

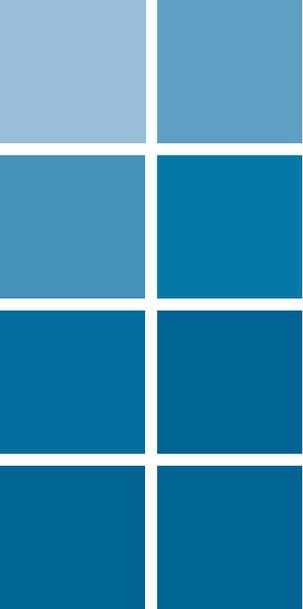


Relaciones con la comunidad y otros actores sociales:

Manual de prácticas recomendadas
para las empresas que hacen negocios
en mercados emergentes



2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433 EE.UU.
Teléfono: 202 473-1000
Fax: 202 974-4384
Internet: www.ifc.org/enviro



Relaciones con la comunidad y otros actores sociales:

Manual de prácticas recomendadas
para las empresas que hacen negocios
en mercados emergentes



Índice

Introducción	1
---------------------------	---

Hacia un concepto más amplio de “relación con los actores sociales”	2
Acerca de este manual	3
Recomendaciones para lograr una interacción fructífera con los actores sociales	4

PRIMERA SECCIÓN: Conceptos y principios básicos relativos a las relaciones con la comunidad y otros actores sociales

Identificación y análisis de los actores sociales	13
Divulgación de información	27
Consultas con los actores sociales	33
Cinco pasos para un proceso iterativo de consultas	34
Participación con conocimiento de causa	44
Consultas con pueblos indígenas	47
Aspectos relativos al género en el proceso de consultas	56
Negociación y asociaciones	63
Gestión de las reclamaciones	69
Participación de los actores sociales interesados en el seguimiento de los proyectos	79
Elaboración de informes para los actores sociales	87
Funciones de gestión	99

SEGUNDA SECCIÓN: Integrar las relaciones con los actores sociales en el ciclo del proyecto

Idea del proyecto	111
Estudios de factibilidad y planificación del proyecto	119
Construcción	135
Operaciones	143
Reducción, desmantelamiento y cesión	151

APÉNDICES

Apéndice 1: Guía sobre las Normas de Desempeño y la Política sobre Divulgación de Información elaboradas por la IFC	160
Apéndice 2: Estrategias para establecer relaciones con los actores sociales en diferentes situaciones.	162
Apéndice 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan).	164
Apéndice 4: Modelo de registro de las actividades con los actores sociales	169
Apéndice 5: Modelo de anuncio sobre la divulgación pública del informe preliminar de evaluación ambiental y social	170
Apéndice 6: Recursos de utilidad	171

GRÁFICOS

Gráfico 1: Gama de actividades que abarcan las relaciones con los actores sociales.	3
Gráfico 2: Componentes básicos de las relaciones con los actores sociales.	12

RECUADROS

Recuadro 1: Cómo identificar a los actores sociales mediante la determinación de la zona de impacto del proyecto	15
Recuadro 2: Valores fundamentales para la práctica relativa a la participación pública	35
Recuadro 3: ¿Qué factores llevan a una comunidad a “confiar” en una empresa?	39
Recuadro 4: Recomendaciones para entablar relaciones cuando las autoridades no permiten que las comunidades se organicen.	42
Recuadro 5: Referencias útiles sobre métodos y técnicas participativas	46
Recuadro 6: Exigencia de realizar consultas en virtud del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales	49
Recuadro 7: Referencias útiles sobre género y participación	62
Recuadro 8: Utilizar programas informáticos para llevar registro de las consultas con los actores sociales interesados y los compromisos asumidos	90
Recuadro 9: Normas internacionales referidas a los informes sobre la relación con los actores sociales.	91
Recuadro 10: Indicadores de la GRI	96
Recuadro 11: Ejemplos de requisitos impuestos por instituciones reguladoras y crediticias respecto de las relaciones con los actores sociales	125
Recuadro 12: Estrategia de la IFC para determinar si un proyecto cuenta con “amplio apoyo de la comunidad”.	130

Recuadro 13: Criterios de precalificación para los principales contratistas a cargo de la construcción. 140

Recuadro 14: Temas que se deben incluir en las encuestas de percepción de los actores sociales interesados. 150

Recuadro 15: Grupos de actores sociales que se deben tener en cuenta para planificar y gestionar con eficacia la reducción, el desmantelamiento y la cesión 155

Recuadro 16: Kelian Equatorial Mining (KEM): Acuerdos concertados con los actores sociales locales para la gestión del cierre de una mina en Indonesia. 156

CUADROS

Cuadro 1: Prácticas recomendadas para cumplir con los requisitos referidos a las consultas y la difusión de la EIAS 128

Cuadro 2: Inquietudes frecuentes de los actores sociales durante la fase de construcción 141

EJEMPLOS

Manila Water Company:
 Los frutos de su relación con los actores sociales. 9

Glamis Gold:
 Análisis de los actores sociales en el proyecto de la mina de oro Marlin. 17

China occidental:
 Confirmación de la legitimidad de los representantes de los actores sociales 21

Guatemala:
 Relaciones con los actores sociales a nivel nacional.
 El papel del gobierno 25

Sasol, Mozambique:
 Divulgación de un documento de antecedentes 32

Adastra Minerals:
 Adaptación de los métodos de divulgación de información y consulta al contexto local 37

Siberian-Urals Aluminum Company:
 Fortalecimiento de la capacidad para promover la participación de los actores sociales interesados. 43

Sakhalin Energy Investment Company:
 Proceso participativo para el plan de desarrollo de las minorías indígenas de la isla Sakhalin 53

Indo Egyptian Fertilizer Company:
 Relaciones con la comunidad que tienen en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres 61

India:	
Negociación de una norma ambiental óptima para la fabricación y recolección de baterías de plomo	67
Holcim, Vietnam:	
Asociaciones con los actores sociales para la conservación del hábitat	68
Lonmin, Sudáfrica:	
Línea de denuncia telefónica gratuita	71
Minera Yanacocha:	
Mesas de diálogo como mecanismo para la resolución de conflictos	74
ExxonMobil:	
Comisión multilateral para resolver reclamaciones acerca del proyecto de oleoducto entre Chad y Camerún	77
ExxonMobil:	
Seguimiento externo del oleoducto entre Chad y Camerún.	82
Oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan:	
Seguimiento en Azerbaiyán y Georgia a cargo de una ONG	83
Lonmin, Sudáfrica:	
Comunicar a los afectados los datos clave del seguimiento	89
Manila Water Company:	
Elaboración de informes para los actores sociales	95
Sasol, Mozambique:	
Crear una base de datos de actores sociales para el proceso de evaluación del impacto ambiental	104
Oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan:	
Registrar los compromisos asumidos durante la evaluación del impacto ambiental y social	105
Cosan SAIC:	
Establecer un plan de consulta con la comunidad como parte de un sistema de gestión ambiental	108

Lonmin, Sudáfrica: Mejorar la gestión de las relaciones con los actores sociales	109
Exploración minera en Perú: Dificultades y beneficios de consultar a las comunidades en las etapas iniciales.	115
Lafarge Cement: Participación de las comunidades afectadas en la elección del emplazamiento.	116
Relaciones selectivas en las diversas etapas de la fase de exploración . .	117
Oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan: Difusión de los documentos de la EIAS.	127
Filipinas: Consultas sobre el informe preliminar de la EIAS.	129
Minca: Asociación estratégica de corto plazo para el desarrollo comunitario antes de la aprobación del proyecto	131
Sasol, Mozambique: Prácticas recomendadas para las relaciones con los actores sociales durante el proceso de la EIAS	132
Oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan: Mecanismo de reclamación.	139
Proyecto de extracción de gas en aguas profundas en Malampaya para la producción de energía eléctrica (Filipinas): Mantener las relaciones con la comunidad durante las fases de ejecución y operación.	148
Rössing, Namibia: Comunicación y consultas en el contexto del cierre de una mina . . .	157

Introducción

En 1998, la IFC publicó su primer manual de prácticas recomendadas, titulado *Doing Better Business through Effective Consultation and Disclosure*. Desde entonces, la continua colaboración con nuestros clientes de mercados emergentes nos ha permitido profundizar en medida apreciable nuestras reflexiones sobre la importancia que revisten las relaciones con los actores sociales para todos los demás aspectos relativos al desempeño ambiental y social. Y no estamos solos en esta transformación. Ahora, tanto el sector privado como los inversionistas financieros entienden mejor los riesgos que conlleva una relación precaria con los actores sociales y las oportunidades que se abren cuando esa relación es constructiva. Las empresas que han comprendido la importancia de establecer y mantener relaciones con las comunidades afectadas y otros actores sociales a lo largo de la vida de sus proyectos, y no solamente durante la fase inicial de los estudios de factibilidad y evaluación, están cosechando los frutos, reflejados en una mejor gestión del riesgo y resultados más positivos en el terreno. A medida que va cambiando el enfoque con respecto a las consultas y el acceso a la información —que dejan de ser un medio a corto plazo para cumplir las normas establecidas y las exigencias de los prestamistas, y se convierten en un conducto más estratégico y a largo plazo para entablar relaciones, mitigar los riesgos e identificar nuevos negocios—, surgen nuevos planteamientos y modalidades para establecer tales relaciones.

Como parte del compromiso permanente de la IFC de adquirir conocimientos e identificar prácticas recomendadas internacionales y difundirlos a nuestros clientes y el público general, hemos preparado este documento de referencia, nuevo y actualizado, que hemos titulado *Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes*. En él se han recogido las lecciones y experiencia de la IFC de los últimos nueve años, así como las opiniones y prácticas actuales de empresas que son nuestros clientes y otras instituciones. La finalidad del manual es ofrecer al lector un conjunto de prácticas recomendadas “básicas” para manejar las relaciones con los actores sociales en un contexto dinámico, en el que pueden y suelen ocurrir imprevistos y la situación en el terreno también cambia.

HACIA UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE “RELACIÓN CON LOS ACTORES SOCIALES”

Cuando las actividades de consulta se llevan a cabo principalmente para dar cumplimiento a las reglas y exigencias establecidas, suelen convertirse en un conjunto de reuniones públicas que se realizan una sola vez, normalmente en torno al proceso de evaluación ambiental y social del proyecto en cuestión. Estas consultas rara vez se prolongan de manera significativa más allá de la etapa de planificación del proyecto, y casi nunca se integran en las actividades básicas de la empresa ni se evalúan en términos de su eficacia para establecer relaciones de trabajo constructivas. En la actualidad, la expresión “relaciones con los actores sociales” se está empezando a usar para describir un proceso continuo más amplio y más inclusivo entre una empresa y quienes podrían verse afectados por sus actividades, que abarca una variedad de actividades y enfoques y que se desarrolla a lo largo de toda la vida de un proyecto (véase el Gráfico 1). Esta evolución del significado de la expresión es indicativa de cambios más generales en el mundo financiero y de los negocios, en el que se reconocen cada vez más los riesgos para las actividades comerciales y para la reputación que se derivan de una relación precaria con los actores sociales, y se hace cada vez más hincapié en la responsabilidad social de las empresas y en la transparencia y la difusión de información. En este contexto, mantener buenas relaciones con los actores sociales es un prerrequisito para una adecuada gestión del riesgo.

GRÁFICO 1: GAMA DE ACTIVIDADES QUE ABARCAN LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES



ACERCA DE ESTE MANUAL

Este manual se concentra en los actores sociales “ajenos” al funcionamiento básico de la empresa, tales como las comunidades afectadas, las autoridades de los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, instituciones locales y otros sectores sociales interesados y afectados por un proyecto. En el manual no hemos abordado las relaciones con los proveedores, contratistas, distribuidores o clientes, porque esa relación constituye una función comercial básica para la mayoría de las empresas y está sujeta a las reglamentaciones de los países o a las políticas y procedimientos establecidos por las empresas.

El manual está dividido en dos secciones. En la primera sección se exponen los conceptos y **principios** fundamentales de las relaciones con los actores sociales, las **prácticas** que han demostrado dar buenos resultados y las **herramientas** que ayudan a lograr una relación eficaz con los actores sociales. En la segunda sección se muestra cómo estos principios, prácticas y herramientas encajan en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos, desde el concepto inicial, la etapa de construcción y operaciones del proyecto, hasta el traspaso de intereses o el desmantelamiento de las instalaciones. Cada una de estas etapas plantea diferentes riesgos ambientales y sociales y ofrece distintas oportunidades para el proyecto. Por ello, en cada una de ellas se deben aplicar e integrar en los sistemas de gestión distintas prácticas para interactuar con los actores sociales.

- □ □ **Al formular sus estrategias para relacionarse con los actores sociales, las empresas deberían tener en cuenta las necesidades de sus respectivos proyectos.**

En el manual se ha tratado de presentar un panorama completo de las prácticas recomendadas para establecer relaciones con los actores sociales. **No todas las orientaciones ofrecidas son aplicables a proyectos de cualquier tipo o envergadura.** Al formular sus estrategias para relacionarse con los actores sociales, las empresas deberían tener en cuenta las necesidades de sus respectivos proyectos. Por ejemplo, las empresas que fabrican productos de marca tal vez deberían realizar más consultas que aquéllas que elaboran productos intermedios. De la misma manera, las empresas que trabajan en proyectos pequeños que producen un impacto mínimo o generan pocos problemas con los actores sociales pueden considerar que muchos de los planteamientos o ejemplos presentados en el manual no se ajustan a sus necesidades. Por ello, **se recomienda a los lectores aplicar un criterio selectivo para determinar qué estrategias y acciones tienen más sentido en su situación particular.**

RECOMENDACIONES PARA LOGRAR UNA INTERACCIÓN FRUCTÍFERA CON LOS ACTORES SOCIALES

En nuestros esfuerzos por ayudar a los clientes a obtener mejores *resultados* con los proyectos, reconocemos una y otra vez la importancia de una buena relación con los actores sociales. Por ello, alentamos a las empresas a tomar la iniciativa en un proceso que a veces puede ser difícil pero, en última instancia, gratificante, y les presentamos algunas de las lecciones que hemos aprendido para ayudarlas a emprender dicho proceso.

Empezar pronto

Para establecer una relación con la comunidad y otros actores sociales se requiere tiempo. Muchos de los aspectos esenciales

de una buena relación —confianza, respeto mutuo, comprensión— son elementos intangibles que se desarrollan y evolucionan con el tiempo a partir de experiencias y contactos individuales y colectivos. Por esta razón, ahora las empresas comienzan a relacionarse con los actores sociales en una etapa del proyecto mucho más temprana que en el pasado. Éste es especialmente el caso de los proyectos de mayor tamaño y más complejos o controvertidos, en que las empresas comienzan a interactuar con los actores sociales en la etapa de los estudios de prefactibilidad o prospección previa, dando a entender a las comunidades y a otros actores sociales locales que sus opiniones y bienestar son factores que consideran importantes.



Por esta razón, ahora las empresas comienzan a relacionarse con los actores sociales en una etapa del proyecto mucho más temprana que en el pasado.

Tomar la iniciativa significa luchar contra la tendencia a demorar las consultas por estimar que es muy prematuro realizarlas y la empresa aún no tiene todas las respuestas o está preocupada de no crear mayores expectativas. En realidad, lo más probable es que la gente ya tenga grandes expectativas de una u otra forma y que estén comenzando a circular especulaciones acerca del proyecto y la empresa. Establecer relaciones con los actores sociales en una etapa temprana brinda una buena oportunidad para influir en las percepciones de la población y crear desde un comienzo un tono positivo con los actores sociales. Se recomienda aclarar desde un principio que aún existen muchas incertidumbres y aspectos desconocidos. Asimismo, conviene aprovechar los primeros contactos con los actores sociales para predecir posibles problemas y riesgos y ayudar a proponer ideas y soluciones alternativas para las cuestiones iniciales referidas al diseño del proyecto.

No esperar hasta que surja un problema para interactuar con los actores sociales

Ante la fuerte presión que supone poner en marcha un proyecto, el establecimiento de relaciones con los actores sociales en circunstancias en que no pareciera haber ninguna necesidad urgente de hacerlo puede considerarse un aspecto poco prioritario y una

Interactuar con los actores sociales desde un comienzo... permite forjar relaciones que pueden servir de “capital” en tiempos difíciles.

manera no muy eficaz de utilizar tiempo y recursos escasos. Sin embargo, si llega a surgir un conflicto o una crisis y no se han establecido relaciones y canales de comunicación, el proyecto queda inmediatamente en desventaja al intentar controlar la situación. En primer lugar, es mucho menos probable que las comunidades y sus representantes le den el beneficio de la duda a una empresa que no conocen (y con la que no han tenido un contacto regular). En segundo término, cuando se intenta iniciar un contacto con los actores sociales afectados en un momento en que la empresa está reaccionando ante un problema, se encuentra a la defensiva o está tratando de controlar una crisis, la situación dista mucho de ser ideal y puede generar percepciones negativas duraderas que la empresa tendrá dificultades para superar más adelante. Además, puede resultar más difícil acercarse a terceros, tales como funcionarios de los gobiernos locales u ONG, para pedir su asistencia como aliados o intermediarios cuando el problema ya se ha producido, debido a la percepción del riesgo para su reputación de ser asociados a la empresa. Interactuar con los actores sociales desde un comienzo —como parte de la estrategia básica de la empresa— permite forjar relaciones que pueden servir de “capital” en tiempos difíciles.

Adoptar una visión a largo plazo

Para establecer y mantener buenas relaciones hay que pensar en el largo plazo. Las empresas que adoptan una perspectiva de este tipo suelen tomar decisiones diferentes. Invierten en contratar y capacitar personal que sirva de nexo con la comunidad y reconocen la importancia de cumplir sistemáticamente sus compromisos con los actores sociales. Financian la traducción de información sobre su proyecto a idiomas y formatos comprensibles para la población local, y lo hacen en forma constante. Se esmeran en personalizar las relaciones a través de contactos informales y sociales, y, por intermedio de sus empleados, procuran establecer

vínculos con las comunidades locales. Toman muy en serio las reclamaciones y tratan de resolverlas en forma confiable y oportuna. Escuchan más y aprenden de la comunidad. La alta gerencia de las empresas participa en las actividades de los actores sociales e integra esta función en los planes de la empresa. Cabe destacar que las empresas que se concentran en forjar relaciones duraderas tienen en cuenta el panorama general y no permiten que sus intereses a corto plazo (como negociar indemnizaciones lo más bajas posible) pongan en peligro la autorización social para desarrollar operaciones en la zona.

Adaptar el proceso a cada proyecto

Las empresas deberían adaptar sus estrategias para relacionarse con los actores sociales teniendo en cuenta los riesgos e impactos que probablemente entrañarán sus proyectos. No existe una fórmula única para entablar tal relación. El tipo de relación que el sector privado debería tratar de establecer con los actores sociales, y los recursos y el nivel de esfuerzo que debería invertir, variarán de acuerdo con la naturaleza, ubicación y envergadura del proyecto, la etapa del proceso de preparación y los intereses de los propios actores. Es posible que un proyecto pequeño que produzca un impacto mínimo en la población de los alrededores sólo tenga que concentrarse en la divulgación de información y las comunicaciones, a diferencia de otros proyectos de mayor envergadura, más complejos, que producen impactos de mayor alcance en varios grupos de actores sociales, respecto de los cuales se deberá adoptar un enfoque más estratégico y complejo para dirigir eficazmente el proceso.

Las empresas deben estar preparadas ante el hecho de que se insertarán en un *contexto preexistente pero dinámico*, con historias y culturas establecidas y, a menudo, complejas relaciones políticas, sociales y económicas entre grupos que pueden verse inmersos en la situación debido al advenimiento de un proyecto y del proceso de desarrollo que lo acompaña. En otras palabras, las relaciones con los actores sociales pueden politizarse y complicarse, y provocar o exacerbar conflictos y producir resultados imprevistos. No existe una fórmula fácil para encarar estos desafíos, salvo tratar de dirigir el proceso en forma proactiva y adaptar al contexto local algunas de las prácticas recomendadas y principios descritos en este manual.

Es posible que un proyecto pequeño que produzca un impacto mínimo en la población de los alrededores sólo tenga que concentrarse en la divulgación de información y las comunicaciones.

Administrar las relaciones con los actores sociales como una función más de la empresa

Las relaciones con los actores sociales deben gestionarse como cualquier otra función de la empresa. Para ello habrá que contar con una estrategia bien definida, objetivos claros, un calendario y un presupuesto, y distribuir las responsabilidades. Todo el personal debería conocer el programa y entender las razones para llevarlo a cabo, así como las repercusiones que éste podría tener para los resultados del proyecto. Las empresas que adoptan un método sistemático (no especial) fundado en las operaciones tienen probabilidades de obtener mejores resultados en cuanto al tiempo y los recursos invertidos, y logran vigilar y gestionar los riesgos y las cuestiones relativas a los actores sociales de una manera más eficaz. La asignación de responsabilidades para interactuar con los actores sociales a las unidades de la empresa y la incorporación de dichas relaciones en las operaciones del proyecto hacen que aumenten las posibilidades de que sirvan a los propósitos del proyecto en vez de convertirse en una actividad periférica de alto costo que no guarda relación con las realidades de las operaciones y crea expectativas que no se pueden cumplir. Como en las demás funciones clave de la empresa, las líneas claras de rendición de cuentas y la participación de la alta gerencia son aspectos fundamentales.



MANILA WATER COMPANY: LOS FRUTOS DE SU RELACIÓN CON LOS ACTORES SOCIALES

Desde su creación en 1997, la empresa **Manila Water Company** de **Filipinas** ha tratado de mantener una relación dinámica y abierta con sus clientes, las ONG locales y las autoridades de gobierno. Se considera que mantener buenas relaciones con los actores sociales es fundamental para las actividades de la empresa, que consisten en suministrar agua salubre y servicios de alcantarillado a aproximadamente la mitad de la población de Manila.

Cuando Manila Water le compró la concesión de la zona oriental a la empresa pública, puso en marcha un programa que denominó "Walk the Line", conforme al cual todo el personal de la empresa, desde los gerentes hasta los representantes a nivel de distritos, visitan a los clientes, incluidos los habitantes de asentamientos informales, para recoger su opinión sobre el suministro de estos servicios esenciales a la comunidad.

Como resultado de este contacto y de otras iniciativas, Manila Water ha mejorado considerablemente la prestación de los servicios. Entre 2004 y 2006, el porcentaje de viviendas que contaban con suministro de agua las 24 horas del día subió del 26% al 95%. Al mismo tiempo, las pérdidas de agua en la red se redujeron del 63% al 35,5%. El número de viviendas que contaban con este servicio aumentó de 325.000 a principios de 2004 a más de un millón en 2006, de las cuales 848.000 correspondían a zonas urbanas pobres.

La dinámica relación de la empresa con los actores sociales también ha derivado en el establecimiento de varias asociaciones que han beneficiado a las comunidades locales, como la reconstrucción de viviendas a través de Habitat for Humanity y programas de microfinanciamiento para la creación de empresas pequeñas a través del Bank of the Philippine Islands. Manila Water ha establecido planes de promoción de las relaciones con ONG clave, los medios de información e inversionistas que incluyen diálogos trimestrales y visitas a los proyectos comunitarios y de desarrollo sostenible que lleva a cabo la empresa.

PRIMERA SECCIÓN:

CONCEPTOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS RELATIVOS A LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD Y OTROS ACTORES SOCIALES

En esta sección se presentan varias definiciones, conceptos y principios que constituyen prácticas recomendadas para interactuar con los actores sociales, y pueden aplicarse en la amplia gama de actividades de un proyecto. Más adelante, en la segunda sección, se explica la manera en que estas prácticas y estrategias específicas pueden resultar más útiles en las diferentes etapas de un proyecto.

¿Quiénes son los actores sociales?

Los actores sociales son las personas o grupos de personas **directa o indirectamente afectadas por un proyecto**, y las personas o grupos de personas que pueden tener **intereses en un proyecto** o la capacidad para **influir en sus resultados** de una manera positiva o negativa, o ambas cosas. Los actores sociales pueden ser comunidades o personas afectadas a nivel local y sus representantes oficiales y extraoficiales, autoridades de gobierno a nivel nacional o local, políticos, líderes religiosos, organizaciones de la sociedad civil y grupos con intereses especiales, los círculos académicos u otras empresas.

El “interés” que cada una de estas personas o grupos diferentes tiene en un proyecto o en una inversión es variable. Puede haber personas directamente afectadas por los posibles efectos ambientales o sociales de un proyecto. Otras pueden residir en otro país pero tener el deseo de comunicar sus inquietudes o sugerencias a la empresa que desarrolla un proyecto. También están aquellas personas o grupos que podrían ejercer mucha influencia sobre el proyecto, tales como autoridades públicas reguladoras, dirigentes políticos o religiosos y otras personas que participan activamente en la comunidad local. También hay actores sociales que, debido a sus conocimientos o prestigio, pueden contribuir positivamente al proyecto, por ejemplo, actuando como mediadores imparciales.

¿Cuáles son los elementos básicos para establecer relaciones con los actores sociales?

La expresión “relaciones con los actores sociales” abarca diversas actividades e interacciones a lo largo de la vida de un proyecto. Éstas se pueden dividir en ocho componentes (véase el Gráfico 2), cada uno de los cuales se analizará por separado:

- Identificación y análisis de los actores sociales
- Divulgación de información
- Consultas con los actores sociales
- Negociación y asociaciones
- Gestión de las reclamaciones
- Participación de los actores sociales interesados en el seguimiento de los proyectos
- Elaboración de informes para los actores sociales
- Funciones de gestión.

**GRÁFICO 2: COMPONENTES BÁSICOS
DE LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES**



Identificación y análisis de los actores sociales

Contenido

- 14 Identificar a los actores sociales afectados directa e indirectamente por el proyecto
- 15 Identificar a los grupos cuyos “intereses” los definen como actores sociales
- 16 Proceder en forma estratégica y establecer prioridades
- 18 Remitirse a información y consultas con los actores sociales realizadas en el pasado
- 19 Elaborar hojas de datos socioeconómicos básicos centrandó la atención en los grupos vulnerables
- 20 Comprobar quiénes son los representantes de los actores sociales
- 22 Interactuar con los actores sociales en sus propias comunidades
- 23 Tener presente que el gobierno es una parte interesada fundamental
- 24 Trabajar con ONG y organizaciones comunitarias que sean representativas y puedan rendir cuentas
- 26 Reconocer que los empleados de la empresa son un buen canal de comunicación



© Personal del Banco Mundial

Identificación y análisis de los actores sociales

El primer paso del proceso para establecer relaciones con los actores sociales es su identificación, es decir, determinar quiénes son los actores sociales del proyecto de que se trate, y a qué grupos o subgrupos clave pertenecen. (Se debe recordar que ciertos grupos de actores sociales podrían estar predeterminados por la normativa vigente). Luego viene el análisis de los actores sociales, es decir, un examen más profundo de los intereses de los grupos, la manera en que se verán afectados y en qué medida, y qué influencia podrían ejercer en el proyecto. Las respuestas a estas preguntas constituyen la base a partir de la cual se puede elaborar la estrategia de la empresa relativa a las relaciones con los actores sociales. Es importante tener presente que no todos los interesados que integren un grupo o subgrupo en particular tendrán necesariamente las mismas inquietudes, opiniones o prioridades.

✓ **Identificar a los actores sociales afectados directa e indirectamente por el proyecto**

A la hora de identificar a los actores sociales afectados, suele ser conveniente adoptar un método sistemático, comenzando por delimitar el ámbito geográfico de influencia del proyecto. En este sentido, se debe pensar no sólo en el o los emplazamientos primarios del proyecto, sino también en todas las instalaciones conexas, incluidas las rutas de transporte, las zonas que podrían verse afectadas por una acumulación de impactos, o acontecimientos no planeados pero previsibles. Este análisis sirve para establecer y señalar la **zona de influencia del proyecto** y determinar quiénes podrían verse afectados y de qué manera.

Mediante este proceso se comenzará a saber quiénes se verán afectados más directamente por el proyecto, ya sea por el uso de la tierra en el emplazamiento del proyecto o por los efectos de las emisiones atmosféricas o en el agua, el transporte de materiales peligrosos fuera del emplazamiento del proyecto, o incluso los efectos socioeconómicos de la creación de empleo en la cadena de suministro. Una técnica rápida y práctica para crear este **mapa de los actores sociales** consiste en “determinar la zona de impacto del proyecto” (véase el Recuadro 1). Al levantar un mapa de la esfera de influencia de diferentes tipos de impacto ambiental o social, la empresa del proyecto puede empezar a identificar distintos grupos por zona de impacto, y a partir de eso establecer un orden de prioridades para las consultas a los actores sociales. En el caso de proyectos de mayor envergadura cuya preparación requiere diferentes etapas, el levantamiento de un mapa de las instalaciones previstas en el corto a corto plazo y en el futuro puede ayudar a la empresa a identificar los posibles “impactos acumulativos” sobre grupos de actores sociales que podrían haberse pasado por alto con sólo examinar el proyecto inmediato.

Si bien se debería dar prioridad a las personas y grupos de personas de la zona del proyecto afectados directa y negativamente, puede ser difícil determinar quiénes se ven afectados y quiénes no. Aunque se hagan los mayores esfuerzos, pueden surgir problemas. Las comunidades situadas justo fuera de la zona designada como zona de impacto del proyecto pueden “percibir” algunos impactos o sentir que han sido excluidas arbitrariamente de los beneficios del proyecto. Por estas razones, también se debería evitar definir a los actores sociales conforme a criterios demasiado limitados.

RECUADRO 1: CÓMO IDENTIFICAR A LOS ACTORES SOCIALES MEDIANTE LA DETERMINACIÓN DE LA ZONA DE IMPACTO DEL PROYECTO

1. Dibujar un mapa esquemático de los principales componentes de diseño del proyecto, tanto en el emplazamiento del proyecto como fuera de éste, que podrían producir impactos ambientales o sociales locales (por ejemplo, el emplazamiento del proyecto; infraestructura auxiliar como caminos, tendido eléctrico y canales; fuentes de contaminación atmosférica, del agua y del suelo).
2. Identificar las zonas generales de impacto de cada uno de estos componentes (por ejemplo, la zona de extracción de materiales, receptores de contaminación atmosférica y del agua, etcétera).
3. Luego de identificar y levantar un mapa de los grupos que constituyen actores sociales, superponer esos grupos sobre las zonas de impacto.
4. Mediante consultas con representantes pertinentes de los actores sociales, verificar qué grupos se podrían ver afectados por cuáles impactos. Esta labor puede resultar más eficiente si se utilizan fotografías aéreas.

Fuente: *Doing Better Business Through Effective Consultation and Disclosure*, IFC, (1998).

✓ Identificar a los grupos cuyos “intereses” los definen como actores sociales

En el caso de algunos proyectos, la oposición más explícita puede venir de actores sociales que no pertenecen a la zona afectada: de otros lugares dentro del país, de otros países o incluso de otros continentes. Puede ser arriesgado subestimar la influencia que esos actores sociales podrían tener en los resultados del proyecto. Por lo tanto, es importante también incluir en el análisis de los actores sociales a aquellos grupos u organizaciones que no se ven afectados negativamente, pero cuyos *intereses* los definen como actores sociales. Un análisis **a partir de tales intereses** y el levantamiento de los mapas correspondientes pueden ayudar a entender las motivaciones de los diferentes actores y las maneras en que podrían llegar a influir en el proyecto. Para este conjunto de actores sociales, ciertas soluciones eficaces en función del costo (periódicos, sitios web, reuniones públicas dirigidas a grupos específicos) pueden ayudar a establecer y mantener abiertos los canales de comunica-

ción. El riesgo que se corre al optar por no interactuar con estos actores es que las cuestiones que les preocupan pueden llegar a examinarse a través de otros medios, como la prensa o el proceso político. Si bien esto puede ocurrir de todas maneras, suele ser mejor tomar la iniciativa y tratar de controlar esos riesgos ofreciendo oportunidades de entablar un diálogo constructivo.

Es importante tener presente que las situaciones son dinámicas y que los actores sociales y sus intereses pueden cambiar con el tiempo.

✓ Proceder en forma estratégica y establecer prioridades

No es práctico y suele ser innecesario interactuar con todos los grupos de interesados con la misma intensidad en todo momento. Proceder en forma estratégica y establecer claramente con quién se ha de interactuar y por qué razón *antes* de cualquier intervención puede ayudar a ahorrar tiempo y dinero. Para ello es necesario establecer un orden de prioridad de los actores sociales y, dependiendo de quiénes sean y qué intereses podrían tener, determinar la forma más adecuada de proceder. Un análisis de los actores sociales debería ayudar a establecer esas prioridades mediante la determinación de la importancia del proyecto para cada grupo de actores interesados desde su punto de vista, y viceversa. Es importante tener presente que las situaciones son dinámicas y que los actores sociales y sus intereses pueden cambiar con el tiempo, en lo que respecta a la relevancia del proyecto y la necesidad de interactuar en sus distintas etapas. Por ejemplo, algunos actores sociales se verán más afectados por una determinada etapa del proyecto, como las obras de construcción.

A la hora de establecer el orden de prioridad, puede resultar útil tener en cuenta lo siguiente:

- ¿Qué tipo de relación con los actores sociales **establece la ley** u otra normativa?

GLAMIS GOLD: ANÁLISIS DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROYECTO DE LA MINA DE ORO MARLIN

La identificación y el análisis de los actores sociales puede resultar una tarea difícil. A veces no es suficiente concentrarse sólo en las comunidades y otros actores sociales verdaderamente afectados por un proyecto, sino también en aquéllos que pueden sentirse afectados negativamente o que se consideran representantes de personas que han sufrido los efectos de un proyecto.

Glamis Gold Ltd. se vio en semejante situación durante la explotación de la mina de oro **Marlin**, situada en dos municipalidades de **Guatemala**. Alrededor del 87% de la propiedad, incluidos los cuerpos minerales y las instalaciones de procesamiento, están situadas en San Miguel, cuya población es más del 95% indígena (pueblo mam). El 13% restante de la propiedad, ocupada por las instalaciones administrativas de la mina, está situada en Sipacapa, cuya población es más del 77% indígena (pueblo sipacapense).

Un primer análisis de los actores sociales indicó a la empresa la necesidad de centrar el proceso inicial de consultas en la municipalidad de San Miguel y en tres pequeños poblados donde se encontraban los cuerpos minerales y se situarían las instalaciones de procesamiento de la mina. Las consultas y las iniciativas de desarrollo comunitario fueron menos intensas en Sipacapa porque la mayoría de los poblados se encontraban a cierta distancia de la mina y de sus rutas de transporte. Sin embargo, activistas e intereses políticos locales de Sipacapa vinculados a ONG nacionales e internacionales montaron una campaña contra el proyecto Marlin con el apoyo de algunos miembros de la Iglesia católica. Como resultado de ello, la oposición a la mina se centró en Sipacapa, una municipalidad mínimamente afectada por la mina. Si bien las evaluaciones independientes determinaron que Sipacapa no estaba expuesta a un riesgo significativo por los efectos del proyecto en la salud o por la contaminación de las aguas superficiales, la impresión opuesta entre los habitantes locales los llevó a protestar contra el proyecto y a poner en duda el proceso de consulta.

RELACIONES CON LA COMUNIDAD Y OTROS ACTORES SOCIALES: PRIMERA SECCIÓN

- ¿Quiénes se verán **afectados negativamente** por los posibles impactos ambientales y sociales en la zona de influencia del proyecto?
- ¿Quiénes son los grupos o personas **más vulnerables** entre los posibles afectados, y qué iniciativas especiales son necesarias para establecer una relación con ellos?
- ¿En **qué etapa** del desarrollo del proyecto se verán más afectados los actores sociales (por ejemplo, durante las adquisiciones, las obras de construcción, las operaciones, el desmantelamiento)?
- ¿Cuáles son los diversos **intereses** de los actores sociales en el proyecto y qué **influencia** podrían tener en este último?
- ¿Qué actores sociales podrían ayudar a **mejorar** el diseño del proyecto o a reducir sus costos?
- ¿Qué actores sociales pueden **ayudar de mejor manera a determinar en forma temprana** los problemas e impactos del proyecto?
- ¿Quiénes **apoyan o se oponen** enérgicamente a los cambios que producirá el proyecto y por qué razones?
- ¿La oposición de qué grupos o personas sería **perjudicial** para el éxito del proyecto?
- ¿Con qué grupos o personas es **esencial** establecer relaciones primero, y por qué razones?
- ¿Cuál es el **orden de secuencia óptimo** para establecer una relación con los actores sociales?

✓ Remitirse a información y consultas con los actores sociales realizadas en el pasado

Remitirse a información histórica sobre los actores sociales relacionada con el proyecto o el lugar puede ahorrar tiempo y señalar riesgos, responsabilidades o cuestiones sin resolver que luego pueden priorizarse y manejarse teniendo en cuenta las diferentes alternativas estratégicas contempladas. Si el proyecto en cuestión es una **ampliación de una inversión u operación anterior**, algunas fuentes de información previa pueden ser las bases de datos de los actores sociales; expedientes de consultas y reclamaciones; estudios de evaluación del impacto ambiental y social, y procesos de consulta realizados para una etapa anterior del proyecto; informes anuales de seguimiento ambiental, y planes de inversión comunitaria de la empresa, el gobierno local u otras empresas en el mismo lugar.

Cuando se trata de **proyectos totalmente nuevos**, las autoridades reguladoras y otras entidades del sector público y organismos inter-

nacionales de desarrollo pueden haber publicado informes y planes para identificar a los actores involucrados en el proyecto, así como sus intereses. Si el proyecto en cuestión estará ubicado en un **parque industrial**, se recomienda averiguar si la creación de dicho parque estuvo supeditada a un proceso de evaluación del impacto ambiental o entrañó la realización de consultas con los actores sociales.

✓ **Elaborar hojas de datos socioeconómicos básicos centrando la atención en los grupos vulnerables**

En el caso de proyectos complejos con probabilidades de producir un impacto en los habitantes y el medio ambiente de una extensa área geográfica, o de afectar a grupos vulnerables, puede resultar útil compilar información socioeconómica para distribuir al personal del proyecto y a los consultores externos que trabajen en la zona propuesta para el proyecto. Recopilar este tipo de datos por adelantado puede ayudar a garantizar que cualquier actividad futura con los actores sociales sea culturalmente adecuada desde un comienzo, y que se identifiquen tempranamente los grupos más vulnerables o que pudieran resultar desfavorecidos por el proyecto propuesto. Estas hojas de datos básicos tendrían que ser preparadas por un sociólogo experimentado que conozca la zona, y posteriormente se utilizarían y ampliarían durante las siguientes etapas del proyecto.

