

# La debilidad de las salvaguardas de reasentamiento en la minería

John R. Owen y Deanna Kemp

**Dados los niveles de incertidumbre en torno a las actividades mineras, es más que cuestionable si las actuales prácticas de planificación pueden salvaguardar a las personas de los riesgos asociados al desplazamiento y al reasentamiento, y si las prácticas de la industria son coherentes con la responsabilidad de respetar los derechos humanos.**

Estudios acerca del desplazamiento y del reasentamiento asociados con las explotaciones mineras siguen demostrando de forma fehaciente que existen altos niveles de empobrecimiento entre las personas desplazadas<sup>1</sup>, y que los intentos por adquirir conocimiento y prácticas de gestión en la industria minera que cumplan con los estándares internacionales son débiles<sup>2</sup>. Sus repercusiones son muy graves. Las comunidades de acogida y asentamiento se tendrán que enfrentar a que aumente el riesgo de que se violen los derechos humanos, y de que aumente la pobreza y la inestabilidad social. Los Gobiernos asumirán responsabilidades a largo plazo provocadas

por el desplazamiento, entre ellas, el tener que tratar con el riesgo de empobrecimiento en zonas remotas. Las empresas verán cómo aumentan sus detractores y cómo su reputación se pone en entredicho, al mismo tiempo que los costes operativos irán en aumento mientras las cuestiones de reasentamiento sigan sin resolverse. Por último, las instituciones financieras internacionales (IFI, por sus siglas en inglés) sufrirán el aumento del escrutinio público sobre si respetan adecuadamente los derechos humanos básicos cuando presten dinero a los sectores extractivos.

El Banco Mundial estableció en 2001 su Política Operativa sobre el Reasentamiento Involuntario (OP 4.12), que se basó en una serie

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

de riesgos de desplazamiento y reasentamiento conocidos para guiar a los acreedores y a los Estados a tomar las diligencias debidas en los proyectos de desarrollo a gran escala. El modelo de Riesgos de Empobrecimiento y de Reconstrucción para el reasentamiento<sup>3</sup> de Michael Cernea es muy reconocido como base conceptual para el marco político de reasentamiento del Banco Mundial y para su Norma de Desempeño 5 de la Corporación Financiera Internacional (IFC PS5, por sus siglas en inglés) sobre adquisición de terrenos y reasentamiento involuntario<sup>4</sup>. La IFC PS5 se ha convertido en la norma internacional por defecto para el sector minero y aunque las organizaciones civiles de carácter social no hayan ratificado de forma explícita las normas IFC, en la práctica se acepta que estas normas ofrecen una protección mínima a las poblaciones afectadas de los conocidos riesgos de reasentamiento.

El desplazamiento es algo que ocurre comúnmente en las explotaciones mineras pero hay una marcada ausencia de datos acerca de su escala y frecuencia. Disponemos de datos a nivel individual pero depende de los promotores o de terceros que se revele la documentación de planificación. Entre los casos individuales se incluyen los siguientes:

- La fase de construcción de la mina de oro de Ahafo, en Ghana, conllevó el reasentamiento de 823 familias (2004).
- La mina de oro de Nui Phao, en Vietnam, reasentó a 884 familias (2005).
- La mina de Limpopo de Anglo America, en Sudáfrica, reasentó a aproximadamente 957 familias (2005).
- La mina de carbón de Phulbari, en Bangladesh, supuestamente reasentó a 9 760 familias (en torno a 2008).
- La mina de carbón de Prodeco (Glencore y Xstrata), en Colombia, reasentó a 600 familias (2010).

### La planificación en un mercado altamente volátil

En las normas de salvaguarda internacionales se da por sentado que los riesgos asociados al desplazamiento y al reasentamiento pueden predecirse y paliarse. Si los promotores hicieran el esfuerzo de identificar los riesgos y realizar su planificación en consecuencia,

el número de riesgos que afectarían a la población desplazada sería menor. Una segunda suposición es que los promotores trabajarán activamente para proteger sus propios intereses, por lo que las normas se diseñan para ayudar a las empresas a diagnosticar y responder a riesgos basados en proyectos y a proteger su llamada “licencia social para operar”. En conjunto, estas dos suposiciones sugieren que los riesgos de reasentamiento pueden gestionarse y que las empresas mineras invertirán en la planificación del reasentamiento porque va a favor de sus intereses. Sin embargo, existen pocas pruebas que sugieran que las empresas mineras estén de acuerdo en que invertir en salvaguardas sociales tenga “sentido para el negocio”. Al contrario, muchas no calculan el coste total del reasentamiento y tienden a aplazar la asignación de los recursos necesarios.

