

Reflexiones sobre la propuesta de la ONDS para la evaluación de riesgos sociales

Por Javier Caravedo Chocano

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM) ha venido planteando desde su informe Willaqniki 11, sus estrategias y herramientas orientadas a la prevención de conflictos sociales que afectan la gobernabilidad, los derechos ciudadanos y la inversión. Esta propuesta apunta a evaluar el nivel riesgo social en escenarios con presencia de proyectos extractivos que el gobierno considera especialmente importantes para sostener el crecimiento económico del país. Se trata especialmente de aquellos 49 macro-proyectos de inversión minera, por US \$ 57 mil millones previstos para los próximos cinco años.¹ Para ello han diseñado un Indicador Complejo de Riesgo para la Prevención de Conflictos vinculados a la Gran Minería.

Sin duda este trabajo constituye un interesante e importante esfuerzo por seguir fortaleciendo las capacidades del Estado para el análisis y la gestión más integrada, sistemática e institucional de los conflictos. Entendemos además que este trabajo apunta a ir consolidando instrumentos que formen parte de la propuesta del Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos (SINAPREG)² que viene siendo desarrollada, aunque aún sin mucho conocimiento y diálogo abierto entre los distintos actores involucrados.

Desde la sociedad civil, especialmente entre quienes trabajamos desde una perspectiva profesional académica y de intervención práctica en el campo de la transformación de conflictos como analistas y facilitadores de procesos multiactor, nos cabe el rol de aportar con reflexiones y propuestas que apunten a contribuir a la compleja y necesaria tarea de fortalecer la institucionalidad democrática para la gestión de conflictos sociales.

En ese sentido, es importante enfatizar y partir de la premisa que una gestión democrática de conflictos implica orientar la actuación de las autoridades públicas dentro de un marco de garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de respeto al Estado de Derecho, y de construcción de consensos sobre la base del diálogo genuino entre los múltiples actores, para el abordaje de los problemas que los involucra. Estas son condiciones para la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible.

¹ Ver Willaqniki No.11, Octubre 2013. Disponible en <http://onds.pcm.gob.pe/>

² La ONDS-PCM ha elaborado un proyecto de ley de creación de un Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales, que busca fortalecer su rectoría en materia de gestión de conflictos y la promoción del diálogo a través de un nuevo marco normativo, que permita una mejor articulación del Estado frente a esta problemática.

A la luz de esta perspectiva, hay algunos comentarios y observaciones, en distinto planos, que vale la pena señalar de manera inicial en relación a la propuesta de la ONDS, y en concreto en relación al Indicador Complejo de Riesgo para la Prevención de Conflictos vinculados a la Gran Minería³:

1. El Enfoque sobre el que se articula la propuesta tiene una orientación condicionado por un peso mayor a procurar preferentemente la realización de las actividades extractivas. Esta lógica parece no ser consistente con los objetivos mismos que la propuesta busca, en términos de lograr los complejos equilibrios entre la inversión y el ejercicio de derechos ciudadanos potencialmente sensibles en esos contextos, permitiendo así establecer condiciones de gobernabilidad democrática para el desarrollo.⁴ Ese tipo de enfoques, por sus limitaciones intrínsecas, al estar más preocupado en un ángulo de la complejidad, ayuda poco, paradójicamente, a los proyectos que pretende favorecer. De aquí se desprenden algunos vacíos conceptuales y de formulación de variables para evaluar los riesgos que se pretender identificar.
2. El concepto de “riesgo”, si bien tiene una conceptualización general aún no está suficientemente definido en el marco de los objetivos de prevención buscados. ¿Se está significando riesgo para el desarrollo de la inversión? ¿riesgo de su rechazo o paralización? ¿riesgo respecto de la vulneración de los derechos fundamentales en juego? ¿riesgo en el deterioro institucional, en cuanto a las relaciones verticales y horizontales entre los distintos subniveles del Estado, así como en el deterioro de la confianza institucional por parte de la ciudadanía en general y de las comunidades del entorno de los proyectos extractivos en particular? ¿riesgo ambiental por la vulnerabilidad de los recursos naturales? ¿riesgo de pérdida de control del Gobierno Nacional para desarrollar su agenda pública y la gobernabilidad? ¿riesgo que las tensiones alrededor de los problemas en los entornos de los proyectos extractivos se exprese en conflictos manifiestos, consustanciales y naturales por