Las descripciones de las dimensiones sociales y culturales de una zona pueden incluir información sobre:

- cifras de población y lugares mapeados;
- características demográficas de la población local;
- la situación de las mujeres, los medios de vida económicos (permanentes, trabajo de temporada, trabajadores migratorios, desempleo), la tenencia de la tierra y el control de los recursos naturales;
- organización social y dinámica del poder;
- niveles de alfabetización y atención de la salud;
- capacidad de acceder a información técnica;
- valores y percepciones culturales.

Para obtener más orientaciones, los interesados pueden remitirse a la Nota sobre prácticas recomendadas titulada "Las dimensiones

sociales de los proyectos del sector privado”, preparada por la IFC, que se puede descargar desde el sitio www.ifc.org/enviro.

✓ **Comprobar quiénes son los representantes de los actores sociales**

Saber quiénes son los representantes de los actores sociales y realizar consultas con ellos y a través de ellos puede ser un medio eficiente para difundir información a muchos actores sociales interesados y recibir información de ellos. Sin embargo, hay varios factores que se deben tener en cuenta a la hora de determinar quiénes son los representantes. En primer lugar, se recomienda asegurarse de que esas personas sean verdaderos defensores de las opiniones de sus representados, y que se pueda confiar en que transmitirán fielmente a sus representados los resultados del diálogo con la empresa que desarrolla el proyecto. Una forma de hacerlo es *verificar* que se interactúe con los representantes correctos, hablando directamente con una muestra representativa de las personas afectadas por el proyecto. Confirmar de esta manera sobre el terreno las opiniones de los representantes designados puede ayudar a señalar cualquier incongruencia en la forma en que están siendo representadas las opiniones de los actores sociales. Entre otros, pueden ser representantes legítimos de los actores sociales las siguientes personas:

- representantes elegidos para integrar consejos regionales, locales y a nivel de los poblados;
- representantes tradicionales, como jefes de poblados o jefes tribales;
- dirigentes (presidentes, directores) de cooperativas locales, otras organizaciones comunitarias, ONG locales y agrupaciones locales de mujeres;
- políticos y autoridades de los gobiernos locales;
- maestros de escuelas;
- líderes religiosos.

Además, hay que ser conscientes de que el solo hecho de determinar que ciertas personas son el “nexo” entre la población local y el proyecto les confiere cierto grado de poder e influencia. En ciertas situaciones, esto puede percibirse como la habilitación de un determinado grupo (o conjunto de personas) en relación con otro, lo que puede generar tensiones o conflictos. En otros casos, puede exponer a esas personas a nuevas presiones de sus pares y otros inte-

CHINA OCCIDENTAL: CONFIRMACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ACTORES SOCIALES

En China occidental, una empresa nacional de productos químicos relativamente nueva construyó sus instalaciones en una planta industrial ya existente que estaba rodeada de terrenos agrícolas y residenciales. La empresa necesitaba comprar un terreno agrícola no muy grande a varios agricultores locales para instalar su vertedero de desechos sólidos. En las conversaciones sobre la adquisición de la tierra y las indemnizaciones, en vez de entablar directamente un diálogo con la comunidad afectada para determinar y otorgar las indemnizaciones, la empresa decidió hacerlo por intermedio de unos pocos miembros del consejo del poblado.

En este caso, los miembros del consejo que la empresa había elegido no representaban verdaderamente a la comunidad afectada. Al no disponerse de un medio más amplio para efectuar consultas y verificar a los representantes, el proceso de pagos fue muy poco transparente. Como resultado, las personas afectadas no recibieron las indemnizaciones correspondientes y la empresa se encontró ante la situación de que el acceso al vertedero fue bloqueado por pobladores muy disgustados que exigían los pagos pendientes por la pérdida de su tierra. La situación resultó ser una experiencia costosa para la empresa tanto por el daño causado a las relaciones con los actores sociales como por el doble pago de las indemnizaciones.

grantes de la comunidad. El proceso también puede prestarse a manipulación por parte de quienes pretenden obtener beneficios o ejercer influencia para satisfacer sus propios intereses. Una vez más, ampliar los canales de comunicación, hacer verificaciones directas cada cierto tiempo y no fiarse excesivamente de una sola fuente de intermediación puede favorecer la transparencia y la rendición de cuentas.

✓ Interactuar con los actores sociales en sus propias comunidades

En general, las empresas que eligen un lugar donde los actores sociales se sientan más cómodos —con toda probabilidad, un lugar en la comunidad— tienden a entablar relaciones más productivas, por las siguientes razones¹:

- Da **transparencia** al proceso. Los miembros de la comunidad pueden ser testigos del proceso y mantenerse informados sobre las conversaciones que se llevan a cabo en su representación y sobre los acuerdos alcanzados al término de las consultas o negociaciones.
- Aumenta la **rendición de cuentas** de los dirigentes locales. Los miembros de la comunidad sabrán qué tienen derecho a exigir y podrán estar atentos a que se cumpla lo prometido y se evite la corrupción.
- Da a **entender que las empresas valoran la opinión de las comunidades** al punto de estar dispuestas a viajar al lugar y pasar allí el tiempo necesario.
- Contribuye a que los miembros de la comunidad se sientan **identificados** con el proceso. Los miembros de la comunidad señalan que, cuando se les da la oportunidad de expresar sus puntos de vista en las reuniones públicas, sienten que su participación es importante para el resultado de las decisiones adoptadas.
- Por último, permite a los miembros de la comunidad **identificar a sus propios representantes**, evitando con ello que representantes ilegítimos declaren que hablan en nombre de las comunidades.

1. Adaptado de "Stakeholder Consultation Issue Paper", Corporate Engagement Project (noviembre de 2004). www.cdainc.com

✓ Tener presente que el gobierno es una parte interesada fundamental

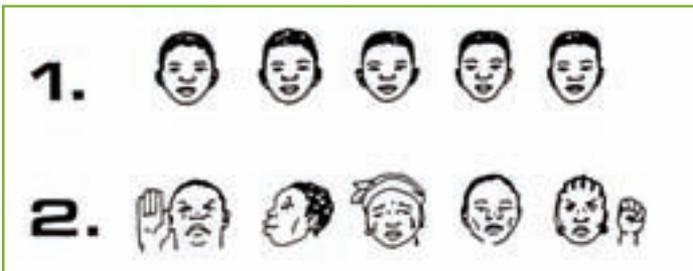
Hay muchas razones importantes para establecer y mantener buenas relaciones de trabajo con las autoridades de gobierno de diferentes niveles, y para mantenerlas informadas de las actividades del proyecto y de los impactos previstos. El apoyo del gobierno puede ser fundamental para el éxito de un proyecto y, como parte de las actividades de negocios, a menudo se requiere una relación sistemática con diversas autoridades reguladoras y de la administración pública. Desde un punto de vista práctico, las autoridades del gobierno local pueden tener relaciones de larga data con las comunidades afectadas por el proyecto y con otros grupos de actores sociales a nivel local y nacional, y, como tales, pueden ayudar a convocar y facilitar las conversaciones entre los representantes de la empresa del proyecto y los de los actores sociales. El gobierno local también se puede asociar con las empresas privadas en muchos aspectos, por ejemplo, para prestar servicios, transmitir información a la población local o integrar los planes de desarrollo local con las necesidades operacionales del proyecto.

Se recomienda encarecidamente a la empresa mantenerse informada de las **consultas del gobierno con los actores sociales** sobre temas relacionados con su proyecto. Tales consultas pueden ser obligatorias como parte de la planificación económica regional, para el otorgamiento de permisos ambientales o de autorizaciones para efectuar prospecciones, para el pago de indemnizaciones por las tierras y bienes perdidos, o para el diseño y la gestión de la infraestructura. Es importante que la empresa del proyecto esté al tanto de estas consultas, ya que podrían tener repercusiones en las relaciones futuras con los actores sociales. Por ejemplo, si la calidad o el alcance de las consultas realizadas por el gobierno resultan inadecuados, ello puede dar lugar a reclamaciones o plantear riesgos que una empresa privada tendrá que controlar más adelante. Entre éstos cabe mencionar la creación de falsas expectativas o de percepciones erróneas acerca del proyecto. Un aspecto aún más importante es que si las consultas son una obligación legal que tiene el gobierno para poder otorgar licencias o concesiones, por ejemplo, el incumplimiento de tales obligaciones puede hacer peligrar el permiso para el funcionamiento de la empresa. Por lo tanto, cuando hay dudas acerca del proceso de consultas del gobierno

o cuestiones pendientes con los actores sociales, a la empresa le conviene tratar de determinar la naturaleza de tales problemas y, en la medida de lo posible, adoptar medidas para resolver la situación.

✓ Trabajar con ONG y organizaciones comunitarias que sean representativas y puedan rendir cuentas

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias, en particular aquéllas que representan a las comunidades afectadas directamente por un proyecto, pueden ser actores importantes que las empresas deben identificar y con los que deben establecer relaciones de una manera proactiva. Las ONG pueden tener una experiencia valiosa para entablar relaciones eficaces con los actores sociales. Por ejemplo, pueden tener conocimientos sobre la situación local, servir de “caja de resonancia” para el diseño del proyecto y la mitigación de sus efectos, y actuar como interlocutores para las consultas con grupos vulnerables y como asociados para la planificación, ejecución y seguimiento de diversos programas relacionados con el proyecto. No obstante, es importante realizar investigaciones iniciales acerca de la dinámica del poder a nivel local y la existencia de grupos de intereses especiales para asegurar que cualquier organización intermediaria, tales como las ONG, sean verdaderamente representativas de los intereses de las comunidades que declaran apoyar y representar, y puedan rendirles cuenta. Si existe oposición al proyecto por parte de alguna ONG, entablar un diálogo desde un comienzo para tratar de comprender las preocupaciones o críticas planteadas puede ofrecer una oportunidad para controlar esos problemas antes de que se tornen más graves o encuentren otra vía de expresión.



Dos visiones de lo que constituye una “comunidad”.

Fuente: Rifkin, 1980.

GUATEMALA: RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES A NIVEL NACIONAL. EL PAPEL DEL GOBIERNO

Cuando se deben establecer relaciones con los actores sociales a nivel nacional más bien que en el plano local, puede ser más apropiado que el gobierno, y no una empresa privada, convoque y facilite el debate público. Éste fue el caso en el proyecto de la mina de oro Marlin de la empresa Glamis Gold en Guatemala. La reacción pública frente a la primera explotación aurífera en Guatemala desencadenó un debate nacional sobre el impacto del sector de minería en el desarrollo y la contribución de inversionistas extranjeros a la economía nacional y local.

Para controlar las expectativas de la opinión pública y establecer un foro que permitiera facilitar el diálogo entre los principales actores sociales, el gobierno exigió la creación de una comisión de alto nivel que actuara como mediadora en los conflictos que pudiesen surgir por la ejecución del proyecto Marlin y propusiera modificaciones a la legislación minera. Se le pidió a la comisión que tuviera en cuenta los problemas planteados públicamente por ONG nacionales e internacionales y por la Iglesia católica.

La comisión estuvo integrada por representantes del gobierno, la Iglesia católica, algunas universidades y una ONG de la esfera ambiental. La comisión ofreció a la empresa minera un foro oficial donde esta última pudiera interactuar con los principales actores sociales y ayudar a disipar las tensiones en torno al debate sobre la mina. En agosto de 2005, la comisión preparó un informe que contenía directrices para la reforma de la ley de minería. Actualmente el parlamento guatemalteco está debatiendo una nueva legislación minera sobre la base de dicho informe.

La opinión de los trabajadores locales puede ayudar a detectar nuevos problemas e inquietudes de la comunidad.

✓ Reconocer que los empleados de la empresa son un buen canal de comunicación

Se suele considerar que las comunidades locales son aquellas que están “más allá” de las puertas de la empresa. Sin embargo, la verdad es que muchos de sus trabajadores pueden formar parte de esas comunidades o vivir en ellas. Ya sea implícita o explícitamente, los empleados transmiten mensajes acerca de la empresa y el proyecto al mundo exterior y ayudan a crear percepciones y a comunicar información. Ello ofrece una gran oportunidad para que las empresas aprovechen este canal de comunicación ya existente como medio para llegar y difundir información a la población local. La opinión de los trabajadores locales también puede ayudar a detectar nuevos problemas e inquietudes de la comunidad.

Las empresas que cumplen bien esta tarea se esmeran en mantener bien informados a sus empleados, hacerlos participar en la estrategia de la empresa relativa a su relación con los actores sociales y comprometer su ayuda como embajadores de primera línea en el establecimiento de relaciones con la población local.



© T. Pollett

Divulgación de información

“Divulgación de información” es una expresión formal que significa dar acceso a información a los actores interesados y afectados por un proyecto. La comunicación de esa información de una manera comprensible para los actores sociales es un primer paso importante (y continuo) en las relaciones con los actores sociales. Todas las demás actividades, desde las consultas y la participación con conocimiento de causa hasta la negociación y la resolución de las reclamaciones, serán más constructivas si los actores sociales, incluidas las comunidades afectadas, cuentan con información precisa y oportuna sobre el proyecto, su impacto y otros aspectos que pudieran producir algún efecto en ellos.

✓ Ser transparente

Toda práctica recomendada supone adoptar medidas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas como medios de promover un entendimiento acerca del proyecto e infundir confianza a la opinión pública. Adoptar una “presunción a favor de la divulgación” significa dar a conocer información cada vez que sea posible, especialmente si no hay razones de peso para no difundirla.

Hay que tener presente que la falta de información puede derivar en la divulgación de información errónea sobre el proyecto, lo que puede perjudicar la reputación de la empresa y mermar los esfuerzos realizados para entablar un diálogo fundamentado con los actores sociales. Éste es un aspecto en que la **percepción reviste importancia**. Si la opinión es que las empresas son cerradas o reservadas, la confianza de los consumidores y del público puede verse afectada. A veces, a los actores sociales les importa más *el principio* de apertura y transparencia de una empresa que el contenido efectivo de la información que se da a conocer.

□ □ **Es importante dar a la gente la información que necesita para participar con conocimiento de causa.**

✓ Aplicar los principios que constituyen prácticas recomendadas

- **Divulgar la información a tiempo**, a fin de proporcionar información pertinente a los actores sociales correspondientes antes de que se tomen las decisiones. Como mínimo, se deben explicar los próximos pasos y dejar en claro qué elementos del proyecto son inamovibles y cuáles pueden cambiarse o mejorarse, teniendo en cuenta los resultados de las consultas y la participación de los interesados.
- **Divulgar información objetiva** en la medida de lo posible, y tener una actitud abierta acerca del proyecto. En pocas palabras, “decir la verdad”. Se debe evitar exagerar los aspectos positivos, como las oportunidades de empleo, o desestimar los aspectos negativos, como los niveles de ruido y las perturbaciones del tráfico previstos durante el período de construcción. Si se dispone de cifras efectivas, se recomienda darlas a conocer,

aun cuando se trate únicamente de estimaciones. En última instancia, es más seguro decir, por ejemplo, que: *“en este momento, estimamos que se crearán unos 200 puestos temporales para trabajadores no calificados y 20 puestos permanentes para personal semicalificado”*, en lugar de prometer que *“habrá muchos puestos de trabajo”*.

- **Diseñar la divulgación de información de manera que se apoye el proceso de consultas.** Cuando corresponda, se recomienda tratar la divulgación de información sobre el proyecto y los aspectos ambientales y sociales como parte integral del proceso de consultas con los actores sociales. Es importante dar a la gente la información que necesita para participar con conocimiento de causa. Es sumamente importante dejar pasar suficiente tiempo entre la divulgación de información sobre los beneficios y las desventajas del proyecto (o sobre los cambios a las operaciones de éste y sus repercusiones) y el inicio de las consultas. La gente necesita tiempo para reflexionar sobre los problemas y sopesar las ventajas y desventajas. No se puede esperar que los actores sociales estén preparados para tomar decisiones inmediatas sobre sus preferencias apenas escuchen o vean información sobre un proyecto.
- **Proporcionar información significativa,** en un formato y lenguaje de fácil comprensión y adaptados al grupo de interesados a quienes se desea transmitir la información. Lo que se persigue es que la información proporcionada permita a la gente y a las organizaciones formarse una opinión fundamentada sobre los cambios que afectarán sus vidas. Esto puede significar que se necesitará información en distintos formatos a fin de satisfacer las necesidades de públicos diversos. Los siguientes son algunos aspectos que se deben considerar a la hora de determinar la forma en que se debería proporcionar esta información y cómo presentarla: nivel de detalles técnicos, idioma y dialectos locales, sensibilidad cultural, función de las mujeres y de los hombres, composición étnica de las comunidades, niveles de alfabetización, estructuras de liderazgo en la comunidad y métodos locales de diseminación de información dentro de los grupos de actores sociales.

- **Asegurar la facilidad de acceso a la información**, pensando en la forma más fácil en que los receptores previstos recibirán y entenderán la información. Por ejemplo, la exigencia reglamentaria de divulgar la información en lugares abiertos al público general (oficinas de las entidades públicas del medio ambiente, autoridades locales de planificación, etc.) es un medio necesario, pero no suficiente, para diseminar información importante para los actores sociales. Especialmente en el caso de las comunidades afectadas, puede ser más constructivo divulgar información por medio de reuniones públicas, encuentros más pequeños de subgrupos específicos de interesados, canales e intermediarios individuales (como el jefe de un consejo local, o dirigentes religiosos o tradicionales), o la diseminación de un resumen de los datos básicos en el idioma local, por ejemplo, en los periódicos o un programa de radio o televisión, carteles en la orilla de los caminos o correspondencia directa. En general, se recomienda pedir la opinión de los actores sociales durante el proceso de consultas, ya que éstos a menudo pueden estar dispuestos a señalar el tipo de información que quieren y necesitan, y en qué formato, y cómo y cuándo desearían que se iniciara el diálogo.

✓ **Sopesar los riesgos y los beneficios**

Habrán situaciones en las que la difusión de ciertos tipos de información en determinadas etapas delicadas del ciclo del proyecto podría entrañar algunos riesgos. Se sabe, por ejemplo, que, en las etapas iniciales de la preparación de un proyecto, la revelación a la competencia de lo que se piensa hacer podría entrañar graves riesgos comerciales. A la hora de decidir qué información se ha de proporcionar y cuándo hacerlo, se deberán tener en cuenta esos factores. Otras razones para no divulgar información podrían ser las siguientes: aspectos comerciales de carácter confidencial e información sujeta a derechos de propiedad intelectual, información relacionada con la intimidad, la seguridad o la protección personales, o situaciones en las que la revelación de información en una etapa muy temprana de la preparación del proyecto podría elevar innecesariamente las expectativas de la población, provocar comportamientos especulativos o generar temores innecesarios. Con todo, las razones para no revelar información tienen que sopesarse con la necesidad de los grupos de actores sociales de estar

- **La experiencia indica que las empresas empeñadas en actuar de manera transparente y responsable ayudan a promover la rentabilidad a largo plazo de sus inversiones.**

informados para poder proteger sus intereses. En general, la experiencia indica que las empresas empeñadas en actuar de manera transparente y responsable ayudan a promover la rentabilidad a largo plazo de sus inversiones.

✓ **Manejar debidamente la información sobre cuestiones delicadas y controvertidas**

Hay ciertas cuestiones relativas a los actores sociales, tales como la adquisición de tierras y los reasentamientos, que pueden ser especialmente delicadas y, por lo tanto, entrañar riesgos para la empresa si la información al respecto no se comunica y maneja de manera eficaz. En estos casos puede ser aconsejable dar a conocer información sobre la materia *al mismo tiempo* que se realizan las consultas frente a frente. De esa manera, cualquier información equivocada y las reacciones inmediatas de las partes afectadas pueden tratarse de inmediato teniendo en cuenta los hechos. A la hora de preparar la información para apoyar el proceso de consultas con los actores sociales sobre cuestiones controvertidas pueden resultar útiles las siguientes medidas:

- **adaptar la información** a los diferentes actores sociales afectados;
- presentar los “hechos” y ser lo más **transparente** posible;
- explicar las **incertidumbres** y señalar sus límites (el “peor” de los casos, el “mejor” de los casos y “lo más probable”);
- explicar qué información se necesita de los actores sociales y cómo se utilizará en el proceso de **toma de decisiones**;
- explicar qué pueden hacer los actores sociales y a **quién pueden contactar** para obtener más información.

SASOL, MOZAMBIQUE: DIVULGACIÓN DE UN DOCUMENTO DE ANTECEDENTES

Con el fin de promover la participación de los actores sociales durante la etapa inicial del proceso de evaluación del impacto ambiental de un proyecto de prospección de hidrocarburos mar adentro de la empresa Sasol en Mozambique, la compañía preparó un documento de antecedentes. Dicho documento se distribuyó ampliamente entre todos los actores sociales identificados en ese momento a través de mensajes por correo electrónico y anuncios, y se publicó en la página web que Sasol creó para el proceso de evaluación del impacto ambiental. El documento tenía por objetivo notificar a los actores sociales acerca de las actividades que pretendía realizar Sasol, proporcionar información sobre el proyecto de prospección, explicar el proceso de evaluación del impacto ambiental e invitar a los actores sociales a enviar comentarios y participar en el proceso. En el documento también se remitía a la legislación pertinente, se suministraba información general sobre actividades clave del proyecto y se subrayaban cuestiones importantes con respecto al posible impacto de esas actividades. Para que los actores sociales locales pudieran comprender mejor las actividades propuestas, el documento se diagramó en forma de folleto, usando un lenguaje corriente, mapas en colores y gráficos para explicar el proceso, y se distribuyó a la opinión pública. El documento de antecedentes se preparó en portugués y en inglés y sirvió para respaldar el programa de consultas públicas de la empresa.

Consultas con los actores sociales

Contenido

- 34 Cinco pasos para un proceso iterativo de consultas
- 44 Participación con conocimiento de causa
- 47 Consultas con pueblos indígenas
- 56 Aspectos relativos al género en el proceso de consultas



□ □ □ En realidad, el proceso de consultas con los actores sociales consiste en establecer y mantener relaciones externas constructivas a lo largo del tiempo.



© T. Pollett

Consultas con los actores sociales

Como se ha analizado en la sección precedente, la divulgación de información debería respaldar el proceso de consultas. Éste es un proceso de diálogo bidireccional entre la empresa del proyecto y los actores sociales. En realidad, el proceso de consultas con los actores sociales consiste en establecer y mantener relaciones externas constructivas a lo largo del tiempo. Las empresas que inician tempranamente el proceso y adoptan una visión estratégica a largo plazo crean, básicamente, su “autorización social para operar” en el lugar.

En el caso de proyectos que producen impactos ambientales y sociales, las consultas no consistirán en una sola conversación sino en una serie de oportunidades para que aquéllos que probablemente se verán afectados por el proyecto o tendrán intereses en él lo entiendan mejor, y para saber cómo ven esas personas el proyecto y sus posibles riesgos, impactos, oportunidades y medidas de mitigación. Conocer las inquietudes y opiniones de los actores sociales puede ser una valiosa fuente de información para mejorar el diseño del proyecto y sus resultados, y para ayudar a la empresa a determinar y controlar los riesgos externos. Ello también puede constituir la base para una colaboración y asociaciones futuras. Para los actores sociales, el proceso de consultas de una empresa ofrece una oportunidad para obtener información y para educar a los empleados acerca del contexto local en el que se ha de llevar a cabo el proyecto, plantear problemas e inquietudes, hacer preguntas y, posiblemente, ayudar a dar forma al proyecto mediante sugerencias para que la empresa tenga en cuenta y les dé respuesta.

CINCO PASOS PARA UN PROCESO ITERATIVO DE CONSULTAS

El carácter *iterativo* del proceso de consultas es fundamental. Independientemente de la etapa del proyecto en que se lleven a cabo las consultas, los pasos básicos seguirán siendo esencialmente los mismos y se pueden repetir cuantas veces sea necesario a lo largo de la vida del proyecto.

1. Planear con anticipación

Antes de iniciar un proceso de consultas con los actores sociales, es recomendable pensar en quiénes deben ser consultados, sobre qué temas y con qué propósito. Obtener respuestas claras a estas preguntas desde un comienzo puede ahorrar tiempo, reducir los costos y ayudar a controlar las expectativas. Cuando se trata de proyectos con múltiples grupos de actores sociales y diversas cuestiones que requieren atención, se recomienda preparar por adelantado un **plan más formal para las relaciones con los actores sociales**. (Véase en el Apéndice 3 un modelo del contenido de dicho plan).

■ RECUADRO 2: VALORES FUNDAMENTALES PARA LA PRÁCTICA RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Las diferentes organizaciones a veces emplean distinta terminología —ya sea “consultas”, “consultas públicas” o “participación pública”— para expresar conceptos y principios similares. A continuación se enumeran los valores fundamentales de la Asociación Internacional para la Participación Pública:

1. El público debe tener voz en las decisiones que afectan su vida.
2. La participación pública incluye la promesa de que las contribuciones del público van a tener influencia en las decisiones. La participación pública propicia las decisiones sostenibles, pues a través de ella se reconocen y transmiten las necesidades e intereses de todos los participantes, incluidos los encargados de tomar decisiones.
3. El proceso busca y facilita la participación de aquellos potencialmente afectados.
4. El proceso de participación pública involucra a los participantes en la definición de cómo van a participar.
5. El proceso de participación pública brinda a los participantes toda la información que necesitan para participar de una forma significativa.
6. El proceso de participación pública comunica a los participantes la forma en que sus opiniones han afectado la decisión.

Fuente: Asociación Internacional para la Participación Pública, www.iap2.org.

Para proyectos más sencillos y ampliaciones de proyectos, puede ser suficiente verificar que se hayan tenido en cuenta ciertas preguntas clave. Entre éstas cabe mencionar las siguientes:

- **Propósito:** ¿Cuáles son las razones estratégicas para consultar a los actores sociales en esta etapa específica del proyecto? Estas razones pueden abarcar una amplia gama de objetivos, como cumplir las exigencias de la reglamentación y negociar las indemnizaciones, obtener acceso a terrenos comunitarios para

realizar estudios topográficos, establecer relaciones basadas en la confianza, o controlar las expectativas generales.

- **Exigencias:** ¿Hay exigencias relativas a las consultas que se deban cumplir en esta etapa del proceso? Puede tratarse de requisitos legales, reglamentarios o relativos a la política interna de la empresa, o de condiciones establecidas por los prestamistas o los accionistas.
- **Actores sociales:** ¿A qué grupos de principales actores sociales hay que consultar en esta etapa del proceso? ¿Qué cuestiones es probable que deseen examinar? ¿Cuáles son sus intereses y las razones?
- **Atención a cuestiones prioritarias:** ¿Hay grupos de alto riesgo o cuestiones que requieran atención especial en esta etapa? ¿Hay grupos vulnerables en la zona del proyecto o temas especialmente delicados o controvertidos? Puede ser necesario planear con anticipación para adaptar las consultas específicamente a estas necesidades.
- **Técnicas:** ¿Qué técnicas y métodos serán más eficaces para comunicarse con los distintos grupos de actores sociales? En este caso pueden ser pertinentes los métodos de toma de decisiones y de consulta tradicionales o habituales. Si corresponde, se pueden usar metodologías participativas, y para facilitar el proceso se puede recurrir a profesionales capacitados.
- **Responsabilidades:** ¿Quiénes son los responsables en la empresa (o fuera de ella) de las diversas actividades, y cuáles son éstas? ¿Hay claridad acerca de los calendarios, responsabilidades y líneas de rendición de cuentas para las actividades de consulta?
- **Documentación:** ¿Cómo se recogerán, registrarán, vigilarán y difundirán los resultados del proceso?

ADASTRA MINERALS: ADAPTACIÓN DE LOS MÉTODOS DE DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN Y CONSULTA AL CONTEXTO LOCAL

Cuando los consultores de **Adastra Minerals** en la **República Democrática del Congo** iniciaron las consultas públicas en relación con la propuesta del **proyecto de tratamiento de relaves en Kolwezi**, en la provincia de Katanga, se vieron enfrentados a varios problemas. Aparte de las autoridades locales, pocas personas de la comunidad que podrían verse afectadas por el proyecto hablaban el idioma oficial (francés) y las tasas de alfabetización de la población eran muy bajas. En muchas zonas, las comunicaciones se realizaban conforme a la tradición oral porque el papel era un artículo caro y difícil de obtener. En Kolwezi no se publicaban periódicos, no había carteles y no se contaba con un sistema de teléfonos ni con servicios de correo.

A fin de superar algunos de estos obstáculos, para el proceso de consultas con la comunidad se recurrió en gran medida a las seis estaciones de radio locales, que transmiten tanto en francés como en swahili. Las comunicaciones orales resultaron muy eficaces una vez que se estableció una red de informantes clave. Para las reuniones de evaluación del impacto ambiental, y teniendo en cuenta que algunos participantes eran analfabetos, se crearon carteles especiales en los que se ilustraban los posibles efectos del proyecto, y para superar las barreras idiomáticas, las presentaciones dirigidas a la comunidad local se realizaron en swahili y en francés. También se utilizaron teléfonos móviles para comunicarse con personas clave y movilizar a otras, tanto mediante llamadas directas como con mensajes de texto. En los lugares donde no existían medios de transporte público y las comunicaciones eran limitadas, se dedicó bastante tiempo a realizar una serie de reuniones a nivel de los poblados con el fin de evitar el problema logístico de trasladar a muchas personas a un solo lugar.

2. Realizar las consultas aplicando los principios básicos de las prácticas recomendadas

No existe una sola forma correcta de realizar las consultas. Por su naturaleza, el proceso siempre dependerá del contexto. Esto significa que las técnicas, métodos, estrategias y calendarios deberán adaptarse a la situación local y a los diversos actores sociales que se han de consultar. Idealmente, un proceso de consultas bien concebido:

- **está dirigido** a quienes tienen mayores probabilidades de verse afectados por el proyecto;
- se lleva a cabo con la **debida anticipación** para tener en cuenta las cuestiones fundamentales y para que repercuta en las decisiones relativas al proyecto;
- es un proceso **informado**, como resultado de la divulgación por anticipado de la información pertinente;
- es **significativo** para las personas consultadas porque su contenido se presenta en un formato fácil de comprender y las técnicas empleadas son culturalmente apropiadas;
- es **bidireccional**, de manera que ambas partes tienen la oportunidad de intercambiar opiniones e información, escuchar y plantear sus inquietudes para que sean resueltas;
- es **inclusivo desde el punto de vista del género**, al tener en cuenta que a menudo los hombres y las mujeres tienen distintas perspectivas y necesidades;
- **se adapta a las condiciones del lugar** (idiomas locales, calendarios y contexto adecuados);
- **está exento** de manipulación o coerción;
- **queda documentado** para llevar cuenta de quiénes han sido consultados y de las principales cuestiones planteadas;
- **contempla la elaboración de informes** que se presentan oportunamente a las personas consultadas y en los que se aclaran los próximos pasos;
- es un proceso **continuo** durante la vida del proyecto, según las necesidades.

No existe una sola forma correcta de realizar las consultas. Por su naturaleza, el proceso siempre dependerá del contexto.

RECUADRO 3: ¿QUÉ FACTORES LLEVAN A UNA COMUNIDAD A “CONFIAR” EN UNA EMPRESA?

La confianza se convierte en un concepto más tangible y menos abstracto cuando se observa en el contexto cultural y se asocia con la **previsibilidad**. Cuando la confianza se define como “saber cuándo se cumplen las expectativas”, se desmitifica el concepto y se obtiene una definición más objetiva con la cual trabajar.

A continuación se señalan algunos aspectos no financieros y concretos de las relaciones entre las empresas y las comunidades que revisten importancia para estas últimas y respecto de los cuales las comunidades han tenido experiencias comunes; se trata de elementos que las llevarían a “confiar” en una empresa:

- La empresa reconoce o declara públicamente que necesita tener la confianza de la comunidad para obtener una autorización social para desarrollar sus operaciones.
- Se consulta a las comunidades y éstas pueden expresar su opinión acerca de las cuestiones que les interesan.
- Existe un mecanismo o procedimiento para hacer responsable a la empresa de las actividades que realiza.
- Se mantiene informadas a las comunidades acerca de las perspectivas o planes futuros de las empresas.
- Se realizan reuniones informales e individuales con personal de la empresa.
- Se sabe que la empresa es confiable y previsible, y que cumplirá sus promesas.
- El personal de la empresa camina por la ciudad y conversa con la gente en vez de usar un automóvil.
- El personal de la empresa cultiva relaciones sociales informales con la población local.
- La empresa se esfuerza por resolver los pequeños problemas que pueda tener la gente.
- La empresa utiliza un lenguaje que la gente entiende.

Fuente: “Stakeholder Consultation Issue Paper”, Corporate Engagement Project (noviembre de 2004). Se puede obtener más información en: www.cdainc.com.

Documentar las actividades de consulta y sus resultados es fundamental para manejar eficazmente las relaciones con los actores sociales.

3. Tener en cuenta las opiniones y observaciones recibidas

Las consultas con la gente suponen una “promesa” implícita de que, por lo menos, se tendrán en cuenta sus opiniones durante el proceso de toma de decisiones. Esto no significa que haya que adoptar medidas con respecto a cada una de las cuestiones o solicitudes planteadas; significa, en cambio, que se deben señalar a la gente aquellos aspectos del proyecto que aún pueden modificarse para tener en cuenta sus opiniones, y cuáles no. También significa que hay que considerar seriamente las opiniones recibidas durante el proceso de consultas y hacer todo lo posible para resolver los problemas planteados mediante la introducción de cambios al diseño del proyecto, la adopción de las medidas de mitigación propuestas, u otros beneficios y oportunidades de desarrollo. Inevitablemente habrá limitaciones de orden comercial y práctico para satisfacer las demandas de los actores sociales. En otros casos, la introducción de modificaciones como resultado de las opiniones vertidas por los actores sociales puede ser razonable desde un punto de vista comercial y contribuir al desarrollo local; o bien, los cambios se pueden introducir como un gesto de buena fe y con miras a fortalecer las relaciones con los actores sociales.

4. Documentar el proceso de consultas y sus resultados

Documentar las actividades de consulta y sus resultados es fundamental para manejar eficazmente las relaciones con los actores sociales. ¿Cuándo y dónde se realizaron las reuniones? ¿Quiénes participaron en ellas? ¿Cuáles fueron los temas tratados? ¿Cuáles fueron los resultados? Si durante las consultas o como resultado de ellas se han establecido compromisos con los actores sociales, éstos también deben quedar documentados. Las ventajas de llevar un registro de las consultas con los actores sociales son numerosas.

El registro puede formar parte de las exigencias reglamentarias referentes a las evaluaciones del impacto ambiental y social, o servir más adelante para satisfacer las consultas sobre diligencia debida que pudieran formular las instituciones financieras u otros inversionistas de capital, en especial aquéllos que pudieran incorporarse al proyecto en una etapa posterior. También puede constituir una herramienta útil para demostrar que las opiniones de las personas afectadas y de los actores sociales influyentes han sido incorporadas en las estrategias de mitigación de los efectos ambientales y sociales del proyecto. Dicha documentación también constituye la base para elaborar informes dirigidos a los actores sociales para explicar cómo se han tomado en cuenta sus opiniones.

5. Elaboración de informes para los actores sociales

A veces, las comunidades expresan su frustración porque las empresas se les acercan para consultarles sobre algún problema y luego no vuelven a saber nada de ellas, o al menos no hasta la próxima vez que vuelven a establecer contacto para tratar otro asunto totalmente diferente. Es recomendable y constituye también un gesto de cortesía hacer un seguimiento con los actores sociales consultados para informarles sobre lo que ha ocurrido y cuáles serán los próximos pasos del proceso. Este seguimiento también tiene ventajas prácticas, ya que permite verificar información y probar o afinar las estrategias y las medidas de mitigación propuestas antes de llevarlas a la práctica. Además, el hecho de informar a los actores sociales acerca de cuáles de las inquietudes planteadas se han de abordar y de qué manera, y explicarles qué sugerencias no se han tomado en cuenta y las razones de ello, puede ayudar a promover la credibilidad, controlar las expectativas y reducir el cansancio o el cinismo con respecto a las consultas. Todos estos aspectos son importantes cuando se adopta una visión a largo plazo para las relaciones con los actores sociales.

- Es recomendable y constituye también un gesto de cortesía hacer un seguimiento con los actores sociales consultados para informarles sobre lo que ha ocurrido y cuáles serán los próximos pasos del proceso.**

RECUADRO 4: RECOMENDACIONES PARA ENTABLAR RELACIONES CUANDO LAS AUTORIDADES NO PERMITEN QUE LAS COMUNIDADES SE ORGANICEN

En tales casos, las empresas han encontrado maneras de entablar tales relaciones por los siguientes medios:

- Negociar con las autoridades de gobierno para establecer un **"comité de comunicación a nivel de los poblados"**, integrado por miembros elegidos. El único propósito del comité es examinar asuntos comunes a la empresa y la comunidad, como, por ejemplo, programas sociales. La única condición es que el comité no tenga ninguna participación en el ámbito político.
- Instalar **buzones de sugerencias** surte efecto en algunos contextos, pero en otros no. La empresa debe cerciorarse de que los pobladores sepan quién recoge las sugerencias de los buzones y lee los mensajes.
- Contratar personal (preferentemente mujeres) para que **visiten periódicamente los hogares** con el propósito de recopilar datos estadísticos o divulgar información sobre temas de salud pública. Por su función, estas personas pueden hacerse una idea adecuada de los problemas sociales y políticos de la comunidad.
- Las **ONG o fundaciones** independientes suelen tener más posibilidades de interactuar de una manera informal con los actores sociales, incluso en zonas donde es más difícil reunir a grupos de personas.

Fuente: "Stakeholder Consultation Issue Paper", Corporate Engagement Project (noviembre de 2004). Se puede obtener más información en: www.cdainc.com.

SIBERIAN-URALS ALUMINUM COMPANY: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES INTERESADOS

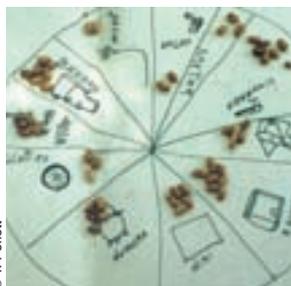
Las consultas públicas y la divulgación de información pueden ser tareas difíciles en países donde las comunidades no tienen la capacidad de interactuar con el sector privado y los gobiernos locales son la parte interesada más influyente. El proceso de evaluación del impacto ambiental y social de la nueva fábrica de aluminio de **Siberian-Urals Aluminum Company (SUAL)**, situada en una región aislada de **Rusia** (República de los Komi), dejó al descubierto la falta de experiencia de las comunidades locales con grandes proyectos de desarrollo industrial y las actividades conexas de consulta pública y divulgación de información. Durante el proceso, con frecuencia sus voces no fueron escuchadas y se vieron acalladas por el gobierno local o por ONG que no representaban necesariamente sus intereses. Durante el proceso de evaluación del impacto ambiental y social, quedó de manifiesto la necesidad de fortalecer la capacidad para que *todos* los actores interesados en el proyecto pudieran participar en forma equitativa y eficaz en el proceso de consultas públicas y divulgación de información. Al patrocinar un programa de esa naturaleza, SUAL tuvo la oportunidad de controlar en forma proactiva los riesgos que planteaban las percepciones locales negativas sobre su propia transparencia y credibilidad.