La capacidad de los promotores de predefinir el alcance de un proyecto de capital intensivo a gran escala resulta vital para la propuesta de “planificar una salvaguarda”. Saber qué tierras serán necesarias; qué repercusiones habrá en según qué lugares; en qué fase del ciclo vital de la mina y bajo qué condiciones de mercado será fundamental para que el promotor pueda diseñar y gestionar de forma efectiva un programa de medidas que sean apropiadas y asumibles para la minimización del impacto negativo que tendrá sobre las personas su reasentamiento. Pero predefinir estos elementos resulta difícil cuando se empieza a producir en una mina a gran escala; especialmente dadas las variables como la disponibilidad de terrenos asequibles, así como de agua, energía y nuevas tecnologías, y cuando las condiciones de mercado cambian deprisa, como la demanda de bienes de los consumidores. Esto puede dar lugar a que haya proyectos que tomen las tierras (y provoquen desplazamientos) sobre una base ad hoc y oportunista más que como una actividad “inicial” organizada (es decir, al comienzo del proyecto minero). Una buena parte de los reasentamientos tiene lugar como consecuencia de expansiones de proyecto durante la fase operativa de la vida de la mina una vez que el proyecto ha demostrado ser rentable. A menos que los planes de reasentamiento y mineros tengan en cuenta este factor de incertidumbre, y que la planificación tenga lugar dentro de un marco institucional de gobernanza responsable, ésta no podrá ser el instrumento de salvaguarda que damos por sentado que debe ser.

## Incertidumbre, regulación y consentimiento informado

Cuando los Gobiernos permiten en un primer momento un proyecto minero, los permisos se basan en un diseño del proyecto con riesgos declarados y planes para paliarlos. Cuando las comunidades participan en procesos consultivos, es el diseño del proyecto inicial el que se les presenta y sobre el que se debate. No se sabe cómo será el proyecto en el futuro. Las expansiones mineras, aun cuando son graduales, provocan cambios en el uso de las tierras y tienen repercusiones sociales y medioambientales. Un proyecto que —sobre el papel— no implicaba un reasentamiento involuntario en las primeras etapas, poco después puede necesitar que se produzcan reasentamientos para que siga siendo económicamente viable. Por ejemplo, la mina de oro de Ahafo de Newmont, en Ghana, reasentó a comunidades en cuatro fases distintas entre 2004 y 2012 para amoldarse a infraestructuras adicionales y a un aumento de la necesidad de tierras.

Como actividad inicial, la planificación de reasentamiento permite a los promotores y Gobiernos tomar decisiones sobre los servicios sociales y económicos necesarios para ayudar a las comunidades desplazadas y a las de acogida, y cómo esos costes se satisfarán durante la duración del proyecto y también después. La ventana de la planificación para los desplazamientos que podrían producirse en la fase operativa de la vida de la mina a menudo es estrecha, lo que tiende a provocar una planificación reactiva a corto plazo sin estrategias claras acerca de cómo gestionar los riesgos de reasentamiento ahora y en el futuro. En la mina de oro de Porgera, en Papúa Nueva Guinea, muchas familias han sido reubicadas a lo largo de los últimos treinta años en más de una ocasión dentro del área geográfica cubierta por la zona arrendada de la mina. Esta práctica de reubicación ad hoc y la incertidumbre de si serán necesarias reubicaciones adicionales constriñen la capacidad de operar de la mina e impide a los residentes mantener sus estándares de vida básicos.

Otras consideraciones iniciales ponen de relieve los derechos humanos. La cuestión del “consentimiento libre, previo e informado” (FPIC, por sus siglas en inglés) eleva importantes cuestiones acerca de cómo se ejerce el poder en la mayoría de los proyectos de desarrollo. Aunque la interpretación de lo que el FPIC puede ofrecer a las comunidades

varía, se entiende generalmente como algo que da prioridad a los derechos de las personas indígenas, con organizaciones de defensa que enfatizan el derecho de las comunidades al veto de proyectos de desarrollo. Aunque muchas jurisdicciones internas del país no apoyen el derecho de las comunidades locales a rechazar proyectos en el acto, el FPIC se está promoviendo cada vez más como un medio para reforzar la voz de las comunidades en los procesos de consulta, incluidos los que se refieren al reasentamiento.

