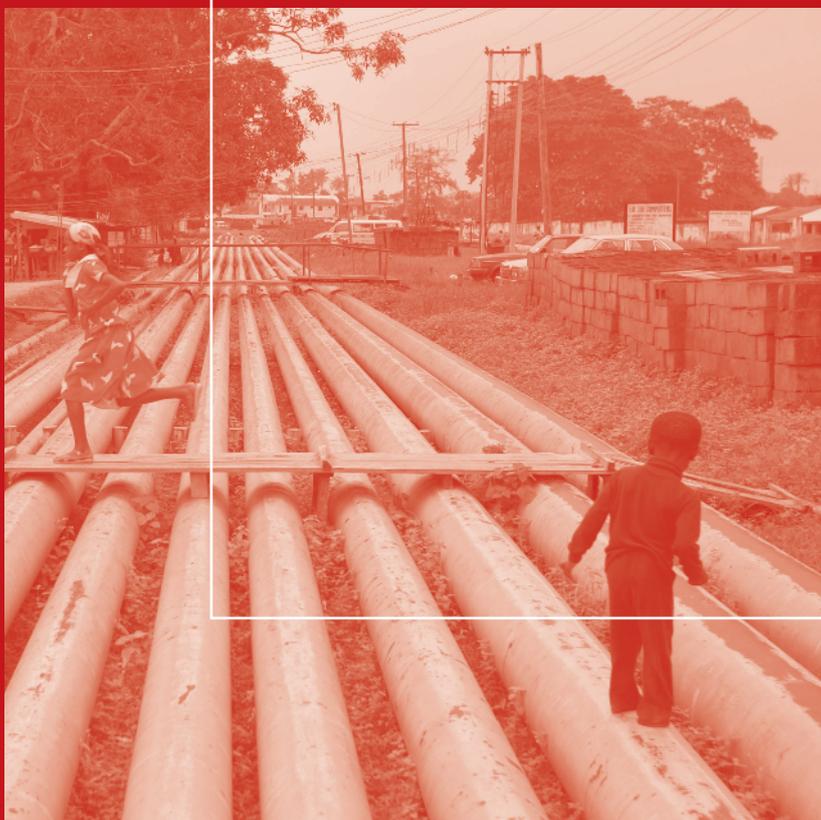
Marshall, I. (2001) 'A Survey of Corruption Issues in the Mining and Minerals Sector.' **Mining, Minerals and Sustainable Development**, November 2001, No. 15.

Swanson, P. (2002) **Fuelling Conflicts: The Oil Industry and Armed Conflict** (Oslo: Fafo AIS).

# Sección 4

## Flashpoint - Tema Focal 10 Sindicatos

Enero 2013



THIS PROJECT IS FUNDED BY THE  
EUROPEAN UNION

# Tema focal 10

## Sindicatos

### El tema

Desde las últimas décadas los mercados han estado en permanente cambio. No obstante, desde la crisis económica del 2008 los patrones globales de inversión se han vuelto cada vez más impredecibles, lo cual ha agudizado la precariedad del trabajo tanto en las economías avanzadas<sup>1</sup> como en las que se encuentran en proceso de desarrollo. Para incentivar la inversión y reforzar la confianza en el mercado, las economías han adoptado medidas de desreglamentación, las cuales han tenido un impacto negativo sobre la seguridad laboral de millones de trabajadores en el mundo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma en su Informe Mundial sobre el Trabajo de 2011 que, como consecuencia de la crisis económica y la falta de acceso a trabajo decente, el Índice de Inconformidad Social aumentó en 57 de los 106 países registrados. Los niveles de riesgo de disturbios sociales más altos se registran en Europa, Medio Oriente, norte de África y África Sub-Sahariana. América Latina es la excepción, donde una recuperación en el nivel de empleo está relacionada con una caída en el riesgo de disturbios sociales.<sup>2</sup>

A pesar de la aparente necesidad de tener sindicatos y organizaciones laborales más fuertes, a la luz de la crisis económica, la tendencia apunta a una disminución en el número de afiliados a los sindicatos y en el número de nuevas organizaciones sindicales creadas. Tan solo en el año 2012, la creación de nuevos sindicatos disminuyó en aproximadamente 5 por ciento comparada con el 2011.<sup>3</sup>

Adicionalmente, el ejercicio efectivo de la libertad de asociación continua siendo un reto en muchos de los países. Aún existen considerables impedimentos para la creación de sindicatos o para la afiliación por parte de los trabajadores a ellos, como también su

---

<sup>1</sup> ILO (2012b). *World of Work Report 2012 – Better jobs for a better economy*. Geneva. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_179453.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_179453.pdf)

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> ILO (2008b). *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas [Freedom of association and freedom of association in practice: Lessons learned]*. Geneva. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_096124.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_096124.pdf)

derecho a defender la justicia y la dignidad en su lugar de trabajo. Algunos de estos impedimentos incluyen:

- Las restricciones sobre las categorías de personas que pueden ocupar cargos de alto nivel dentro de los sindicatos;
- Restricciones sobre la libre elección de los líderes sindicales;
- El número excesivo que se exige para la creación de un sindicato;
- La negativa ante el intento de registrar los sindicatos o las organizaciones laborales.<sup>4</sup>

Este contexto ejerce una presión adicional sobre la relación, ya de por sí frágil, entre las empresas y los sindicatos, la cual tradicionalmente ha sido antagónica y a menudo marcada por el conflicto. En el fondo de la discusión yace una profunda falta de confianza así como percepciones negativas mutuamente reforzadas que obstaculizan cualquier posibilidad de un encuentro constructivo. Además, existe la percepción de que los marcos legales existentes están hechos para promover la inversión y no para proteger los derechos de los trabajadores, lo cual contribuye a una falta de legitimidad que a su vez puede obstaculizar el potencial rol del gobierno como facilitador o mediador en tal relación.