SUAL organizó tres eventos destinados a fortalecer la capacidad de los actores sociales, que incluyeron visitas al emplazamiento del proyecto. Gracias a ello, la empresa logró llegar a un grupo de actores sociales mucho más amplio y mejorar las relaciones entre las comunidades, el gobierno local y la empresa. En sus comentarios, los participantes indicaron que el programa les había ayudado a entender mejor el proyecto propuesto y, al mismo tiempo, aplacar las expectativas acerca de los posibles beneficios directos e impactos en el desarrollo. La gerencia de la empresa se enteró directamente de las inquietudes de las comunidades, y se formó una idea clara de los posibles riesgos para la empresa, así como de las medidas de mitigación que debería considerar durante la ejecución del proyecto. Las conversaciones con los actores sociales participantes y sus observaciones permitieron a la empresa entender mejor las expectativas referentes al contenido y los métodos de presentación de las conclusiones de la evaluación en las consultas y audiencias públicas.

Los círculos rusos que velan por la responsabilidad social de las empresas han reconocido la firme determinación de SUAL de aplicar las prácticas recomendadas para el establecimiento de relaciones con los actores sociales y de seguir un procedimiento de consultas inclusivo. Además, la empresa ha demostrado que tales esfuerzos también pueden reportar grandes beneficios en términos de una mejor imagen y reputación.

PARTICIPACIÓN CON CONOCIMIENTO DE CAUSA

La participación con conocimiento de causa es una modalidad de consulta más intensa y activa. Por lo general, **supone un intercambio más profundo de opiniones e información** que conduce a un **análisis y toma de decisiones conjuntos**. Este mayor nivel de participación suele generar un sentido compartido de identificación con el proceso y sus resultados. Mientras mayor es el efecto concreto de un componente del proyecto en un determinado grupo de actores sociales, mayor importancia reviste para ellos estar debidamente informados y ser alentados a participar en asuntos que los afectan directamente, con inclusión de las medidas de mitigación propuestas, la participación en los beneficios y oportunidades en materia de desarrollo, y cuestiones relativas a la ejecución o el seguimiento del proyecto. La planificación de reasentamientos, el diseño y ejecución de programas de desarrollo comunitario y las relaciones con los pueblos indígenas son buenos ejemplos en que la participación con conocimiento de causa de los actores sociales afectados puede producir mejores resultados en el terreno. En algunos casos se pueden necesitar programas de fortalecimiento de la capacidad para que los grupos afectados (en particular, las comunidades y organizaciones locales) puedan participar plenamente y en forma eficaz en el proceso.



© T. Pollett

Mientras mayor es el efecto concreto de un componente del proyecto en un determinado grupo de actores sociales, mayor importancia

reviste para ellos estar debidamente informados y ser alentados a participar en asuntos que los afectan directamente.

✓ Reflexiones sobre las herramientas, técnicas y metodologías participativas

Hay muchísima bibliografía y materiales de referencia que explican las diversas técnicas y metodologías participativas que se pueden utilizar para establecer relaciones con los actores sociales. Sin embargo, como ocurre con muchos aspectos del proceso, los métodos elegidos dependerán del contexto y el tipo de actores sociales con los que se desea interactuar. Los métodos que dan buen resultado en un contexto cultural o con un determinado grupo de actores sociales pueden ser menos eficaces en otros casos. Por ello, hemos decidido no proporcionar detalles sobre herramientas o técnicas específicas y señalar, en cambio, que las metodologías participativas tienen por objetivo aumentar el nivel de participación de los actores sociales en el proceso y hacer explícitas respuestas que tal vez no se puedan obtener, por ejemplo, en concurridas reuniones públicas. Los métodos participativos pueden ser especialmente útiles cuando se intenta encontrar soluciones integrales a problemas complejos referentes a un proyecto o comprometer la participación de subgrupos específicos de una comunidad (por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los grupos vulnerables, las minorías o los ancianos). Las técnicas participativas pueden ser eficaces cuando los niveles de alfabetización y educación son bajos, pero también pueden surtir efecto con grupos de personas instruidas y bien informadas en situaciones controvertidas o complejas, y cuando es necesario formar consenso en torno a posibles soluciones.

Cuando el proceso para establecer relaciones con los actores sociales es complicado o se debe prestar especial atención a los aspectos culturales a fin de asegurar una participación significativa y con conocimiento de causa, lo más recomendable es pedir la asistencia de especialistas con experiencia para diseñar y facilitar el proceso. Los siguientes son algunos ejemplos de herramientas, técnicas y métodos participativos:

- talleres participativos;
- grupos de discusión;
- dramatización;
- cronologías y tendencias históricas;
- técnicas de evaluación con la participación de habitantes de las zonas rurales;

- calendario estacional;
- programas diarios;
- entrevistas semiestructuradas;
- diagramas de Venn;
- análisis de instituciones locales;
- levantamiento de mapas de recursos y mapas de los poblados;
- levantamiento de mapas de pobreza y de vulnerabilidad;
- clasificaciones por niveles de riqueza y otras clasificaciones para la toma de decisiones;
- identificación conjunta de problemas y sus posibles soluciones.

RECUADRO 5: REFERENCIAS ÚTILES SOBRE MÉTODOS Y TÉCNICAS PARTICIPATIVAS

Informe Mapping Dialogue preparado por GTZ

<http://www.nonformality.org/blog/wp-content/uploads/2006/12/mappingdialogue.pdf>

Participation Works! 21 Techniques of Community Participation for the 21st Century, New Economics Foundation

http://www.neweconomics.org/gen/z_sys_publications.aspx

Serie Participatory Learning and Action, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD), Londres

http://www.iiied.org/NR/agbioliv/pla_notes/index.html

Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual

http://www.viwta.be/files/30890_ToolkitENGdef.pdf

Página del Banco Mundial dedicada a la participación y las relaciones con la sociedad civil

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0menuPK:410312~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:410306,00.html>

CONSULTAS CON PUEBLOS INDÍGENAS

Los pueblos indígenas constituyen grupos sociales con identidades diferentes de las de los grupos predominantes en las sociedades nacionales, y por esa razón suelen ser uno de los segmentos más **margina-**

dos y **vulnerables** de la población. Pueden verse expuestos a distintos tipos de riesgos y niveles de gravedad del impacto de un proyecto, tales como pérdida de identidad, cultura, tierras tradicionales y medios de vida basados en la utilización de recursos naturales. Si un proyecto afectará en



© J. Zevallios

forma directa a grupos indígenas y las tierras que utilizan habitualmente o por tradición, el primer paso básico para diseñar un proceso de consultas a más largo plazo, participar con conocimiento de causa y negociar de buena fe consiste en establecer relaciones con esos grupos desde un comienzo. En muchos países existen obligaciones especiales establecidas por ley o de carácter jurídico o reglamentario relativas a las consultas con los pueblos indígenas cuando éstos se vayan a ver afectados por un proyecto. Estas exigencias también suelen ser una condición para la concesión de financiamiento o formar parte de las políticas de una empresa. Además, las obligaciones del *gobierno* de realizar consultas con las comunidades indígenas en el marco de la ley o de convenios o convenciones internacionales (véase el Recuadro 6) y la manera en que las autoridades llevan a cabo esas actividades pueden tener repercusiones para las empresas del sector privado.

Cuando una empresa realice consultas con pueblos indígenas, debe tratar de incluir a los órganos representativos en el diseño previo de los materiales que se van a divulgar y en las decisiones sobre cómo las personas y grupos de personas desean que se inicie la comunicación, dónde se realizarán las consultas, la cronología de las consultas (puede haber ciertas expectativas acerca de a quién se va a consultar y en qué orden específico) y el idioma y formato que se emplearán durante de las consultas. Asimismo, la empresa debe programar tiempo suficiente para los procesos colectivos de toma de decisiones y examinar el mecanismo para la presentación de reclamaciones establecido para esta etapa del proyecto a fin de asegurarse de que sea adecuado y de fácil acceso.

✓ Realizar consultas previas cuando sea posible

En la medida que sea posible, se recomienda realizar consultas previas con las comunidades indígenas a través de las instituciones que las representan a fin de determinar por adelantado las cuestiones que se van a tratar en el proceso de consultas propiamente tal. Esto no significa que el programa y el contenido del proceso de consultas debieran restringirse y no se puedan modificar en el transcurso de las consultas. Lo que se pretende lograr es que desde un comienzo las principales partes del proceso (autoridades de gobierno, representantes de las comunidades indígenas y la empresa del proyecto) tengan una idea clara de las cuestiones fundamentales. Antes de que se inicie el proceso de consultas vale la pena tener en cuenta varias preguntas, tales como:

- ¿Cuáles son las comunidades indígenas **afectadas**?
- ¿Quiénes son los **representantes adecuados** para realizar las consultas?
- ¿Los representantes necesitan algún tipo de **apoyo** de expertos u otras personas para asegurarse de que las consultas se lleven a cabo en igualdad de condiciones?
- ¿Cuáles son las **cuestiones fundamentales** para tratar en las consultas?
- ¿Qué **medios y formatos** serán más eficaces para las consultas?
- ¿Cuál es el **calendario** probable para las consultas y las conversaciones?
- ¿Tiene el **gobierno obligación** de realizar consultas en virtud de la ley o de los convenios y convenciones internacionales, y se ha producido dicho contacto?
- ¿Cuál debería ser la **función del gobierno** en futuros procesos de consultas?
- ¿Qué medidas se deben tomar para asegurar que la consulta sea libre, previa e informada?



Se recomienda realizar consultas previas con las comunidades indígenas a través de las instituciones que las representan a fin de determinar por adelantado las cuestiones que se van a tratar en el proceso de consultas.

RECUADRO 6: EXIGENCIA DE REALIZAR CONSULTAS EN VIRTUD DEL CONVENIO 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, aprobado en 1989, está dirigido a los gobiernos y es obligatorio para los 17 países que lo han ratificado (13 de los cuales son de América Latina).

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Fuente: www.ilo.org.

Véase también: "El Convenio 169 de la OIT y el sector privado: Preguntas y respuestas para los clientes de la IFC", en www.ifc.org/enviro.

✓ Seleccionar a los representantes adecuados

Seleccionar cuidadosamente a los representantes de los pueblos indígenas es un aspecto esencial de los preparativos para el proceso de consultas. Tal vez no exista una sola manera de entablar tal relación, ya que puede haber más de una comunidad, o dentro de una comunidad puede haber diferentes grupos étnicos o de otra índole. Por ello, quizás resulte más apropiado invitar a las actividades de consulta a diversas personas o grupos de personas que actúen como sus representantes. Al seleccionar a los representantes, puede ser útil tener en cuenta lo siguiente:

- ¿Quiénes son las **autoridades elegidas** de las jurisdicciones territoriales afectadas por un proyecto o una medida? ¿En qué medida esas autoridades **representan debidamente** a los pueblos indígenas?
- ¿Quiénes son los **dirigentes tradicionales** de los pueblos indígenas?
- Puesto que las comunidades indígenas no son necesariamente homogéneas, ¿hay grupos, por ejemplo, las **mujeres**, los **jóvenes** y los **ancianos**, que no estén representados por las autoridades elegidas o los dirigentes tradicionales? ¿Se necesitan comunicaciones paralelas para esos grupos?

Seleccionar cuidadosamente a los representantes de los pueblos indígenas es un aspecto esencial de los preparativos para el proceso de consultas.

✓ Determinar las cuestiones que revisten prioridad para las consultas

Las consultas previas con representantes de los pueblos indígenas y otras instituciones u organizaciones que trabajan con ellos pueden ayudar a determinar los temas que suelen ser especialmente importantes para los pueblos indígenas durante el proceso de consultas. Éstos pueden incluir:

- el **calendario** del proceso de consultas y su relación con las características de los procesos de toma de decisiones en las comunidades indígenas;

- la **naturaleza** del proyecto, la zona que abarca y su posible **impacto negativo** en los pueblos indígenas, las tierras y los recursos;
- los métodos y criterios que se utilizarán para **identificar** a las pueblos indígenas que serán afectados por el proyecto;
- las medidas propuestas para **abordar los efectos adversos** del proyecto y la **participación** de los pueblos indígenas en el diseño y aplicación de dichas medidas;
- el acceso a las **tierras indígenas** cuando se realicen las evaluaciones ambientales y sociales;
- la adquisición de tierras y los procedimientos de **indemnización**;
- la identificación y protección de los **lugares de importancia cultural**;
- el control de los efectos del **influjo de trabajadores de otros lugares**;
- los **beneficios** del proyecto desde el punto de vista de la comunidad indígena;
- el **fortalecimiento de la capacidad** o el acceso a asesoría legal para permitir una participación con conocimiento de causa.

✓ Poner especial atención en comunicar la información de una manera culturalmente apropiada

Para ayudar a promover la participación con conocimiento de causa de las comunidades indígenas, se debería poner especial atención a la forma en que se comunica la información. Lo que se persigue es asegurar que ello se haga de una manera culturalmente adecuada y ayudar a las comunidades afectadas a entender verdaderamente los impactos del proyecto, así como sus beneficios y las medidas de mitigación propuestas. Algunas formas de hacerlo son traduciendo la información sobre el proyecto a las lenguas indígenas pertinentes, tener en cuenta las tradiciones orales y preparar materiales audiovisuales cuando corresponda. También puede ser necesario utilizar medios de comunicación que no supongan el uso de documentos, tales como reuniones informativas para la comunidad y programas radiales. Una pregunta clave es si todos los miembros de la comunidad entienden cómo los puede afectar el proyecto y si están en condiciones de comunicar sus inquietudes, ya que si la respuesta fuera afirmativa, podrían obtener beneficios del proyecto.

✓ **Compartir con el gobierno la responsabilidad de divulgar información y realizar consultas**

En algunos sectores, como el de extracción de recursos naturales, el gobierno puede estar obligado a establecer comunicación con las comunidades indígenas antes de que una empresa privada intervenga en el proyecto. La forma en que se lleven a cabo esas consultas y el grado de satisfacción de los actores sociales luego de esa comunicación pueden tener efectos directos en la empresa del proyecto que posteriormente obtenga un permiso de prospección en una zona en que se vean afectadas las comunidades indígenas. Por esta razón, es aconsejable aplicar la diligencia debida en las consultas previas con los pueblos indígenas para determinar en qué etapa se produjo esa comunicación y qué compromisos se establecieron o qué cuestiones siguen pendientes. Dependiendo de la etapa del proyecto, el gobierno debe realizar ciertas consultas o éstas deben producirse bajo la supervisión del gobierno, mientras que las consultas relativas a la prospección o producción efectiva las puede llevar a cabo de una manera más autónoma la empresa privada. En el caso de proyectos sobre recursos naturales, por ejemplo, puede haber etapas (véase la lista que sigue) en las cuales las consultas con las comunidades indígenas que podrían verse afectadas pueden ser particularmente importantes. La lista que se presenta a continuación no es exhaustiva e indica que las consultas se deben considerar como un proceso integrado y continuo:

- plan de desarrollo original de la zona donde se estudia la posibilidad de efectuar prospecciones;
- otorgamiento de un permiso de prospección a una empresa privada;
- inicio de la fase de prospección del proyecto;
- conclusión de la fase de prospección;
- otorgamiento del permiso de producción, explotación o extracción a una empresa privada;
- inicio de las actividades de producción o extracción;
- modificaciones a un proyecto (procesos de producción, construcción de nuevas instalaciones, etc.).

SAKHALIN ENERGY INVESTMENT COMPANY: PROCESO PARTICIPATIVO PARA EL PLAN DE DESARROLLO DE LAS MINORÍAS INDÍGENAS DE LA ISLA SAKHALIN

Sakhalin II es un proyecto de explotación de petróleo y gas mar adentro y en tierra para la recuperación, elaboración y exportación de petróleo y gas de campos de petróleo en la isla Sakhalin y sus alrededores, en el extremo oriental de la **Federación de Rusia**. En la isla existen aproximadamente 3.500 indígenas, pertenecientes a cuatro grupos: los nivkhi, los uilta, los evenki y los nanai. Algunos se ven afectados directamente y otros en forma indirecta; otros no se verán afectados por el proyecto. La empresa **Sakhalin Energy Investment Company (SEIC)** emprendió la elaboración de un Plan de desarrollo sostenible de las minorías indígenas para dar cumplimiento a las exigencias normativas de los posibles prestamistas y para mejorar las relaciones con los pueblos indígenas de la isla luego de las protestas realizadas contra todas las empresas de petróleo y gas que tienen operaciones en la isla. El plan de desarrollo tenía dos objetivos generales: mitigar el impacto del proyecto en los pueblos indígenas y presentar un marco para otorgar beneficios socioeconómicos a las comunidades indígenas.

El proceso de consultas

Como las relaciones entre los pueblos indígenas y todas las empresas de petróleo y gas instaladas en la isla Sakhalin no eran óptimas, se decidió elaborar el plan de la manera más participativa posible para que las comunidades se sintieran más identificadas con éste. Ello suponía asegurarse de que en el proceso no sólo participaran los dirigentes comunitarios de las minorías de la isla, sino también otros integrantes de la comunidad que de otra manera no habrían tenido la oportunidad de interactuar con la empresa o las autoridades.

La **primera ronda de consultas** giró en torno a la determinación de las prioridades para los componentes relativos a la participación en los beneficios y permitió también reunir información para planificar las medidas de mitigación. En el proceso participaron unas 200 personas, es decir, más del 5% de toda la población indígena de la isla, incluidos dirigentes comunitarios y miembros de las comunidades indígenas directamente afectadas por el proyecto. La información sobre el proceso se divulgó por los conductos oficiales, como los funcionarios de la empresa responsables de las comunicaciones con la comunidad, y de manera informal a través de la red de clanes. Las comunidades indígenas de la isla no eran homogé-

SAKHALIN ENERGY INVESTMENT COMPANY*(continuación)*

neas. Los distintos clanes tenían opiniones e intereses divergentes a raíz de sus diferencias de ubicación, ocupaciones y lazos familiares. También se realizaron consultas con otros actores sociales interesados, como funcionarios del *oblast*, otras empresas petroleras, ONG y expertos en desarrollo social y pueblos indígenas.

Se creó un **grupo de trabajo** integrado por personal y consultores de la empresa, representantes del *oblast* y miembros del Consejo de minorías indígenas de Sakhalin para dar orientaciones e intercambiar información con el equipo de la empresa encargado de elaborar el plan de desarrollo. Se crearon también **comités del grupo de trabajo** integrados por representantes del *oblast*, los pueblos indígenas y la sociedad civil, así como por personal y consultores de la empresa para dar asesoría sobre las medidas de mitigación adecuadas, proyectos de desarrollo de los pueblos indígenas y otras formas de participación en los beneficios.

A principios del otoño de 2005 se realizó una **segunda ronda de consultas** para presentar a los actores sociales un esbozo preliminar de los componentes seleccionados del proyecto. Posteriormente se llevó a cabo una **tercera ronda de consultas** que duró tres meses y cuyo objetivo era evaluar las medidas de mitigación propuestas y los beneficios del programa social que se había preparado sobre la base de las consultas realizadas previamente. Luego el proceso se amplió para incluir zonas que no se verían afectadas directamente por el proyecto pero que se incluían en la participación en los beneficios como parte de una estrategia orientada a incluir todos los pueblos indígenas de Sakhalin.

Facilitación del acceso para participar en las consultas

Dado que la mayoría de las consultas se realizó en los meses de invierno, se debía asegurar especialmente que los miembros más vulnerables de la comunidad, tales como las "babushkas" (abuelas), pudieran asistir a las reuniones. Se dispuso transporte especial cuando fue necesario, o los miembros más jóvenes de la comunidad acompañaban a los más ancianos. Se eligieron lugares lo más centrales posible y las reuniones se programaron para que coincidieran con el término del día de pesca. Se ofrecieron alimentos y bebidas, ya que éstos son un elemento esencial de toda reunión social. Como es costumbre, todos tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones, incluso si el tema no parecía estar directa-

SAKHALIN ENERGY INVESTMENT COMPANY

(continuación)

mente relacionado con el plan. Los participantes tuvieron tiempo para expresar sus frustraciones y problemas generales. Se tuvo cuidado de respetar a todos los asistentes y se trató de formar consenso, lo que significaba que las reuniones podían ser muy largas y que la gente sentía que cumplía una función.

La participación favorece el sentido de identificación

Gracias al proceso de amplias consultas y a la participación de todos los sectores de la comunidad indígena de la isla Sakhalin, para cuando se convino y puso en marcha el plan, el sentimiento generalizado era que éste era el plan **de** los pueblos indígenas de Sakhalin, es decir, un plan que ellos habían preparado. Como señalaron por escrito sus representantes en el grupo de trabajo: “el plan de desarrollo sostenible de las minorías indígenas de Sakhalin Energy es un concepto positivo sin precedente. Entraña una verdadera colaboración... Las decisiones se han adoptado en forma colectiva y los pueblos indígenas han sido tratados como socios igualitarios. Hemos logrado establecer un diálogo con Sakhalin Energy que nos ha ayudado a forjar una confianza y entendimiento recíprocos”.

Otras ventajas de un proceso participativo

Además de la ventaja evidente de elaborar un plan que refleja con exactitud las prioridades e inquietudes de los pueblos indígenas, ha habido otros beneficios. El proceso propiamente tal ha permitido mejorar las relaciones no sólo entre las minorías de Sakhalin y la empresa, sino entre las autoridades de gobierno y los pueblos indígenas. Aunque inevitablemente sigue habiendo algunas diferencias de opinión, el proceso ha permitido establecer un canal de comunicación por medio del cual se puede encontrar una solución a los problemas. Además, los dirigentes de las comunidades minoritarias de Sakhalin han adquirido más confianza, aumentado su capacidad y se sienten más habilitados para dirigir a sus comunidades y representar los intereses de los pueblos indígenas de la Federación de Rusia frente al gobierno y a cualquier empresa que realice inversiones en la isla.

Fuente: Cortesía del personal del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

ASPECTOS RELATIVOS AL GÉNERO EN EL PROCESO DE CONSULTAS



© T. Pollett

Dependiendo de la naturaleza y la envergadura de un proyecto, la llegada de la empresa a una comunidad puede afectar muchos aspectos diferentes de la vida de las personas. Es importante tener en cuenta que probablemente ello **afectará a hombres y mujeres de manera diferente**. En la mayoría de las sociedades, los hombres y las mujeres

cumplen funciones distintas en el ámbito público y privado. Esas funciones diferentes y complejas vienen acompañadas de un acceso diferenciado a los recursos financieros y de otra índole, a contactos y relaciones, al desarrollo de aptitudes personales, y a las oportunidades y el poder. Realizar consultas principalmente con los hombres permite saber sólo una parte de la historia. Cuando la información es parcial, se pueden correr riesgos innecesarios y perder oportunidades. En el caso de la mayoría de las empresas, el no consultar debidamente con las mujeres no es un acto deliberado, sino que ello sucede porque, para comprometer la participación de las mujeres en el proceso de consultas, normalmente es necesario crear conciencia y realizar un esfuerzo concertado.

Las siguientes recomendaciones pueden ser útiles a la hora de pensar cómo integrar más plenamente las perspectivas de las mujeres en el proceso de consultas.

✓ Realizar consultas que permitan formarse un panorama completo

La experiencia indica que a menudo los hombres y las mujeres tienen distintas prioridades y diferentes perspectivas sobre cuestiones fundamentales, que pueden verse afectados de manera diferente por un proyecto o programa y que la mayor parte de los impactos negativos recae en las mujeres. Una práctica recomendada es obtener la opinión de las mujeres, ya que ellas presentan a las empresas un panorama más completo de los posibles riesgos, impactos y oportunidades relativas al proyecto en cuestión. Por ejemplo, los

Realizar consultas principalmente con los hombres permite saber sólo una parte de la historia.

programas o políticas de una empresa pueden tener efectos no deseados en la dinámica entre los hombres y las mujeres de una comunidad al producir efectos indirectos como un aumento del consumo de alcohol, la violencia intrafamiliar y la prostitución, o pueden exacerbar las desigualdades ya existentes entre ambos sexos.

Los hombres y las mujeres también pueden considerar un mismo recurso de manera diferente. Por ejemplo, los hombres pueden utilizar un bosque para cazar y extraer leña, mientras que las mujeres dependen de él para obtener forraje y plantas medicinales. Tener en cuenta la perspectiva de las mujeres puede ayudar a una empresa a entender mejor, prever y mitigar los impactos de su proyecto y, con ello, mejorar el desempeño social de este último. También se debería recabar la opinión de las mujeres a la hora de diseñar los programas de empleo, indemnización y beneficios, ya que este grupo puede requerir atención especial para facilitar una distribución más equitativa.

✓ Desagregar los datos recogidos

Durante el proceso de evaluación ambiental y social, las empresas recaban gran cantidad de información de las comunidades afectadas y otros actores sociales. Para que los datos puedan ayudar a la empresa a entender mejor las diferencias desde el punto de vista del género relativas al proyecto en cuestión, los datos obtenidos se deberían desagregar por sexo. Mientras más alta sea la probabilidad de que la empresa utilice los datos para la toma de decisiones, mayor es la necesidad de desagregar la información. Por ejemplo, si una empresa desea apoyar un programa comunitario de educación o microfinanciamiento, la información adicional que proporcionan los datos desagregados le servirá para entender la forma en que el programa propuesto puede beneficiar a hombres y mujeres de diferente manera. O saber que en las comunidades afectadas por un proyecto es más probable que los hombres

den mayor prioridad al empleo y a la infraestructura y que para las mujeres la salud y la educación revisten mayor importancia puede influir en la forma en que la empresa decida asignar los recursos destinados a inversiones sociales.

Otro aspecto conexo es asegurarse de que haya una muestra representativa de hombres y mujeres cuando se realicen encuestas y entrevistas. Dado que la mayoría de las entrevistas se realizan con el “jefe de hogar” —lo que suele significar que se trata de hombres—, es necesario encontrar otras maneras de obtener una muestra equivalente de mujeres. Los hogares encabezados por una mujer también constituyen un grupo importante que considerar, puesto que las madres solteras y las viudas probablemente representan algunas de las unidades familiares más vulnerables de la comunidad.

A menudo, la clave para lograr que asistan más mujeres a las reuniones es facilitar el acceso y realizarlas en un lugar y horario más convenientes.

✓ Prestar atención a la composición del equipo de consulta

Una consulta “culturalmente apropiada” a veces puede significar que las mujeres se sienten más cómodas si hablan con otras mujeres. Los equipos que lleven a cabo las encuestas y el personal que actúe como nexo con la comunidad deberían incluir mujeres que puedan sostener conversaciones y entrevistas con mujeres o recibir reclamaciones de éstas cuando sea necesario. El hecho de que en las consultas dirigidas a mujeres se encuentre presente personal femenino de la empresa también puede ayudar a crear un canal de comunicación y a facilitar las relaciones entre las mujeres del lugar y la empresa. Sin embargo, no se trata sólo de las mujeres o de contratar mujeres, sino de contar con un **equipo consciente de las cuestiones relativas al género** y que pueda crear un ambiente que permita tanto a hombres como mujeres expresar sus puntos de vista. Normalmente los consultores se guían por lo que

observan en la empresa que los contrata, por lo que es esencial transmitir a los equipos la importancia del tema del género.

✓ Lograr que asistan más mujeres a las reuniones

A menudo, la clave para lograr que asistan más mujeres a las reuniones es facilitar el acceso y realizarlas en un lugar y horario más convenientes. Por ejemplo, se puede pensar en ofrecer cuidado de niños cerca del lugar de reunión; elegir un lugar, fecha y hora del día convenientes para las mujeres; pedir a las redes integradas principalmente por mujeres que alienten a sus integrantes a participar, y ofrecer transporte hacia y desde el lugar de reunión.

✓ Utilizar métodos dinámicos de facilitación

La participación de mujeres en reuniones públicas o talleres se puede facilitar mediante el uso de diversas técnicas, tales como aumentar la cantidad de tiempo dedicado a las discusiones en grupos más pequeños; incluir algún trabajo en grupo en el que sólo participen mujeres; preguntar específicamente, por ejemplo, *“¿Qué opinan las mujeres presentes sobre este asunto?”*, o recurrir a juegos, dramatizaciones o dibujos para que las mujeres se sientan más cómodas y aporten al debate. Otra alternativa podría ser que en asamblea plenaria en la primera parte de un taller o reunión se examinen las cuestiones que afectan a toda la comunidad y luego dividir a los participantes en grupos de trabajo más pequeños (por ejemplo, mujeres, hombres, jóvenes, ancianos) para que puedan analizar con mayor detalle los temas prioritarios o de más interés para cada grupo específico.

✓ Realizar reuniones por separado

Dado que en muchas culturas a menudo la opinión de las mujeres no se tiene en cuenta ni se escucha en las reuniones tradicionales o talleres, puede ser necesario tomar medidas especiales para crear un ambiente en el que ellas puedan plantear sus problemas e inquietudes. Entre las prácticas más comunes cabe señalar la organización de reuniones de grupos de discusión de mujeres, o la convocatoria a reuniones de mujeres específicamente para los propósitos de la empresa o como un elemento adicional de un encuentro organizado al que hayan asistido mujeres. Es recomen-

dable acercarse a las mujeres a través de la mayor diversidad de medios posible, incluidas las reuniones de padres en las escuelas, clubes y asociaciones de madres o mujeres, grupos de artesanas, cooperativas de mujeres, promotoras de la salud, la Iglesia y otros grupos religiosos.

✓ Plantear cuestiones que revisten prioridad para las mujeres

No es inusual que las deliberaciones sean dominadas por los hombres y por los temas más importantes para ellos. ¿Pero de qué les interesa hablar a las mujeres? Puede ser necesario intervenir activamente para determinar qué temas son importantes para las mujeres y asegurarse de que se les atribuya la misma importancia. Ello significa incluir esas cuestiones en el temario de la reunión, plantearlas en las discusiones en grupo e incluirlas en los cuestionarios de las encuestas.

✓ Tener presente que las “mujeres” no conforman un grupo homogéneo

Al tratar de comprometer la participación de las mujeres, conviene tener presente que ellas no constituyen un grupo homogéneo. No todas las mujeres tendrán necesariamente los mismos intereses o prioridades. Por lo tanto, al incluirlas en las consultas, es necesario asegurarse de que estén representadas las diferentes perspectivas de todos los niveles: socioeconómico, étnico, religioso y las castas. El estado civil y la edad también pueden ser factores importantes. Asimismo, puede ser útil identificar y consultar a ONG u organizaciones comunitarias que representen a mujeres de grupos minoritarios.

Puede ser necesario intervenir activamente para determinar qué temas son importantes para las mujeres y asegurarse de que se les atribuya la misma importancia.

INDO EGYPTIAN FERTILIZER COMPANY: RELACIONES CON LA COMUNIDAD QUE TIENEN EN CUENTA LAS DIFERENCIAS ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Durante el establecimiento de relaciones con la comunidad y el correspondiente proceso de consultas en relación con el proyecto de una fábrica de fertilizantes y planta trituradora de la **Indo Egyptian Fertilizer Company (IEFC)**, se tuvieron especialmente en cuenta las cuestiones relativas al género debido a la ubicación del proyecto en el Bajo **Egipto**, a medio camino entre Edfu y Luxor, una zona muy tradicional del país. Para que las mujeres de la comunidad pudieran tener voz en la toma de decisiones durante el proceso de evaluación del impacto ambiental y social del proyecto, los consultores —el Centro de Promoción de Estudios de Posgrado e Investigaciones en Estudios Técnicos y el Centro de Investigación y Estudios Ambientales, ambos de la Universidad de El Cairo— adoptaron varias medidas deliberadas. Se aseguraron de que en los equipos de consultores hubiera varias profesoras; como parte del proceso de encuestas y consultas, incluyeron grupos de discusión integrados solamente por mujeres en los tres poblados más cercanos a la zona propuesta para el proyecto, y los datos recopilados y proporcionados a la empresa fueron desagregados por sexo y otras variables.

Uno de los resultados de este proceso fue que se pusieron sobre la mesa las cuestiones planteadas específicamente por las mujeres. Si bien los principales temas de discusión de las comunidades giraron en torno a las posibles oportunidades económicas para la población local, especialmente los jóvenes, y la instalación de las más avanzadas tecnologías disponibles contra la contaminación a fin de mitigar las emisiones atmosféricas y las partículas de polvo, las mujeres tenían otras inquietudes. A diferencia de los hombres, a ellas les preocupaban los impactos relacionados con el aumento del número de personas foráneas que llegarían a la zona (mano de obra predominantemente masculina en la nueva fábrica y planta), así como la mayor presión que ese influjo podría tener en la infraestructura básica, como los establecimientos de salud y educación.

**RECUADRO 7: REFERENCIAS ÚTILES SOBRE GÉNERO
Y PARTICIPACIÓN**

Política y materiales del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por su sigla en inglés) sobre la igualdad de género

<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218123616-NN9>

Lista de verificación sobre cuestiones relativas al género, Banco Asiático de Desarrollo

http://www.adb.org/Documents/Manuals/Gender_Checklists/Resettlement/resettlement0300.asp?p=gencheck

Gender Manual: A Practical Guide for Development Policy Makers and Practitioners, Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)

<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/gendermanual.pdf#search=%22gender%20assessment%20guide%20DFID%22>

Gender and Participation, Bridge – Institute of Development Studies (IDS), Reino Unido

http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_CEP.html#Participation

Gender Training Manual, Oxfam

http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/results.asp?sf_01=CTITLE&TAG=&CID=&st_01=gender+training+manual&SORT=SORT_DATE%2FD

Gender Tipsheets, OCDE

http://www.oecd.org/document/34/0,2340,en_2649_34541_18962_90_1_1_1_1,00.html

Negociación y asociaciones

Contenido

- 64 Comprender en qué ocasiones se debe negociar
- 64 Negociar de buena fe
- 65 Elegir un estilo de negociación que permita forjar relaciones
- 66 Negociar asociaciones estratégicas



© T. Pollett

Negociación y asociaciones

Negociación y consulta son dos procesos diferentes pero vinculados entre sí dentro del espectro de las relaciones en sentido más amplio. La consulta tiende a ser un procedimiento de final abierto, cuyo objetivo consiste en intercambiar opiniones e información, mientras que la negociación tiene como objetivo alcanzar un acuerdo acerca de un tema o conjunto de temas específicos. Puesto que una negociación eficaz rara vez ocurre en un vacío, es importante sentar las bases generando confianza y credibilidad mediante un proceso previo de consulta. Las empresas pueden estar actuando en detrimento de sus propios intereses si la población local considera que sólo interactúan con los actores sociales cuando resulta conveniente para sus fines o cuando necesitan algo de la comunidad. La consulta representa, entre otras cosas, una valiosa oportunidad para “humanizar” la relación entre la empresa y las comunidades vecinas mediante la interacción cara a cara y fomentar expectativas más realistas a través del diálogo. De lo contrario, es más probable que los actores sociales consideren al proyecto como una entidad impersonal con recursos ilimitados de la cual se debe extraer la máxima ganancia financiera posible. En la negociación y las asociaciones, como en muchas otras cosas, la calidad de las relaciones con los actores sociales es un factor clave para facilitar el logro de resultados aceptables para ambas partes.

✓ Comprender en qué ocasiones se debe negociar

La negociación es útil en determinadas circunstancias. Por lo general, las empresas negocian en los casos en que necesitan el consentimiento de los actores sociales para avanzar, por ejemplo, cuando se procura obtener los derechos sobre la tierra y otros recursos. En el caso de la adquisición coercitiva de la tierra y el reasentamiento involuntario, la negociación brinda una oportunidad para llegar a un acuerdo por fuera de los procedimientos judiciales a fin de establecer los montos de la indemnización. Si bien no todas las situaciones permiten este proceder, en los casos en que sí es una opción, a menudo puede dar mejores resultados en lo que respecta a reducir el tiempo y la burocracia y generar un nivel de satisfacción más alto entre los propietarios afectados.

Los acuerdos negociados también pueden resultar un medio adecuado en situaciones delicadas en las que las preocupaciones de los interesados representan riesgos considerables para las operaciones del proyecto o para la reputación de la empresa. Además de la consulta, el proceso de negociación puede dar más seguridad a las partes afectadas brindándoles mayor poder de decisión sobre el resultado. Asimismo, la existencia de un acuerdo firmado en el que se detalla con precisión lo que la empresa se compromete a realizar y la función que desempeñarán las partes afectadas (si tal fuera el caso) les proporciona mayor claridad, previsibilidad y seguridad.

✓ Negociar de buena fe

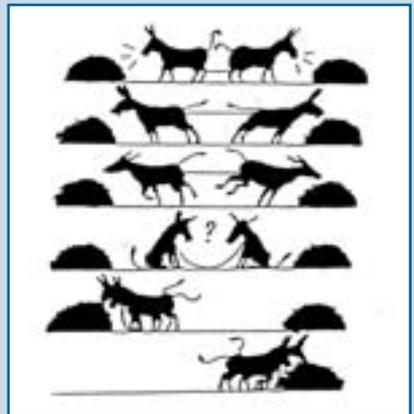
Las negociaciones con los actores sociales deben realizarse “de buena fe”, es decir, con amplitud de criterio, voluntad de participar en el proceso y el deseo genuino de generar soluciones y llegar a un acuerdo. Las negociaciones realizadas de buena fe son transparentes, toman en cuenta el tiempo de que disponen los involucrados y hacen uso de procedimientos y de un lenguaje fácilmente comprensible para todas las partes y acordados entre ellas. Los principios clave que deben tenerse presentes son:

- participación de representantes legítimos;
- participación por voluntad propia, libre de coerción o intimidación;
- análisis conjunto de las cuestiones clave;

- acceso equitativo a la información más confiable de que se disponga;
- uso de estrategias participativas;
- elección de un lugar accesible y un momento conveniente;
- disponibilidad de tiempo suficiente para la toma de decisiones;
- respeto mutuo y consideración de las diferencias culturales y de otra índole;
- flexibilidad, análisis de diversas opciones y voluntad de alcanzar una solución de compromiso;
- documentación de los resultados;
- inclusión de un mecanismo de reclamación para solucionar las cuestiones que pudieran surgir en la puesta en práctica del acuerdo.