³ La ONDS define indicador complejo como aquel que “recoge las características identificadas anteriormente y las traduce en un valor numérico. Esto permite establecer una escala de clasificación de riesgo de los distritos donde se ubican los proyectos mineros en cartera. El indicador complejo permitirá visualizar e identificar los distritos que tienen un mayor potencial conflictivo ante la presencia de grandes proyectos mineros, facilitando al Estado (sectores y niveles) el desarrollo de estrategias de prevención de crisis mucho antes que los conflictos hayan empezado a gestarse. De esta forma, el margen de tiempo ganado para actuar puede llegar incluso a ser de varios años, lo que permite superar la “lógica de bombero” del Estado e incrementar su capacidad para abordar las causas de fondo de los conflictos. En última instancia esto busca la consecución de dos objetivos: 1) Generar un contexto de estabilidad social y política para promover las inversiones. 2) Lograr una confluencia entre el desarrollo local y el desarrollo de las inversiones mineras en el país, generando una relación benéfica para la población local, que asegura el clima de estabilidad buscado.” Willaqui No.11, pág 12.

⁴ “El diálogo como una estrategia de solución pacífica de los conflictos sociales, facilita su transformación en oportunidades de desarrollo y la prevención contribuye a afirmar los derechos ciudadanos y la promoción de las inversiones. (...) cabe resaltar que el componente de prevención de conflictos sociales que este instrumento busca atender, está íntimamente ligado al cumplimiento del rol de protector de los derechos ciudadanos por parte del Estado. En este sentido, la ONDS reafirma su compromiso de dar continuidad y fortalecer el trabajo conjunto con las diferentes entidades de fiscalización de las empresas extractivas, enfatizando que hoy tenemos la oportunidad histórica de instalar una nueva cultura de confianza y diálogo en busca de una mejor gobernabilidad, desarrollo y bienestar para todos.

” Willaqui No.11, pág.9.

otra parte a las dinámicas de relacionamiento entre actores con intereses y necesidades diferenciados y con perspectivas culturales distintas? ¿o se refiere al riesgo que el surgimiento de conflictos desencadene en crisis social y violencia?

3. Creemos que para cumplir el propósito de actuación preventiva, la noción de riesgo debería acercarse más a la idea de la potencial afectación y deterioro de los niveles de legitimidad y confianza ciudadana en escenarios con presencia de proyectos extractivos, por temor a la vulneración de sus derechos. Legitimidad y confianza frente a los mecanismos institucionales, las autoridades públicas y la empresa privada, de forma que haga especialmente difícil crear condiciones para el desarrollo de espacios de diálogo y concertación desde donde puedan abordarse de manera constructiva, pacífica, participativa y consensuada los temas de interés y preocupación común de los tres sectores (Estado, privado, sociedad civil). En esos contextos, se incrementan las posibilidades del surgimiento abierto de un conflicto con niveles de intensidad que pueden desencadenar en amplias protestas, con actos de violencia, afectación de derechos ciudadanos y daño a la propiedad pública y privada, en condiciones tales que hagan muy difícil el ejercicio de la autoridad del Estado democrático de Derecho.
4. En cuanto a las variables planteadas en la propuesta, se presentan tres de carácter cuantitativo y una cualitativa: Capacidad de adaptación de la población a los proyectos mineros⁵; Presencia del Estado en la zona⁶; Impacto de los proyectos en los recursos de los Distritos⁷; y, Capacidad de movilización social⁸. De estas variables y su conceptualización no está claro aún como estarán considerados los intereses, necesidades, así como mecanismos, recursos y prácticas culturales de participación y diálogo de la población. Tampoco está claro en relación con la presencia del Estado, qué tipo de indicadores se utilizarán para determinar no solo la presencia formal, sino la densidad de esta presencia, así como los niveles de coordinación horizontal y vertical para movilizar eficientemente el aparato Estatal.
5. Sin embargo, lo que más sorprende y resalta como vacío de la propuesta, es que no existen variables ni cualitativas ni cuantitativas relacionadas a la empresa, actor clave en tanto por definición es el generador de los impactos. Siendo además las empresas, como titulares de los proyectos que se buscan desarrollar con la concesión del Estado, en quienes recae