A pesar de los bajos niveles de afiliación a los sindicatos, existe mayor conciencia por parte de las empresas sobre la necesidad de alejarse de un enfoque reaccionario y por el contrario, adoptar una actitud más progresista en sus acercamientos a los sindicatos. Esta creciente conciencia ha contribuido a un cambio de paradigma que reconoce y reivindica a los sindicatos como una expresión y parte del sistema democrático. Sin embargo, este proceso requiere que tanto las empresas como los sindicatos se embarquen en procesos de auto-reflexión para encontrar las mejores alternativas que permitan adaptarse al cambiante contexto.

### Interés de la empresa

Teniendo en cuenta que el capital humano puede determinar el éxito o fracaso de una compañía, se puede argumentar que existe una motivación fuerte para que las empresas busquen interactuar constructivamente con los sindicatos. Algunos de los beneficios que las compañías pueden obtener de esto incluyen:

**Cumplimiento.** Al respetar los acuerdos laborales e interactuar proactivamente con los sindicatos, se puede asegurar el cumplimiento de las normas internacionales y la legislación laboral.

**Productividad.** Un buen ambiente laboral contribuye a niveles más altos de productividad, lo cual debe redundar en últimas en un crecimiento del negocio. Además se crea un clima de estabilidad que promueve “armonía social” dentro de la empresa.

**Reducir los costos del conflicto.** Una interacción constructiva con los sindicatos puede servir como una válvula anti-conflicto al detener los conflictos antes que empiecen o resolviéndolos en sus primeras etapas. Una buena relación entre empresa y sindicato también puede contribuir al

---

<sup>4</sup> G. Ryder. 'Message by ILO Director-General on World Day for Social Justice', Geneva, 20th February 2013. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS\\_205246/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_205246/lang--en/index.htm)

manejo de ciertos riesgos sensibles como un paro en las operaciones debido a las quejas o reclamos de los trabajadores o comunidades.

**Sostenibilidad de los acuerdos.** Las empresas necesitan un interlocutor fuerte, organizado y capaz de interactuar. Los desequilibrios de poder entre empresas y sindicatos pueden llevar muchas veces a unos procesos de negociación débiles. Esto conlleva a situaciones en donde los resultados de estos procesos serán cuestionados o rechazados. Un sindicato fuerte también puede ayudar a promover acuerdos sostenibles que se reconocen como resultado de procesos legítimos.

#### Cuadro 1:

Una empresa de energía ha desarrollado un programa de entrenamiento para trabajadores y gerentes así como un curso específico para los ejecutivos de alto nivel con el propósito de construir las habilidades necesarias para el desarrollo del relacionamiento constructivo y el manejo de conflictos relacionados con los trabajadores.

En el caso de los trabajadores y los gerentes, la empresa realiza sesiones de sensibilización sobre situaciones cotidianas en el lugar del trabajo. Algunas de las problemáticas abordadas en las sesiones incluyen el manejo de diferencias, el trato decente, la creación de un ambiente laboral positivo, entre otros.

El objeto de este programa es construir habilidades efectivas de comunicación a todo nivel en la empresa y abarca las comunicaciones a diferentes niveles:

- verbal (aprender a expresarse mejor, emitir juicios y escuchar);
- emocional (manejar la inteligencia emocional);
- lenguaje corporal (aprender a leer y manejar el lenguaje corporal).

Este entrenamiento concluye con lo que la empresa denomina “planes de vida”. La compañía cree que los individuos son seres humanos primero, luego como parte de una cadena de producción.

El razonamiento es sencillo pero convincente: una persona que trabaja en condiciones inadecuadas o indecentes no hará bien su trabajo. Por ende, la empresa necesita vincular el bienestar del trabajador al bienestar de la empresa. Este ejercicio lleva a los trabajadores y los miembros de los sindicatos a pensar en su “plan de vida” y evaluar si es posible que ese plan se pueda cumplir en la empresa. Además, se les pide a los trabajadores que identifiquen cómo la empresa podría ayudarles a lograr sus planes (por ejemplo, al apoyar su la educación, permitiendo horas flexibles, etc.).

La empresa recibe y analiza esta información y determina si algunas de las ideas pueden incluirse en la negociación colectiva o como parte de otros beneficios. En el caso de ejecutivos de alto nivel, la empresa estableció una “Escuela Corporativa” donde los gerentes (niveles medios y altos) participan en un programa de tres años que aborda asuntos de estrategia y liderazgo.

El programa, desarrollado por el departamento de recursos humanos con la facilitación de un consultor, se enfoca en asuntos como la responsabilidad social corporativa, la imagen y la reputación, las relaciones interpersonales, la comunicación no violenta, entre otros.

## Supuestos y respuestas

Las empresas y los sindicatos mantienen ciertas preconcepciones comunes sobre el uno y el otro que han sido mutuamente reforzados a través del tiempo y que no han sido conducentes al diálogo y la colaboración. Para poder avanzar hacia un relacionamiento constructivo, las empresas y los sindicatos necesitan abordar tales prejuicios, en especial:

### Supuestos acerca de la forma como las empresas ven a los sindicatos:

**El activismo sindical lleva a pérdidas económicas.** Este supuesto se asocia a menudo con la percepción más común de que los sindicatos son conflictivos y “problemáticos por naturaleza”, y que las actividades que realizan van en contra de los intereses empresariales y aún en contra del desarrollo económico del país.

**Los sindicatos son reaccionarios y su discurso es obsoleto.** Para muchas empresas, la alineación política o ideológica de los sindicatos conlleva un discurso anti-capitalista que se percibe como inapropiado para el contexto actual, lo cual hace más difícil la comunicación y el relacionamiento.