✓ Elegir un estilo de negociación que permita forjar relaciones

Las negociaciones de buena fe generan mejores resultados cuando se realizan de conformidad con las reglas de los acuerdos consensuados “basados en los intereses”. Este enfoque procura lograr un resultado que, si no cumple las propuestas iniciales que presentaron las partes al comienzo de los debates, al menos satisfaga los intereses y motivaciones más profundos que subyacían a dichas propuestas. Por ejemplo, las demandas iniciales de indemnización en efectivo que formulan las comunidades son con frecuencia una “postura”, puesto que puede haber otros modos de satisfacer el motivo por el cual se exige el dinero (por ejemplo, oportunidades de empleo, restablecimiento de la posición de líderes tradicionales, suministro de infraestructura social o servicios). Este estilo particular de negociación, impulsado por los principios de resolución conjunta de los problemas y generación



Sin comunicación, participación y toma de decisiones conjunta, ninguno logrará el éxito.

Fuente: Universidad de East Anglia, Escuela de Estudios sobre el Desarrollo.

de consenso, tiende a fortalecer las relaciones entre los involucrados en la negociación y suele dar mejores resultados cuando una tercera parte aceptada por ambos lados oficia de mediador. Otros estilos de negociación, en los que una parte procura “ganar” y obtener el mejor arreglo posible, sin importar las consecuencias que pudiera tener para los otros interesados o para su relación con ellos, usualmente no son sostenibles y por lo general no sacan provecho de la oportunidad de entablar relaciones y alcanzar un acuerdo a la vez.

✓ Negociar asociaciones estratégicas

En el continuo de la interacción y más allá de la consulta, la participación y la negociación, se encuentran las asociaciones estratégicas entre empresas y comunidades u otros actores sociales, como gobiernos u ONG. En las asociaciones estratégicas, la ejecución de los programas o acuerdos negociados no está a cargo principalmente de la empresa, sino que se realizan **actividades conjuntas** y **esfuerzos comunes** que pueden dar lugar a la generación de capital social. El interés común que congrega a las partes es a menudo algún aspecto del desarrollo, como la gestión ambiental, la salud pública, la inclusión social e inversión en la comunidad, o el desarrollo de la economía local. Algunas de las características generales de las asociaciones eficaces son las siguientes:

- objetivo o interés estratégico en común;
- aporte de recursos en efectivo o en especie por parte de todos los involucrados;
- intercambio de información, transparencia e investigación conjunta;
- aprovechamiento de las competencias fundamentales y complementarias de cada una de las partes;
- distribución de riesgos y beneficios asociados con el emprendimiento, tanto los financieros como los relacionados con la reputación.

INDIA: NEGOCIACIÓN DE UNA NORMA AMBIENTAL ÓPTIMA PARA LA FABRICACIÓN Y RECOLECCIÓN DE BATERÍAS DE PLOMO

Se calcula que el envenenamiento por plomo en los niños representa para el sistema de salud un costo anual de más de US\$600 millones en la India y US\$43.000 millones en los Estados Unidos. En todo el mundo, la fabricación, la manipulación y el desecho de baterías para automóviles, aparatos de telecomunicación y otros usos constituye la mayor fuente de toxinas de plomo en el medio ambiente. Para afrontar este problema, **Occupational Knowledge (OK) International** consideró necesario establecer una norma ambiental internacional para la certificación de la producción y recolección de baterías de plomo.

A fin de elaborar y promover esta norma, conocida como "objetivos para una mejor sostenibilidad ambiental" o BEST (por su sigla en inglés), en 2002 OK International y dos ONG de la India se asociaron con uno de los principales productores de baterías del país, **Amara Raja**, para llevar a cabo una auditoría experimental de sus operaciones. Mediante observación y pruebas se identificaron ámbitos en los que era posible mejorar las prácticas sostenibles relacionadas con el medio ambiente y la salud. La evaluación experimental dio como resultado la versión preliminar de la primera norma BEST para la producción de baterías.

No obstante, el paso de una versión preliminar a una norma de certificación requería la negociación con todos los involucrados. Con este fin, se convocó en India un foro de diversos actores sociales. En él participaron 23 organizaciones que representaban a los principales sectores, incluidos los grandes compradores de baterías como Hero Honda y Tata Motors, organismos locales e internacionales, expertos de la industria, y organizaciones de salud y medio ambiente. Durante una serie de reuniones técnicas, el grupo examinó cuidadosamente las versiones preliminares de las normas y los resultados de las auditorías y debatieron acerca de ellos, propusieron cambios en la medida de lo necesario y, en algunos casos, comenzaron a examinar las directrices conexas referidas a sus propios sectores. Las deliberaciones dieron como resultado la redacción de un borrador final de la norma con criterios de certificación acordados que se someterán a dos períodos de difusión y consulta pública antes de ser terminados. De igual importancia fue el hecho de que el proceso de participación generó una alianza entre los diversos componentes y alentó a los compradores de baterías a exigir prácticas óptimas de sus proveedores. Mediante la relación con los actores sociales, la negociación fraguó un compromiso multisectorial para la creación de una etiqueta ecológica internacional de BEST destinada a la producción de baterías de plomo.

HOLCIM, VIETNAM: ASOCIACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES PARA LA CONSERVACIÓN DEL HÁBITAT

En la llanura de Ha Tien, una zona remota al sudoeste de Viet Nam, durante los últimos 15 años la población ha presenciado la afluencia de trabajadores migrantes, personas que buscan oportunidades económicas en el cultivo de arroz y la cría camarones y trabajo en las fábricas locales de cemento. Una de estas fábricas, **Holcim Vietnam**, recibió financiamiento de la IFC. Los cambios en la utilización de la tierra provocados por la presencia de la fábrica dieron lugar a una pérdida significativa y cada vez más grave del hábitat local natural (una compleja mezcla de pastizales con inundaciones estacionales, humedales, riscos de piedra caliza, colinas de arenisca y bosques de manglares) a pesar de la creciente conciencia acerca del valor de la biodiversidad de la zona.

A medida que avanzaba el proyecto, se hizo evidente que cualquier intervención eficaz en materia de conservación del hábitat requeriría un programa común y la colaboración entre varios actores sociales clave. En 2002, comenzaron los debates acerca del papel de cada uno de los grupos interesados: el poder de convocatoria de la IFC; la influencia local de la empresa de cemento Holcim; los conocimientos técnicos de las ONG y los círculos académicos locales; la autoridad del gobierno local para imponer normas, y el apoyo activo de la población lugareña. Se necesitaría de todos estos grupos para garantizar un resultado exitoso. El paso siguiente en el proceso era diseñar un modelo que permitiera lograr los resultados deseados de conservación y gestión sostenible de los recursos.

Los estudios de factibilidad y los ejercicios de relevamiento geográfico se realizaron durante el primer trimestre de 2003 y contaron con financiamiento provisto a través de un convenio conjunto entre la IFC y Holcim. En mayo de 2003, se llevó a cabo un taller de interesados para debatir los resultados y llegar a un acuerdo acerca del emplazamiento del proyecto piloto. Se redactó un memorando de entendimiento conjunto en el que se brindaba la autorización formal para proceder a la realización del proyecto piloto. Para febrero de 2005, este proyecto experimental ya había producido resultados tangibles. Más de 200 hogares de una de las provincias más pobres de Viet Nam habían duplicado sus ingresos mediante la cosecha sostenible de recursos provenientes de un humedal/pastizal gestionado por la comunidad, que a la vez salvaguardaba el último hábitat virgen de su tipo en el delta del Mekong.

Gestión de las reclamaciones

Contenido

- 70 El proceso es importante
- 70 Diseñar el mecanismo en consonancia con las necesidades del proyecto
- 72 Ponerlo por escrito y difundirlo públicamente
- 72 Incorporar a terceras partes cuando sea necesario
- 73 Hacer que el proceso sea accesible
- 75 El tiempo de respuesta y la transparencia cuentan
- 75 Mantener registros adecuados y presentar informes
- 76 No impedir el acceso a los recursos legales



Un proceso adecuado puede obtener mejores logros y dar a las personas la satisfacción de saber que sus reclamaciones fueron escuchadas, aunque los resultados no sean óptimos.



© M. Blanchet

Gestión de las reclamaciones

En los proyectos que generan impacto social y ambiental, las reclamaciones son inevitables. Cuando aparecen esas quejas, el modo en que responde la empresa (o el modo en que se percibe su respuesta) es importante y puede tener **consecuencias** significativas **sobre el desempeño empresarial**. El mecanismo de reclamación debería estar diseñado de acuerdo con los niveles de riesgo e impactos que entraña un proyecto. Debería partir desde el proceso más amplio de relación de la empresa con los actores sociales y los principios de integridad empresarial, e integrar los diversos elementos de interacción analizados en los capítulos precedentes. De hecho, contar con un buen proceso de interacción con la comunidad y brindarle acceso a la información de modo regular puede contribuir considerablemente a evitar que surjan reclamaciones o que aumenten hasta un nivel que podría resultar perjudicial para el desempeño de la empresa. En consecuencia, desde la perspectiva de la gestión básica de riesgos, destinar tiempo y esfuerzo desde las etapas iniciales a desarrollar un proceso que funcione bien constituye una buena inversión.

Idealmente, los procesos de reclamación deberían estar presentes desde el comienzo de la evaluación social y ambiental y mantenerse a lo largo de la etapa de construcción y operación, hasta el fin del proyecto. Al igual que con el proceso más amplio de relación con los actores sociales, es importante que los niveles gerenciales estén siempre al tanto y se involucren en el proceso de modo que, cuando sea necesario, puedan tomarse las medidas decisivas que permitan evitar la intensificación de las disputas. Vale la pena tener en cuenta los siguientes elementos a la hora de establecer un mecanismo para abordar las reclamaciones externas.

✓ **El proceso es importante**

Para las comunidades afectadas y otros grupos interesados que buscan la resolución de sus reclamaciones, es importante la percepción de que el proceso es “justo” y transparente. Un proceso adecuado puede obtener mejores logros y dar a las personas la satisfacción de saber que sus reclamaciones fueron escuchadas, aunque los resultados no sean óptimos. Al diseñar los mecanismos de reclamación, se debe analizar si resultarán comprensibles, de fácil acceso y culturalmente apropiados para la población local. Es importante aclarar desde el comienzo quiénes podrán utilizar los mecanismos y garantizar a los pobladores que no habrá costos ni retribuciones asociadas con la presentación de una queja. Se debe lograr que todo el proceso (desde cómo se recibe y examina una reclamación hasta cómo se toman las decisiones y cuáles podrían ser las posibilidades de apelación) sea lo más transparente posible mediante una adecuada comunicación.

✓ **Diseñar el mecanismo en consonancia con las necesidades del proyecto**

El diseño de los mecanismos de reclamación debería adecuarse al contexto y las necesidades del proyecto específico. Los proyectos de pequeña escala que generan cuestiones relativamente sencillas podrían contar con medios más simples de abordar las quejas, como reuniones comunitarias, personal dedicado a servir de nexo con la comunidad y buzones de sugerencias que permitan mantener el anonimato. Los proyectos más complejos y de mayor envergadura probablemente necesitarán procesos y mecanismos más

formales y más recursos específicos para recibir, registrar, resolver las reclamaciones y efectuar su seguimiento. No obstante, los mecanismos de reclamación no deben considerarse un reemplazo del proceso de relación con la comunidad que debe establecer la empresa, ni viceversa. Ambos procesos son complementarios y deben reforzarse mutuamente.

Incluso en el marco del mismo proyecto, no todas las reclamaciones pueden ni deben abordarse de la misma manera. Por ejemplo, una queja en la que se denuncia que un camión de la empresa arrolló pollos en el camino puede resolverse rápidamente mediante la interacción directa entre el denunciante y el personal que oficia de nexo con la comunidad (con un proceso más formal de reclamación como refuerzo en caso de que el personal no responda). Sin embargo, las denuncias sobre contaminación generalizada del agua subterránea, por ejemplo, pueden ser tan graves o urgentes que requieran intervención inmediata de la administración superior de la empresa y la consiguiente mediación. En otras

LONMIN, SUDÁFRICA: LÍNEA DE DENUNCIA TELEFÓNICA GRATUITA

En Sudáfrica, Lonmin, el tercer productor de platino del mundo en orden de importancia, descubrió que un método particularmente eficaz para canalizar las inquietudes o quejas del público en relación con las operaciones de la empresa (en particular en lo que respecta a cuestiones de medio ambiente, salud, comunidad y seguridad) es una línea telefónica de denuncia gratuita instituida por la empresa. Se lleva un registro de las denuncias y de las respuestas suministradas. Además, se organizan reuniones regulares con subgrupos específicos de partes afectadas para debatir determinados temas problemáticos, por ejemplo, el ruido y la vibración asociados con las nuevas operaciones mineras a cielo abierto. Los actores sociales interesados también están invitados a presentar sus inquietudes más generales en foros celebrados con regularidad a tal efecto, en los que participan miembros de la administración de Lonmin y los principales grupos de interesados.

palabras, se debe considerar la posibilidad de crear, dentro del mecanismo de reclamación, varios niveles de resolución que se correspondan con el alcance y la gravedad de la queja.

Los mecanismos de reclamación no deben considerarse un reemplazo del proceso de relación con la comunidad que debe establecer la empresa, ni viceversa. Ambos procesos son complementarios y deben reforzarse mutuamente.

✓ Ponerlo por escrito y difundirlo públicamente

Una política o un proceso destinado a abordar reclamaciones no puede ser eficaz si nadie sabe de su existencia. Los procedimientos de reclamación de una empresa deben ponerse por escrito, difundirse y explicarse a los grupos interesados pertinentes. En pocas palabras, la gente debe saber a dónde recurrir y con quién hablar en caso de tener una queja y debe comprender cómo será el proceso mediante el cual se le dará curso. Como sucede con cualquier tipo de información, el formato y el lenguaje utilizado deben ser de fácil comprensión para la población local, o se la debe comunicar en forma oral en los sitios donde el nivel de alfabetización es bajo. Como regla general, utilizar el mecanismo no debería ser demasiado complicado ni debería hacer falta contar con asesoramiento legal para hacerlo.

✓ Incorporar a terceras partes cuando sea necesario

En ocasiones, garantizar un "proceso justo" para las personas o los grupos afectados exige que se tomen ciertas medidas para equilibrar lo que se percibe como la distribución del poder. Como mínimo, las comunidades deben tener acceso a información. Las empresas pueden facilitar este acceso brindando la información relacionada con el proyecto en forma oportuna y comprensible. En los casos en que existan desequilibrios considerables en lo que respecta a los conocimientos, el poder o la influencia, sería recomendable que la empresa convocara a otros asociados para ayudar en

el proceso. En lo que respecta a la representación, se puede solicitar a una ONG que ayude a la comunidad local y abogue por sus intereses. Cuando sea necesaria la mediación, se puede recurrir a los ámbitos académicos u otro tipo de instituciones locales para que actúen como intermediarios imparciales entre la empresa y los grupos interesados. En ciertas circunstancias, puede ser práctica recomendada para una empresa financiar este asesoramiento o mediación a cargo de un tercero, siempre que el modo de hacerlo resulte aceptable para todas las partes y no comprometa la integridad del proceso.

✓ **Hacer que el proceso sea accesible**

Cuando las personas interesadas pueden plantear fácilmente sus preocupaciones acerca de un proyecto y sienten que sus inquietudes serán escuchadas y tomadas en cuenta, el proyecto obtiene el beneficio de la buena reputación y la relación más fluida con la comunidad. Uno de los mejores modos de lograr esta situación consiste en ubicar los puntos de contacto con la empresa en la propia comunidad. Se debe contratar a las personas con la capacitación y habilidades adecuadas y la disposición para trabajar como nexo con la comunidad, y se las debe ubicar sobre el terreno tan pronto como sea posible. Mantener una presencia regular en las comunidades locales ayuda enormemente a hacer las relaciones con la empresa más personales y a generar confianza. El hecho de hablar con alguien conocido que visita la aldea con regularidad o vive en las cercanías crea una atmósfera informal en la que las quejas pueden expresarse y resolverse, o remitirse al siguiente eslabón en la cadena de mando. Por lo general, esto resulta más conveniente y menos intimidatorio para los habitantes locales que tener que viajar grandes distancias hasta las oficinas de la empresa en horas de trabajo para presentar una reclamación formal.

- Mantener una presencia regular en las comunidades locales ayuda enormemente a hacer las relaciones con la empresa más personales y a generar confianza.**

MINERA YANACOCCHA: MESAS DE DIÁLOGO COMO MECANISMO PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La empresa de extracción de oro más grande del Perú, **Minera Yanacocha**, ha tenido serios conflictos con las comunidades locales cercanas a su mina Yanacocha. El detonante fue un derrame de mercurio producido en un camino que atraviesa tres aldeas. Los grupos locales argumentaban que la empresa estaba perjudicando el agua, el aire, la salud y los medios de subsistencia de las aldeas circundantes y que la explotación de la mina se estaba realizando sin la debida consulta con la comunidad.

La creación de la Mesa de diálogo fue el resultado de las reclamaciones presentadas ante el Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO) de la IFC. La Asamblea de la Mesa, compuesta por representantes de 52 organizaciones registradas (entre las que se incluían el gobierno nacional, miembros de las comunidades afectadas, ONG, grupos religiosos, la Cámara de Comercio, la empresa y la Junta Directiva elegida por la Asamblea), se reúne una vez al mes. Su misión consiste en “abordar y resolver conflictos entre la Minera Yanacocha y la comunidad de Cajamarca, con la participación de instituciones públicas y privadas, de una manera transparente, abierta, independiente y participativa”.

La Mesa ha logrado crear una nueva “cultura del diálogo” y ha contribuido a atenuar las tensiones entre la empresa y la comunidad gracias al respeto y la tolerancia de los debates con los actores sociales, que fueron activamente promovidos por la empresa. Por ejemplo, uno de sus resultados fue la realización de un estudio independiente y participativo acerca de la calidad y la cantidad del agua, que fue acompañado de recomendaciones acerca del modo de abordar estos temas. También como resultado de este proceso, el Plan de respuesta a las emergencias y materiales peligrosos elaborado por la empresa también ha sido revisado. No obstante, aún persisten cuestiones que la Mesa no ha abordado y el mecanismo también enfrenta dificultades relacionadas con la percepción de la comunidad más amplia acerca de su representatividad, independencia y transparencia. Además, dado que, desde su conformación, la Mesa ha recibido asistencia financiera y técnica del CAO de la IFC, la sostenibilidad del mecanismo en el futuro sigue siendo un interrogante.

✓ El tiempo de respuesta y la transparencia cuentan

Constituye una práctica recomendada para una empresa comprometerse públicamente a respetar cierto plazo para responder las reclamaciones registradas (ya sea 48 horas, una semana o 30 días) y cerciorarse de que dicho plazo se cumpla. Esto ayuda a aliviar la frustración, dado que la gente sabe cuándo puede esperar que el personal de la empresa se ponga en contacto con ella o cuándo puede recibir una respuesta a su reclamación. La fijación de plazos, combinada con un proceso transparente que permita a los actores sociales comprender cómo se toman las decisiones, inspira confianza en el sistema. Durante los períodos críticos, como el de la construcción, es importante elaborar respuestas inmediatas a las quejas en las que el tiempo juega un papel significativo: por ejemplo, cuando un contratista derriba una cerca por la que empieza a escapar el ganado. Una cuestión relacionada consiste en asegurarse de que el personal de la empresa encargado de recibir las reclamaciones (por lo general, los empleados responsables de las relaciones con la comunidad) tenga la facultad de resolver las quejas básicas por sí solo y que pueda acceder en forma directa a gerentes de mayor jerarquía en los casos en que la cuestión sea más grave o resulte más costoso abordarla.

Constituye una práctica recomendada para una empresa comprometerse públicamente a respetar cierto plazo para responder las reclamaciones registradas.

✓ Mantener registros adecuados y presentar informes

Ya se trate de un simple cuaderno de bitácora (para los proyectos más pequeños) o de una base de datos más compleja (en los proyectos de mayor envergadura con impactos más significativos), para una eficaz gestión de las reclamaciones es crucial registrar por escrito todas las quejas. El registro debe contener el nombre de la persona u organización, la fecha e índole de la reclamación, cualquier acción ulterior que se haya tomado, el resultado final y cómo y cuándo se comunicó esta decisión al demandante. En algu-

nos países, se exige información personal detallada, como el número de pasaporte, para "registrar" oficialmente una queja. Esto puede resultar intimidatorio para los actores sociales y desalentar el uso del mecanismo. En consecuencia, la información excesivamente personal debería ser opcional y confidencial, a menos que las autoridades exijan su difusión. Como parte del proceso más amplio de relación con la comunidad, además de informar al demandante acerca del resultado del proceso (por escrito cuando resulte apropiado), también es una práctica recomendada informar regularmente a la comunidad y otros grupos interesados acerca del modo en que la empresa ha respondido a las reclamaciones recibidas.

✓ **No impedir el acceso a los recursos legales**

Si la reclamación no puede resolverse en el marco del proyecto, puede ser aconsejable permitir que los demandantes recurran a expertos externos, ya sean defensores públicos, asesores legales, ONG dedicadas al derecho o personal de las universidades. Posiblemente la empresa descubra que puede trabajar en colaboración con estas terceras partes y las comunidades afectadas en busca de una solución para las cuestiones conflictivas. No obstante, esto no siempre es posible y quizá surjan situaciones en que los demandantes decidan hacer uso de los recursos legales. En estas circunstancias, las empresas deberían conocer los canales administrativos y judiciales para la resolución de problemas disponibles en el país donde estén operando y no deberían impedir el acceso a esos mecanismos.



EXXONMOBIL: COMISIÓN MULTILATERAL PARA RESOLVER RECLAMACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE OLEODUCTO ENTRE CHAD Y CAMERÚN

En ocasiones, la participación de representantes de distintos grupos interesados en la toma de decisiones referidas a las reclamaciones puede contribuir a aumentar la credibilidad y legitimidad del proceso. En **Camerún**, **ExxonMobil** debió enfrentar el desafío de comprar tierras en una amplia zona donde el Estado no reconoce la propiedad privada y donde rige un complejo sistema de utilización de la tierra en virtud del cual numerosas personas reclamaban para sí la misma parcela. La empresa debía elaborar un proceso justo y transparente para determinar quiénes tenían derecho a una indemnización y resolver las reclamaciones.

Se conformó una **comisión multilateral** que incluyó funcionarios gubernamentales, jefes de las aldeas, autoridades tradicionales, representantes de ExxonMobil y dos ONG seleccionadas mediante licitación pública. La comisión llevó a cabo un proceso sistemático de "cierres", aldea por aldea, mediante el cual examinó cada acuerdo de indemnización por las tierras que atravesaría el oleoducto y determinó si se adecuaba al plan más amplio de gestión ambiental y social. En los casos en que esto no ocurría, la comisión dispuso las medidas correctivas apropiadas. Para promover la transparencia, el pago final de las indemnizaciones se efectuó en audiencias públicas que se celebraron en las aldeas afectadas, con la participación de una de las ONG como "testigo" del proceso.

Participación de los actores sociales interesados en el seguimiento de los proyectos

Contenido

- 80 Promover el seguimiento participativo
- 81 Analizar los posibles beneficios del seguimiento externo



El seguimiento externo de los compromisos ambientales y sociales de una empresa puede fortalecer las relaciones con los interesados aumentando la transparencia y fomentando la confianza.



© T. Follett

Participación de los actores sociales interesados en el seguimiento de los proyectos

Un modo de satisfacer las inquietudes de los actores sociales y promover la transparencia consiste en incluir la participación de los afectados por el proyecto en el seguimiento de la ejecución de las medidas de mitigación o de otros programas sociales y ambientales. Dicha participación, y la información generada mediante este proceso, puede alentar también a los interesados locales a asumir un mayor grado de responsabilidad por su medio ambiente y su bienestar en relación con el proyecto y a sentirse con el poder de hacer algo práctico para abordar los problemas que afectan sus vidas. El seguimiento participativo también tiende a fortalecer las relaciones entre los encargados del proyecto y los grupos a los que afecta.

Si la capacidad local es deficiente, será recomendable que la empresa considere la puesta en práctica de programas de capacitación y **fortalecimiento de la capacidad** a fin de permitir a las personas u organizaciones locales afectadas por el proyecto adquirir las habilidades técnicas necesarias para tomar parte en un seguimiento eficaz. Las empresas que lo han hecho manifiestan que es beneficioso para sus intereses cerciorarse de que todos los grupos que participan en el seguimiento de su proyecto comprendan acabadamente los aspectos técnicos del proceso, ya que esto genera resultados más creíbles y precisos y permite el diálogo con conocimiento de causa.

✓ Promover el seguimiento participativo

El seguimiento participativo se extiende más allá de las consultas que realiza la empresa con las partes afectadas acerca de los datos de seguimiento ambiental. Requiere la **presencia física de los individuos afectados en el momento en que se realiza el seguimiento** y comprende la utilización de métodos e **indicadores que resulten significativos para los interesados**. En algunas jurisdicciones, la participación de los afectados por el proyecto en el seguimiento de los impactos ambientales y sociales y de las medidas de mitigación puede ser un requisito normativo. También constituye una práctica recomendada. En lo que respecta a cualquier tipo de participación de los actores sociales interesados en el seguimiento de los proyectos, la elección de los representantes debe realizarse con cuidado, y el proceso debe ser transparente.

El seguimiento participativo podría comprender, por ejemplo, lo siguiente²:

- participación de los afectados en los **métodos de muestreo** científico y en el análisis: muchos grupos locales son capaces de comprender ese tipo de técnicas sin entrenamiento profesional previo, mientras que otros pueden requerir cierto grado de fortalecimiento de la capacidad;
- **observaciones** realizadas por las partes afectadas, trianguladas para fortalecer la validación;
- **discusiones grupales** acerca del éxito de las medidas de mitigación o de las diseñadas para brindar beneficios o acerca de cómo abordar los nuevos problemas;

2. Fuente: adaptado en parte de Global Development Research Centre (<http://www.gdrc.org/uem/e-mgmt/10.html>)

□ □ □ **Un agente de seguimiento externo puede contribuir a aumentar la rendición de cuentas en virtud del proyecto y la credibilidad de los resultados del proceso de seguimiento.**

- adaptación de las **técnicas participativas** convencionales al objetivo de evaluar los cambios en el ambiente físico y socioeconómico a lo largo del tiempo, por ejemplo, el uso de un calendario estacional, cronogramas diarios/semanales, mapas de recursos y utilización de la tierra y clasificación de la riqueza.

Si bien algunas empresas se muestran escépticas respecto de la capacidad técnica de los interesados locales para ayudar el seguimiento, muchas de las compañías que ensayaron este enfoque observaron que la curva de aprendizaje fue mucho más rápida de lo que habían previsto.

✓ **Analizar los posibles beneficios del seguimiento externo**

El seguimiento externo de los compromisos ambientales y sociales de una empresa puede fortalecer las relaciones con los actores sociales aumentando la transparencia y fomentando la confianza entre los encargados del proyecto y los principales interesados. Las empresas se benefician al recibir una evaluación objetiva de su desempeño en la esfera social y ambiental y esto, a su vez, puede atenuar las críticas externas y fortalecer el apoyo de los interesados locales. Un **agente de seguimiento externo** también puede contribuir a aumentar la **rendición de cuentas** en virtud del proyecto y la **credibilidad de los resultados del proceso de seguimiento** a los ojos de las comunidades afectadas y los grupos de la sociedad civil, pues actúa como una fuente de datos e informes objetivos. Los agentes de seguimiento externos pueden ser ONG, entidades normativas gubernamentales, grupos académicos o científicos, representantes comunitarios, expertos técnicos o personas prominentes.

En el caso de los proyectos especialmente complejos o controvertidos, en los cuales la objetividad y la transparencia son esenciales, puede constituir una práctica recomendada conformar un grupo o **panel de seguimiento independiente** que supervise y presente informes acerca del desempeño del proyecto en el ámbito social y ambiental. Este panel podría incluir representantes de las partes afectadas por el proyecto, expertos reconocidos internacionalmente o personas prominentes. Para que dicho panel tenga éxito, es esencial que sus miembros **gocen de la confianza** de las partes, sean **técnicamente idóneos** y difundan sus informes al público. El mismo concepto puede aplicarse a los proyectos de menor escala, pero con un panel más reducido compuesto por representantes de las comunidades y emisarios o académicos locales.

EXXONMOBIL: SEGUIMIENTO EXTERNO DEL OLEODUCTO ENTRE CHAD Y CAMERÚN

Para el proyecto de construcción de un oleoducto entre Chad y Camerún, llevado adelante por ExxonMobil, se contrató a un Grupo de Seguimiento Externo de la Observancia (ECMG, por su sigla en inglés) para que supervisara y evaluara el desempeño de la empresa y de los gobiernos de los dos países en la puesta en práctica de sus compromisos ambientales explicitados en el Plan de gestión ambiental del proyecto. El ECMG, una empresa consultora solventada por ExxonMobil (y para la cual la IFC actuaba como intermediaria), visitó al menos cuatro veces por año el emplazamiento hasta la fecha de terminación del proyecto y se reunió con representantes de las empresas, las poblaciones afectadas, las ONG y otras partes responsables de verificar el cumplimiento de los compromisos ambientales. Todos los informes del ECMG son documentos públicos a los que se puede acceder (en inglés y en francés) a través de los sitios web del Banco Mundial y ExxonMobil.

* Para más información sobre cómo establecer un mecanismo de seguimiento externo para proyectos complejos, véase *External Monitoring of the Chad-Cameroon Pipeline Project: Lessons of Experience (Seguimiento externo del proyecto de oleoducto entre Chad y Camerún: Lecciones de la experiencia)*, IFC, (septiembre de 2006), www.ifc.org/enviro.

OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN: SEGUIMIENTO EN AZERBAIYÁN Y GEORGIA A CARGO DE UNA ONG

Durante la fase de construcción del proyecto, surgió la recomendación de confiar el seguimiento del proyecto de **oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan** (BTC) a una ONG nacional. Con apoyo de la IFC y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), BTC se hizo eco de esta sugerencia en la convicción de que un seguimiento constructivo e informado a cargo de una ONG podría resultar útil a la empresa, pues contribuiría a mejorar el desempeño del proyecto. No obstante, gran cantidad de las ONG de los países que abarca el oleoducto carecían de la experiencia y los recursos financieros necesarios para realizar el seguimiento. BTC enfrentaba el desafío de encontrar el modo de capacitar y brindar apoyo económico a las ONG sin financiarlas directamente a fin de preservar su independencia.

Para lograr esto, BTC convocó a organizaciones ajenas al proceso para que facilitaran la puesta en marcha del programa de seguimiento a cargo de ONG en Azerbaiyán y Georgia. (En Turquía no se incluyó a ninguna organización intermediaria, dado que allí las ONG tienen, en general, más experiencia y capacidad que las de Azerbaiyán y Georgia. Por otro lado, varias ONG turcas ya estaban participando en el proyecto). Las organizaciones intermediarias lograron establecer una serie de grupos de trabajo tanto en Azerbaiyán como en Georgia. Los integrantes de cada grupo de trabajo recibieron capacitación acerca de técnicas de seguimiento y auditoría y asistieron a presentaciones y sesiones informativas sobre el proyecto a cargo del personal de BTC. Durante todo el período de seguimiento, BTC permitió el acceso a la documentación y a los emplazamientos donde se estaba construyendo el oleoducto y organizó reuniones con su personal y el de las empresas contratistas afectado al proyecto. Los objetivos del programa eran los siguientes: i) permitir a las ONG participantes adquirir las habilidades técnicas necesarias para planificar y llevar a cabo un programa de seguimiento objetivo y elaboración de informes

OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN

(continuación)

acerca del oleoducto BTC de conformidad con las normas internacionales; ii) transmitir a las ONG habilidades que pudieran transferir y utilizar para hacer el seguimiento de los impactos ambientales y sociales de otros proyectos, y iii) demostrar públicamente que BTC asume con seriedad su compromiso con la transparencia.

En marzo de 2005, los participantes del programa en Azerbaiyán visitaron Georgia para intercambiar experiencias. Se espera que esta cooperación entre los dos países continúe a medida que avancen los programas. Este nivel de colaboración formal entre la industria y la sociedad civil se considera un modelo para futuros emprendimientos en la región del Cáucaso.

Azerbaiyán

En Azerbaiyán, BTC se asoció con la oficina local Open Society Institute (OSI), que actuó como coordinador de las ONG y aportó fondos esenciales para respaldar la participación de esas organizaciones. También estableció un sistema de registro, capacitación y guía para las ONG azeríes. Posteriormente, éstas identificaron cinco temas en los que se centraría el seguimiento (derechos sociales, laborales y sobre la tierra, contenido local, patrimonio cultural y medio ambiente), formaron un grupo para cada tema y crearon grupos de trabajo más pequeños que realizarían el seguimiento en nombre de los demás. También participaron en sesiones de capacitación sobre técnicas de seguimiento, evaluación y redacción de informes y asistieron a presentaciones sobre el proyecto de BTC.

Intercambio de experiencias con la ONG encargada del seguimiento del proyecto de oleoducto entre Chad y Camerún

OSI convocó a Servicios Católicos de Socorro para que brindara capacitación acerca de técnicas de seguimiento, utilizando como base la experiencia técnica de una ONG que se encargó de supervisar el proyecto de oleoducto entre Chad y Camerún. Son pocos los proyectos similares al oleoducto BTC, por lo que esto constituyó una oportunidad para intercambiar experiencias valiosas

OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN

(continuación)

adquiridas en un proyecto comparable. La ONG encargada del seguimiento del oleoducto entre Chad y Camerún continuó brindando su apoyo a sus pares azeríes durante los períodos de preparación y puesta en práctica de sus planes de seguimiento y de elaboración de sus informes.

Georgia

En Georgia, la Iniciativa de diálogo y seguimiento del oleoducto (PMDI, por su sigla en inglés) de la Eurasia Foundation está prestando asistencia a las ONG de Tbilisi y de las localidades ubicadas a lo largo del oleoducto. El PMDI es un programa de "seguimiento asistido" cuyo fin es conformar un grupo de ONG expertas en seguimiento y propiciar que una gran variedad de representantes de ONG debidamente informados participen en la supervisión del impacto provocado a lo largo del recorrido del oleoducto. Muchas ONG respondieron a la invitación inicial y se registraron. Luego de un proceso de selección, se formaron tres grupos de trabajo: gestión de desechos, reasentamiento y derechos humanos y sociales. La capacitación de las ONG y el seguimiento se completaron con éxito en diciembre de 2005. En 2006 se inició un nuevo proceso de fortalecimiento de la capacidad.

Fuente: *The BTC Pipeline Project: Lessons of Experience (El proyecto de oleoducto de BTC: Lecciones de la experiencia)*, IFC (septiembre de 2006), disponible en www.ifc.org/enviro/lessons.

Elaboración de informes para los actores sociales

Contenido

- 88 Sugerencias para la elaboración de informes para los afectados por el proyecto
- 89 Normas internacionales para la elaboración de informes acerca de la participación de los interesados
- 92 Llegar a un público más amplio mediante los informes sobre la sostenibilidad
- 93 Beneficios de los informes sobre la sostenibilidad



© T. Pollett

Elaboración de informes para los actores sociales

Tanto en las relaciones personales como empresariales, es importante llevar las cosas a término. El mismo principio se aplica a las relaciones con los actores sociales. Una vez realizadas las consultas, los interesados querrán saber cuáles de sus sugerencias se han aceptado, qué medidas de mitigación de riesgos o de impactos se adoptarán para resolver sus inquietudes y cómo, por ejemplo, se está llevando a cabo el seguimiento de los impactos del proyecto.

Además de **elaborar informes** para los grupos afectados por el proyecto y otros interesados como parte del proceso de consulta, existen otros tipos de informes destinados a distintos grupos de participantes. Los **informes sobre la sostenibilidad**, por ejemplo, constituyen una oportunidad para que las empresas comuniquen información a un espectro mucho más amplio de interesados acerca de su desempeño en la esfera ambiental, social, económica y de gestión. También sirven de plataforma para informar acerca del proceso de relación con los interesados propiamente dicho: por ejemplo, quiénes fueron consultados, sobre qué temas y con qué resultados. En la actualidad, numerosas normas y códigos referidos a la elaboración de informes empresariales incluyen requisitos relativos al establecimiento de relaciones con los actores sociales y a la elaboración de los informes correspondientes.

✓ **Sugerencias para la elaboración de informes para los afectados por el proyecto**

Llevar el registro de los numerosos compromisos asumidos frente a los diversos grupos de interesados en distintas ocasiones e informar con regularidad acerca de los avances logrados al respecto son tareas que requieren organización y planificación (véase el Recuadro 8). Las siguientes indicaciones pueden resultar de utilidad a la hora de determinar las características de los informes como parte de la estrategia de relación con los grupos interesados:

- Decidir qué tipo de **información** hace falta comunicar, a qué grupos interesados, con qué **método** y con qué **frecuencia**.
- **Actualizar el registro de los compromisos** con regularidad y comunicar los avances a los actores sociales interesados y afectados. En particular, dar a conocer cualquier **cambio significativo** que se haya producido en los compromisos o en las medidas de ejecución y que provoque una discordancia respecto de los documentos difundidos públicamente.
- **Dar a conocer** los resultados del seguimiento, especialmente los informes de los agentes de seguimiento externos.
- Informar regularmente acerca del **proceso de relación con los actores sociales en general**, tanto a quienes participan en forma directa como a otros interesados.
- **Traducir** al idioma local la información que se brinda a los interesados y presentarla en formatos de fácil comprensión.

LONMIN, SUDÁFRICA: COMUNICAR A LOS AFECTADOS LOS DATOS CLAVE DEL SEGUIMIENTO

En la operación de extracción de aluminio que lleva adelante Lonmin en Sudáfrica, la verificación de la calidad del agua y del aire de las comunidades cercanas está a cargo de consultores independientes, quienes presentan los informes respectivos tanto a los organismos reguladores pertinentes como a las comunidades afectadas. Recientemente, las comunidades solicitaron participar en la selección de los consultores encargados de esta tarea y la empresa accedió. La situación es similar en lo que respecta a los niveles de ruido y a los relevamientos de grietas que se realizan antes y después de las explosiones en la zona de la mina a cielo abierto. Cada tres meses, Lonmin organiza un foro sobre salud y medio ambiente, en el cual presenta los resultados del seguimiento ambiental y los debate junto con los miembros de la comunidad interesada y los grupos de la sociedad civil.

✓ Normas internacionales para la elaboración de informes acerca de la participación de los interesados

En los últimos años, las normas internacionales de elaboración de informes empresariales han comenzado a incluir disposiciones referidas a la información sobre las actividades de relación con los actores sociales y el desempeño correspondiente. En muchos casos, las empresas ya cumplen con estas normas o requieren sólo modificaciones mínimas en la forma en que miden el desempeño e informan al respecto. Otras deberán establecer nuevas políticas y procedimientos para entablar relaciones con los sectores interesados y presentar informes de su desempeño. Acatar las mencionadas normas puede beneficiar a las empresas ayudándolas a acceder a nuevos mercados (por ejemplo, al cumplir con los requisitos referidos a proveedores y contratistas internacionales), reunir las condiciones necesarias para integrar las listas de inversión socialmente responsable (SRI, por su sigla en inglés) y mejorar su posición respecto de sus competidores. En el Recuadro 9 se brinda información acerca de las principales normas internacionales.