⁵ “Esta dimensión está referida a qué tan preparada está una población para aprovechar las nuevas oportunidades y afrontar los cambios que supone un proyecto de gran minería. Las variables que buscan recoger esta dimensión están vinculadas a la medición de la capacidad de adaptación de la población a los cambios laborales; a medir la situación de pobreza distrital (monetaria como no monetaria) y la capacidad de la población para informarse al momento de constituirse como un interlocutor de las empresas mineras y otros agentes foráneos”. Willaqniqui No.11, pág 12.

⁶ “Mide la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos. Los indicadores de esta dimensión permitirán tener una aproximación al cumplimiento real de estas funciones a nivel distrital, destacando indicadores sobre servicios básicos, educación, salud y provisión de seguridad.” Willaqniqui No.11, pág 12.

⁷ “Recoge elementos para entender las percepciones de la población en torno a afectación y competencia por el acceso a éstos recursos. Las variables consideradas en esta dimensión buscarán recoger información sobre la disposición de fuentes, cantidad y calidad del agua, así como la relevancia de las actividades agropecuarias para la población.” Willaqniqui No.11, pág 12.

⁸ “Considera los antecedentes de conflictividad así como los tipos de organizaciones sociales y los tipos de liderazgos existentes, tomando en cuenta que, bajo determinadas circunstancias, el desencadenamiento de conflictos puede estar ligado a estos factores.” Willaqniqui No.11, pág 12.

precisamente gran parte del interés explícito e implícito de la propuesta de la ONDS. No se trata de tener un estudio académico de cada empresa, pero existen algunos datos relativamente sencillos de contrastar y evaluar, y que hoy en día toda empresa moderna y socialmente responsable conoce y debería estar en capacidad de incorporar en sus prácticas empresariales. Esta información puede recogerse y analizarse a partir de algunas preguntas como:

- ¿Tiene o no políticas explícitas de responsabilidad social corporativa?
- ¿El enfoque de esas políticas está orientada a las relaciones públicas, la filantropía, la inversión social o es más integral en términos de la gestión ética de la organización en su relación con los múltiples actores?
- ¿Está suscrita o no a estándares internacionales de empresa y derechos humanos (Pacto Global, Principios Voluntarios, entre otros)?
- ¿Publica o no reportes de sostenibilidad o cuenta con certificaciones internacionalmente reconocidas en materia de responsabilidad social (GRI, Ethos, ISO2600, entre otros)?
- ¿Tiene códigos de conducta para implementar esas políticas en prácticas y que serán parte de la cultura organizacional?
- ¿Tiene sistemas de quejas y reclamos?
- ¿Cuánta con un sistema de gestión social?
- ¿Tiene una estructura organizacional donde esté integrada la gestión social del proyecto extractivo junto con la parte técnica y económica y financiera, en un mismo nivel?
- ¿Tiene equipos de trabajo para el área de responsabilidad social y relaciones comunitarias, y estos tienen experiencia y formación?
- ¿Cuenta con Plan de Relaciones Comunitarias y Participación Ciudadana, y estos van más allá de los aspectos formales requeridos por ley para el cumplimiento de procedimientos administrativos (EIA, por ejemplo)?
- ¿Cuentan con mecanismos y espacios de diálogo bilateral y multilateral practicados de manera sistemática, continua y permanente con las comunidades del entorno a nivel de área de influencia directa e indirecta (Asambleas, mesas de diálogo, mesas de negociación, Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa, mesas de trabajo, entre otras).
- ¿Estos espacios y procesos están articuladas a procesos de desarrollo local?
- ¿Cuáles son los antecedentes de conflictividad con las comunidades en otras zonas donde tienen o han tenido operaciones? ¿cuáles son los antecedentes en la misma zona del proyecto evaluado?

Esperamos que estas reflexiones iniciales motiven un diálogo y reflexión más amplia con miras al desarrollo de esta iniciativa de la ONDS, que finalmente redundará en la prevención y gestión democrática de conflictos en un ámbito de tanto impacto y relevancia como el extractivo.