**Los sindicatos no tienen una visión programática y cohesiva.** Una de las percepciones más recurrentes dentro de las empresas es que los sindicatos están más preocupados por “defender los privilegios individuales” que los asuntos programáticos más amplios. Se acusa a menudo a los sindicatos de “no ver el panorama completo” y de ser reactivos ante la situación actual, en vez de adoptar una respuesta a la realidad que sea más integral y proactiva.

**Los sindicatos deberían aprender a diferenciar sus luchas.** Para muchos representantes de las empresas, los líderes sindicales tienden a mezclar en una misma categoría discusiones diferentes. Por ejemplo, la discusión que ocurre entre los sindicatos y las empresas es muy diferente a la que ocurre, entre los sindicatos y el Estado.

### Supuestos acerca de la forma como los sindicatos ven a las empresas:

**Entre más ganancias genere una compañía, menos dispuesta está a invertir en sus trabajadores y la sociedad.** Para muchos sindicatos, existe una discrepancia entre los niveles de ganancia y la inversión de la empresa con respecto al bienestar de los trabajadores y la justicia social. Se perciben a las compañías como motivadas únicamente por la necesidad de generar riqueza económica, olvidando que también tienen una responsabilidad social con sus trabajadores y demás grupos de interés.

**Las empresas preferirían no tener sindicatos.** Este supuesto es el resultado de la relación históricamente antagónica entre las empresas y los sindicatos. Sin embargo, para los sindicatos esto también se relaciona con una “inherente” resistencia al cambio por parte de las empresas. Tal resistencia puede llevar a que las empresas erijan barreras contra los que quieren crear o asociarse a un sindicato.

**El acto de cuestionar se considera como rebeldía.** Los sindicatos sienten que las empresas malinterpretan su rol y ven el acto de cuestionar como una actividad rebelde y subversiva. Esto explica que las empresas hayan llevado a cabo campañas en contra de los sindicatos, agravando así la estigmatización asociada a los representantes de los sindicatos.

## Factores claves relacionados con el conflicto

El relacionamiento entre las empresas y los sindicatos puede abordar una agenda amplia de temas donde las perspectivas en oposición y las diferentes interpretaciones pueden muchas veces terminar en conflicto. Los temas que más a menudo pueden llevar a conflictos incluyen:

**El incumplimiento de los acuerdos.** A pesar de los compromisos que se hacen como parte de las negociaciones colectivas, tanto las empresas como los sindicatos sienten que un problema que genera frecuentes conflictos es el incumplimiento de los acuerdos, ya sea por falta de voluntad política o confianza en el proceso, expectativas no cumplidas o una falta de comunicación o monitoreo.

**El rol de los gobiernos.** Los gobiernos podrían ser mediadores o facilitadores entre las empresas y los sindicatos; sin embargo en muchos contextos, los gobiernos terminan agravando el conflicto al no garantizar suficiente legislación para la protección de los derechos de los trabajadores o de las empresas. En otros casos, los gobiernos pueden implementar una legislación que, por el contrario, sirva como una barrera contra el ejercicio de los derechos laborales (como la informalidad del trabajo, la penalización de la protesta, entre otros).<sup>5</sup>

**La precarización del trabajo y la seguridad laboral.** Una de las mayores críticas al modelo neoliberal ha sido la informalización y precarización del trabajo y su impacto negativo sobre la seguridad laboral. Esto ha generado numerosos conflictos con los sindicatos, especialmente con aspectos como los salarios, procedimientos contractuales y de contratación, la calidad y formalización del empleo, la rotación de personal, etc.

**Seguridad social, salud y seguridad industrial.** A pesar del notable progreso observado en la industria extractiva desde los años 80 para aumentar las normas de salud, ambientales y de seguridad industrial, esto sigue siendo un asunto de conflicto entre los sindicatos y la industria extractiva. Muchas de las huelgas y protestas hoy en día se relacionan con asuntos de salud y seguridad industrial, tales como el suministro de atención médica oportuna, compensación (donde sea apropiado), el uso de elementos de protección y los horarios de trabajo. Los conflictos surgen cuando las empresas consideran estas solicitudes como costos adicionales y no como una obligación que tienen con sus empleados.

**El empleo de mecanismos de presión.** Muchos sindicatos perciben que una de las maneras más efectivas para captar la atención del gobierno o de una empresa es a través de los mecanismos de presión, ya sean huelgas, paros o boicoteos. No obstante, las empresas consideran esta estrategia como una “cultura de imposición” que no lleva a una interacción constructiva o proactiva, y por el contrario requiere de una respuesta reactiva.

## Opciones y alternativas

Las empresas tienen una variedad de opciones a su disposición para manejar los conflictos con los sindicatos y para transformarlos en oportunidades de colaboración. Estas incluyen:

**El desarrollo de habilidades para un relacionamiento constructivo y respetuoso.** Lograr esto requiere de un proceso de aprendizaje que incluya como mínimo los siguientes componentes:

- Sensibilización sobre la necesidad de interactuar constructivamente con los sindicatos como un primer paso hacia el cambio en las percepciones y los comportamientos;

---

<sup>5</sup> ILO (2012a). *Dar un rostro humano a la globalización [Give a human face to globalisation]*. Geneva. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174832.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf)

- Ofrecer entrenamiento con el propósito de fortalecer habilidades especiales como la comunicación, el diálogo, la negociación o la facilitación;
- Reconocer y entender a los sindicatos como organizaciones políticas que representan una industria más amplia y no una empresa en particular. En otros casos, las empresas necesitan reconocer sus responsabilidades del pasado y abordar los problemas o temas históricos que siguen pendientes.