RECUADRO 8: UTILIZAR PROGRAMAS INFORMÁTICOS PARA LLEVAR REGISTRO DE LAS CONSULTAS CON LOS ACTORES SOCIALES INTERESADOS Y LOS COMPROMISOS ASUMIDOS

Existen varios paquetes informáticos y servicios basados en la Internet útiles para llevar registro de las actividades de consulta con los actores sociales y de los compromisos asumidos con ellos en el ámbito de proyectos de gran envergadura. A continuación se brinda una selección aleatoria*.

- **Comm-Trac**[®]: programa de gestión de datos sobre salud y seguridad ambiental que ofrece un “asistente de cumplimiento”, que recuerda automáticamente a los gerentes que deben cumplir con los compromisos ambientales asumidos.
- **Credit 360**: sistema de gestión de datos basado en la Web que facilita la recopilación y agregación de datos a los fines de la elaboración de informes y la comunicación. www.credit360.com
- **Entropy System**[®]: programa basado en la Web sobre desempeño ambiental, social y económico que también facilita la relación con los actores sociales y brinda un marco para la gestión de riesgos en relación con los interesados.
- **REACT**: registro en línea de investigaciones, actividades de relación y consulta llevadas a cabo por autoridades locales en un distrito.
- **Smart Dialogue**[®]: permite coordinar gran número de personas consultadas, lleva un rastro de verificación y responde a los participantes y encargados de tomar decisiones.
- **3PTracking**[®]: registra y supervisa los compromisos financieros y en especie de los interesados que forman parte de proyectos de asociaciones intersectoriales con múltiples participantes.

* La IFC no ha verificado la eficacia de ninguno de estos productos o servicios.

RECUADRO 9: NORMAS INTERNACIONALES REFERIDAS A LOS INFORMES SOBRE LA RELACIÓN CON LOS ACTORES SOCIALES

AA1000 Norma sobre la relación con los actores sociales: manejada por AccountAbility, constituye un marco abierto para mejorar la calidad del diseño, la ejecución, la evaluación, la comunicación y los seguros relativos a la relación con los actores sociales, incluida la atención al cliente, la participación en temas específicos (por ejemplo, derechos humanos), la elaboración de informes y los seguros. www.accountability21.net

Índice Dow Jones de sostenibilidad: establece parámetros sobre gobierno de las empresas y relación con los actores sociales, tales como códigos de conducta empresarial y difusión pública de la información. www.sustainability-indexes.com

Serie de índices FTSE4Good: serie de índices de referencia y seguimiento para inversionistas socialmente responsables. Entre los criterios de inclusión para las empresas petroleras, mineras y de gas figuran el compromiso de cumplir las principales normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —o haber suscripto el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la SA8000 o las Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las Empresas Transnacionales—, el respeto a los pueblos indígenas, las consultas con interesados locales independientes, la integración de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos en la evaluación de riesgos y la difusión pública del desempeño en materia de derechos humanos.

http://www.ftse.com/Indices/FTSE4Good_Index_Series/index.jsp

Iniciativa mundial de presentación de informes (GRI, por su sigla en inglés): conjunto abarcador de indicadores sociales, económicos, ambientales y de gestión, entre los que se incluye un subconjunto sobre relaciones con los actores sociales.

www.globalreporting.org

Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las Empresas Transnacionales: pro

**RECUADRO 9: NORMAS INTERNACIONALES REFERIDAS A LOS
INFORMES SOBRE LA RELACIÓN CON LOS ACTORES SOCIALES**
(continuación)

mueven la consulta y la cooperación entre empleadores y empleados, la difusión de información sobre cuestiones significativas relacionadas con los empleados y otros actores sociales interesados, así como la comunicación y consulta oportuna y adecuada con las comunidades directamente afectadas por las políticas de la empresa en materia ambiental, de salud y de seguridad.

www.oecd.org

SA 1000: norma de certificación voluntaria a cargo de un tercero, elaborada por Social Accountability International (SAI), dirigida a las empresas que tienen interés en que se auditen y certifiquen las prácticas laborales de sus propias instalaciones y las de sus proveedores y contratistas. www.sa-intl.org

Pacto Mundial de las Naciones Unidas: compromete a las empresas signatarias a respaldar y respetar la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y cerciorarse de no actuar como cómplices en violaciones a los derechos humanos. www.unglobalcompact.org

**✓ Llegar a un público más amplio mediante
los informes sobre la sostenibilidad**

En general, los informes sobre la sostenibilidad se dirigen a un **público amplio, compuesto por varios interesados** y constituyen una parte integrante de las estrategias de comunicación y relación con los interesados que lleva adelante la empresa. No deben considerarse como sustitutos de los datos que se brindan a grupos interesados específicos acerca de algún proyecto en particular. Se trata más bien de un complemento de dichos datos o una alternativa a la información proporcionada directamente a los interesados sobre el resultado de consultas previas.

Idealmente, el informe sobre la sostenibilidad debería ser confiable, claro y brindar una visión equilibrada de las noticias buenas y no tan buenas. A medida que la práctica recomendada se inclina cada vez más a verificar la información y a asegurarse de que en los informes se abarquen los temas más importantes o “significativos” para los actores sociales, numerosas empresas han comenzado a contratar a terceros independientes para que verifiquen sus informes. El contenido, el alcance y la calidad de los informes sobre la sostenibilidad varían enormemente de una empresa a otra, pero en general se intenta lograr el equilibrio adecuado entre las siguientes consideraciones:

- **Significación:** deben centrarse detalladamente en los principales riesgos, actividades e impactos de la empresa en el ámbito económico, social y ambiental, y en el modo en que se los aborda, en lugar de informar de modo superficial acerca de numerosas actividades.
- **Respuesta a los actores sociales:** deben brindar información que responda a las expectativas e intereses reales de los interesados y no sólo lo que la empresa desearía que éstos supieran ni lo que la empresa “cree” que quieren saber.
- **Contexto:** deben proporcionar información contextualizada, de modo que pueda evaluarse adecuadamente su importancia. Por ejemplo, la creación de 50 nuevos puestos de trabajo puede ser muy significativa en una comunidad rural pequeña y pobre, pero menos importante en una zona urbana más amplia y económicamente desarrollada.
- **Exhaustividad:** deben abordar los temas con suficiente amplitud como para permitir a los actores sociales extraer sus propias conclusiones acerca del desempeño de la empresa.

✓ Beneficios de los informes sobre la sostenibilidad

Las empresas que elaboran informes acerca de la sostenibilidad citan una serie de beneficios que varían según el país y el sector, y entre los cuales figuran los siguientes:

- mayor confianza y apoyo de interesados clave (por ejemplo, clientes y comunidades locales);
- mejor posicionamiento de la marca y reputación (véase el ejemplo de Manila Water Company);

RELACIONES CON LA COMUNIDAD Y OTROS ACTORES SOCIALES: PRIMERA SECCIÓN

- mejores relaciones con gobiernos e inversionistas;
- impulso al estado de ánimo y la lealtad de los empleados (suele mencionarse al personal como uno de los principales destinatarios de los informes);
- mayor capacidad para recuperarse después de un golpe a la reputación;
- mayor atractivo para los inversionistas socialmente responsables;
- oportunidades para mejorar los sistemas y la eficiencia de la empresa;
- innovación de productos y servicios (como resultado de la mejor comprensión de las necesidades de los interesados);
- mayor capacidad de diferenciarse del resto del mercado.





MANILA WATER COMPANY: ELABORACIÓN DE INFORMES PARA LOS ACTORES SOCIALES

En 2004, la empresa **Manila Water Company**, de Filipinas, estableció el Grupo para el Desarrollo Sostenible, conformado por empleados de diversos niveles y sectores de la empresa, con el objetivo de diseñar la estrategia de desarrollo de la compañía. En esta estrategia se delinea el modo en que la empresa integra los temas relacionados con la sostenibilidad en sus operaciones y se incluyen indicadores de desempeño para centrar la atención en ciertas actividades y examinar los avances, así como objetivos y metas de mejora. La estrategia de desarrollo sostenible es un marco en evolución que continúa siendo la base y la guía de las operaciones de la empresa. Constituye el fundamento de su estrategia, sus operaciones, su relación con los interesados y sus informes externos.

En 2005, Manila Water dio pruebas de su compromiso con la transparencia cuando se convirtió en la primera empresa del país en publicar un informe anual sobre la sostenibilidad, basado en las directrices para la presentación de informes (*Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad*) elaboradas por la Iniciativa mundial de presentación de informes. En 2006 publicó un informe ulterior sobre la sostenibilidad, en el que se informaba acerca de los avances obtenidos durante 2005 y de sus planes futuros. Estos informes se apoyan en la evaluación sistemática de los impactos y beneficios en materia de sostenibilidad de cada aspecto de las operaciones de la empresa y en relación con su política, indicadores de desempeño, objetivos y metas.

Los informes sirven de base al continuo seguimiento del desempeño de la empresa y a los informes que se elaboran al respecto, y sustentan la estrategia de mejora. El informe anual sobre la sostenibilidad de Manila Water también se utiliza como punto de partida para las continuas consultas con los empleados, clientes, comunidades y otros actores sociales interesados. También llevó a Ayala Corporation, la empresa matriz, a exigir a todas sus subsidiarias que elaboraran sus propios informes sobre desarrollo sostenible para 2007, así como un informe único para todo el grupo. Además, la empresa suele ser invitada a compartir su experiencia en el mundo y brindar orientaciones a otras empresas de servicios de países en desarrollo.

RECUADRO 10: INDICADORES DE LA GRI

La Iniciativa mundial de presentación de informes (GRI, por su sigla en inglés) ofrece un conjunto estandarizado de indicadores con los cuales las empresas pueden medir su desempeño en lo que respecta a la sostenibilidad. Los indicadores abarcan los siguientes temas:

ECONOMÍA

- Desempeño económico
- Presencia en el mercado
- Impactos económicos indirectos

MEDIO AMBIENTE

- Materiales
- Energía
- Agua
- Diversidad biológica
- Emisiones, efluentes y desechos
- Productos y servicios
- Observancia
- Transporte

PRÁCTICAS LABORALES Y TRABAJO DECENTE

- Empleo
- Relaciones entre gerentes y trabajadores
- Salud y seguridad ocupacional
- Capacitación y educación
- Diversidad e igualdad de oportunidades

RECUADRO 10: INDICADORES DE LA GRI *(continuación)***DERECHOS HUMANOS**

- Inversión y prácticas relativas a adquisiciones
- No discriminación
- Libertad de asociación y negociación colectiva
- Abolición del trabajo infantil
- Prevención del trabajo forzado y obligatorio
- Prácticas relativas a reclamaciones y quejas
- Prácticas de seguridad
- Derechos de los pueblos indígenas

SOCIEDAD

- Comunidad
- Corrupción
- Política pública
- Conducta contraria a la libre competencia
- Observancia

RESPONSABILIDAD POR EL PRODUCTO

- Salud y seguridad del cliente
- Etiquetas de los productos y servicios
- Comunicaciones publicitarias
- Privacidad del cliente
- Observancia

También se ofrecen otros indicadores para los siguientes sectores industriales: servicios financieros, logística y transporte, minería y metales, organismos públicos, operadores turísticos, telecomunicaciones e industria automotriz.

RECUADRO 10: INDICADORES DE LA GRI *(continuación)*

Los requisitos de la GRI para la elaboración de informes referidos específicamente al desempeño de las empresas en su relación con los actores sociales son los siguientes*:

- 3.9 Base para la identificación y selección de actores sociales.
- 3.10 Enfoques adoptados para la elaboración de informes sobre consultas con los interesados en lo que respecta a la frecuencia de las consultas por tipo y por grupo de interesados.
- 3.11 Tipo de información generada mediante las consultas a los grupos de interesados.
- 3.12 Uso de la información surgida de las relaciones con los actores sociales.

** La numeración de los indicadores de la GRI ayuda a los analistas financieros a encontrar más rápidamente la información que buscan y facilita la comparación de informes de empresas distintas.*

Fuente: Iniciativa mundial de presentación de informes. Para más información, visite www.global-reporting.org.

Funciones de gestión

Contenido

- 100 Coordinar actividades y asignar la responsabilidad general
- 101 Contratar, capacitar y ubicar al personal adecuado
- 102 Crear líneas claras de rendición de cuentas entre el nexa con la comunidad y los niveles superiores de la gerencia
- 103 Comunicar la estrategia dentro de la empresa
- 103 Crear y mantener una base de datos de actores sociales
- 104 Elaborar y mantener un registro de compromisos
- 106 Conservar el control de la participación de “terceros”
- 107 Gestionar los riesgos relacionados con los contratistas
- 107 Detectar los cambios cualitativos en las relaciones con los actores sociales



Las relaciones con los actores sociales deben gestionarse como cualquier otra función de la empresa.



© M. Guawan

Funciones de gestión

La práctica recomendada apunta cada vez más a incorporar las actividades de relación con los actores sociales en el sistema de gestión ambiental y social de la empresa. En la práctica, esto significa gestionarlas de manera sistemática, integrándolas con las actividades propias de la empresa. Para lograrlo, los gerentes deberán identificar los momentos cruciales del ciclo del proyecto en los que se necesitará la participación de los interesados y determinar quién llevará a cabo esas acciones y cómo pueden integrarse con las funciones empresariales básicas. Esto implica tratar de dilucidar el mejor modo de llevar adelante e integrar numerosos aspectos diversos ya analizados en los capítulos precedentes, tales como:

- análisis continuo de los actores sociales y evaluación de sus inquietudes desde la **perspectiva del “riesgo”**;
- contratación y capacitación de **funcionarios que actúen como nexo con la comunidad**;
- procesos de consulta diseñados para cumplir con las políticas de la propia empresa o con los **requisitos de organismos crediticios o reguladores**;
- **opiniones y sugerencias** recibidas de los actores sociales acerca del diseño del proyecto y medidas de mitigación propuestas;
- **mecanismos de reclamación** que recojan las inquietudes de los interesados y las respondan;
- participación de interesados locales en el **seguimiento de los proyectos**;
- **elaboración de informes** para los interesados.

(En la segunda sección de este manual se especifican algunas de las tareas de gestión necesarias para cada fase del ciclo del proyecto).

Un elemento de gran importancia es que las relaciones con los actores sociales deben gestionarse como cualquier otra función de la empresa: con **metas y objetivos claramente definidos, personal profesional dedicado a la tarea, presupuesto y cronogramas establecidos y responsabilidad y supervisión a cargo de gerentes de alto rango**. A continuación se ofrecen algunos de los principios determinados por las prácticas recomendadas para la gestión del proceso de relación con los interesados.

Es importante la coherencia de la información transmitida a los interesados por distintos equipos o unidades dentro de la empresa.

✓ Coordinar actividades y asignar la responsabilidad general

A lo largo del ciclo del proyecto, es probable que las comunidades afectadas y otros actores sociales interactúen con diversos repre-

□ □ □ **A la hora de contratar el personal que actuará como nexo con la comunidad, se debe tener en cuenta a las personas que podrán desarrollar y mantener buenas relaciones de trabajo con las comunidades locales.**

sentantes de la empresa a cargo de la operación. Es esencial que estas diversas formas de relación estén coordinadas. Es importante **la coherencia de la información** transmitida a los interesados por distintos equipos o unidades dentro de la empresa. También lo es llevar el registro de las actividades realizadas a fin de reducir la ineficiencia, la confusión y los mensajes o compromisos contradictorios. Por lo general, la mejor forma de lograrlo es confiando a un gerente de alto rango la responsabilidad general de entablar relaciones con los interesados. Esta **supervisión de alto nivel** no sólo ayuda a resaltar la importancia de la función, sino que resulta necesaria para llevar la estrategia a la práctica con eficacia y coordinar las diversas actividades involucradas en toda la empresa.

✓ **Contratar, capacitar y ubicar al personal adecuado**

El análisis inicial de los actores sociales permitirá a la empresa formarse una idea acerca de con cuáles grupos será necesario entablar un diálogo en las distintas fases del ciclo del proyecto. Establecer relaciones con distintos grupos de interesados exige distintas habilidades y consideraciones en lo que respecta al personal. Por ejemplo, para relacionarse con las comunidades locales podría ser necesario contar con uno o más funcionarios ubicados en la propia comunidad que actúen como nexo con ella, mientras que para establecer diálogo con funcionarios gubernamentales o con organizaciones locales, nacionales o internacionales, probablemente hará falta un conjunto diferente de habilidades y la participación más directa de los gerentes de alto rango. Para los proyectos en los cuales es probable que el proceso de interacción con los actores sociales resulte complejo o delicado, se debe considerar la posibilidad de incluir asesores en materia social u otros expertos

que ayuden a diseñar y facilitar el proceso y aporten metodologías de participación y otras técnicas especializadas.

A la hora de contratar al personal que actuará como nexo con la comunidad, se debe tener en cuenta a las personas que podrán desarrollar y mantener buenas relaciones de trabajo con las comunidades locales. Dado que su trabajo implicará escuchar y responder las inquietudes y sugerencias de la población local, será necesario hallar personas que exhiban las siguientes características:

- habilidad para comunicarse y relacionarse con la gente,
- buen nivel de comprensión del lenguaje local y de la dinámica cultural y comunitaria,
- receptividad y respeto por la opinión de los demás,
- enfoque orientado a las soluciones,
- alto grado de integridad y fiabilidad,
- compromiso genuino con el puesto y sus objetivos.

✓ Crear líneas claras de rendición de cuentas entre el nexo con la comunidad y los niveles superiores de la gerencia

Para desempeñarse con eficacia, los funcionarios que actúen como nexo con la comunidad deben estar facultados para negociar en nombre de la empresa. Esto requiere contar con una estructura de subordinación bien definida y determinar claramente qué decisiones pueden tomar en forma unilateral y cuáles deben remitir a niveles más altos dentro de la empresa. Las vías directas de subordinación también permiten a los gerentes de alto rango controlar

Cuanto mayor es la probabilidad de que las inquietudes de los interesados locales representen un riesgo para el proyecto o afecten la reputación de la empresa, mayor importancia reviste el hecho de que los nexos con la comunidad tengan un canal directo para acceder a los niveles superiores de la gerencia.

los riesgos con más eficacia puesto que reciben la información desde el terreno en forma oportuna. Cuanto mayor es la probabilidad de que las inquietudes de los interesados locales representen un riesgo para el proyecto o afecten la reputación de la empresa, mayor importancia reviste el hecho de que los nexos con la comunidad tengan un canal directo para acceder a los niveles superiores de la gerencia.

✓ Comunicar la estrategia dentro de la empresa

Si se han de integrar verdaderamente las relaciones con los actores sociales en las operaciones habituales de la empresa, es necesario que todo el personal “incorpore” el concepto. Todas las unidades de negocios deben conocer la estrategia y comprender por qué la empresa destina tiempo y recursos a esta tarea. Es muy frecuente que los programas de relaciones con los interesados estén circunscritos a ciertos sectores dentro de la empresa y se los considere un “concepto secundario” que concierne sólo a los pocos miembros del personal encargados del diálogo con la comunidad. Evitar este panorama implica tomarse el tiempo necesario para transmitir el mensaje dentro de la empresa. Al dejar en claro cuáles son los vínculos entre las relaciones con los actores sociales y el desempeño ambiental y social (así como su capacidad de influir sobre la reputación y los resultados del proyecto), se puede generar conciencia acerca de que las **relaciones con los actores sociales son una responsabilidad colectiva** y brindar al personal de toda la empresa incentivos para que actúe como “embajador” y ayude a cultivar y mantener buenas relaciones de trabajo con los interesados externos.

✓ Crear y mantener una base de datos de actores sociales

Una base de datos sobre las relaciones con los actores sociales que se actualice con regularidad puede ser una herramienta de gestión útil. Idealmente, debería contener información detallada sobre los diversos grupos de interesados (sus representantes, intereses e inquietudes), sobre las consultas realizadas (donde se consigne el lugar, los temas discutidos y los resultados), sobre los compromisos asumidos por la empresa que lleva adelante el proyecto, tanto pendientes como ya concretados, así como un registro de las que-

SASOL, MOZAMBIQUE: CREAR UNA BASE DE DATOS DE ACTORES SOCIALES PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Cuando obtuvo los derechos de exploración de hidrocarburos en alta mar en **Mozambique**, la empresa **Sasol** elaboró una lista preliminar de actores sociales y la discutió con organismos gubernamentales clave. Sobre la base de los comentarios recibidos, se elaboró una lista más amplia de actores sociales, con los que la empresa se puso en contacto. Esto se transformó en un proceso repetido con el que se sumaron contactos adicionales, ya sea por indicación de los interesados ya incluidos o porque se incorporaban al proceso en respuesta a los avisos en los medios de comunicación o a las reuniones públicas. La lista ampliada se convirtió en una base de datos que contenía nombres, afiliaciones, números de contacto y direcciones de correo electrónico (en los casos que fuera aplicable). Esta base de datos de los interesados resultó una herramienta muy útil para la empresa, que la utilizó durante todo el proceso de relación con los interesados para garantizar la comunicación continua con ellos y con todas las partes afectadas.

jas específicas presentadas y de su resolución. Es importante mantener la base de datos a **los fines de la continuidad**, en particular durante las transiciones entre fases del proyecto en las que los cambios de personal son frecuentes. También puede resultar útil para elaborar **informes** o cuando la empresa necesite demostrar que sus procesos de consulta se realizaron debidamente.

✓ **Elaborar y mantener un registro de compromisos**

A fin de generar confianza y establecer buenas relaciones de trabajo con los interesados, es esencial poner en práctica lo que se promete. Para concretar oportunamente lo que se ha prometido, hace falta llevar un registro de los diversos compromisos asumidos ante los grupos de interesados (comunidades afectadas, gobiernos locales, entidades de financiamiento, ONG y otras organizaciones) a lo largo del ciclo del proyecto. Por lo general, la cantidad de compromisos enunciados ante los actores sociales es mayor en las

OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN: REGISTRAR LOS COMPROMISOS ASUMIDOS DURANTE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

Para el proyecto del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, los documentos relativos a la evaluación del impacto ambiental y social contenían cientos de medidas de gestión y mitigación que la empresa se había comprometido a llevar a cabo. Dado que estos compromisos estaban dispersos en varios documentos, en un principio la empresa tuvo dificultad para organizarlos y traducirlos en acciones, de modo que se pudiera desarrollar el programa de gestión ambiental y social para el proyecto. Para solucionar este problema, se confeccionó una lista amplia de todos los compromisos y se la consignó en el “registro de compromisos”. Allí se explicitó con claridad cada compromiso, su origen y en qué fase del programa de gestión se lo cumpliría.

Una vez elaborado, el registro de compromisos resultó ser una herramienta muy valiosa para configurar el sistema de gestión social y ambiental. Sirvió de nexo entre la documentación relativa a la evaluación del impacto ambiental y social y el sistema de gestión. Además, brindó el mecanismo mediante el cual los compromisos podían llevarse a la práctica sobre el terreno. Sin embargo, extraer los compromisos referidos al proyecto BTC y plasmarlos en un registro luego de que se hubieran realizado implicó un largo proceso. También se constató que, una vez extraídos de la documentación, los compromisos a menudo eran vagos, no siempre se establecía con claridad quién sería responsable por su puesta en práctica y abundaban los casos de duplicación de compromisos.

Este proyecto dejó como enseñanza que se debe usar un lenguaje claro y conciso a la hora de asumir compromisos y que es recomendable llevar un registro de los compromisos como parte de la documentación total relativa a la evaluación del impacto ambiental y social. Idealmente, estos registros podrían organizarse luego en una estructura que guardara relación con las fases del proyecto (por ejemplo, construcción u operaciones) y clasificarse por temas (por ejemplo, manejo de desechos) para brindar mayor claridad tanto a la empresa como al contratista acerca de las responsabilidades que les caben respecto de su puesta en práctica.

fases iniciales del proyecto —durante la determinación del alcance y la evaluación ambiental y social— y se relacionan con las quejas y el seguimiento de los impactos durante la construcción. Llevar un “registro de compromisos” se considera ahora una práctica de gestión recomendada para consignar y hacer el seguimiento de los numerosos compromisos ambientales y sociales que la empresa asumió durante el proceso de consulta y que se encuentran incluidos en los diversos documentos sobre la evaluación ambiental y social y en los planes de acción. El registro debería contener un cronograma de las actividades previstas y —lo que constituye un elemento importante— en él deberían asignarse las responsabilidades a las personas o unidades de negocios adecuadas o a los terceros que se encargarán de la ejecución (en algunos casos puede tratarse de un contratista, una ONG o un organismo de gobierno local).

Una parte de la gestión de las relaciones con los actores sociales consiste en estar al tanto de quién habla en nombre del proyecto y qué dicen los terceros.

✓ Conservar el control de la participación de “terceros”

Una parte de la gestión de las relaciones con los actores sociales consiste en estar al tanto de **quién habla en nombre del proyecto** y qué dicen los terceros. Es posible que los especialistas y consultores externos, al igual que los funcionarios de entes normativos gubernamentales, las ONG y los contratistas que trabajan con la empresa a cargo del proyecto, deban interactuar con los actores sociales. En ocasiones, esta participación de terceros implica riesgos que deben ser gestionados activamente. Entre dichos riesgos se encuentra la difusión de información acerca del proyecto que no se compadece con la que dio a conocer la empresa, consultas que no son culturalmente apropiadas o que excluyen a determinados grupos, generación de falsas expectativas acerca de los beneficios

del proyecto (por ejemplo, en relación con el monto de las indemnizaciones y las oportunidades de empleo), compromisos asumidos en nombre de la empresa sin su consentimiento y puesta en práctica de medidas de mitigación de impactos o de proyectos de desarrollo comunitario que no resultan satisfactorios para sus supuestos beneficiarios.

Un modo de reducir los riesgos mencionados consiste en que **durante los momentos de esa interacción estén presentes miembros del personal a cargo del proyecto**, al menos en las etapas iniciales, y de ahí en más en forma periódica. Cuando sea posible, puede resultar útil redactar términos de referencia o convenios contractuales escritos para determinar con claridad las funciones de los terceros desde un comienzo, mientras que el seguimiento periódico realizado por personal a cargo del proyecto una vez iniciadas las actividades es un medio valioso de **supervisión y aseguramiento de la calidad**.

✓ **Gestionar los riesgos relacionados con los contratistas**

Quizá en mayor medida que otros terceros involucrados, los contratistas pueden afectar directamente las relaciones con los interesados a través de su conducta y su interacción diaria con la población local. Es posible que durante la etapa de la construcción, los contratistas y sus subcontratistas tengan un contacto más frecuente con los interesados locales que el propio personal a cargo del proyecto, y **las comunidades afectadas suelen no hacer distinciones entre los contratistas y la empresa**: ambos son vistos como parte del "proyecto". Por lo tanto, las acciones de los contratistas pueden representar un riesgo para las empresas y debe ser abordado desde el inicio. Esto implica elegir contratistas que tengan la capacidad para tratar de forma eficaz con los interesados y explicitar estos requisitos en su contrato. Entre las exigencias contractuales se podría incluir que cuenten con su propio mecanismo de gestión de reclamaciones y su propio encargado de relaciones con la comunidad y que capaciten a su personal y a sus subcontratistas acerca del modo de interactuar con la población local. Se debe destinar personal de la empresa para que supervise las acciones del contratista sobre el terreno y ayude a resolver las quejas de los interesados referidas a los contratistas.

✓ Detectar los cambios cualitativos en las relaciones con los actores sociales

Dado que la índole de las relaciones puede variar con el tiempo y que la frecuencia o la intensidad de la interacción cambia durante las distintas fases de un proyecto, puede resultar útil “tomar periódicamente la temperatura” de los principales grupos de interesados y su nivel de satisfacción con el proyecto en general y con las relaciones con la empresa en particular. Como herramienta para gestionar el proceso de relación con los interesados, algunas empresas encargan **encuestas de “percepción”** anuales o semestrales realizadas por organizaciones independientes, que contienen siempre el mismo conjunto de preguntas para lograr continuidad en el tiempo. Al determinar las modificaciones en los niveles de satisfacción e identificar sus causas subyacentes, la información que brinda la encuesta permite a los empleados y gerentes ajustar el proceso o tomar las medidas necesarias para que las comunicaciones y las relaciones vuelvan a ser satisfactorias.

COSAN SAIC: ESTABLECER UN PLAN DE CONSULTA CON LA COMUNIDAD COMO PARTE DE UN SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL

Cosan SAIC, el principal productor de etanol combustible y azúcar de Brasil, emprendió una ampliación de sus instalaciones que involucra diversas cuestiones ambientales, como la gestión de aguas de desecho, el consumo de energía y los desechos de la producción. En la región en la que la empresa trabaja rigen normas ambientales más estrictas que en otras partes del país. Además de brindarle financiamiento, la IFC asesoró a Cosan SAIC en la creación de su primer sistema integrado de gestión social y ambiental. Asimismo, los directivos de la empresa también se comprometieron a integrar la consulta con la comunidad en sus sistemas de gestión y asignaron personal de tiempo completo para su implementación. Dado que la empresa recibe un préstamo institucional, su compromiso de elaborar y poner en práctica planes de consulta con la comunidad como parte de sus sistemas de gestión ambiental y social se aplicará a todas las instalaciones que Cosan SAIC construya desde cero en el futuro.

LONMIN, SUDÁFRICA: MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES

Lonmin, una empresa de gran envergadura dedicada a la extracción de platino con sede en Sudáfrica, ha tenido históricamente malas relaciones con los principales actores sociales de sus proyectos. No obstante, desde 2004, la empresa ha tomado medidas concretas para tratar de modificar esas relaciones y mejorar la gestión de las cuestiones relacionadas con los interesados. Los principales elementos de la estrategia de Lonmin son:

- contratar a una consultora internacional con experiencia para facilitar la creación y el funcionamiento de un Foro de participación de los interesados;
- fortalecer la capacidad del personal de Lonmin y de los miembros de la comunidad en la medida necesaria para que puedan participar en el mencionado foro;
- encargar la realización de encuestas anuales e independientes de "percepción de la comunidad" para medir el grado de satisfacción con las actividades de Lonmin entre los subgrupos de interesados;
- dar a conocer y difundir públicamente los resultados de estas encuestas;
- publicar un periódico mensual que hace hincapié en los avances y resultados tangibles que surgen del proceso de relación con los interesados.

Hasta la fecha, estas medidas han generado mejoras significativas en el respaldo comunitario a las actividades de Lonmin. Además, la empresa ha realizado un esfuerzo concertado por mejorar la capacidad interna de relacionarse con los grupos de interesados clave, definir más claramente estas interacciones y establecer su eje a fin de garantizar la comunicación coherente. Esto ha implicado nombrar otro gerente de relaciones, determinar con claridad las vías de comunicación tanto internas como externas e identificar a los gerentes de la empresa responsables de gestionar las actividades de relación con la comunidad.

SEGUNDA SECCIÓN:

INTEGRAR LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES EN EL CICLO DEL PROYECTO

En esta sección se analizan las prácticas y enfoques específicos que resultarán de mayor utilidad a la hora de poner en práctica un proceso exitoso de relación con los actores sociales en cada etapa del ciclo del proyecto, a saber:

- Idea del proyecto
- Estudios de factibilidad y planificación del proyecto
- Construcción
- Operaciones
- Reducción, desmantelamiento y cesión



© Personal del Banco Mundial

Idea del proyecto

PRÁCTICAS RECOMENDADAS

- Remitirse a información y consultas con los actores sociales realizadas en el pasado.
- Dar a conocer información y consultar en forma selectiva en las etapas iniciales.
- Difundir información sobre alternativas y opciones de ubicación o diseño.
- Cuando sea posible, entablar diálogo con el gobierno durante la planificación estratégica.
- Analizar la eficacia de los procedimientos de reclamación existentes.
- Examinar los posibles requisitos legales, regulatorios y de los organismos de financiamiento respecto de las relaciones con los actores sociales.
- Cerciorarse de que todos los análisis de riesgo del proyecto incluyan las cuestiones relativas a los interesados.
- En el caso de proyectos complejos, estudiar la posibilidad de crear un foro de planificación para los interesados.



Las relaciones con los actores sociales en **la etapa inicial de elaboración de la idea del proyecto** tienen como objetivo evaluar el posible apoyo o la oposición que generarían en la población local las diferentes opciones y alternativas e identificar las principales cuestiones e inquietudes que podrían afectar la viabilidad del proyecto. Estas inquietudes (y oportunidades) deberían tenerse en cuenta durante el proceso de toma de decisiones.

En esta etapa inicial, es fundamental entablar con los potenciales interesados una relación que proteja los intereses de una empresa competitiva y que a la vez contribuya a detectar los riesgos y brinde información para las decisiones estratégicas. En consecuencia, las consultas con los actores sociales durante la etapa de elaboración de la idea del proyecto

deberían ser **sumamente selectivas y específicas**. En los proyectos de gran envergadura y en aquéllos que pueden resultar controvertidos para determinados interesados influyentes, las elecciones estratégicas adoptadas en las primeras etapas de desarrollo del proyecto pueden tener consecuencias de gran alcance para las futuras relaciones con los actores sociales. Entablar el diálogo desde el primer momento con grupos de interesados en relación con estas alternativas y decisiones estratégicas puede contribuir a evitar la oposición al proyecto y otros riesgos perjudiciales para la reputación de la empresa, así como el costoso rediseño del proyecto y el pago de indemnizaciones. También puede aumentar la posibilidad de que los participantes locales se pongan del lado de la empresa por considerar atractiva la propuesta del proyecto. Además, la interacción temprana puede generar valiosas oportunidades de hacer converger las demandas de empleo, capacitación, infraestructura y servicios del proyecto con los planes y prioridades conexos de los organismos gubernamentales y las comunidades locales.

Desde luego, **entablar relaciones en una etapa tan temprana entraña riesgos**. En primer lugar, la realidad es que el espectro de opciones verdaderamente estratégicas suele no ser demasiado amplio. Si bien posiblemente se pueda difundir información, quizá el margen para la realización de consultas sea limitado. Por ejemplo, el emplazamiento del proyecto puede estar determinado por la ubicación de los recursos naturales o la importancia del acceso a vías de transporte o mercados. La elección respecto de las tecnologías de producción también puede verse limitada a las ya probadas y eficaces en función de los costos. En segundo lugar, en los casos en que se da la oportunidad de incluir a los actores sociales interesados en la definición de la idea del proyecto, se debe tener presente que el mero hecho de entablar relaciones con los interesados cuando aún la inversión es incierta puede por sí solo generar consecuencias indeseadas.

No obstante, la interacción con ciertos actores sociales interesados en el proyecto es inherente al proceso mismo de recopilar la información necesaria para elaborar la idea del proyecto, por ejemplo, el diálogo con los entes reguladores estatales, la realización de estudios de mercado, la exploración del terreno, los ejercicios de determinación del alcance o los estudios geológicos. Dado que, durante esta etapa, los recursos humanos y financieros suelen ser limitados y la contratación de especialistas por períodos breves es una práctica común, se debe obrar con cautela durante estos diálogos e interacciones a fin de controlar las expectativas y garantizar que el primer contacto de los interesados con el proyecto propuesto sea positivo.

Las elecciones estratégicas adoptadas en las primeras etapas de desarrollo del proyecto pueden tener consecuencias de gran alcance para las futuras relaciones con los actores sociales.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
Remitirse a información y consultas con los actores sociales realizadas en el pasado.	Si el proyecto es una ampliación de una operación o una inversión anteriores , posiblemente se pueda obtener información previa de las siguientes fuentes: bases de datos ya existentes sobre los actores sociales; registros de reclamaciones y consultas; estudios de evaluación del impacto ambiental y social y procesos de consulta referidos a una fase anterior del proyecto; informes anuales de seguimiento ambiental, y planes de inversión en la comunidad elaborados por la empresa, el gobierno local u otras compañías para la misma localidad. Para los proyectos nuevos , es posible que las autoridades normativas u otros organismos públicos o entidades internacionales dedicadas al desarrollo hayan publicado informes y planes en los que se identifiquen a las partes involucradas en el proyecto y sus intereses. Si el proyecto estará ubicado en un parque industrial , será recomendable investigar si para crear el parque se realizaron estudios de impacto ambiental o si se consultó a los interesados.
Dar a conocer información y consultar en forma selectiva en las etapas iniciales.	Cuando existen distintas opciones y alternativas estratégicas, tal vez no siempre sea posible o prudente difundir públicamente toda la información, puesto que puede provocar consecuencias indeseadas, como expectativas exageradas, temores o conductas especulativas, y generar riesgos empresariales en relación con los competidores. Al mismo tiempo, la consulta en las etapas iniciales puede ayudar a detectar las cuestiones cruciales, recabar información para decidir acerca del diseño y brindar oportunidades para forjar relaciones desde el comienzo. Es necesario estudiar cuidadosamente qué grupos de interesados y representantes se deben consultar acerca de información potencialmente delicada relativa a la idea del proyecto y las diversas alternativas.
Difundir información sobre alternativas y opciones de ubicación o diseño.	La información elaborada para la consulta selectiva con los interesados debe explicar las distintas opciones de diseño (incluida la hipótesis de que el proyecto no se realice) y cómo afectará cada una de ellas a los distintos grupos de interesados. En el caso específico de proyectos controvertidos o delicados, es importante mostrar al público y a los interesados que se están estudiando y considerando distintos emplazamientos, rutas, enfoques y alternativas con el fin de responder a las cuestiones que se plantearon. En algunos casos, quizá sea posible consultar a los interesados acerca de la elección del emplazamiento o de las opciones de diseño e incluso hacerlos participar directamente en el proceso de selección.
Cuando sea posible, entablar diálogo con el gobierno durante la planificación estratégica.	En muchos casos, las decisiones estratégicas relativas a la ubicación, capacidad u otras alternativas clave del proyecto ya fueron determinadas por las entidades estatales de planificación estratégica antes de que el sector privado iniciara su participación. Dichos procesos de planificación gubernamental pueden implicar diversos niveles de interacción con los grupos interesados. En consecuencia, el diálogo con los organismos oficiales encargados de estos procesos de relación de alto nivel con los actores sociales puede representar una oportunidad para que la empresa influya en las decisiones y en la calidad de las consultas públicas organizadas por el gobierno, lo que puede más tarde repercutir sobre la interacción de la propia empresa con los interesados.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Analizar la eficacia de los procedimientos de reclamación existentes.</p>	<p>Si el proyecto es una ampliación de una operación o inversión anteriores, se debe analizar si los procedimientos de reclamación existentes serán adecuados para la nueva fase del proyecto.</p>
<p>Examinar los posibles requisitos legales, regulatorios y de los organismos de financiamiento respecto de las relaciones con los actores sociales.</p>	<p>Es importante comparar las políticas formales o informales de la empresa respecto de las consultas, la transparencia y la difusión de información con los requisitos exigidos por entidades reguladoras y crediticias, a fin de cerciorarse de que la estrategia de la empresa para la relación con los interesados cumplirá con todas las obligaciones requeridas.</p>
<p>Cerciorarse de que todos los análisis de riesgo del proyecto incluyan las cuestiones relativas a los interesados.</p>	<p>Además de evaluar los riesgos tradicionales (comerciales, financieros, técnicos y referidos a la reputación), los análisis de riesgo elaborados durante la etapa del diseño deben reflejar y medir los posibles riesgos ambientales, políticos y sociales que podrían generar las partes afectadas por el proyecto.</p>
<p>En el caso de proyectos complejos, estudiar la posibilidad de crear un foro de planificación para los interesados.</p>	<p>Si el proyecto o inversión en cuestión tendrá un impacto significativo en la región y sus habitantes, se debe considerar la posibilidad de convocar un foro de representantes locales y regionales (por ejemplo, autoridades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, dirigentes comunitarios, expertos técnicos), que se reuniría regularmente para evaluar las distintas opciones de diseño del proyecto. La envergadura y la composición del "foro de interesados" pueden adecuarse a la magnitud e índole del proyecto. Los participantes deberían ser elegidos conjuntamente con los interesados y deberían ser creíbles, representativos y tener vías de comunicación eficaces con sus representados. Constituye una práctica recomendada incluir a los participantes en la determinación consensuada de los objetivos y modos de funcionamiento del foro.</p>

EXPLORACIÓN MINERA EN PERÚ: DIFICULTADES Y BENEFICIOS DE CONSULTAR A LAS COMUNIDADES EN LAS ETAPAS INICIALES

Para su proyecto de exploración minera en el sur del Perú, la empresa inició las consultas con la comunidad en las primeras etapas de la fase de exploración por diversas razones. Se consideraba que la interacción temprana ayudaría a la empresa a afrontar los riesgos relacionados con las susceptibilidades políticas respecto de la actividad minera en la zona, especialmente en el contexto de los fuertes movimientos de la sociedad civil en el Perú. Además, en las zonas donde las comunidades locales poseen los derechos sobre la tierra, la legislación peruana exige a las empresas obtener el consentimiento de la comunidad local antes de otorgar una concesión de exploración.