#### Cuadro 2:

Después de un cambio de mando en una compañía petrolera importante en Colombia, sus nuevos ejecutivos decidieron ensayar un nuevo enfoque de “puertas abiertas” en su interacción con el sindicato, el cual hasta la fecha no había sido muy proactivo. Como parte del proceso de negociación, la empresa sugirió incluir un acuerdo con el sindicato para “promover las relaciones de confianza”, el cual se establecería con base en unos principios y objetivos comunes, incluyendo a:

- el cumplimiento de los acuerdos como la base para construir la confianza;
- esfuerzos mancomunados para asegurar el crecimiento de la empresa y la calidad de vida de los trabajadores;
- la preservación de la vida (la seguridad y la integridad; no se aceptan actos violentos);
- el reconocimiento de las diferencias, construyendo sobre ellas;
- un diálogo constructivo a toda hora y el respeto por la diversidad como mecanismo para la convivencia;
- la implementación de un monitoreo conjunto de las obligaciones de los trabajadores y los mecanismos para el seguimiento;
- la prohibición contra acusaciones verbales o comentarios contra la integridad de los empleados en cualquier circunstancia;
- las discusiones basadas en unos argumentos sólidos, la verdad y la transparencia.

Además, la compañía y su sindicato firmaron un “acuerdo de productividad” con el objeto de establecer el diálogo, que se enfocó en:

- mejoras en la calidad de vida de los trabajadores;
- conservación del medio ambiente;
- garantías de los más altos estándares de salud, seguridad y medio ambiente;
- la participación de los sindicatos en las discusiones sobre el desarrollo de nuevos proyectos de inversión y actualizaciones tecnológicas;
- la optimización de los procesos productivos (alineado con el objetivo estratégico de la compañía de asegurar la excelencia operacional).

Al establecer la construcción de confianza y los acuerdos de productividad, la empresa pudo establecer unas reglas claras de interacción que acordaron y compartieron todos. Estos acuerdos también servían como plataforma donde una participación sindical más amplia podría ocurrir en cuanto a asuntos relevantes a las operaciones, lo cual el sindicato había solicitado numerosas veces en el pasado. Al involucrar el sindicato en este proceso, se contribuyó a obtener el nivel necesario de legitimidad y confianza necesario para su implementación y monitoreo.

**Adelantar una auto-evaluación para determinar si puede haber barreras al ejercicio de los derechos laborales dentro de la empresa, tales como la libertad de asociación.** Las empresas pueden inadvertidamente, a través de los requisitos de ley o prácticas internas, erigir barreras que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos laborales, tales como la libertad de asociación. Es importante llevar a cabo autoevaluaciones para determinar si la compañía necesita mejorar algunas de sus prácticas y políticas en cuanto al respeto de los

derechos laborales. Este ejercicio debe involucrar un diálogo con los miembros del sindicato, ya sea para identificar las posibles barreras o para encontrar las maneras de superarlas.

**Invertir en la capacitación de su fuerza laboral.** Al apoyar la capacitación y la educación de los trabajadores se contribuye a una fuerza laboral más competitiva y productiva. Esto no solo mejora su desempeño sino también el ambiente de trabajo y la motivación de los trabajadores.

**Avanzar sobre la base de acuerdos.** Algunas empresas han encontrado que la transformación de una relación conflictiva o la generación de confianza con los sindicatos requiere avanzar un paso a la vez. Una manera de lograr esto es a través de la elaboración de acuerdos o pactos. Al establecer un pacto o acuerdo es necesario que éste sea respetado y monitoreado de modo que pueda mejorar la relación en general. Adicionalmente, se requieren reglas claras y consensuadas para el relacionamiento que proporcionen un marco de actuación de las partes.

**Identificar e implementar proyectos e iniciativas conjuntas.** Esto sirve varios propósitos ya que promueve una mayor participación por parte de los sindicatos en las discusiones de la compañía, mantiene los espacios para el diálogo y contribuye a la construcción de confianza. Algunos ejemplos de proyectos o iniciativas conjuntas que algunas compañías y sindicatos han llevado a cabo incluyen:

- La revisión del escalafón de salarios;
- Seguimiento a los acuerdos de la negociación;
- Declaraciones conjuntas;
- Comités de salud y seguridad industrial;
- Comités de ética;
- Comités para la compra de equipos.

**Monitoreo de los acuerdos.** Como se mencionó anteriormente, uno de los asuntos de conflicto más frecuentes entre sindicatos y empresas está relacionado con el incumplimiento de los acuerdos. Por ende, es del interés de los sindicatos y las empresas asegurar el cumplimiento de los mismos. Un posible método para lograrlo puede ser a través de un monitoreo conjunto de los acuerdos y las negociaciones. Otros métodos implementados por algunas empresas incluyen:

- Desarrollar una plantilla para registrar los compromisos con los sindicatos;
- Llevar a cabo reuniones sistemáticas de seguimiento con los sindicatos y los ejecutivos de la empresa;
- Auditorías conjuntas.

Es necesario que las empresas reconsideren su enfoque de relacionamiento con los sindicatos y encuentren formas de transformar relaciones que de otra forma son conflictivas. Este Tema focal destaca la necesidad de reconocer a los sindicatos como legítimos – y como agentes necesarios – en el desarrollo y crecimiento de la empresa, y la necesidad de implementar medidas que lleven a un cambio en la forma en que las empresas interactúan con los sindicatos. Algunas de las opciones y alternativas mencionadas aquí pueden ayudar a las compañías a enfrentar los temas que generan conflictos con los sindicatos para poder construir confianza y trabajar de forma conjunta. Esta no es una tarea fácil; tanto las empresas como los sindicatos necesitan “re-educarse” para moverse de la confrontación a la colaboración.

## Fuentes

International Labour Organization.  
<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

European Trade Unions Institute.  
<http://www.etui.org/>

Escuela Nacional Sindical. Colombia  
<http://www.ens.org.co/>

International Labour Organization. Global Employment Trends 2013. Recovering from a second job dip.  
[http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS\\_202326/lang--nl/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS_202326/lang--nl/index.htm)

International Labour Organization. 2008. Freedom of association in practice: Lessons learned. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Report of the Director-General, 2008 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_096122.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_096122.pdf)

International Labour Organization. 2012. 101st Session (2012) of the International Labour Conference. Report III(1B): Giving globalization a human face (General Survey on the fundamental Conventions): General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008.  
[http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS\\_174846/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_174846/lang--en/index.htm)

International Labour Organization. International Labour Conference, 102nd Session, 2013. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_205472.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205472.pdf)

International Labour Organization. Country baselines under the ILO Declaration Annual Review (2000-2012): Freedom of Association and the Effective Recognition of the Right to Collective Bargaining. 2012. Annual review under the follow-up to the ILO 1998 declaration compilation of baseline tables  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_091262.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_091262.pdf)

International Labour Organization. Hayter Susan, Stoevska Valentina. 2011 Social Dialogue Indicators. International Statistical Inquiry 2008-09.  
<http://laborsta.ilo.org/applv8/data/TUM/TUD%20and%20CBC%20Technical%20Brief.pdf>

International Labour Organisation. 2013. Message by ILO Director-General on World Day for Social Justice, 20 February 2013. Available at [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS\\_205246/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_205246/lang--en/index.htm)

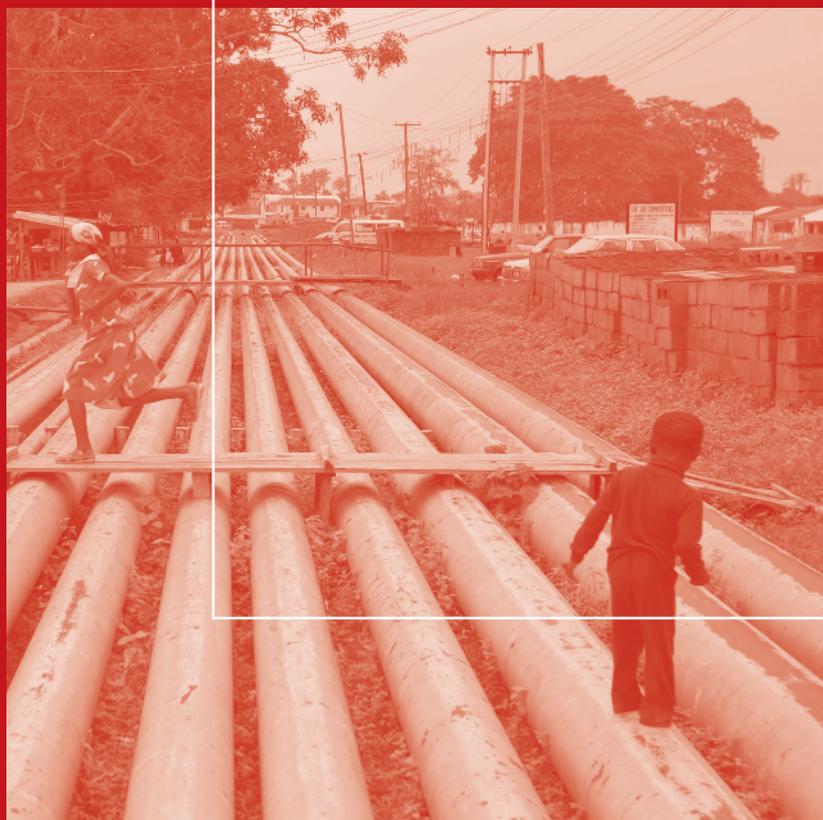
International Labour Organization. ILOSTAT database. Statistics on strikes and lockouts 2010 - 2012.  
[http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata/data\\_by\\_subject?\\_afLoop=607872112882787&\\_adf.ctrl-state=rqyds46kj\\_58](http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata/data_by_subject?_afLoop=607872112882787&_adf.ctrl-state=rqyds46kj_58)

International Labour Organization. 2012. The ILO at Work: Development Results 2010 – 2011.  
[http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS\\_180602/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_180602/lang--en/index.htm)

# Sección 4

## Flashpoint Tema Focal 11 Medio Ambiente

Enero 2013



THIS PROJECT IS FUNDED BY THE  
EUROPEAN UNION

# Tema focal 11

## Medio Ambiente

### El tema

La industria extractiva genera profundos impactos sobre el medio ambiente y las comunidades.<sup>1</sup> La huella ambiental dejada por las operaciones extractivas se vuelve cada vez más visible a medida que avanza la actividad extractiva. Por ejemplo, los impactos ambientales son mucho mayores en la fase de producción que en la fase exploratoria. A pesar de los numerosos estándares, herramientas y legislación existente para la evaluación y manejo de los impactos ambientales, este asunto sigue siendo una de las principales fuentes de conflicto en el mundo.

Algunos de los impactos más comunes asociados con los conflictos y la extracción de hidrocarburos y minerales incluyen:<sup>2</sup>

- el deterioro del medio ambiente, lo cual tiene un impacto directo sobre la salud y las actividades productivas de subsistencia (tales como la agricultura).
- la creciente demanda por recursos naturales, tales como el agua, lo cual genera una competencia entre los usuarios por el acceso a ésta.
- el cambio climático, lo cual ha revelado el potencial de conflicto relacionado con la disponibilidad y la distribución de los recursos naturales

En los países en conflicto, los impactos ambientales pueden agravar la situación general de conflicto. En el año 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) estimó que los recursos naturales tuvieron un rol importante en por lo menos 40 por ciento de todos los conflictos internos.<sup>3</sup>