Entre los desafíos particulares que se presentaron durante la fase de exploración se contaron los siguientes: explicar a las comunidades la índole de la exploración, informarlas acerca de las diferencias entre la exploración y la actividad minera en sí, e intentar controlar las expectativas en vista de la incertidumbre respecto de los resultados. La empresa identificó a los representantes de los grupos de interesados clave, les explicó los detalles de las actividades exploratorias propuestas y les confió la tarea de transmitir esa información a las comunidades locales en reuniones públicas. Como consecuencia del proceso de consulta, la empresa logró obtener la licencia de exploración con el consentimiento de las comunidades locales.

Una de las enseñanzas que surgieron de este proceso fue que, aun cuando los impactos sociales y ambientales de la etapa de exploración no eran significativos, el valor real de entablar el diálogo con las comunidades locales en las primeras etapas del proyecto residía en la relación que se forjó, puesto que el apoyo de la comunidad era y seguirá siendo crucial para la capacidad de la empresa de operar en la zona.

LAFARGE CEMENT: PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS EN LA ELECCIÓN DEL EMPLAZAMIENTO

La noticia de que se abrirá una cantera cerca de una comunidad casi nunca es bien recibida. Si bien Lafarge intenta reducir los impactos sobre el medio ambiente y mostrar los beneficios que aporta a la economía local, a menudo el público considera que el proyecto es sinónimo de ruido, vibraciones y alteración del paisaje. En Marruecos, la planta de cemento de Tetuán, originalmente construida en el límite de la ciudad, terminó ubicada en el centro a causa de la expansión urbana. La planta también comenzaba a mostrar signos de obsolescencia. *Lafarge decidió construir una nueva planta e invitó a la población local a pensar cuál debería ser su ubicación.* Se organizaron visitas a los lugares cercanos para que los residentes pudieran evaluar el nivel de incomodidad. Esto resultó ser un modo adecuado de evitar el síndrome NIMBY (del inglés *not in my back yard*: "sí, pero en mi jardín, no"). Al cabo de varias rondas de debates, la planta se mudó a varios kilómetros de su emplazamiento original. En la actualidad, las nuevas instalaciones gozan de aceptación general.

Fuente: www.lafarge.com.

RELACIONES SELECTIVAS EN LAS DIVERSAS ETAPAS DE LA FASE DE EXPLORACIÓN

Durante las primeras etapas de la exploración, una **empresa minera** que operaba en una zona remota de **África** adoptó diversas estrategias para relacionarse con las comunidades locales durante las distintas fases del proceso de exploración:

- Durante la *fase de exploración aérea*, la empresa conversó con los dirigentes comunitarios y distribuyó folletos con la fotografía del avión que volaría a baja altura, de modo que la gente estuviera al tanto de antemano y no se generara inquietud entre los pobladores locales que no estaban habituados a ver aviones.
- Antes de la *fase de exploración sobre el terreno*, la empresa realizó una evaluación del impacto ambiental para esta fase y mantuvo reuniones con las autoridades gubernamentales, las comunidades locales y otros interesados a fin de determinar cuáles serían los planes de mitigación adecuados.
- Durante las *perforaciones de prueba*, la compañía adoptó una actitud proactiva y explicó a las comunidades cercanas que se trataba de pruebas exploratorias, puesto que la apariencia de los equipos de perforación puede confundirse fácilmente con la de los aparatos de explotación activa. Esta medida ayudó a evitar la difusión de información falsa o prematura y controlar las expectativas acerca de la apertura de la mina, que, de otro modo, podrían generar tensiones innecesarias, expectativas exageradas o conductas especulativas en la zona.



© C. Warren

Estudios de factibilidad y planificación del proyecto

PRÁCTICAS RECOMENDADAS

- Identificar en forma sistemática a las partes involucradas en los proyectos y sus intereses.
- Examinar los requisitos normativos y financieros para la participación de los interesados en los proyectos.
- Incluir a los interesados en la fase de determinación del alcance de la evaluación del impacto ambiental y social.
- Recoger las opiniones de los interesados acerca del modo en que desean que se los consulte.
- Elaborar un plan de interacción con los actores sociales que guarde proporción con los impactos del proyecto.
- Brindar información sobre los impactos ambientales y sociales antes de realizar las consultas.
- Hacer uso de las prácticas recomendadas a la hora de cumplir o exceder los requisitos que establece la evaluación del impacto ambiental y social en relación con las consultas.
- Utilizar las consultas para mejorar las medidas de mitigación y acordar las indemnizaciones y beneficios.
- Involucrarse en las consultas impulsadas por el gobierno.
- Determinar el nivel de apoyo del que goza el proyecto entre los actores sociales.
- Cerciorarse de que las asociaciones que se formen antes de tomar la decisión de invertir sean de corto plazo.
- Facilitar el acceso al personal que actúa como nexo con la comunidad.
- Modificar el proceso de consulta previa si amenaza convertirse en fuente de reclamaciones.
- Informar con regularidad a los interesados acerca de las modificaciones en el diseño del proyecto.
- Documentar el proceso y los resultados de las consultas.
- Acompañar a los consultores encargados de la evaluación del impacto ambiental y social e involucrarse en el proceso.
- Integrar la información acerca de los interesados en todas las funciones de planificación del proyecto.



Es probable que el período de mayor participación planificada de los interesados sea el que corresponde a los estudios de factibilidad del proyecto y a la evaluación del impacto ambiental y social, los cuales ayudarán a decidir si el nuevo proyecto o la ampliación **se llevarán a cabo o no**. En esta etapa, pueden realizarse estudios para determinar la factibilidad técnica y financiera del proyecto y los riesgos comerciales que debe afrontar, y elaborar diseños operativos o de ingeniería en una etapa temprana. En la fase de los estudios de factibilidad, la mayor parte de la información acerca de las aspiraciones e inquietudes de los interesados probablemente provenga de las **consultas específicas**, relacionadas en forma directa con los estudios de evaluación del impacto ambiental y social.

Los elementos fundamentales de las relaciones con los actores sociales durante la determinación de factibilidad del proyecto son:

- Planificar por anticipado la interacción con los interesados del mismo modo en que se planificaría cualquier otra actividad compleja, con un cronograma y con el personal idóneo necesario.
- Centrar los esfuerzos principales en los grupos más afectados por el proyecto, ya sea por su proximidad o su vulnerabilidad al cambio.
- Mostrar que las opiniones y las ideas de la gente se toman en cuenta seriamente, ya sea eliminando del diseño los riesgos detectados, incluyendo beneficios económicos o sociales adicionales para la población local o incorporando la opinión de los interesados en las pruebas de factibilidad de los diversos diseños y opciones de gestión de riesgo.

Para los proyectos de gran escala y para aquéllos con impactos ambientales y sociales diversos y significativos, probablemente parte de la labor de diseño y determinación de la factibilidad conlleven la participación de los interesados en los estudios de la evaluación del impacto ambiental y social (EIAS). Las empresas con proyectos de menor envergadura (como la ampliación de un edificio de oficinas ya existente) quizá se vean exentas de la obligación de realizar una EIAS. Posiblemente baste con sólo cumplir las normas nacionales sobre diseño, construcción y calidad ambiental. No obstante, si durante el diseño del proyecto surgen posibles riesgos y cuestiones sociales y ambientales, se los debe considerar como parte de la determinación de factibilidad del proyecto y se debe recurrir a los interesados para identificar modos de evitar esos impactos o mitigarlos de modo que lleguen a niveles aceptables.

Puede que los estudios formales relativos a la EIAS no se realicen en el mismo momento que otros análisis de factibilidad del proyecto, como los financieros, la determinación de costos, los relevamientos de cantidades y los análisis de riesgo. En tal caso, la evaluación de los impactos ambientales y sociales y los comentarios al respecto formulados por los actores sociales deben tenerse en cuenta dentro de la ecuación más amplia de factibilidad. Esto agrega valor al proyecto en términos de eficacia en función de los costos, la calidad de diseño, la gestión de riesgos o la reputación.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
Identificar en forma sistemática a las partes involucradas en los proyectos y sus intereses.	A medida que el diseño del proyecto avance desde el concepto original hacia una forma definida, es importante trabar relaciones más sistemáticas con los interesados, ya sea para utilizar la información que de allí surja en los estudios formales relativos a la EIAS o en otros estudios de factibilidad del proyecto y análisis de riesgo.
Examinar los requisitos normativos y financieros para la participación de los interesados en los proyectos.	Es posible que las empresas o sus accionistas tengan sus propias políticas sobre transparencia, consultas y difusión de la información. Se deben contrastar estas políticas con los requisitos exigidos por los organismos crediticios y normativos, a fin de garantizar que la interacción con los actores sociales se realizará de modo tal de cumplir con todas las obligaciones.
Incluir a los interesados en la fase de determinación del alcance de la evaluación del impacto ambiental y social.	En el caso de los proyectos para los cuales se exige una EIAS formal, la interacción (selectiva) con los grupos interesados durante el proceso inicial de determinación del alcance puede ayudar en gran medida a identificar sistemáticamente los impactos y riesgos que se deben incluir en dicha evaluación. Determinar el alcance de la evaluación conlleva recopilar información primaria poniendo especial atención a las cuestiones que más preocupan a los interesados. Las consultas durante esta etapa constituyen una práctica recomendada y deberán utilizarse como complemento de las investigaciones y las evaluaciones basadas en la opinión de profesionales y en el examen de fuentes secundarias.
Recoger las opiniones de los interesados acerca del modo en que desean que se los consulte.	Ante la duda, se debe preguntar a diversos grupos de interesados cómo les gustaría que se los consultara, qué tipo de información desearían recibir y en qué formato, cuándo y con cuánta frecuencia desearían que se los consultara y qué lugares les resultarían más convenientes a tal efecto.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Elaborar un plan de interacción con los actores sociales que guarde proporción con los impactos del proyecto.</p>	<p>Este plan debería servir de guía para las consultas y las comunicaciones con los interesados durante la realización de los principales estudios relativos a la EIAS y de otros aspectos de análisis y diseño del proyecto. Hacia el final de los estudios de la EIAS, el plan también debería actualizarse para orientar la participación de los interesados en el seguimiento de la eficacia de las medidas de mitigación del impacto. Para los proyectos en los cuales el potencial de provocar impactos significativos es menor, posiblemente no sea necesario elaborar planes formales. (En el Apéndice 3 se incluye un ejemplo de plan para las relaciones con los actores sociales).</p>
<p>Brindar información sobre los impactos ambientales y sociales antes de realizar las consultas.</p>	<p>Antes de consultar con los interesados acerca de los impactos sociales y ambientales, se debe elaborar información sobre el proyecto que sea de fácil comprensión para aquéllos a quienes se consultará. Se deben incluir los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una descripción general del proyecto y sus principales objetivos, la ubicación y un cronograma de los principales acontecimientos: fase de construcción, momento de mayor actividad operacional, desmantelamiento; • una descripción más detallada de los aspectos del proyecto que se relacionen con los temas sobre los que se consultará o con las relaciones con los interesados en general; • un esquema de los impactos sociales y ambientales que se evaluarán durante la consulta y cualquier conclusión preliminar o predicción que se haya elaborado; • todas las propuestas de medidas de mitigación existentes.
<p>Hacer uso de las prácticas recomendadas a la hora de cumplir o exceder los requisitos que establece la evaluación del impacto ambiental y social en relación con las consultas.</p>	<p>Las diversas jurisdicciones tienen requisitos legales diferentes respecto del nivel de difusión de la información y las consultas con los interesados que deberían formar parte de los estudios relativos a la EIAS. Como mínimo, las normas suelen exigir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • documentar las consultas dentro del informe de EIAS; • difundir el informe preliminar de la EIAS y del plan de gestión (o la parte que resulte pertinente para los interesados) dentro de un plazo determinado; • notificar a las partes afectadas acerca de los riesgos o impactos que podrían perjudicarlos; • responder los comentarios de los grupos afectados; • elaborar y difundir un resumen del informe de la EIAS. <p>Más allá de los requisitos legales mínimos para la interacción con los interesados, hay otras prácticas recomendadas relativas a las consultas durante el proceso formal de la EIAS que quizá las empresas deseen llevar a cabo (véase el Cuadro 1). Estas medidas ayudan a garantizar que los interesados estén verdaderamente integrados en los estudios de la EIAS y que tengan la capacidad de influir en el diseño del proyecto. Entre dichas medidas recomendadas figuran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • difundir la información importante relativa al proyecto antes del inicio de las consultas; • realizar consultas a fin de determinar el alcance de los impactos para su inclusión en los términos de referencia de los estudios relativos a la EIAS; • trabajar junto con los interesados para identificar y analizar los datos de referencia; • examinar y modificar las medidas de mitigación y los beneficios propuestos antes de difundir el informe preliminar de la EIAS; • difundir el borrador del texto final del informe de la EIAS (incluido el plan de acción o de gestión social y ambiental) y realizar consultas al respecto; • realizar consultas continuas para efectuar el seguimiento de los impactos y los riesgos y la eficacia de las medidas destinadas a evitarlos, mitigarlos o compensarlos.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
Utilizar las consultas para mejorar las medidas de mitigación y acordar las indemnizaciones y beneficios.	Hacer uso de las consultas con el fin de debatir y ampliar el espectro de opciones disponibles para eliminar, contrarrestar o reducir los impactos ambientales y sociales potencialmente negativos. El conocimiento local de los grupos directamente afectados y las innovaciones y experiencias más amplias de muchas ONG y de la comunidad científica pueden contribuir a que las medidas de mitigación sean más eficaces. Las consultas son también una herramienta esencial para llegar un acuerdo con los afectados acerca de las medidas de compensación que considerarían aceptables, así como para diseñar programas de beneficios específicos y culturalmente adecuados.
Involucrarse en las consultas impulsadas por el gobierno.	Es importante estar al tanto de los requisitos referidos a consultas impulsadas por el gobierno, pues pueden afectar las relaciones futuras de la empresa con los actores sociales. Las consultas que el gobierno realice en forma inadecuada pueden dar lugar a reclamaciones, expectativas exageradas o ideas erróneas acerca del proyecto. Y si el gobierno no cumple con la obligación de realizar las consultas, puede peligrar la viabilidad del proyecto. (Para más detalles sobre las consultas organizadas por el gobierno, véase la página 23).
Determinar el nivel de apoyo del que goza el proyecto entre los actores sociales.	<p>Es posible que, en algunas situaciones, y a pesar de que la empresa ponga su mejor empeño en reducir los impactos negativos y mostrar los beneficios netos para los interesados locales, el proyecto siga siendo controvertido y no cuente con el apoyo de todos los grupos interesados. Será entonces necesario plantearse durante las primeras etapas de planificación si existe suficiente apoyo local como para continuar. Las respuestas a las siguientes preguntas pueden ayudar a tomar la decisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Los actores sociales están satisfechos con la manera y el grado en que se los ha informado y consultado hasta la fecha? • ¿Hay alguna preocupación de los interesados aún no resuelta que constituya un riesgo comercial o una amenaza para la reputación del proyecto? • ¿Los actores sociales han planteado alguna objección de peso al proyecto que podría ser tenida en cuenta por las autoridades gubernamentales o las instituciones de crédito a la hora de aprobar el proyecto, relacionada con aspectos ambientales, sociales o de desarrollo económico? • Si tales objeciones existen, ¿se pueden resolver o son irreconciliables? ¿Se refieren a la idea del proyecto en sí (o a una o más de las empresas o instituciones financieras participantes)? • Si hay descontento, ¿es generalizado? ¿La oposición es local o proviene de sitios ajenos a la zona del proyecto? ¿La mayoría de la población <i>local</i> apoya el proyecto?
Cerciorarse de que las asociaciones que se formen antes de tomar la decisión de invertir sean de corto plazo.	Se debe tener precaución al formar asociaciones estratégicas locales antes de que el proyecto haya recibido la aprobación jurídica o financiera definitiva. Si existe la posibilidad de que no se otorgue la aprobación o de que se demore considerablemente, es importante que, por el bien de las relaciones futuras con los interesados (tanto con los asociados en el proyecto como con sus beneficiarios), los objetivos sean de corto plazo. Una asociación a corto plazo exitosa puede forjar excelentes relaciones con los interesados y sentar las bases para un programa de asociación más complejo una vez que el proyecto haya sido aprobado.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
Facilitar el acceso al personal que actúa como nexo con la comunidad.	En los proyectos pequeños en los que la interacción con los actores sociales es más restringida, o en las iniciativas de mayor envergadura en las que es imposible consultar a todos, es importante que los interesados sepan a quién recurrir dentro de la empresa para plantear sus preguntas e inquietudes, cómo y cuándo deben ponerse en contacto con ellos y qué tipo de respuesta les cabe esperar.
Modificar el proceso de consulta previa si amenaza convertirse en fuente de reclamaciones.	Es necesario prestar especial atención a los actores sociales que hayan sido consultados por un tercero sin la participación de la empresa o antes de su incorporación al proyecto. Entre los ejemplos se cuentan las consultas realizadas por autoridades gubernamentales sobre indemnización por adquisición de tierras, o consultas previas llevadas a cabo por los dueños de instalaciones asociadas al proyecto, como en el caso de la generación de energía eléctrica, abastecimiento de agua o construcción de caminos. Si se encuentran indicios de reclamaciones irresueltas, posiblemente sea necesario trabajar junto con el tercero en cuestión para solucionar los problemas pendientes, dentro de los límites legales y teniendo en cuenta los efectos sobre las relaciones actuales con ese tercero y con otros interesados.
Informar con regularidad a los interesados acerca de las modificaciones en el diseño del proyecto.	A medida que avancen los diversos estudios de factibilidad y de impacto ambiental y social y se modifique el diseño del proyecto, se debe actualizar con regularidad la información que se difunde a los interesados, por ejemplo, a través de boletines periódicos distribuidos en las casas o por intermedio de los representantes de los interesados.
Documentar el proceso y los resultados de las consultas.	Registrar el "quién, qué, cuándo y cómo" de las consultas es crucial para la eficacia del proceso. También deben registrarse todos los compromisos asumidos ante los actores sociales. Una documentación cuidadosa puede ayudar a demostrar a los interesados que sus opiniones se han incorporado en las estrategias relativas al proyecto, y constituye una fuente de utilidad para elaborar informes para los interesados acerca del modo en que se han abordado sus inquietudes. (En el Apéndice 4 se ofrece un modelo de registro de las actividades con los actores sociales).
Acompañar a los consultores encargados de la evaluación del impacto ambiental y social e involucrarse en el proceso.	En la medida de lo posible, los miembros del personal a cargo del proyecto deben acompañar a los consultores en sus interacciones con los actores sociales durante el proceso de la EIAS. Esto contribuye a forjar relaciones duraderas entre el personal de la empresa a cargo del proyecto y los interesados, reduce el riesgo que representa la interacción a cargo de un tercero por sí solo y garantiza que el personal de la empresa se forme un conocimiento directo acerca de las cuestiones y asuma como propias las medidas de mitigación recomendadas en los informes de los consultores.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Integrar la información acerca de los interesados en todas las funciones de planificación del proyecto.</p>	<p>Gran parte de la gestión de las relaciones con los grupos interesados consiste en cerciorarse de que la información reunida durante las consultas se incorpore en los demás aspectos de la planificación del proyecto, como evaluación de riesgo, diseño e ingeniería, planificación relativa a la salud y la seguridad, comunicaciones externas y planificación financiera y laboral. Para los equipos a cargo de los estudios de la EIAS (entre ellos, los responsables de las relaciones con los actores sociales) constituye una práctica recomendada reunirse con ingenieros del proyecto en forma regular durante la planificación del proyecto. De este modo, se pueden evaluar las medidas de mitigación o los cambios de diseño sugeridos e incorporarlos o rechazarlos con un fundamento claro que luego se comunicará a los interesados pertinentes. De igual modo, las preocupaciones de los actores sociales que representen un riesgo comercial o puedan perjudicar la reputación de la empresa deben ser transmitidas a los encargados de la evaluación de riesgo, quienes las sopesarán en relación con otros factores de riesgo más convencionales: políticos, normativos y comerciales.</p>

RECUADRO 11: EJEMPLOS DE REQUISITOS IMPUESTOS POR INSTITUCIONES REGULADORAS Y CREDITICIAS RESPECTO DE LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES

Trinidad y Tabago: Ley de gestión ambiental

Artículo 5, inciso 2) El postulante realizará, cuando corresponda, consultas con los organismos pertinentes, organizaciones no gubernamentales y otros miembros del público acerca del borrador de los términos de referencia (TR) y puede, dentro de los 28 días posteriores a la notificación establecida en el inciso c) de la subnorma 1), presentar a la Autoridad escritos en los que se solicite la modificación de los TR y en los que se especifique:

- a) el modo propuesto para la modificación de los TR,
- b) una justificación de las modificaciones propuestas,
- c) un informe de las consultas con los organismos pertinentes, organizaciones no gubernamentales y otros miembros del público acerca del borrador de TR.

Artículo 8, inciso 1) La Autoridad establecerá un Registro Nacional de Certificados de Permisos Ambientales... 9, inciso 1) El Registro estará abierto al examen del público en el lugar o los lugares y durante los períodos que la Autoridad comunique de tanto en tanto en el Boletín Oficial y en uno o más periódicos de circulación general... 2) Se entregarán extractos del Registro a pedido de cualquier persona previo pago de la tarifa establecida.

RECUADRO 11: EJEMPLOS DE REQUISITOS IMPUESTOS POR INSTITUCIONES REGULADORAS Y CREDITICIAS RESPECTO DE LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES *(continuación)*

Principios ecuatoriales (Requisitos para los bancos participantes)

Principio 5: Consulta y difusión. Para todos los proyectos de la Categoría A y, cuando corresponda, los proyectos de la Categoría B ubicados en países que no pertenecen a la OCDE, y para aquéllos situados en países de la OCDE no clasificados como de ingreso alto, tal como se los define en la base de datos de los Indicadores del Desarrollo del Banco Mundial, el gobierno, el prestatario o un experto externo ha consultado con las comunidades afectadas por el proyecto de un modo estructurado y adecuado desde el punto de vista cultural⁴. En el caso de los proyectos con impactos perjudiciales significativos sobre las comunidades afectadas, el proceso deberá garantizar la realización de consultas libres, previas e informadas y facilitar la participación de la comunidad con pleno conocimiento de causa como un medio de determinar, a satisfacción de la institución financiera que aplica los Principios ecuatoriales (EPFI, por su sigla en inglés), si en el proyecto se han incorporado adecuadamente las inquietudes de las comunidades afectadas⁵.

Principio 6: Mecanismo de reclamación. Para todos los proyectos de la Categoría A y, cuando corresponda, los proyectos de la Categoría B ubicados en países que no pertenecen a la OCDE, y para aquéllos situados en países de la OCDE no clasificados como de ingreso alto, tal como se los define en la base de datos de los Indicadores del Desarrollo del Banco Mundial, y a fin de cerciorarse de que la consulta, información e interacción con la comunidad continúen a lo largo de la construcción y operación del proyecto, el prestatario deberá establecer un mecanismo de reclamación adaptado a los riesgos e impactos perjudiciales del proyecto, como parte del sistema de gestión. Esto permitirá al prestatario recibir y facilitar la resolución de inquietudes y reclamaciones que planteen individuos o grupos de las comunidades afectadas respecto del desempeño social y ambiental del proyecto. El prestatario informará a las comunidades afectadas acerca del mecanismo en el transcurso de su proceso de interacción con la comunidad y se cerciorará de que dicho mecanismo aborde las inquietudes de manera temprana, transparente y adecuada desde el punto de vista cultural y de que sea de fácil acceso para todos los segmentos de las comunidades afectadas.

Para más información, visite www.ifc.org y www.equator-principles.com.

4. Las comunidades afectadas son aquellas comunidades integradas por población local dentro del área de influencia del proyecto que probablemente se vean perjudicadas por el proyecto. En los casos en que sea necesario realizar dicha consulta en forma estructurada, es posible que las EPFI requieran la elaboración de un plan de consulta pública y difusión. La consulta debe ser "libre" (libre de manipulación, interferencia o coerción e intimidación externas), "previa" (difusión oportuna de la información) e "informada" (información pertinente, comprensible y accesible) y aplicarse a todo el proceso del proyecto y no sólo a las primeras etapas. El prestatario adaptará el proceso de consulta a las preferencias lingüísticas de las comunidades afectadas, a sus procesos de toma de decisiones y a las necesidades de los grupos vulnerables o desfavorecidos.

5. Las consultas con los pueblos indígenas deben cumplir los requisitos específicos y detallados que constan en la Norma de Desempeño 7. Además, será necesario abordar los derechos especiales de los pueblos indígenas que estén consagrados en la legislación del país receptor.

OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN: DIFUSIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE LA EIAS

El proyecto de oleoducto BTC sentó un precedente en lo que respecta a la amplitud de las consultas realizadas y la cantidad de la información difundida. El volumen de información de la esfera social y ambiental que se difundió en el lugar y a través de InfoShop, de la IFC, fue enorme (38 volúmenes). Los documentos se tradujeron a los idiomas locales y se distribuyeron en las bibliotecas del lugar, en centros regionales y en las oficinas del gobierno local, de las ONG y de BTC en los tres países. Se utilizaron los periódicos locales y nacionales y la radio para difundir la dirección de estos sitios.

No obstante, este proceso dejó como enseñanza que la difusión de volúmenes excesivamente grandes de información no necesariamente propicia su uso ni facilita la comunicación eficaz con los afectados. Se debe prestar especial atención a la cantidad y presentación del material que se va a difundir, en especial si se trata de proyectos complejos de gran envergadura. Cuando sea posible, se deben difundir informes resumidos más específicos que la población local pueda asimilar y comprender fácilmente, y no el conjunto voluminoso de documentos técnicos que se hayan elaborado. (De todos modos, esto último siempre puede darse a conocer si alguien lo solicita).

Para abordar esta cuestión, BTC confeccionó folletos destinados a la comunidad, resúmenes en lenguaje llano, afiches y estudios de casos sobre temas específicos y organizó numerosas reuniones en las aldeas para tratar la difusión de información. En Turquía, por ejemplo, se realizaron presentaciones simplificadas en las aldeas y se descubrió que la comunicación oral fue un medio más eficaz para transmitir las principales conclusiones de la EIAS.

Fuente: The BTC Pipeline Project: Lessons of Experience (El proyecto de oleoducto de BTC: Lecciones de la experiencia), IFC (septiembre de 2006), disponible en www.ifc.org/enviro/lessons.

CUADRO 1: PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS REFERIDOS A LAS CONSULTAS Y LA DIFUSIÓN DE LA EIAS

TEMA	PRÁCTICAS RECOMENDADAS
Documentar las consultas dentro del informe de la EIAS.	<p>Las consultas con los actores sociales llevadas a cabo durante las primeras etapas de los estudios de la EIAS y las referidas al informe preliminar de la EIAS y del plan de gestión deben registrarse en el informe final. En dicho informe deben figurar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el lugar y la fecha de las reuniones, talleres y debates, y una descripción de las partes afectadas por el proyecto y otros interesados a quienes se haya consultado; • una reseña de las cuestiones tratadas como parte de la determinación del alcance de la evaluación; • el modo en que la empresa a cargo del proyecto respondió a las cuestiones planteadas; • la forma en que dichas respuestas se transmitieron a las personas consultadas; • detalles de los temas pendientes y las acciones ulteriores planificadas.
Difundir el informe preliminar de la EIAS y del plan de gestión.	<p>Por lo general se exige que los documentos relativos a la EIAS se difundan públicamente y estén abiertos a comentarios. Los documentos deben ponerse a disposición en diversos lugares de acceso público y deben tenerse en cuenta los costos de transporte, impresión y traducción, el plazo concedido para examinar los documentos y los momentos en que se permite el acceso (por ejemplo, fines de semana). Entre los lugares posibles se cuentan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • oficinas del gobierno municipal y central, • bibliotecas públicas, • centros comunitarios locales, • universidades o centros académicos de investigación locales, • oficinas de la empresa, • oficinas de las ONG y las organizaciones comunitarias locales. <p>Se puede crear enlaces de Internet que remitan a los principales documentos elaborados por la empresa encargada del proyecto o por un tercero en su nombre. Las revisiones o agregados posteriores a la difusión inicial de la información deben darse a conocer públicamente del modo que se ha indicado en estos párrafos.</p>
Notificar a las partes afectadas.	<p>Se deben publicar anuncios adecuados desde el punto de vista cultural (que tengan en cuenta el idioma, el lugar, los niveles de alfabetización, etc.) en los periódicos nacionales y locales y en los medios de comunicación audiovisual a fin de explicar cuándo y dónde se pueden examinar los documentos relativos a la EIAS y si se realizarán reuniones para debatir el borrador de las conclusiones. Los anuncios deben mencionar también la fecha límite para la presentación de comentarios. (En el Apéndice 5 se incluye un ejemplo de la información que debe incluirse en un documento estándar de notificación al público acerca de la difusión de la EIAS).</p>
Responder los comentarios.	<p>Para responder adecuadamente a los comentarios sobre el informe preliminar de la EIAS, la empresa a cargo del proyecto debe establecer un mecanismo que le permita recibir, documentar y atender las opiniones presentadas. Las acciones pertinentes incluyen acusar recibo de los comentarios, incorporar sugerencias en el informe preliminar de la EIAS cuando corresponda o brindar una explicación del motivo por el cual no se pueden adoptar las recomendaciones.</p>

CUADRO 1: PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS REFERIDOS A LAS CONSULTAS Y LA DIFUSIÓN DE LA EIAS (continuación)

TEMA	PRÁCTICAS RECOMENDADAS
Elaborar un resumen.	<p>Elaborar un resumen de los documentos relativos a la EIAS en un formato simple y de fácil comprensión, que incluya ilustraciones y tenga en cuenta el idioma local y los niveles de alfabetización. El resumen debe centrarse en los principales impactos y medidas de mitigación y brindar un esquema de las propuestas futuras de consulta, como visitas al emplazamiento del proyecto, programas de seguimiento y políticas de puertas abiertas.</p> <p>El resumen de la EIAS representa para la empresa a cargo del proyecto la oportunidad de transmitir una explicación claramente redactada de los cambios que provocará el proyecto propuesto y de sus esfuerzos por mitigar los impactos y riesgos adversos. Es también la ocasión para ensalzar los beneficios del proyecto y demostrar que las actividades previas de consulta se han tomado en serio y se han incorporado en el diseño del proyecto.</p> <p>La estrategia para distribuir el resumen debe estar guiada por la necesidad de informar a los grupos más vulnerables y desfavorecidos en relación con el proyecto y por la intención de forjar relaciones constructivas con una amplia variedad de actores sociales. Una estrategia eficiente consiste en distribuir el resumen entre los representantes de los interesados y los principales informantes.</p> <p><i>Fuente: Instituto de Desarrollo de Ultramar.</i></p>

FILIPINAS: CONSULTAS SOBRE EL INFORME PRELIMINAR DE LA EIAS

El Ministerio de Transporte de Filipinas adjudicó un contrato de construcción-operación-transferencia (COT) para la extensión del **sistema urbano de tranvías**. Cuando se dio a conocer el informe preliminar de la EIAS y el plan de acción ambiental conexo, se invitó a los periódicos, la televisión y la radio a debatir las medidas que allí se proponían para evitar o mitigar los impactos. Además, se resumieron las propuestas en un folleto a color que se distribuyó en todos los comercios y hogares ubicados a menos de 100 metros de la ruta propuesta. Se construyó una exhibición móvil con un modelo a escala del proyecto que acompañó un programa de consulta con las diversas asociaciones de comercios y residentes ubicados a lo largo del recorrido propuesto. Estas actividades dieron como resultado un conjunto de medidas de mitigación clasificadas por prioridades y permitieron acordar un monto para la indemnización por los efectos que el tránsito y los ruidos tendrían sobre los comercios locales.

■ RECUADRO 12: ESTRATEGIA DE LA IFC PARA DETERMINAR SI UN PROYECTO CUENTA CON “AMPLIO APOYO DE LA COMUNIDAD”

En determinadas circunstancias particulares, “...la CFI examina la documentación del cliente relativa al proceso de participación para asegurar que involucre una consulta libre, previa e informada y que permita la participación informada de las comunidades afectadas. Esto tiene el objeto de obtener un **amplio apoyo en el seno de las comunidades** afectadas, antes de someter el proyecto a la Junta Directiva de la CFI para su aprobación. Amplio apoyo comunitario significa la serie de expresiones emitidas por las comunidades afectadas, de modo individual o por intermedio de sus representantes reconocidos. Puede existir amplio apoyo comunitario aun cuando algunas personas o grupos se opongan al proyecto”.

Política sobre sostenibilidad social y ambiental de la IFC, Artículo 20

La evaluación que realiza la IFC para determinar si existe amplio apoyo comunitario implica la consideración y el análisis de los datos desde dos perspectivas de examen: el proceso y el resultado:

- Perspectiva 1: si el cliente ha realizado una consulta libre, previa e informada y ha permitido la participación informada de las comunidades afectadas.

Notas de Orientación, Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, Anexo D

- Perspectiva 2: cuál es el nivel de apoyo y disenso entre las comunidades afectadas en relación con el proyecto, dividido entre “recopilación de expresiones” y “contexto”.

Procedimiento para el examen de los aspectos ambientales y sociales de la IFC

MINCA: ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DE CORTO PLAZO PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO ANTES DE LA APROBACIÓN DEL PROYECTO

En 2000, Minca, la empresa a cargo de un proyecto propuesto para la extracción de oro en el estado de Bolívar, Venezuela, inició negociaciones de buena fe con la comunidad de la localidad de Las Claritas, su intendencia y una ONG internacional dedicada a la salud. Estas negociaciones se llevaron a cabo cuando los detalles del financiamiento y el diseño del proyecto aún se estaban definiendo. El convenio de asociación resultante celebrado entre la empresa, la entidad gubernamental del ámbito de la salud, los grupos comunitarios y una ONG movilizó más de US\$2 millones para construir y poner en funcionamiento un centro de salud comunitario en las proximidades de la mina. El centro fue diseñado para brindar atención básica de salud a 12.000 personas, incluidas las familias de los posibles trabajadores de la mina. Todas las partes aportaron recursos financieros o en especie para la construcción y todas obtuvieron beneficios, ya sea en términos de acceso a la atención sanitaria, calidad del servicio, reputación, relaciones con los actores sociales o riesgo.

La asociación inicial era temporaria, pensada para financiar sólo el diseño y la construcción del centro de salud. El bajo precio del oro vigente en ese momento determinó que uno de los principales tenedores de capital accionario de Minca decidiera no continuar con el proyecto. Dado que la asociación había sido diseñada desde el comienzo como temporaria, las partes restantes estuvieron dispuestas a renegociar un nuevo acuerdo para llevar adelante el funcionamiento del centro en el largo plazo, sin la participación de la empresa original. Quizá sea más importante el hecho de que la asociación, que comprendía 13 grupos comunitarios distintos y el controvertido sector de la minería, estableció relaciones nuevas y constructivas.

“Creo que el principal indicador del éxito es la ausencia de conflictos. En otras zonas del país hay numerosos conflictos con las empresas mineras”.

Alex Mansutti, Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación

SASOL, MOZAMBIQUE: PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES DURANTE EL PROCESO DE LA EIAS

DIFUSIÓN Y CONSULTA

Sasol organizó reuniones públicas en Mozambique durante las tres principales etapas del proceso de evaluación del impacto ambiental (EIA) de una operación de exploración de hidrocarburos en alta mar:

1. en el comienzo de la fase de determinación del alcance, para presentar al público la propuesta de la EIA y el proyecto y permitir que los interesados presentaran sus inquietudes;
2. a fines de la fase de determinación del alcance, para presentar y debatir la versión preliminar del informe respectivo;
3. a fines de la fase de la EIA, para presentar y debatir el informe preliminar de la EIA.