Entendida como “la víctima silenciosa del conflicto”,<sup>4</sup> la discusión sobre los impactos ambientales en los casos de conflicto generalmente se han subestimado. Sin embargo, investigaciones recientes han identificado una serie de impactos ambientales específicos a situaciones de conflicto:

---

<sup>1</sup> United Nations Interagency Framework Team for preventive action (2012). Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: Extractive industries and conflict. New York. available at [http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/Gn\\_Extractive\\_consultation.pdf](http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/Gn_Extractive_consultation.pdf)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> United Nations Environment programme (unEp) (2009). From conflict to peacebuilding: The role of natural resources and the environment. nairobi. p.15. available at [http://www.iisd.org/pdf/2009/conflict\\_peacebuilding.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2009/conflict_peacebuilding.pdf)

- la destrucción física de los ecosistemas y la fauna que resulta del derrame de sustancias peligrosas en el ambiente
- el agotamiento de recursos naturales por parte de los pobladores locales como una estrategia para ‘sobrevivir a las alteraciones socio económicas y a la pérdida de servicios básicos como resultado del conflicto’<sup>5</sup>
- a medida que el conflicto debilita las instituciones de los estados, se crea un espacio para una ‘gestión débil,, falta de inversión, ilegalidad y el colapso de buenas prácticas ambientales’<sup>6</sup>

La preocupación de numerosos actores por la forma en que las empresas extractivas están manejando sus impactos ambientales en contextos de paz o conflicto sea crecido a nivel internacional y las empresas han encontrado varias formas de responder a estas preocupaciones de los grupos de interés. Una de las formas ha sido a través del fortalecimiento del componente ambiental dentro de las estrategias de responsabilidad social corporativa; otra ha sido el apoyo a campañas educativas acerca del medio ambiente y al incorporar a las comunidades en las evaluaciones ambientales y la planeación de medidas de mitigación. Sin embargo, aún falta mucho camino.

### Interés de la empresa

Existe una fuerte motivación empresarial para que las empresas lleven a cabo sus operaciones conforme a la legislación ambiental y los compromisos adquiridos con los grupos de interés. Al no hacerlo, la compañía se expone a costos considerables que pueden incluir:

**Costos legales.** Las compañías enfrentan el riesgo de ser demandadas a nivel nacional internacional por violaciones a la normatividad ambiental. Además, las compañías corren el riesgo de que se les nieguen o revoquen sus solicitudes de licencias o permisos, llevando a pérdidas financieras sustanciales debido a interrupción en las operaciones y paros laborales.

**Deterioro en las relaciones locales.** Si las compañías no atienden los reclamos de la comunidad sobre asuntos ambientales, o si existen percepciones locales en el sentido que una compañía actúa de una forma ambientalmente irresponsable, esto puede tener un impacto negativo en la relación con grupos de interés tales como las comunidades y las autoridades locales.

**Reputación.** De acuerdo al punto anterior, un desempeño ambiental deficiente o las percepciones negativas al respecto pueden también afectar la reputación de la empresa, atrayendo la atención de medios y ONG nacionales e internacionales. Esto también tendrá repercusiones sobre los precios de las acciones, la capacidad de acceder a capital y la posibilidad de obtener más licencias o permisos en el futuro.

**Boicoteo.** A menudo, las ONG han hecho llamados a boicotear productos o servicios de las empresas como respuesta a un incidente en particular o a una decisión de la empresa considerada como perjudicial para el medio ambiente. Otra forma en la cual se han utilizado los boicoteos ha sido como mecanismo para ejercer presión sobre actores clave como son los accionistas, los inversionistas públicos o privados y los sindicatos, entre otros.

---

<sup>5</sup> Ibid, p.15.

<sup>6</sup> Ibid, p.15.

### Cuadro 1:

#### Ejemplos de costos legales a las empresas debido a impactos ambientales

Una ONG internacional ambientalista junto con un grupo de comunidades deciden radicar una demanda en contra de una compañía petrolera en Nigeria por contaminar **sistemáticamente los recursos hídricos y de tierras, poniendo en peligro las actividades** de subsistencia de la comunidad, como resultado de los continuos derrames de crudo causados por actividades de sabotaje en conjunto con un pobre mantenimiento. En un solo año hubo más de 190 derrames de petróleo, con los cuales se vertieron más de 25,000 barriles. Después de cinco años de litigio, una corte nacional decide a favor de la comunidad y la compañía tuvo que pagar por la limpieza de los derrames así como compensación por la contaminación que se generó en un período de diez años.

**Una empresa petrolera que había adquirido las operaciones de una compañía en el Ecuador** fue demandada por una comunidad de indígenas por verter desechos tóxicos en un área de selva por más de dos décadas. En una sentencia sin precedentes, la corte decidió a favor de la comunidad indígena y ordenó a la empresa pagar más de US \$8 billones para cubrir los daños causados por la primera empresa. Adicionalmente, la corte ordenó a la nueva empresa pagar una compensación de más de US\$800 millones a la comunidad afectada y también a pedir disculpas públicamente. Si la compañía se negara a hacerlo, la cantidad a pagar subiría a la cifra de US\$18 billones. Esta sentencia está actualmente en apelación.

**Videos de una compañía minera vertiendo carbón ilegalmente** en el mar fue publicado en los medios causando gran indignación en Colombia. Casi 3,000 toneladas de carbón fueron vertidas al océano. Como resultado, la autoridad nacional responsable de expedir las licencias ambientales ordenó la suspensión de los permisos para cargar y descargar el carbón en las instalaciones portuarias. La compañía enfrenta sanciones hasta por US \$1.5 millones y no se le permitirá renovar las operaciones hasta que presente un plan de manejo ambiental que sea aprobado por la autoridad competente.

**Una compañía productora de gas en Indonesia** había iniciado la perforación de pozos exploratorios en un sector montañoso cuando ocurrió una erupción de lodo que cobró la vida de 13 personas y obligó la evacuación de 60,000 personas más. Los miembros de la comunidad acusaron a la compañía de haber causado la erupción con las actividades de perforación. Sin embargo la empresa alegó que la erupción fue el resultado de un terremoto en un área próxima a las operaciones. Esta versión fue confirmada por la corte suprema de justicia y la demanda contra la empresa fue retirada. No obstante, la empresa declaró que al momento de retirar la demanda ya había pagado más de €500 millones en compensación a las víctimas del desastre.

**Una empresa minera de oro en Colombia** descubrió una mina con un enorme potencial proyectado en unos 9 millones de onzas de oro y 15 millones de onzas de plata. Sin embargo estos minerales están localizados en una región de páramo que el instituto geográfico más importante del país considera como "la estrella hidrográfica de la región". Esta área protegida por la legislación nacional es la principal fuente de agua para más de dos millones de personas en dos grandes ciudades así como en otros 21 municipios. En vista de las actividades de exploración de la empresa, un grupo de organizaciones de la sociedad civil organizó un movimiento de defensa y protección del páramo con el objetivo de suspender el proyecto, para el cual la empresa ya tenía su licencia ambiental. Las protestas ganaron cada vez más adeptos, llegando a involucrar a más de 40,000 personas, lo cual atrajo la atención de los medios nacionales. Como resultado, las autoridades ambientales suspendieron la licencia hasta que se definiera legalmente el área de páramo y el proceso de otorgamiento de licencias se llevara a cabo de nuevo.

## Supuestos y respuestas

Los conflictos ambientales surgen de varios supuestos acerca de la forma en que las empresas y otros grupos de interés entienden y responden a los impactos ambientales negativos. Algunos de estos supuestos y las respuestas a ellos son:

**Las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) son tan solo un requisito procedimental para obtener una licencia o un permiso.** Muchos de los grupos de interés, incluyendo las comunidades y las ONG no cuentan con suficiente información acerca de lo que es un EIA y lo que contiene. Se señala a las empresas que consideran al EIA tan solo como un requisito procedimental para obtener la licencia y no como una herramienta para entablar un diálogo con las comunidades locales. Como resultado, en algunos casos los EIA se perciben como ilegítimos o sesgados debido al hecho que sirven un propósito de la empresa (obtener permisos), son pagados por la misma y los resultados no se comparten con otros actores (por lo menos en las primeras etapas del proceso de solicitud de licencia).

**Las empresas se niegan a reconocer sus responsabilidades ambientales.** Uno de los supuestos más comunes cuando de empresas extractivas y medio ambiente se trata es que en el caso que una empresa genere un impacto ambiental negativo, no lo admitirá por miedo a ser demandada. Aún cuando parece improbable negar una situación en particular, algunos grupos de interés piensan que las empresas se negarán públicamente a aceptar cualquier responsabilidad, ya que esto llevaría a una acción legal.

**Las empresas se niegan a dar una compensación justa por los impactos ambientales.** De acuerdo al punto anterior, algunas comunidades y ONG consideran que las empresas se rehúsan a asignar fondos suficientes para una compensación justa para cubrir los impactos que sus operaciones han tenido sobre las comunidades locales. Sin embargo, las empresas también consideran que las comunidades exigen una compensación más alta de lo que debe ser.

**Las ONG ambientalistas solo quieren parar las operaciones y centrar la atención en las empresas.** Muchas de las empresas consideran que las ONG ambientalistas son una molestia o que son actores anti-desarrollo, cuyo único propósito es señalar, avergonzar y destruir la reputación de las empresas sin ofrecer ninguna retroalimentación constructiva.

**Las comunidades no tienen interés en distinguir entre las compañías buenas y las que tienen prácticas ambientales sub-estándar.** Muchas empresas piensan que las comunidades no tienen interés en diferenciar entre las empresas que tienen muy buenos récords ambientales y las que no. Por consiguiente, algunas compañías piensan que están siendo juzgadas igual que las empresas menos comprometidas con el medio ambiente, afectando así su reputación. Esto es común entre empresas grandes y empresas junior, donde las primeras usualmente tienen sistemas más sofisticados para prevenir y mitigar los impactos ambientales.

## Factores claves relacionados con el conflicto

Existe un considerable potencial de conflicto sobre los impactos ambientales negativos que generan las actividades empresariales. Algunos de los asuntos en conflicto incluyen:

**Falta de conocimiento y acceso a la información.** Las comunidades ubicadas dentro de las zonas de operación de las empresas a menudo carecen de los recursos necesarios para relacionarse con las empresas sobre una base de igualdad—principalmente el suministro de información. Sin información clara y precisa es difícil para las comunidades poder prever y responder a los impactos que pueden experimentar, lo cual puede generar un conflicto cuando se presentan impactos imprevistos y la empresa no está dispuesta o preparada para responder.

**Evaluación de la severidad de los impactos.** Un tema recurrente en los conflictos ambientales está relacionado con las diferencias en las evaluaciones hechas por las empresas y aquellas hechas por las comunidades en torno a la severidad de los impactos. Lo que una empresa considera un impacto manejable, la comunidad puede considerar como una amenaza a su subsistencia.

**Evaluación del nivel de compensación.** Una consecuencia de no compartir con las comunidades las evaluaciones sobre la severidad de los impactos es que el acuerdo sobre los niveles y la naturaleza de la compensación también se convierten en fuentes de conflicto. (Ver Tema Focal 3: Compensación).

**Nivel de participación de la comunidad las evaluaciones ambientales y los planes de manejo.** Existe una creciente demanda entre las comunidades para una mayor participación en las actividades tales como la elaboración de los planes de manejo ambiental, la identificación de los impactos para cada fase de la operación, y las medidas de prevención, mitigación y compensación que se vayan a adoptar.