Se realizó un total de 11 reuniones públicas, como parte del proceso de consulta e interacción con los actores sociales. Dado el amplio espectro de interesados, todas estas reuniones se celebraron al menos en dos idiomas (portugués e inglés) y, en algunos casos, en tres (cuando se hablaba el idioma local). Para esto se contó con servicios de traducción simultánea. Todas las reuniones recibieron amplia difusión, tanto mediante invitaciones directas a los interesados (cartas, faxes, mensajes de correo electrónico, teléfono) como a través de anuncios públicos (radio y periódicos). Además de los datos referidos a la fecha y el lugar en que se celebrarían las reuniones públicas, en las invitaciones y los anuncios se indicaban también los lugares donde el público podía examinar los documentos y explicaban el proceso requerido para presentar comentarios. Se labraron actas formales de cada reunión, como registro público del proceso de la EIA. Durante todas las fases del proyecto, los informes estuvieron a disposición de los interesados para su consulta en lugares de acceso público en todos los distritos que abarcaba la zona del proyecto y en el nivel provincial.

SASOL, MOZAMBIQUE: PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA LAS RELACIONES CON LOS ACTORES SOCIALES DURANTE EL PROCESO DE LA EIAS *(continuación)*

CREACIÓN DE UN FORO DE ACTORES SOCIALES

Durante las reuniones públicas iniciales de la fase de determinación del alcance del proceso de la EIA, uno de los interesados sugirió la creación de un foro de actores sociales para facilitar una mayor participación. Posteriormente se redactaron y se debatieron los términos de referencia del foro.

Los términos de referencia aprobados para el foro de actores sociales se centraban en garantizar la identificación de un cuerpo representativo de actores sociales clave de toda la zona del proyecto, que incluyera inversionistas del área del turismo, asociaciones locales de artesanos y pescadores semiindustriales, representantes del gobierno local y provincial, ONG que actúan en la zona del proyecto, instituciones gubernamentales que se ocupan de la pesca, la empresa nacional de hidrocarburos y Sasol.

El foro de actores sociales se convirtió en un mecanismo clave para garantizar la continua relación entre Sasol, sus consultores y los actores sociales interesados y afectados. En el transcurso del proceso de la EIA, se celebraron siete reuniones del foro en la zona del proyecto, en Inhassoro. Un subgrupo del foro se reunió en Maputo, donde se encuentran las sedes de los principales inversionistas en turismo y ONG conservacionistas. Todas las reuniones del foro fueron documentadas y constituyen un registro esencial del proceso de interacción que se llevó adelante. El foro de actores sociales continuará reuniéndose durante toda la etapa de ejecución del proyecto de exploración. Desde que MICOA, el organismo para el medio ambiente de Mozambique, emitió la aprobación condicional del informe de impacto ambiental, el foro celebró cuatro reuniones.

EXAMEN INDEPENDIENTE DEL INFORME DE LA EIA A CARGO DE PARES

A pedido del foro de actores sociales y en su nombre, se llevó a cabo un examen independiente del informe preliminar de la EIA. Sasol proporcionó los fondos para su realización, mientras que el foro de actores sociales redactó los términos de referencia y contrató a los examinadores internacionales. El informe sobre este examen se documentó y se presentó como componente formal del proceso de formulación de comentarios sobre el informe preliminar de la EIA. En la versión final de la EIA se incluyó el informe completo del examen junto con la respuesta a dicho informe.



© R. English

Construcción

PRÁCTICAS RECOMENDADAS

- Identificar a los actores sociales que más probablemente sufran los efectos de la construcción.
- Informar a los interesados locales acerca de las actividades de construcción y los cambios en los cronogramas.
- Ubicar rápidamente sobre el terreno al personal que actúa de nexo con la comunidad.
- Procurar que los tiempos de respuesta para la resolución de las reclamaciones sean breves.
- Comunicar a los interesados los avances logrados en los programas de gestión ambiental y social.
- Seleccionar contratistas que tengan la capacidad de relacionarse de modo eficaz con los interesados.
- Gestionar los riesgos que representan los contratistas para las relaciones con los interesados.



La interacción con los actores sociales durante la fase de construcción comprende todas las actividades que conducen a la construcción física de las instalaciones, infraestructura o edificios (también las “obras temporarias” que hacen falta para finalizar la construcción, como caminos de acceso), las que se realizan durante la construcción y la gestión de contratistas y contratos.

Para las comunidades afectadas y los grupos interesados por la diversidad biológica y el medio ambiente natural, **la fase de construcción es un momento de gran inquietud.** Según la índole y la envergadura

El modo en que la empresa maneje sus relaciones con los actores sociales durante el período de construcción puede marcar el tono para el resto del ciclo operativo del proyecto.

del proyecto, los riesgos e impactos adversos pueden ser muchos y muy variados, por ejemplo, pérdida de la tierra y de recursos naturales importantes para mantener los medios de subsistencia locales; deterioro de las masas de agua superficiales; daños a la infraestructura vial, de abastecimiento de agua y de salud; mayor riesgo de propagación de enfermedades transmisibles; conflictos entre la población local y la fuerza de trabajo temporaria; pérdida de hábitat y alteraciones a la vida silvestre, y molestias y preocupación acerca de los efectos del tránsito pesado, el polvo, el ruido, el exceso de iluminación y las emisiones en la salud. Por otro lado, muchos consideran al período de la construcción como una **oportunidad para obtener beneficios económicos en el nivel local**, ya sea mediante acuerdos de indemnización favorables, oportunidades de empleo directas o indirectas, uso de las obras temporarias para respaldar el desarrollo de la infraestructura local o, en el caso de proyectos de mayor envergadura, programas específicos de desarrollo comunitario.

El pronto establecimiento de relaciones con los actores sociales durante el diseño del proyecto y los estudios relativos a la EIAS ya debería haber permitido eliminar del diseño la mayor parte de los impactos adversos, mitigarlos para que disminuyeran a niveles aceptables o compensarlos. Una vez iniciada la construcción, es también importante que los afectados participen en el seguimiento de los impactos previstos a lo largo de todo el período. Dada la rápida movilización del equipamiento para la construcción y de los contratistas, y la urgencia por completar las obras según el cronograma, existe el riesgo de que las medidas de mitigación del impacto o el empleo u otros beneficios previstos no sean tan eficaces como se pensaba. Las relaciones con los interesados durante la etapa de construcción consisten principalmente en incluirlos en la tarea de evaluar si las medidas están dando los resultados previstos,

responder a las reclamaciones e identificar caminos alternativos en los casos en que se encuentren fallas. El modo en que la empresa maneje sus relaciones con los actores sociales durante el período de construcción puede marcar el tono de las relaciones con la comunidad, el gobierno local y otros agentes externos para el resto del ciclo operativo del proyecto.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Identificar a los actores sociales que más probablemente sufran los efectos de la construcción.</p>	<p>Una vez que se ha completado el diseño del proyecto y se ha acordado con los contratistas el alcance de las obras, será mucho más fácil determinar con precisión qué grupos se verán afectados por las diversas actividades relacionadas con la construcción y en qué momento. Se debe contrastar esto con la información sobre los interesados recogida previamente, por ejemplo, como parte de la EIAS, para cerciorarse de que todos los potenciales afectados por la construcción prevista hayan sido identificados y se hayan fijado prioridades para abordar sus inquietudes.</p>
<p>Informar a los interesados locales acerca de las actividades de construcción y los cambios en los cronogramas.</p>	<p>Para las comunidades cercanas al emplazamiento de un proyecto, el ruido, el polvo, la vibración, el tránsito y la iluminación asociados con la construcción pueden provocar alteraciones y estrés emocional y es posible que impliquen un riesgo físico o una amenaza para la salud. Ya se trate de obras de gran envergadura o de actividades menores de construcción, es una práctica recomendable informar a la población acerca de los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el objetivo y la índole de las actividades de construcción, • la fecha de inicio y la duración, • los impactos posibles, • los datos de la persona a quien se debe contactar en caso de inquietudes o reclamaciones referidas a un contratista. <p>Son numerosas las formas en que se puede comunicar esta información, por ejemplo, carteles dispuestos a lo largo de los caminos, carteleros en lugares públicos, boletines informativos, folletos entregados puerta por puerta, representantes de los grupos interesados y reuniones públicas.</p>
<p>Ubicar rápidamente sobre el terreno al personal que actúa de nexo con la comunidad.</p>	<p>En esta fase del proyecto, una parte importante de la gestión eficaz de las relaciones con los grupos interesados consiste en contratar al personal que actuará como nexo con la comunidad, capacitarlo y ubicarlo sobre el terreno antes del inicio de las actividades de construcción. Dado que esta fase a menudo conlleva el mayor riesgo de impactos negativos potenciales y, por lo tanto, tiende a generar el mayor causal de reclamaciones, constituye una práctica recomendada, tanto para el personal de la empresa a cargo del proyecto como de su principal contratista, visitar con regularidad a los interesados locales antes de que comience la construcción y ser proactivos a la hora de brindar información actualizada y respuestas. Una vez iniciada la construcción, se debe intentar que el personal que actúa como nexo con la comunidad permanezca en el terreno tanto como sea posible durante el proceso y que los afectados puedan acceder a él con facilidad.</p>

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Procurar que los tiempos de respuesta para la resolución de las reclamaciones sean breves.</p>	<p>Con frecuencia, la fase de construcción constituirá una prueba real para constatar el buen funcionamiento del mecanismo de reclamación. Dado que, por lo general, los trabajos de construcción tienen un ritmo acelerado puesto que se movilizan materiales y trabajadores y se reprograman obras con poca anticipación, es necesario que las respuestas a las reclamaciones sean igualmente rápidas y eficaces. Por ejemplo, si la densidad del tráfico generado por la construcción representa un peligro para los niños que asisten a la escuela, de inmediato se debe modificar la ruta o hacer que los vehículos reduzcan la velocidad. Las empresas deben estar preparadas para que el número de reclamaciones recibidas durante esta fase aumente (en ocasiones, de modo abrupto e inesperado) y, en el caso de los proyectos de mayor magnitud, deben estar listas para destinar recursos adicionales si es necesario.</p>
<p>Comunicar a los interesados los avances logrados en los programas de gestión ambiental y social.</p>	<p>Las empresas deben comunicar a las partes afectadas los progresos alcanzados durante la fase de construcción respecto de sus compromisos sociales y ambientales. El tipo de información y la frecuencia con que se suministra deben ser proporcionales a la magnitud de las inquietudes de los interesados. Se considera una práctica recomendada la difusión pública de los informes de seguimiento, incluidos los elaborados por agentes externos, si los hubiera.</p>
<p>Seleccionar contratistas que tengan la capacidad de relacionarse de modo eficaz con los interesados.</p>	<p>Durante la construcción, por lo general son los contratistas y subcontratistas quienes tienen contacto diario con los interesados locales. La calidad de su interacción con las comunidades afectadas, las autoridades gubernamentales y otros interesados repercutirá en forma directa en el proyecto y puede influir en la reputación de la empresa que lleva adelante el proyecto. Para el proceso de selección de contratistas, puede resultar útil elaborar criterios de precalificación y cuestionarios conexos que permitan evaluar la capacidad de los principales licitantes de un contrato para cumplir los requisitos mínimos de desempeño social y relación con los actores sociales. En el caso de los proyectos complejos o de gran envergadura, se considera una práctica recomendada que el contratista principal tenga su propio gerente de relaciones con la comunidad y su propio mecanismo de resolución de reclamaciones.</p>
<p>Gestionar los riesgos que representan los contratistas para las relaciones con los interesados.</p>	<p>Si se ha asignado la responsabilidad por la puesta en práctica de medidas de mitigación del impacto social y ambiental a los contratistas, se debe evaluar el riesgo de que éstos no ejecuten dichas medidas y en consecuencia perjudiquen las relaciones entre la empresa a cargo del proyecto y los interesados locales. Si se detectan riesgos o se descubre que el contratista carece de la capacidad suficiente, es aconsejable que los niveles gerenciales de la empresa supervisen la puesta en práctica, el seguimiento y el control ulterior de estos compromisos.</p>

OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN: MECANISMO DE RECLAMACIÓN

Una parte esencial de la gestión de las relaciones con la comunidad radica en contar con un mecanismo de reclamación eficaz y de buen funcionamiento. Para el **proyecto de oleoducto BTC**, la empresa estableció un proceso de reclamación específico para cada uno de los tres países afectados (**Azerbaiyán, Georgia y Turquía**) a fin de gestionar las quejas generadas a causa del proyecto. Los objetivos del proceso eran los siguientes: i) brindar a los afectados canales directos y accesibles para presentar una queja o resolver las disputas que pudieran surgir durante el curso del proyecto; ii) garantizar que se determinaran y se llevaran a cabo las medidas correctivas adecuadas que resultaran aceptables para ambas partes, y iii) verificar que los demandantes quedaran satisfechos con los resultados de las medidas correctivas. Además, los contratistas de BTC encargados de la construcción instauraron un mecanismo paralelo de reclamación.

Entre los elementos fundamentales del mecanismo de reclamación de BTC se contaban:

- Funcionarios que actuaban como nexo con la comunidad ubicados sobre el terreno y encargados de recibir las quejas y coordinar las repuestas.
- "Registro de reclamaciones", en donde se consignaban todas las quejas, las medidas correctivas adoptadas y las respuestas dadas a los demandantes.
- Plazo de dos semanas para responder a todas las reclamaciones (aunque fuera tan sólo un resumen de las medidas propuestas para resolver la queja).
- Respuestas formuladas por escrito para todas las reclamaciones (o en forma oral en los casos en que las circunstancias lo justificaran).
- Utilización de los procesos prejudiciales y judiciales establecidos en la legislación del país receptor para los casos en que no se pudiera negociar una respuesta satisfactoria a la reclamación.
- Informes semanales y mensuales elaborados por el principal encargado de actuar como nexo con la comunidad en los que se detallaban la cantidad y el estado de las reclamaciones y las cuestiones pendientes remitidas al gerente de relaciones con la comunidad de BTC en cada país.

En el transcurso del programa de construcción, en algunas localidades, BTC debió aumentar constantemente los recursos destinados a los funcionarios que oficiaban de nexo con la comunidad a fin de gestionar en forma oportuna su respuesta a la cantidad de reclamaciones presentadas por las comunidades afectadas. Una enseñanza general extraída de esta experiencia es que, a pesar de las amplias consultas realizadas, es posible que surja una cantidad considerable de reclamaciones. Las empresas y los contratistas a cargo del proyecto deben estar preparados para esta posibilidad y tener la capacidad de destinar recursos idóneos adicionales cuando sea necesario.

RECUADRO 13: CRITERIOS DE PRECALIFICACIÓN PARA LOS PRINCIPALES CONTRATISTAS A CARGO DE LA CONSTRUCCIÓN

En los datos de la licitación se debe solicitar lo siguiente:

- comprobantes de certificaciones de sistemas de gestión y del cumplimiento de otras normas sociales y laborales (por ejemplo, ISO, SA, etc.);
- política social y de relación con la comunidad;
- cantidad de personal y gerentes idóneos en las siguientes esferas: gestión de adquisiciones locales, nexo con la comunidad, aprendizaje y capacitación, y apoyo a las empresas locales;
- registro de las relaciones con la comunidad y capacitación de los empleados;
- en los proyectos de gran escala, un gerente de relaciones con la comunidad.

En el paquete de la licitación, se debe incluir un cuestionario diseñado para determinar la capacidad del contratista de gestionar la relación con los actores sociales durante la construcción de las obras, en el que se incluya, por ejemplo:

- el modo en que abordarían la implementación de la clase de medidas de mitigación del impacto social y ambiental que serán condiciones del contrato (con especial énfasis en los impactos de alto riesgo);
- las prácticas para la gestión de las relaciones con las comunidades afectadas;
- las prácticas de contratación (incluidos los ciclos de rotación), manejo del campamento de trabajadores, adquisiciones locales y desarrollo de los recursos humanos y capacitación;
- experiencia específica en el mejoramiento de las oportunidades de empleo y de adquisiciones locales para las comunidades que se ven perjudicadas por las actividades relacionadas con la construcción (la experiencia debería referirse a comunidades en donde los niveles de capacidad técnica y vulnerabilidad de los medios de subsistencia sean similares a los de la zona que abarca el proyecto);
- magnitud de los esfuerzos realizados por el contratista en el pasado para desarrollar la capacidad de los subcontratistas regionales y los proveedores locales.

Fuente: Shell International, "Social Performance during Construction, Management Social Performance" (Desempeño en el área social durante la fase de construcción. Gestión del desempeño social), nota de orientación.

CUADRO 2: INQUIETUDES FRECUENTES DE LOS ACTORES SOCIALES DURANTE LA FASE DE CONSTRUCCIÓN

TEMA	INQUIETUDES HABITUALES
Adquisición de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Reubicación involuntaria (desplazamiento físico o económico). • Pérdida de activos e impacto sobre los medios de subsistencia. • Indemnización.
Recursos para la subsistencia	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida o degradación de importantes recursos naturales renovables o restricción del acceso a ellos (por ejemplo, tierra cultivable, vida silvestre, hábitats, productos forestales madereros y no madereros, población de peces, etc.).
Pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • Degradación de los valores culturales y los derechos de los indígenas. • Deterioro de los sitios de valor cultural o restricción del acceso a ellos.
Diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de hábitats con alto valor de biodiversidad. • Perturbaciones a la vida silvestre provocadas por el ruido, la vibración, la iluminación, el tráfico, etc., especialmente durante las estaciones de cría y migración.
Recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Degradación de las aguas superficiales y subterráneas por el dragado de materiales agregados, erosión del suelo en las zonas alteradas, descarga del lodo generado durante las perforaciones, aguas de extracción, etc. • Tasas insostenibles de extracción de agua, por ejemplo, para atención del equipamiento o la descarga de desechos domésticos y sanitarios.
Capacidad de la infraestructura	<p>Las necesidades en materia de infraestructura de los trabajadores migrantes o de las actividades relacionadas con la construcción pueden agotar la capacidad de la infraestructura del distrito o la comunidad local, en detrimento de los usuarios locales, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • deterioro de la calidad o la transitabilidad de los caminos y cursos navegables debido al exceso de uso; • disminución de la capacidad de los servicios públicos debido a la gran demanda de transporte, telecomunicaciones, electricidad, agua y tratamiento y eliminación de desechos; • “desgaste” de los centros locales de atención de la salud y aumento de los costos para los usuarios.
Desechos	<ul style="list-style-type: none"> • Impactos en la salud humana a causa de accidentes durante el transporte de desechos, como derrames de petróleo o de sustancias químicas. • Tratamiento o eliminación ineficaz de desechos peligrosos y no peligrosos.
Impacto de las alteraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Alteraciones y efectos adversos sobre la salud humana derivados del ruido, el polvo, las emisiones, los accidentes de tránsito, la contaminación, el exceso de iluminación, etc.

CUADRO 2: INQUIETUDES FRECUENTES DE LOS ACTORES SOCIALES DURANTE LA FASE DE CONSTRUCCIÓN (continuación)

TEMA	INQUIETUDES HABITUALES
Trabajadores y campamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios laborales que infringen la legislación nacional y los acuerdos internacionales. • Conducta inaceptable hacia las comunidades locales de parte de los trabajadores de los campamentos. • Fomento de la prostitución y desprecio por las normas culturales de las comunidades locales. • Transmisión de enfermedades infecciosas (venéreas/VIH) y endémicas (paludismo, tuberculosis, etc.).
Impactos socioeconómicos negativos	<ul style="list-style-type: none"> • Expectativas insatisfechas respecto de la concreción de oportunidades de empleo para la población local. • Niveles/expectativas de salarios locales más elevados que los del trabajo importado, lo que genera pérdida de oportunidades de empleo para la población local. • Llegada de trabajadores migrantes que provoca desplazamiento económico, pérdida del poder adquisitivo de la población local y problemas sociales como delitos, alcoholismo, juego, prostitución, enfermedades de transmisión sexual, etc. • Tensión dentro de la comunidad de trabajadores migrantes, rivalidades internas y entre las diversas comunidades, con el consiguiente potencial de violencia. • Niveles salariales para el sector de la construcción que exceden las normas del mercado (por ejemplo, en relación con los del sector agrícola), lo que genera transferencia de trabajadores y la reducción indirecta del mantenimiento y la inversión en los sectores básicos de la región, como la agricultura, la ganadería, el turismo, etc. • Aumento del precio de los alimentos, viviendas y servicios, o conflictos por recursos naturales escasos. • Efectos negativos de la reducción en el número de empleados y subcontratistas que se registra al finalizar la etapa de construcción.



© T. Pollett

Operaciones

PRÁCTICAS RECOMENDADAS

- Gestionar la transición de la etapa de construcción a la de operaciones.
- Examinar y actualizar periódicamente la información acerca de los actores sociales.
- Estudiar los modos de evaluar las percepciones de los interesados.
- Continuar difundiendo información, consultando con los actores sociales y presentándoles informes según sea necesario.
- Cerciorarse de que los compromisos actuales en relación con los interesados se integren en los sistemas de gestión de operaciones.
- Dar a conocer con regularidad los planes de preparación para emergencias y de respuesta.
- Mantener el mecanismo de reclamación en funcionamiento.
- Considerar la posibilidad de establecer un programa de seguimiento participativo o externo.
- Para los proyectos controvertidos, analizar la conveniencia de conformar un panel de seguimiento independiente.



La transición de la fase de construcción a la de operaciones acarrea **numerosos cambios**. Concluye la fase de mayor actividad física y de mayor probabilidad de provocar impactos y, por lo general, el número de quejas y la frecuencia de la interacción con los actores sociales disminuyen, al igual que la cantidad de empleados y contratistas. Los cambios en el personal (incluidos los contratistas) durante el período de transición pueden perjudicar las relaciones establecidas con los interesados y deben ser gestionados cuidadosamente para **garantizar la continuidad de las relaciones**.

Las relaciones con los interesados externos deberían considerarse como un componente más de la gestión de las operaciones, ya se trate de actividades operacionales habituales, programas periódicos o situaciones de emergencia. Según la índole y la magnitud del proyecto, la relación con los interesados puede ser un factor importante para el desempeño de diversos departamentos y funciones dentro de la empresa y deberían integrarse en los sistemas ya existentes, como los de salud y seguridad, gestión ambiental, manejo de los contratistas y adquisiciones, logística, inspecciones y auditorías del emplazamiento o la planta, comunicaciones externas, consideraciones relativas a la seguridad y gestión de riesgo para el proyecto.

Para los proyectos en los que se han finalizado los informes de la EIAS, durante las operaciones, la relación con los interesados suele limitarse a las auditorías que realiza la empresa para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el plan de gestión social y ambiental. En estos casos, es importante corroborar tanto la exactitud de las predicciones acerca de los impactos sociales y ambientales como la eficacia de las medidas de mitigación y compensación. Los paneles de expertos, los agentes de seguimiento externos, la participación comunitaria en el seguimiento de los impactos y la difusión periódica del desempeño de la empresa en materia ambiental y social son formas de relación con los actores sociales que fortalecen la gestión eficaz de los impactos durante las operaciones.

No obstante, para algunos proyectos, posiblemente haga falta que la relación con los interesados vaya más allá de la mitigación del impacto a fin de mantener **relaciones constructivas y a largo plazo** con las comunidades, los gobiernos y las autoridades del lugar y los grupos especiales de interés. Es posible que se requiera un proceso más dinámico gracias al cual la empresa se adapte a los nuevos grupos de interesados y a los cambios en las preocupaciones, y establezca procedimientos eficaces de gestión de reclamaciones y mecanismos de diálogo durante todo el ciclo del proyecto.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Gestionar la transición de la etapa de construcción a la de operaciones.</p>	<p>Los niveles elevados de rotación del personal y otros cambios en la fuerza laboral que se registran durante la transición de la fase de construcción a la de operaciones conllevan el riesgo de que los conocimientos y las relaciones que se han consolidado hasta el momento entre el personal a cargo del proyecto y los interesados locales se pierdan si no se realizan esfuerzos concertados para garantizar la continuidad. Esto puede significar mantener a los mismos funcionarios encargados de actuar como nexo con la comunidad que ya han forjado relaciones con los interesados o, al menos, cerciorarse de que exista cierta superposición entre los equipos salientes y los nuevos para facilitar su presentación ante las comunidades locales y la transferencia de conocimientos relativos a las relaciones con los interesados dentro de la empresa. Se debe tener presente que la transición hacia las operaciones puede ser un período de incertidumbre para los interesados locales, por lo que es importante informar sobre los cambios que les cabe esperar y los posibles impactos que éstos podrían generar en los residentes locales, si tal fuera el caso.</p>
<p>Examinar y actualizar periódicamente la información acerca de los actores sociales.</p>	<p>Es posible que, para los proyectos de plazos muy extendidos o indefinidos, convenga examinar y actualizar la información referida a los actores sociales, especialmente si se han producido cambios significativos en el entorno a causa de la aparición de nuevos grupos o la modificación de la influencia de los grupos ya existentes o del impacto que reciben. Los posibles motivos para realizar una nueva evaluación incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elecciones nacionales o locales que dan como resultado un cambio en las actitudes respecto del sector privado, los inversionistas extranjeros o la empresa; • tendencias socioeconómicas adversas, desastres naturales u otros acontecimientos no provocados por el proyecto pero que pueden agravar la situación de los grupos que ya eran más proclives a sufrir los impactos perjudiciales del proyecto; • aprobación de planes de desarrollo económico que probablemente den lugar a la instalación de nuevas industrias en la zona geográfica del proyecto, con la consiguiente posibilidad de generar impactos acumulativos y riesgos inquietantes para los interesados.
<p>Estudiar los modos de evaluar las percepciones de los interesados.</p>	<p>Las percepciones de los interesados acerca de la empresa no siempre reflejan su desempeño real. Aun cuando sean inexactas en lo que respecta a los hechos, es posible que las percepciones de los interesados revistan importancia para el desempeño y la reputación del proyecto, dado que pueden generar una respuesta física. Una encuesta independiente que recoja las percepciones de los interesados posiblemente resulte una herramienta útil para la empresa a la hora de gestionar sus relaciones con ellos. Por lo general, está diseñada para obtener una respuesta a la pregunta básica: "¿la empresa a cargo del proyecto mantiene una relación fluida y constructiva con los actores sociales?". Es posible que las empresas más pequeñas prefieran opciones más informales, como reunirse con representantes de los interesados y empleados que viven en la comunidad, distribuir sus propios cuestionarios o utilizar buzones de sugerencias. Las empresas que ya realizan otros tipos de encuestas, como las de satisfacción del cliente, quizá deban considerar la posibilidad de ampliarlas para incluir a otros sectores interesados en el proyecto (véase el Recuadro 14).</p>

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Continuar difundiendo información, consultando con los actores sociales y presentándoles informes según sea necesario.</p>	<p>La continua difusión de información referida al proyecto entre los interesados, así como la índole y la frecuencia de las actividades de consulta y elaboración de informes durante las operaciones normales deberían estar en consonancia con la magnitud de los impactos y las inquietudes de los interesados. Según corresponda, se debe continuar incluyendo a los interesados en temas como el seguimiento de los compromisos de la EIAS u otros; las modificaciones al diseño del proyecto y los procedimientos operacionales que pueden afectar a ciertos grupos; los impactos y acontecimientos imprevistos, y los procedimientos de mantenimiento anual y planes de respuesta ante las emergencias. (Para obtener más información acerca de la elaboración de informes, véanse las páginas 87-98).</p>
<p>Cerciorarse de que los compromisos actuales en relación con los interesados se integren en los sistemas de gestión de operaciones.</p>	<p>Mantener la continuidad de los compromisos asumidos con los actores sociales durante la transición hacia las operaciones es un factor esencial para conservar la credibilidad, especialmente si el equipo destacado sobre el terreno ha cambiado. Antes del comienzo de la transición, se debe determinar el modo en que los compromisos pendientes referidos a la mitigación y los beneficios del proyecto se integrarán durante la fase de operaciones con las funciones de gestión y desempeño propuestas o ya existentes en la empresa. Por ejemplo, los compromisos en materia de protección ecológica y disminución de la contaminación quizá deban integrarse con sistemas de gestión ambiental nuevos o ya existentes; los referidos a criterios laborales se deben integrar con la función de recursos humanos, y los compromisos relativos a beneficios económicos deben incorporarse en la función de adquisiciones.</p>
<p>Dar a conocer con regularidad los planes de preparación para emergencias y de respuesta.</p>	<p>A medida que pasa el tiempo, es posible que entre los grupos potencialmente afectados en una emergencia (como empleados, autoridades gubernamentales y población local) disminuya el nivel de vigilancia, los conocimientos sobre el plan de respuesta y la conciencia acerca de las funciones y responsabilidades que les competen en tales situaciones. Esto probablemente agravaría las consecuencias de un incidente de gran magnitud. Las relaciones con los actores sociales durante la fase de operaciones deberían estar diseñadas para mantener los niveles de alerta, por ejemplo, realizando con regularidad prácticas y simulacros que involucren la participación de las comunidades y examinando y actualizando junto con los interesados los procedimientos ya existentes de respuesta ante emergencias. En el caso de los proyectos que pueden llegar a provocar una emergencia pública (explosión, derrame de materiales peligrosos, inundación, etc.), la respuesta y gestión eficaz por parte de la empresa requieren: i) vigilancia y una conducta de la población local que reduzca el riesgo de incidentes graves; ii) que todos los potencialmente afectados conozcan al menos someramente los riesgos y los elementos clave del plan de respuesta ante la emergencia, y iii) que tanto los individuos involucrados en el proyecto como los ajenos a él sepan cuáles son las funciones y responsabilidades que les han sido asignadas para los casos de emergencia. Las empresas que nunca antes han elaborado planes de preparación ante emergencias y de respuesta deben destinar los recursos necesarios para esta tarea y para la capacitación y las actividades permanentes de sensibilización que harán que dicho plan sea eficaz.</p>

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Mantener el mecanismo de reclamación en funcionamiento.</p>	<p>Una vez finalizado el período de construcción, es posible que disminuya el número de reclamaciones respecto del proyecto. Esto puede deberse a que las cuestiones planteadas anteriormente ya han sido resueltas o a que el “momento de máximo impacto” ha pasado. Si bien esto quizá signifique que la empresa puede disminuir la cantidad de recursos que destinaba a la gestión diaria de las reclamaciones, siempre debe contarse con un procedimiento eficaz para recibir y abordar las inquietudes del público que surjan en cualquier etapa del ciclo del proyecto. (Para mayor información sobre el establecimiento de un mecanismo de reclamación, véanse las páginas 69-77).</p>
<p>Considerar la posibilidad de establecer un programa de seguimiento participativo o externo.</p>	<p>Incorporar a las partes afectadas por el proyecto o a terceros externos en el seguimiento del desempeño de la empresa puede brindar un alto grado de credibilidad y transparencia al programa de seguimiento y al proyecto en general. Los afectados pueden participar en la determinación científica de las muestras, las observaciones, los debates grupales y las evaluaciones de los cambios ambientales o socioeconómicos a lo largo del tiempo. Los beneficios del seguimiento externo incluyen la mayor transparencia y confianza entre la empresa y los interesados, así como la evaluación objetiva del desempeño en materia ambiental y social. (Para más información sobre el seguimiento participativo y a cargo de terceros, véanse las páginas 80-81).</p>
<p>Para los proyectos controvertidos, analizar la conveniencia de conformar un panel de seguimiento independiente.</p>	<p>En algunos casos, por ejemplo, cuando el proyecto es particularmente complejo o controvertido, puede resultar útil recurrir a paneles de seguimiento independientes, a fin de lograr máxima objetividad y transparencia. Este panel, que podría incluir representantes de los interesados, expertos reconocidos en el ámbito internacional y personas prominentes, puede supervisar el desempeño social y ambiental del proyecto y presentar los informes correspondientes. (Para más información sobre los paneles de seguimiento independientes, véase la página 82).</p>

PROYECTO DE EXTRACCIÓN DE GAS EN AGUAS PROFUNDAS EN MALAMPAYA PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA: MANTENER LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD DURANTE LAS FASES DE EJECUCIÓN Y OPERACIÓN

El proyecto de extracción de gas en aguas profundas para la producción de energía eléctrica (*Deep Water Gas to Power Project*), una operación conjunta de Shell Philippines Exploration (SPEX) —subsidiaria de Royal/Dutch Shell—, Chevron Texaco y Philippine National Oil Company (PNOC), es la inversión industrial más grande de Filipinas. Los esfuerzos por entablar relaciones con la comunidad fueron canalizados a través de SPEX y la Pilipinas Shell Foundation (PSFI).

Shell tenía conciencia de que el riesgo de generar oposición en la comunidad también podía surgir luego de la puesta en marcha del proyecto y se afanó por mantener y cultivar sus relaciones con las comunidades afectadas durante la operación del proyecto. Por tratarse de una condición impuesta por el gobierno para aprobar los aspectos ambientales del proyecto, Shell aceptó formar un equipo multilateral de seguimiento (EMS), compuesto por representantes del gobierno local, ONG, líderes comunitarios, funcionarios del área de medio ambiente de los niveles comunal y provincial y otros interesados. El objetivo del grupo era realizar el seguimiento de los impactos sociales y ambientales del proyecto durante su ejecución. En 2000, se constituyeron EMS para las diferentes provincias. Si bien los memorandos de entendimiento de los EMS no exigen que Shell garantice la satisfacción y el consentimiento de la comunidad, los EMS constituyen potencialmente un vehículo importante para la participación del público en la supervisión de las operaciones y la ejecución y para la presentación de inquietudes a medida que surjan.

Además, la Shell Foundation ha trabajado activamente para garantizar la aceptación permanente del proyecto durante las operaciones. PSFI se reúne con representantes de la comunidad una vez al mes para brindarles información actualizada sobre las operaciones del proyecto y sus impactos y para permitirles plantear sus inquietudes y reclamaciones. También lleva adelante programas de desarrollo sostenible en todas las provincias afectadas con los cuales se brindan servicios solicitados por las comunidades, como capacitación laboral, talleres sobre medios de subsistencia, contactos para empleos, becas, microfinanzas, talleres de salud y seguridad y actividades relacionadas con la conservación.

PROYECTO DE EXTRACCIÓN DE GAS EN AGUAS PROFUNDAS EN MALAMPAYA PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA: MANTENER LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD DURANTE LAS FASES DE EJECUCIÓN Y OPERACIÓN

(continuación)

Esta relación continua se aleja notablemente de las prácticas habituales en Filipinas, donde la interacción con la comunidad suele finalizar una vez que se concluye el estudio del impacto ambiental. Si bien no han surgido cuestiones de importancia desde el fin de la fase de construcción, existe un consenso generalizado entre todos los actores sociales de la comunidad acerca de la importancia de continuar las relaciones con la empresa. La relación permanente con Shell les permite presentar sus inquietudes, en particular las referidas a salud, seguridad e impactos ambientales. También brinda un mecanismo a través del cual los afectados pueden pedir ayuda en relación con necesidades comunitarias básicas que sus gobiernos locales no pueden brindar, como agua potable, infraestructura, donaciones para la subsistencia y microfinanciamiento. Además, los líderes locales en la ciudad de Batangas informan que el proceso de relación con SPEX ha generado un beneficio imprevisto: ha empoderado a la comunidad al aumentar su conciencia acerca del poder de la acción comunitaria.

Fuente: Instituto de Recursos Mundiales, 2007, "Development without Conflict: The Business Case for Community Consent" (Desarrollo sin conflicto: Alegato en favor del consentimiento de la comunidad).

RECUADRO 14: TEMAS QUE SE DEBEN INCLUIR EN LAS ENCUESTAS DE PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES INTERESADOS

- Conducta ética en general.
- Conducta del personal y los contratistas.
- Calidad de la gestión del riesgo y del impacto social y ambiental, incluidos los sistemas de seguimiento.
- Interacción con los gobiernos y los sectores políticos locales.
- Oportunidades de capacitación, adquisiciones y empleo en el nivel local.
- Relación con la empresa a cargo del proyecto, incluidos los niveles de honestidad y confianza.
- Pertinencia e importancia de la información brindada o presentada.
- Eficacia y capacidad de respuesta de las consultas permanentes.
- Eficacia y capacidad de respuesta de los procedimientos de reclamación.
- Percepción de paternalismo, favoritismo y corrupción.
- Beneficios de los programas de inversión comunitaria o programas similares de distribución de beneficios.
- Comparación del desempeño respecto de estos puntos con el registrado en la encuesta anterior.



© T. Pollett

Reducción, desmantelamiento y cesión

PRÁCTICAS RECOMENDADAS

- Revisar los análisis referidos a los actores sociales a la luz de las propuestas de reducción, desmantelamiento o cesión.
- Comunicarse rápidamente con los interesados a fin de disipar temores e incertidumbres.
- Brindar con regularidad datos actualizados e informes de situación a los actores sociales.
- Planificar y llevar a cabo consultas con los interesados como si se tratara de la fase de determinación de factibilidad del proyecto.
- Consultar acerca de la transferencia y la gestión de activos y pasivos.
- Prepararse para la gestión de reclamaciones.
- Examinar la capacidad que tendrán los sistemas de gestión futuros para entablar relaciones con los interesados respecto de los activos desmantelados o cedidos.



La composición del grupo que posiblemente se vea afectado por las decisiones que se tomen para reducir las operaciones, desmantelar las instalaciones o ceder los activos (o del grupo que influya en dichas decisiones), así como los modos en que se verá afectado, seguramente es diferente de la registrada en las etapas iniciales del proyecto. Los impactos tales como la pérdida del empleo local, la disminución general

de la actividad económica regional (en particular, en el caso de proyectos de gran envergadura o emplazados en áreas rurales), la reducción de los servicios a la comunidad antes brindados por la empresa, y el fin de la participación comunitaria en el seguimiento de los impactos ambientales y sociales son factores que, en el largo plazo, pueden generar perjuicios financieros y afectar la reputación de la empresa a cargo del proyecto.

El entablar relaciones con los interesados mucho antes de que sucedan estos acontecimientos puede reducir los costos y los perjuicios y fortalecer la reputación de la empresa en términos generales. Por ejemplo, la relación con los actores sociales puede contribuir a orientar la labor de rehabilitación del medio ambiente natural que haya sido dañado por el proyecto, integrar la infraestructura operacional en los servicios públicos ya existentes, elaborar programas de reducción de número de trabajadores y establecer fondos y estructuras de gestión para el seguimiento a largo plazo de los activos.

Idealmente, las preocupaciones de los actores sociales respecto del futuro cierre del proyecto, su reducción o cesión deberían considerarse durante la planificación inicial del proyecto y **como parte del proceso de la EIAS**, o al menos con la suficiente antelación como para permitir a los interesados contribuir al diseño de las medidas de mitigación y de gestión de riesgos, y la concreción de oportunidades económicas.

Idealmente, las preocupaciones de los actores sociales respecto del futuro cierre del proyecto, su reducción o cesión deberían considerarse durante la planificación inicial del proyecto y como parte del proceso de la EIAS.