**Pasivos ambientales.** Cuando una compañía adquiere una operación ya existente, muchas veces tienen que asumir el legado ambiental dejado atrás por la empresa anterior. Como consecuencia, las empresas encuentran que deben invertir recursos significativos en la mitigación de impactos ambientales que han sido ignorados durante mucho tiempo y deben además tener que interactuar con comunidades con altos niveles de frustración y que se han cansado de presentar sus agravios sin obtener respuesta.

**Falta de monitoreo y supervisión.** En mucho países, la legislación ambiental es bastante débil en lo que respecta a monitoreo y supervisión de los impactos y las medidas de mitigación. Este es un área en el cual las comunidades y la sociedad civil en general han exigido un mayor rol en la promoción de mayor transparencia y rendición de cuentas a las empresas y los gobiernos.

### Opciones y alternativas

Las empresas pueden tomar varias medidas para prevenir o manejar los conflictos relacionados con impactos ambientales. Estas acciones incluyen:

**Adoptar un enfoque participativo con los grupos de interés en el manejo de los asuntos ambientales.** Como se discutió previamente, las comunidades exigen cada vez más una mayor participación en las discusiones y procesos ambientales. Existen varios espacios en los cuales esto se puede llevar a cabo. Por ejemplo, los EIA representan una excelente oportunidad a través de la cual las empresas y las comunidades pueden realizar una evaluación conjunta de los impactos y las medidas de mitigación necesarias. Además, las empresas, las comunidades y las autoridades ambientales locales pueden reunirse para llevar a cabo un monitoreo conjunto de los compromisos establecidos en las licencias.

**Manejar los asuntos ambientales con transparencia.** Muchos conflictos se relacionan con la falta de transparencia o falta de comunicación entre las empresas y las comunidades. Como resultado, las comunidades muchas veces no confían en el proceso y cuestionan la veracidad de la información y los EIA entre otros. Las empresas necesitan promover mayor transparencia en el manejo de sus asuntos ambientales. Por ejemplo, si un estudio en particular o un EIA es cuestionado, la empresa debe traer a un tercero independiente en quien la compañía y la comunidad confíen para que realice su propia evaluación.

**Apoyar la educación ambiental en las comunidades.** Una forma en la que las empresas pueden trabajar en la prevención es a través del apoyo a esfuerzos educativos de las

comunidades. Esto cumple una doble función: por un lado, construye la capacidad de la comunidad para entender mejor los aspectos técnicos del proyecto y los impactos potenciales que puedan ocurrir en cada etapa; y por otro, puede contribuir a la adopción de mejores prácticas ambientales para el beneficio de las mismas comunidades (por ejemplo, a través del suministro de capacitación en el reciclaje, manejo de aguas y desechos, etc.).

**El diseño y la implementación de los mecanismos de quejas.** A medida que avanzan las operaciones, las empresas deben contar con mecanismos de quejas bien establecidos para responder ante cualquier posible agravio que resulte de las operaciones. Existen varias herramientas y normas disponibles para implementar un mecanismo de quejas, sin embargo, el Marco de Naciones Unidas para las empresas y los Derechos Humanos y los Principios Rectores ofrecen la guía más reciente. Los Principios Rectores sugieren un conjunto de criterios que sirven para ayudar a las empresas en el diseño e implementación de unos mecanismos de quejas más efectivos.<sup>7</sup>

**Desarrollar criterios claros para la compensación.** Las empresas deben guiarse por la legislación nacional e internacional, estándares internacionales y mejores prácticas así como en las perspectivas de la comunidad para poder desarrollar unos criterios claros para la compensación de impactos ambientales. Al desarrollar tales criterios, las empresas deben involucrar a las comunidades en las diferentes etapas de discusiones. De esta forma, una compañía puede garantizar que las comunidades estén involucradas desde una primera etapa y así se pueden ahorrar potenciales costos de transacción.

**Enfrentar los pasivos ambientales.** Es importante que las empresas encuentren la forma de abordar los pasivos ambientales, ya que esto se puede tornar en un asunto recurrente que puede afectar negativamente la reputación corporativa. Dicho esto, también constituye una oportunidad para que las empresas promuevan la co-responsabilidad con los Estados al invitar a las autoridades ambientales relevantes a las discusiones y así encontrar soluciones compartidas para resolver los asuntos pendientes.

A pesar de “la promesa de prosperidad” asociada con la industria extractiva,<sup>8</sup> los impactos ambientales causados por las operaciones siguen siendo una fuente importante de conflicto. Esto es aún más crítico en zonas de conflicto violento, donde los impactos ambientales negativos pueden exacerbar la dinámica del conflicto. Este tema focal sugiere las formas en las cuales las compañías pueden manejar los impactos ambientales proactivamente al involucrar a sus grupos de interés, al alinear su enfoque con los estándares internacionales y mejores prácticas, promoviendo la transparencia, entre otros.

---

<sup>7</sup> For more information, consult <http://www.business-humanrights.org/Specialreportal/home/protect-respect-remedy-Framework/Guidingprinciples>

<sup>8</sup> UNEP (2009). op. cit.

## Fuentes

### Instituciones financieras internacionales, políticas operacionales

United Nations Environment Programme (2009). *From conflict to peacebuilding: The role of natural resources and the environment*. Nairobi. Disponible en:  
[http://www.iisd.org/pdf/2009/conflict\\_peacebuilding.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2009/conflict_peacebuilding.pdf)

United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action (2012). *Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: Extractive industries and conflict*. New York. Disponible en:  
[http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/GN\\_Extractive\\_Consultation.pdf](http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/GN_Extractive_Consultation.pdf)

### Sitios Web

'UN "Protect, Respect and Remedy" Framework > Guiding Principles', Business and Human Rights Resource Centre.  
<http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework/GuidingPrinciples>