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Revisar los análisis referidos a los actores sociales a la luz de las propuestas de reducción, desmantelamiento o cesión.</p>	<p>Dado que los procesos de reducción, desmantelamiento o cesión presentan nuevos riesgos y oportunidades, la composición de los posibles afectados y sus intereses podría variar significativamente respecto de la registrada en las etapas iniciales del proyecto. La reducción de la presencia de la empresa y la transferencia de activos y pasivos requerirán nuevas formas de colaboración estratégica con los interesados externos, incluidos los propietarios de la tierra, las comunidades locales, las empresas estatales de servicios públicos y posiblemente otras empresas del sector privado. La identificación de los actores sociales y su análisis deben ser revisados como primer paso de la renovación de las relaciones en esta fase del ciclo del proyecto.</p>
<p>Comunicarse rápidamente con los interesados a fin de disipar temores e incertidumbres.</p>	<p>La gestión eficaz de las relaciones con los actores sociales durante un proceso de cambio exige comunicación temprana, clara y coherente. En la medida de lo posible, se debe tratar de brindar información sobre el objetivo, el cronograma y la índole de los cambios propuestos; las consecuencias ambientales y socioeconómicas previstas que afecten a grupos específicos de interesados, y los modos en que los diversos grupos pueden participar en la planificación, ejecución y seguimiento.</p>
<p>Brindar con regularidad datos actualizados e informes de situación a los actores sociales.</p>	<p>En consonancia con la magnitud de los posibles riesgos e impactos ambientales o socioeconómicos, convendría que la empresa estudiara la posibilidad de elaborar informes periódicos destinados a las partes afectadas, en los que se expongan los avances respecto de los planes acordados. En estos casos se debe concentrar la atención en los temas que generen mayor preocupación entre los interesados, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • beneficios compensatorios, oportunidades de reconstrucción y capacitación, apoyo a las empresas locales, salud de la comunidad, seguridad, peligros y otros riesgos; • avances en la transferencia de los activos físicos y la tierra a otros propietarios o usuarios; • rehabilitación ambiental y ecológica; • situación futura de los servicios y la infraestructura.
<p>Planificar y llevar a cabo consultas con los interesados como si se tratara de la fase de determinación de factibilidad del proyecto.</p>	<p>Al igual que en la etapa en la que se determina la factibilidad del proyecto, durante la reducción, desmantelamiento y cesión, la empresa presenta una nueva serie de propuestas que pueden afectar la vida de los pobladores, por lo cual se requiere un nuevo conjunto de mecanismos de mitigación y compensación. En consecuencia, en esta etapa, las consultas con los afectados deben guiarse por principios similares a los que rigieron los estudios relativos a la EIAS. Idealmente, las prácticas recomendadas sugieren abordar las cuestiones del cierre del proyecto durante dichos estudios y no dejarlos para una etapa posterior.</p>

MEDIDA	ORIENTACIONES ADICIONALES
<p>Consultar acerca de la transferencia y la gestión de activos y pasivos.</p>	<p>No es infrecuente que las comunidades locales, autoridades gubernamentales o entidades privadas quieran que la empresa les ceda los activos productivos de sus operaciones, pero no el pasivo. Dado que existen muchas estrategias y enfoques diferentes para llevar adelante la transferencia del pasivo y los activos físicos, se debe consultar a las partes afectadas acerca de las diversas opciones y sus consecuencias. La participación de los interesados con miras a alcanzar un acuerdo al respecto es importante no sólo porque quizá en el futuro desempeñen una función de peso en la administración o el seguimiento, sino porque son ellos quienes deberán vivir con las consecuencias de esas decisiones. Para una empresa, los riesgos para su reputación pueden ser igualmente altos si la transferencia de los activos a terceros no se realiza con responsabilidad.</p>
<p>Prepararse para la gestión de reclamaciones.</p>	<p>Saber que las instalaciones podrían cerrarse o que las operaciones podrían reducirse posiblemente desencadene una serie de reclamaciones de parte de los interesados locales. Las empresas deben estar preparadas para abordar dichas reclamaciones como parte del proceso más amplio de reducción, desmantelamiento o cesión. Entre las quejas pueden figurar las inquietudes acerca de la compensación insuficiente por la reducción del personal, la percepción de que no se cumplieron los compromisos respecto de la provisión de beneficios en materia de desarrollo a las comunidades afectadas, interrogantes sobre las responsabilidades por los daños ambientales o temores acerca del modo en que los futuros dueños de los activos tratarán a los interesados locales. Los grupos también pueden estar preocupados por las deficiencias actuales del desempeño social y ambiental, que ponen en duda la capacidad de la empresa para gestionar los impactos en el futuro, cuando la compañía ya no tenga control directo sobre ellos. Al igual que en las fases anteriores, deben aplicarse los mismos principios de prácticas recomendadas para la gestión de las reclamaciones. (Para obtener más orientaciones acerca de la gestión de reclamaciones, véanse las páginas 69-77).</p>
<p>Examinar la capacidad que tendrán los sistemas de gestión futuros para establecer relaciones con los interesados respecto de los activos desmantelados o cedidos.</p>	<p>Por definición, el proceso de desmantelamiento o cesión implicará un cambio en las estructuras y en los sistemas de administración y propiedad. En algunos casos, aun después de haber completado el desmantelamiento y la cesión, la empresa decide mantener la responsabilidad por la gestión de ciertos riesgos y pasivos, por ejemplo, puede continuar realizando el seguimiento de los peligros ambientales. Para los proyectos en los que los procesos de desmantelamiento o cesión llevan aparejada una gran variedad de impactos y riesgos sociales y ambientales, puede ser recomendable examinar la capacidad de los principales sistemas de gestión (tanto internos como externos al proyecto) para cumplir los actuales compromisos asumidos con los actores sociales y hacer los ajustes necesarios allí donde haya deficiencias. Si se carece de información sobre las estructuras de gestión de los participantes externos, convendría que la empresa a cargo del proyecto planteara la realización de un análisis conjunto de sus sistemas de gestión a fin de garantizar que la relación actual con los interesados sea eficaz.</p>

RECUADRO 15: GRUPOS DE ACTORES SOCIALES QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA PARA PLANIFICAR Y GESTIONAR CON EFICACIA LA REDUCCIÓN, EL DESMANTELAMIENTO Y LA CESIÓN

REDUCCIÓN

- Personas que perderán oportunidades de ingreso o de empleo.
- Otros posibles empleadores de la zona.
- Autoridades gubernamentales, organismos de asistencia en materia de desarrollo y organizaciones no gubernamentales con presupuestos adecuados y personal con experiencia en capacitación en oficios, restablecimiento de los medios de subsistencia y apoyo a las empresas o a los mercados financieros locales.

DESMANTELAMIENTO

- Personas que viven cerca de activos desmantelados que constituyen un obstáculo físico, invasión visual, riesgo grave o crónico para la salud o pueden provocar accidentes (por ejemplo, cuando los niños pequeños juegan en emplazamientos o con equipos en desuso).
- Personas que viven cerca de estos activos y que, en virtud de determinada vulnerabilidad (ubicación o cuestiones sanitarias), corren riesgos desproporcionadamente altos, por ejemplo, aquéllos que deben atravesar a pie emplazamientos desmantelados para ir a su trabajo o a recoger agua.
- Organizaciones locales (gobierno, círculos académicos, sociedad civil) con conocimientos técnicos para el seguimiento de los aspectos ambientales y socioeconómicos y para la rehabilitación ambiental o ecológica.

CESIÓN

- El departamento encargado de la planificación económica y utilización de la tierra en el gobierno local y provincial.
- Las personas y grupos que habitualmente utilizan los activos que han de cederse, por ejemplo, centros de capacitación, instalaciones sanitarias, sitios de alojamiento, etc.
- Personas cuyos medios de subsistencia han pasado a depender de los mecanismos de tenencia de la tierra que posiblemente se modifiquen como resultado de la cesión, por ejemplo, pequeños productores agrícolas que son arrendatarios de la empresa a cargo del proyecto o familias que, en virtud del proyecto, fueron reubicadas en tierras que pertenecen a la empresa.
- Personas cuyos convenios con la empresa se volverán nulos como consecuencia de la cesión, por ejemplo, convenios con los pueblos indígenas sobre el acceso a tierras culturales o la distribución de beneficios derivados de la comercialización de recursos culturales.
- Representantes de las comunidades que podrían tener interés en establecerse en la zona que abarca el proyecto una vez que finalicen la cesión o el cierre, por ejemplo, posibles mineros artesanales, agricultores sin tierras.

**RECUADRO 16: KELIAN EQUATORIAL MINING (KEM):
ACUERDOS CONCERTADOS CON LOS ACTORES
SOCIALES LOCALES PARA LA GESTIÓN DEL CIERRE
DE UNA MINA EN INDONESIA**

- Acuerdo para regirse por las normas y los procedimientos internacionales a fin de garantizar la seguridad de la presa y consenso acerca del proceso de formulación del correspondiente plan de gestión de riesgos.
- Acuerdo para aplicar elevados parámetros de calidad de agua para el drenaje del emplazamiento de la mina luego de la clausura, incluida la identificación de las consecuencias en relación con los posibles usos del emplazamiento con posterioridad al cierre, por ejemplo, la necesidad de humedales.
- Elección de un “uso integrado del emplazamiento” preferido por sobre otras opciones, que requiere, entre otras cosas, la demolición de todos los edificios ubicados en el emplazamiento, el uso de los materiales de construcción en la aldea cercana y el establecimiento de humedales para mantener la calidad del agua.
- Puesta en marcha de un programa de perforación y obtención de muestras para evaluar la viabilidad de extraer oro de los depósitos aluvionales, cuyos beneficios se distribuirían entre los asociados (como un requisito para el establecimiento de humedales).
- Acuerdo sobre mecanismos de traspaso adecuados (de la empresa a las instituciones gubernamentales pertinentes) para el mantenimiento y el manejo de la infraestructura comunitaria creada por la empresa (por ejemplo, caminos, escuelas, la clínica, el suministro eléctrico).
- Acuerdo sobre los requisitos estatutarios y contractuales que debe cumplir la empresa para la clausura de la mina.
- Construcción de un dormitorio en la escuela como solución sostenible frente a la falta de un autobús escolar.
- Coordinación de diversos proyectos de desarrollo comunitario, incluido el apoyo a proyectos agrícolas, la creación de grupos de autoayuda y la identificación de opciones adecuadas de fondos fiduciarios para el desarrollo sostenible de la comunidad luego de la clausura.

“Para KEM, el MCSC [comité directivo multilateral de clausura de la mina], con sus diversos representantes, es quien toma las decisiones estratégicas referidas al proyecto de clausura de la mina. Es un elemento importantísimo y aterrador, especialmente para las empresas mineras, a quienes les gusta tener el control absoluto sobre todas las decisiones”.

Dra. Geraldine McGuire, gerente de la Secretaría del MCSC

“Podríamos haberlo hecho nosotros mismos y podríamos haber comunicado a la gente lo que estábamos haciendo, y luego podríamos haber intentado persuadirlos de que lo aceptaran. Lo más importante es la aceptación, ¡y no la habríamos obtenido! Por lo tanto, mi conclusión es que no creo que hubiera ninguna otra forma de lograrlo”.

Charles Lenegan, director general de KEM

RÖSSING, NAMIBIA: COMUNICACIÓN Y CONSULTAS EN EL CONTEXTO DEL CIERRE DE UNA MINA

La mina de Rössing Uranium se estableció en 1976. La producción de Rössing representa el 10% de las exportaciones de Namibia y casi el 2% del PIB. Dado que es uno de los mayores proyectos de inversión de Namibia, la mina es importante para el país tanto desde el punto de vista histórico como político y económico. No obstante, en 2005 Rössing comenzó a evaluar dos opciones: expandirse (que prolongaría la vida de la mina) o cerrar.

La empresa elaboró con prontitud un programa de comunicación para presentar la opción del cierre y establecer una base a partir de la cual podría desarrollarse un proceso de consulta a más largo plazo. Se creó un "concepto de exhibición" mediante el método de realizar sesiones abiertas en tres ciudades en las que Rössing tiene una presencia significativa. La empresa dedicó tres días a cada ciudad y en las sesiones participaron 30 empleados de alto rango con quienes los interesados podían interactuar. Los debates se centraron en la evaluación del impacto ambiental y social de las alternativas de expansión y clausura.

Finalmente, Rössing decidió expandir la mina hasta el año 2016. No obstante, una de las enseñanzas derivadas del proceso de consulta fue que el diálogo con los interesados acerca de la clausura debe iniciarse con mucha antelación. Si la empresa hubiera decidido cerrar la mina en lugar de ampliarla, no habría habido tiempo suficiente para crear la capacidad y los procesos relacionados con los actores sociales necesarios para llevar adelante la transición desde una situación de alto grado de dependencia de la mina hasta una operación conjunta con los interesados que asegurara resultados más sostenibles. En consecuencia, la empresa estableció un **foro de múltiples actores sociales** que incluye representantes del gobierno local, provincial y central, así como de las comunidades locales, con el objeto de iniciar un proceso de planificación participativa de largo plazo con miras a un eventual cierre de la mina. El foro generó un espacio para el intercambio de información e inquietudes entre los interesados y dio como resultado un marco en el cual debatir la planificación de la transición y decisiones cruciales en esferas tales como medio ambiente, agua, salud y empresas locales. Durante una etapa de incertidumbre, sirvió como un valioso canal para permitir a la empresa pasar de un modelo más paternalista a otro participativo.

RÖSSING, NAMIBIA: COMUNICACIÓN Y CONSULTAS EN EL CONTEXTO DEL CIERRE DE UNA MINA *(continuación)*

Las características fundamentales del enfoque adoptado por Rössing fueron:

- **Sentido de la oportunidad:** Rössing aprovechó una oportunidad en que podía presentar el cierre como una simple opción en el contexto de los diversos aspectos de la operación (expansión, evaluación del impacto ambiental). En consecuencia, los debates acerca del cierre se desarrollaron en un entorno relativamente positivo y no en un ambiente dominado por el miedo, la inseguridad y la ansiedad.
- **Suministro de información a los interesados:** Los foros abiertos organizados en las tres zonas de mayor impacto, en los que participaron más de 30 empleados de Rössing, hicieron que la empresa se viera como proactiva, transparente y genuinamente empeñada en relacionarse con los interesados.
- **Participación de los empleados de Rössing:** Al celebrar los mencionados foros no sólo con los interesados externos sino también con sus empleados y miembros del sindicato, Rössing estableció un proceso de comunicación tanto interna como externa.
- **Oportunidades para los que tienen menos voz:** Al utilizar un método de exhibición abierta, los interesados pudieron expresar sus preocupaciones e inquietudes cara a cara ante miembros del personal de la empresa.
- **Apertura y transparencia:** Si bien se centró la atención en ciertos interesados que fueron invitados a las sesiones abiertas, también se anunció el acontecimiento en los periódicos locales para que pudieran asistir todos los que así lo desearan.

Fuente: *Community Development Toolkit (Herramientas para el desarrollo comunitario) (2005), Programa de asistencia para la gestión del sector de energía (ESMAP), Banco Mundial, Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM); personal de Río Tinto.*

APÉNDICES:

- 160 APÉNDICE 1: Guía sobre las Normas de Desempeño y la Política sobre Divulgación de Información elaboradas por la IFC
- 162 APÉNDICE 2: Estrategias para establecer relaciones con los actores sociales en diferentes situaciones
- 164 APÉNDICE 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan)
- 169 APÉNDICE 4: Modelo de registro de las actividades con los actores sociales
- 170 APÉNDICE 5: Modelo de anuncio sobre la divulgación pública del informe preliminar de evaluación ambiental y social
- 171 APÉNDICE 6: Recursos de utilidad

Apéndice 1: Guía sobre las Normas de Desempeño y la Política sobre Divulgación de Información elaboradas por la IFC

La finalidad de los cuadros que se presentan a continuación es ayudar al lector a encontrar fácilmente orientaciones que constituyen prácticas recomendadas sobre diversas referencias a las consultas, la divulgación de información y las relaciones con los actores sociales contenidas en las Normas de Desempeño y en la Política sobre Divulgación de Información elaboradas por la IFC. Las Normas de Desempeño sobre sostenibilidad social y ambiental se aplican a los clientes de la IFC, mientras que la Política sobre Divulgación de Información se aplica a la IFC.

NORMAS DE DESEMPEÑO DE LA IFC SOBRE SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL

NORMA DE DESEMPEÑO/TEMA	¿DONDE SE ENCUENTRA?
ND 1 – Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental	
Divulgación de información	pp. 27-32
Consultas	pp. 33-62
Consulta libre, previa e informada	pp. 38, 48
Participación informada	pp. 44-46
Mecanismo de reclamación	pp. 69-77
Preparación de informes externos	pp. 87-98
Sistema de gestión	pp. 99-109
ND 2 – Trabajo y Condiciones Laborales	
Consultas	pp. 33-42
ND 3 – Prevención y Disminución de la Contaminación	
Divulgación de información	pp. 27-31
ND 4 – Salud y Seguridad de la Comunidad	
Divulgación de información	pp. 27-31
ND 5 – Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario	
Divulgación de información	pp. 27-31
Consultas	pp. 33-42
Participación informada	pp. 44-46
ND 6 – Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales	
Consultas	pp. 33-42

Apéndice 1: Guía sobre las Normas de Desempeño y la Política sobre Divulgación de Información elaboradas por la IFC *(continuación)*

NORMAS DE DESEMPEÑO DE LA IFC SOBRE SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL

NORMA DE DESEMPEÑO/TEMA	¿DONDE SE ENCUENTRA?
ND 7 – Pueblos Indígenas	
Divulgación de información	pp. 27-31, 51
Consultas y consulta libre, previa e informada	pp. 47-55
Participación informada	pp. 44-46
Negociaciones de buena fe	pp. 64-65
ND 8 – Patrimonio Cultural	
Consultas	pp. 33-42
Participación informada	pp. 44-46
Negociaciones de buena fe	pp. 64-65

POLÍTICA DE LA IFC SOBRE DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN

TEMA	¿DONDE SE ENCUENTRA?
Principios generales	
Presunción a favor de la divulgación	p. 28
Razones para no divulgar información	p. 30
Divulgación de información social y ambiental	pp. 27-32

Apéndice 2: Estrategias para establecer relaciones con los actores sociales en diferentes situaciones

	PROYECTOS CON RIESGOS Y PROBLEMAS MÍNIMOS PARA LOS ACTORES SOCIALES	PROYECTOS CON RIESGOS Y PROBLEMAS MODERADOS PARA LOS ACTORES SOCIALES	PROYECTOS CONTROVERTIDOS, O CON RIESGOS CONSIDERABLES Y DIVERSOS PROBLEMAS PARA LOS ACTORES SOCIALES
Establecimiento de relaciones en la etapa de desarrollo de la idea del proyecto	Entrevistas con funcionarios de gobierno	Entrevistas con informantes clave y funcionarios de gobierno	Entrevistas con representantes de los actores sociales, informantes clave y funcionarios de gobierno Foro de planificación con los actores sociales
Establecimiento de relaciones durante los estudios de EIAS y otros estudios de factibilidad	Entrevistas con representantes de los actores sociales e informantes clave Reuniones públicas	Entrevistas con representantes de los actores sociales e informantes clave Talleres para determinar el alcance de los problemas Entrevistas con grupos de discusión Reuniones con los actores sociales más desfavorecidos por el proyecto Reuniones públicas Boletines informativos Reuniones a puertas abiertas en las oficinas en el terreno y en la sede del proyecto	Contratación de funcionarios que actúan como nexo con la comunidad y que acompañan a los especialistas en temas ambientales y sociales en los estudios de EIAS Entrevistas con representantes de los actores sociales e informantes clave Talleres para determinar el alcance de los problemas Uso de técnicas participativas para realizar consultas con grupos de discusión acerca de temas relacionados específicamente con los impactos del proyecto Uso de técnicas participativas para realizar consultas con los actores sociales más desfavorecidos por el proyecto Entrevistas de muestras estratificadas Reuniones públicas Boletines informativos Reuniones a puertas abiertas en las oficinas en el terreno y en la sede del proyecto Notificaciones por radio y televisión

Apéndice 2: Estrategias para establecer relaciones con los actores sociales en diferentes situaciones

(continuación)

	PROYECTOS CON RIESGOS Y PROBLEMAS MÍNIMOS PARA LOS ACTORES SOCIALES	PROYECTOS CON RIESGOS Y PROBLEMAS MODERADOS PARA LOS ACTORES SOCIALES	PROYECTOS CONTROVERTIDOS, O CON RIESGOS CONSIDERABLES Y DIVERSOS PROBLEMAS PARA LOS ACTORES SOCIALES
Contacto continuo con los actores sociales durante la construcción y las operaciones del proyecto	<p>Boletines informativos</p> <p>Reuniones a puertas abiertas en las oficinas en el terreno y en la sede del proyecto</p> <p>Mecanismos de reclamación</p>	<p>Consultas anuales/trimestrales con grupos específicos de actores sociales</p> <p>Encuestas anuales de los actores sociales para conocer sus impresiones, y actividades de seguimiento</p> <p>Consultas a través del funcionario que actúa como nexo con la comunidad</p> <p>Boletines informativos</p> <p>Reuniones a puertas abiertas en las oficinas en el terreno y en la sede del proyecto</p>	<p>Seguimiento participativo</p> <p>Consultas anuales/trimestrales con grupos específicos de actores sociales</p> <p>Uso de Internet y otros medios para diseminar los datos sobre las actividades de seguimiento</p> <p>Encuestas anuales/trimestrales de percepción de los actores sociales y actividades de seguimiento</p> <p>Entrevistas anuales/trimestrales de muestras estratificadas</p> <p>Boletines informativos</p> <p>Radio y televisión</p> <p>Reuniones a puertas abiertas en las oficinas en el terreno y en la sede del proyecto</p>
Contacto con los actores sociales para tratar otros problemas e inquietudes que pudieran surgir	<p>Mecanismos de reclamación</p>	<p>Mecanismos de reclamación</p> <p>Entrevistas anuales con informantes clave y representantes de los actores sociales</p>	<p>(Diversos) mecanismos de reclamación</p> <p>Encuestas anuales/trimestrales de hogares afectados por el proyecto</p> <p>Entrevistas anuales/trimestrales con informantes clave y representantes de los actores sociales</p> <p>Eventos y encuentros anuales con los actores sociales</p>

Apéndice 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan)

1. Principios fundamentales

Las relaciones con los actores sociales consisten en establecer y mantener una relación constructiva a lo largo del tiempo. Es un proceso continuo entre una empresa y los actores sociales interesados en un proyecto de esta última que se desarrolla a lo largo de la vida del proyecto y comprende diversas actividades y estrategias, tales como intercambio de información, realización de consultas, participación, negociaciones y asociaciones. La naturaleza y frecuencia de este contacto deberían guardar relación con el nivel de los riesgos e impactos del proyecto. La finalidad de todo plan para las relaciones con los actores sociales es describir la estrategia y el programa de la empresa para entablar un diálogo culturalmente adecuado con los actores sociales (ya sea con respecto a un proyecto en particular o a diversas operaciones de la empresa). El objetivo es asegurar el suministro oportuno de información pertinente y comprensible. Se busca, asimismo, crear un proceso que ofrezca oportunidades a los actores sociales para expresar sus inquietudes y puntos de vista, y permita a la empresa tenerlos en cuenta y dar una respuesta al respecto.

Los siguientes son algunos principios fundamentales para establecer relaciones eficaces con los actores sociales:

- proporcionar información significativa en un formato y lenguaje de fácil comprensión y adaptados a las necesidades de un grupo o grupos específicos de actores sociales;
- proporcionar información antes de que se lleven a cabo las actividades de consulta y se adopten decisiones;
- diseminar la información por medios y en lugares a los que los actores sociales tengan fácil acceso;
- respetar las tradiciones, idiomas, calendarios y procesos decisorios locales;
- entablar un diálogo bidireccional que permita a ambas partes la posibilidad de intercambiar puntos de vista e información, escuchar, y plantear sus problemas para buscarles una solución;
- aplicar el principio de la inclusión en la representación de los diferentes puntos de vista (mujeres, grupos vulnerables y grupos minoritarios);
- llevar a cabo los procesos sin intimidación ni coerción;
- establecer mecanismos claros para dar respuesta a las inquietudes, sugerencias y reclamaciones de la gente;
- integrar el intercambio de información en el diseño de un proyecto o programa, y elaborar informes para los actores sociales.

Apéndice 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan) *(continuación)*

II. Contenido de un plan para las relaciones con los actores sociales

En todo plan bien concebido se debería:

- describir las exigencias establecidas por la ley, los prestamistas y la empresa u otras obligaciones relativas a las consultas y la divulgación de información;
- identificar y establecer un orden de prioridad de los principales grupos de actores sociales;
- presentar una estrategia y un calendario para el intercambio de información y las consultas con cada uno de esos grupos;
- describir los recursos y responsabilidades para realizar las actividades referentes al establecimiento de relaciones con los actores sociales;
- describir la forma en que esas actividades se incorporarán en el sistema de gestión de la empresa.

El alcance y el nivel de detalle del plan deberían guardar relación con las necesidades del proyecto (o de las operaciones de la empresa).

1. Introducción

Describir brevemente el proyecto (o las operaciones de la empresa), con indicación de los elementos de diseño y de las cuestiones ambientales y sociales que podrían llegar a plantearse. Si es posible, incluir mapas del emplazamiento del proyecto y sus alrededores.

2. Regulaciones y exigencias

Resumir las exigencias legales y normativas, y aquellas establecidas por los prestamistas o la empresa, referentes a la relación con los actores sociales que sean aplicables al proyecto o a las operaciones de la empresa. Éstas pueden entrañar la obligación de realizar consultas públicas y de divulgar información relativa al proceso de evaluación social y ambiental del proyecto en cuestión.

3. Resumen de relaciones previas con los actores sociales

Si la empresa ya ha realizado algunas actividades de acercamiento, por ejemplo, divulgación de información o actividades de consulta, proporcionar los siguientes detalles:

- tipo de información dada a conocer, en qué formato (por ejemplo, verbalmente, folletos, informes, carteles, programas de radio, etc.) y cómo se difundió;

Apéndice 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan) *(continuación)*

- lugares y fechas de las reuniones efectuadas hasta la fecha;
- personas, grupos y organizaciones consultadas;
- principales cuestiones tratadas e inquietudes planteadas;
- respuesta de la empresa a las cuestiones planteadas, con indicación de los compromisos establecidos o medidas de seguimiento acordadas;
- procedimiento seguido para documentar estas actividades e informar a los actores sociales.

4. Actores sociales interesados en el proyecto

Enumerar los grupos de actores sociales a quienes se informará y consultará acerca del proyecto (o las operaciones de la empresa). En la lista se deberían incluir personas o grupos que:

- se vean afectados directa o indirectamente por el proyecto (o por las operaciones de la empresa);
- tengan "intereses" en el proyecto o la empresa matriz que los definan como actores sociales;
- tengan posibilidades de influir en los resultados del proyecto o en las operaciones de la empresa.

(Pueden ser actores sociales las comunidades afectadas, organizaciones locales, ONG y autoridades de gobierno, así como políticos, otras empresas, sindicatos, académicos, agrupaciones religiosas, entidades sociales y ambientales del sector público y los medios de información).

5. Programa para las relaciones con los actores sociales

- Resumir el propósito y las metas del programa (ya sea a nivel del proyecto o de la empresa).
- Describir brevemente qué información se divulgará, en qué formato y por qué medios se informará a cada uno de los grupos de actores sociales identificados en la sección precedente. Los medios pueden variar según el público al que se quiera llegar, por ejemplo:
 - Periódicos, carteles, radio, televisión.
 - Centros de información y exposiciones u otros métodos visuales.
 - Folletos, panfletos, carteles, documentos e informes resumidos de carácter no técnico.
- Describir brevemente los métodos que se emplearán para consultar a cada uno de los grupos de actores sociales identificados en la sección precedente. Los métodos pueden variar según el público al que se quiera llegar, por ejemplo:
 - Entrevistas con representantes de los actores sociales y con informantes clave.

Apéndice 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan) *(continuación)*

- *Sondeos, encuestas y cuestionarios.*
- *Reuniones públicas, talleres y reuniones con grupos de discusión específicos.*
- *Métodos participativos.*
- *Otros mecanismos tradicionales para las consultas y la toma de decisiones.*
- Describir cómo se tomarán en cuenta los puntos de vista de las mujeres y otros subgrupos importantes (por ejemplo, las minorías, los ancianos y los jóvenes) durante el proceso.
- Describir otras actividades que se vayan a realizar, tales como procesos participativos, toma de decisiones conjunta o asociaciones establecidas con las comunidades locales, ONG u otros actores sociales interesados en el proyecto. *A modo de ejemplo, cabe mencionar programas de participación en los beneficios, iniciativas de desarrollo comunitario, programas de reasentamiento y desarrollo y programas de capacitación y microfinanciamiento.*

6. Calendario de actividades

Presentar un calendario con indicación de las fechas y lugares de las diversas actividades con los actores sociales, tales como consultas, divulgación de información y asociaciones, así como de los plazos para la incorporación de dichas actividades en el sistema de gestión de la empresa (a nivel del proyecto o de esta última).

7. Recursos y responsabilidades

Señalar el personal y los recursos que se destinarán a la gestión y ejecución del plan para las relaciones con los actores sociales. ¿Quién será responsable en la empresa de llevar a cabo estas actividades? ¿Qué presupuesto se ha asignado a dichas actividades?

Quando se trata de proyectos (o múltiples operaciones de la empresa) que producen impactos significativos o de diversa índole y tienen múltiples grupos de actores sociales, a la empresa le conviene contratar uno o más funcionarios que actúen como nexo con la comunidad para organizar y facilitar estas actividades a nivel del proyecto o de la empresa. La integración de la función de nexo con otras funciones básicas de la empresa y la participación y supervisión de la gerencia también revisten importancia.

8. Mecanismo de reclamación

Describir el proceso mediante el cual las personas afectadas por el proyecto (o por las operaciones de la empresa) pueden presentar sus

Apéndice 3: Plan para las relaciones con los actores sociales (modelo del contenido del plan) *(continuación)*

reclamaciones a la empresa para que ésta las examine y resuelva la situación. ¿Quién se encargará de recibir las reclamaciones públicas, cómo y quiénes las resolverán, y cómo se comunicará la respuesta a los demandantes?

9. Seguimiento y elaboración de informes

Describir los planes para que los actores sociales interesados en el proyecto (incluidas las comunidades afectadas) u otros agentes de seguimiento externos participen en las actividades de seguimiento de los impactos del proyecto y los programas de mitigación de estos últimos.

Describir la manera y el momento en que se informará de los resultados de las actividades con los actores sociales a las personas afectadas y a los grupos de actores sociales en general.

A modo de ejemplo, cabe mencionar los informes de evaluación social y ambiental; los boletines informativos de la empresa; los informes anuales de seguimiento presentados a los prestamistas; el informe anual de la empresa y el informe sobre la sostenibilidad preparado por esta última.

10. Funciones de gestión

¿Cómo se integrarán las actividades referentes a las relaciones con los actores sociales en el sistema de gestión social y ambiental de la empresa y con otras funciones básicas?

- *¿Quién será responsable de supervisar el programa a nivel de la gerencia?*
- *¿Cuáles son los planes para contratar, capacitar y asignar al personal que se encargará de las actividades referentes a las relaciones con los actores sociales?*
- *¿Cuál será la línea de rendición de cuentas entre el personal que actúe como nexo con la comunidad y los niveles superiores de la gerencia de la empresa?*
- *¿Cómo se comunicará internamente la estrategia referente a las relaciones con los actores sociales?*
- *¿Qué herramientas de gestión se utilizarán para documentar, hacer el seguimiento y gestionar el proceso? (Por ejemplo, base de datos sobre los actores sociales, registro de compromisos, etc.).*
- *En el caso de proyectos y operaciones de la empresa en que intervengan contratistas, ¿cómo se manejarán las relaciones entre éstos y los actores sociales locales para asegurar una buena interacción?*

Apéndice 4: Modelo de registro de las actividades con los actores sociales

FECHA/ LUGAR	PERSONAL DE LA EMPRESA EN LA REUNIÓN	PERSONAS DE CONTACTO/ ORGANIZACIÓN	RESUMEN DE LA REUNIÓN/ PRINCIPALES CUESTIO- NES PLANTEADAS	MEDIDAS COMPLE- MENTARIAS
17 de enero de 2007, Centro comunitario de Ashkala, India	Savita Dey y Amit Rao, oficiales que actúan como nexo con la comunidad Krishna Das, Gerente de la planta	Poblados de Ashkala y Simrit, reuniones comunitarias Sri Bhavan, ONG local Representante guber- namental del distrito	Calendario para la adqui- sición de tierras e indem- nizaciones; ubicación del campamento de obras; inquietudes relativas a la velocidad de tránsito de los camio- nes en los caminos del poblado	KD hablará con el contra- tista sobre el exceso de velocidad y temas de seguridad. SD y AR pre- pararán folleto informativo sobre cuestio- nes relativas a las tierras.
28 de enero de 2007, poblado de Simrit	Savita Dey	Propietaria de tierras y profesora de mate- máticas del poblado	Proceso de adquisición de tierras y uso de las indemnizaciones	SD hará el seguimiento
4 de febrero de 2007, Ashkala	Savita Dey, Amit Rao Gerente de la planta Oficial de salud y seguridad	Más de 60 hombres y mujeres de la comunidad	Inquietudes relativas a la seguridad de la planta, que estará ubicada cerca de sus viviendas	El oficial de salud y seguri- dad hará el seguimiento con los miem- bros de la comunidad
4 de febrero de 2007, Ashkala	Amit Rao, funcionario que actúa de nexo con la comunidad	Anciana, propietaria de tierras: Sra. Rita Shukla y 10 familiares	Proceso de obtención de títulos de propiedad de la tierra e indemniza- ción por la pérdida de árboles frutales	Distribuir folleto informativo
6 de febrero de 2007, poblado de Simrit	Amit Rao, Savita Dey, equipo a cargo de la EIAS	Jefe municipal: Sr. Basu Kumar y cinco integrantes de la comunidad (todos hombres)	Impacto de las obras de construcción, seguridad, empleo, adquisición de tierras y uso de las indemnizaciones.	Continuación de las conver- saciones en la siguiente reunión comunitaria
13 de febrero de 2007, Centro de negocios de Hamradi	Amit Rao, Savita Dey, equipo a cargo de la EIAS	Jefe municipal: Sr. Hasan Oficina municipal	Necesidades y priorida- des del poblado, impacto de las obras de construcción, seguridad, empleo (este poblado no se verá afectado por la adqui- sición de tierras)	Enviar información solicitada
13 de febrero de 2007, Ashkala	Savita Dey y Amit Rao, funcionarios que actúan de nexo con la comunidad	10 miembros de la comunidad (todos hombres)	Empleo y capacitación	Actualizar la lista de oferta de empleo en el poblado

Apéndice 5:

Modelo de anuncio sobre la divulgación pública del informe preliminar de evaluación ambiental y social

[Nombre de la empresa], [estructura de la empresa y principales inversionistas], proponen [construir/operar/gestionar/ampliar] un [tipo de proyecto] en [lugar(es)].

Está previsto que la construcción del proyecto comience el [fecha] y que esté terminada para el [fecha] .

[Nombre del consultor] ha preparado un informe preliminar de evaluación social y ambiental de [actividades del proyecto].

El referido informe preliminar contiene la siguiente información:

- descripción del proyecto;
- legislación pertinente;
- posibles impactos y beneficios;
- medidas de mitigación propuestas;
- plan de acción ambiental y social;
- otros estudios de apoyo.

Los documentos preliminares de evaluación ambiental y social y un resumen de carácter no técnico se pondrán a disposición del público para su examen y la formulación de observaciones el [fecha y hora en que los documentos se pondrán a disposición del público] en los siguientes lugares:

[Dirección de oficina de gobierno]

[Dirección de la empresa]

[Dirección de otras instituciones/bibliotecas/centros comunitarios de fácil acceso para los actores sociales locales]

Se invita al público a comentar los documentos preliminares hasta el [fecha de vencimiento del plazo para formular comentarios].

Las personas que no puedan examinar los documentos en el o los lugares antes señalados pueden ponerse en contacto con [nombre de la empresa] en [dirección de la empresa a cargo del proyecto] o por teléfono o correo electrónico ([teléfono y dirección de correo electrónico de la empresa a cargo del proyecto]).

Apéndice 6: Recursos de utilidad

AccountAbility. AA1000SES, *Stakeholder Engagement Standard*.
www.accountability21.net

Business for Social Responsibility. *Issue Brief: Stakeholder Engagement*. 2003.
<http://www.bsr.org/CSRResources/IssueBriefDetail.cfm?DocumentID=48813>

Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA,
por su sigla en inglés). *Policy and Resources on Gender Equality*.
www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218123616-NN9

CDA Collaborative Learning Projects. *Stakeholder Consultation Issue Paper*. Noviembre de 2004. www.cdainc.com

Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.
Tools for Development: A Handbook for Those Engaged in Development Activity. 2002.
www.dfid.gov.uk/pubs/files/toolsfordevelopment.pdf

ESMAP, Banco Mundial e ICMM. *Community Development Toolkit*. 2005.
www.esmap.org, www.worldbank.org, www.icmm.com

Principios Ecuatoriales. www.equator-principles.com

Iniciativa Mundial de Presentación de Informes.
www.globalreporting.org

Institute of Development Studies (IDS) – Bridge.
Gender and Participation.
www.bridge.ids.ac.uk/reports_gender_CEP.html#Participation

Asociación Internacional para la Participación Pública.
www.iap2.org

Corporación Financiera Internacional (IFC). *The BTC Pipeline Project: Lessons of Experience (El proyecto de oleoducto de BTC:*

Lecciones de la experiencia). 2006. www.ifc.org/envirolessons

Corporación Financiera Internacional (IFC). *External Monitoring of the Chad-Cameroon Pipeline Project: Lessons of Experience (Seguimiento externo del proyecto de oleoducto entre Chad y Camerún: Lecciones de la experiencia)*. 2006. www.ifc.org/envirolessons

Corporación Financiera Internacional (IFC). *Nota sobre prácticas recomendadas: Las dimensiones sociales de los proyectos del sector privado*. 2002. www.ifc.org/enviropublications

Corporación Financiera Internacional (IFC). *El Convenio 169 de la OIT y el sector privado: Preguntas y respuestas para los clientes de la IFC*. 2007. www.ifc.org/enviro/publications

Corporación Financiera Internacional (IFC). *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental*. 2006. www.ifc.org/enviro

Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD). *Participatory Learning and Action Series*. www.iied.org

New Economics Foundation. *Participation Works! 21 Techniques of Community Participation for the 21st Century*. 1998. www.neweconomics.org

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). *Guidelines for Multinational Enterprises*. www.oecd.org

Oxfam. *The Oxfam Gender Training Manual*. 1995. <http://publications.oxfam.org.uk>

Instituto de Recursos Mundiales. *Development Without Conflict: The Business Case for Community Consent*. 2007. www.wri.org