Como en el caso anterior, el mayor reto existe sobre si las comunidades que dan su consentimiento para un proyecto minero tienen derecho a actuar cuando inevitablemente evolucione más allá de lo que las partes habían acordado al principio. Aunque en algunos casos las empresas puedan retrasar el reasentamiento hasta que sea inevitable, también es verdad que puede que no dispongan de información sobre cómo se desarrollará el proyecto en el futuro. Aun en los casos en los que las empresas tienen acceso a dicha información, es posible que no participen en un proceso de diálogo significativo con las comunidades afectadas.

Con esto no queremos sugerir que no pueda o no se haya realizado una planificación en estas circunstancias. La cuestión es más bien si esa planificación tiene el efecto de salvaguarda que se le presupone en los marcos políticos internacionales y corporativos. La provisión de información, de elección y de oportunidades de consulta son todas posibles, aun cuando se haya llevado a cabo la planificación del reasentamiento sobre una base ad hoc u oportunista. Se pueden crear actividades participativas incluso dentro



La población local contra el Proyecto de Carbón de Phulbari en una marcha de protesta de siete días y 250 millas, octubre de 2010.

de marcos temporales muy pequeños, y la información puede difundirse de modo que satisfaga unos requisitos básicos. Sin embargo, la integridad del proceso resulta claramente vital para mantener el valor subyacente de la planificación como salvaguarda. Esto implicaría gestionar para que los promotores asuman la responsabilidad activa de la planificación y la gestión de los riesgos de reasentamiento. Las particularidades de la industria minera y la tendencia de las empresas a retrasar el reasentamiento hasta que sea necesario para el buen desarrollo del negocio plantean serias dudas sobre su capacidad para salvaguardar mediante la planificación. A menos que haya un mayor compromiso a gestionar el reasentamiento —no solo planificar de cara al desplazamiento— el empobrecimiento seguirá siendo obligado para las personas reasentadas por la minería.

### Incentivos y factores de disuasión ineficaces

Las naciones van actualizando de forma progresiva sus leyes mineras y medioambientales relacionadas con el reasentamiento con el fin de alinear más los instrumentos reguladores nacionales con las normativas y los marcos políticos internacionales. Al mismo tiempo, las ONG están haciendo una campaña más activa contra las empresas mineras que no protegen a las personas desplazadas de los riesgos del reasentamiento. Aunque haya fuertes incentivos para planificar el desplazamiento y el reasentamiento, la idiosincrasia de la industria minera irá en contra de la planificación inicial.

El sector minero lleva mucho tiempo promoviendo la opinión de que lo que más le interesa a la industria es invertir en iniciativas de responsabilidad social y corporativa y mantener fuertes relaciones con las comunidades de acogida. De acuerdo con conceptos como la “licencia social para operar”, las empresas mineras necesitan “acordar” un nivel de desempeño social para seguir operando en un contexto dado. La licencia social asume que las comunidades pueden retirar su apoyo (y así lo harán) a un proyecto minero, y que hacerlo afectaría enormemente a la viabilidad económica del negocio de forma que las empresas mineras deben gestionar de forma proactiva el riesgo de perder su licencia social por su propio interés.

Las actuales pruebas sugerirían, no obstante, que las empresas mineras no ven el

reasentamiento como un riesgo significativo para la licencia social o para la viabilidad de sus operaciones. Parece más bien que las empresas ignoran el riesgo hasta el momento en que se producen esas repercusiones y la crisis representa un peligro para su negocio. En otras palabras, es poco probable que las empresas hagan lo correcto si no es porque lo contrario sería malo para el negocio.

Si quienes prestan el dinero participasen directamente en el proceso para permitir el desplazamiento, se podría esperar una supervisión adicional que mejorara el modo en que los promotores enfocan la gestión de los riesgos de reasentamiento. Sin embargo, una reciente encuesta interna realizada por el Grupo del Banco Mundial y los informes de diversas consultoras e investigadores destacan su falta de implicación, aun en el caso de que se hayan detectado repetidos ejemplos de incumplimiento. Más que reducir el riesgo de reasentamiento, los acreedores se han convertido en cómplices de los efectos empobrecedores de la minería.

Cuando los riesgos de reasentamiento se materializan, las personas desplazadas se enfrentan a daños y privaciones reales. Son necesarios cambios importantes en las prácticas de la industria minera si queremos que las salvaguardas sociales tengan un efecto significativo sobre el terreno.

**John Owen [jowen@in-dev.org](mailto:jowen@in-dev.org)**

Investigador adjunto sénior honorario, Centro de Responsabilidad Social Minera, Universidad de Queensland.

**Deanna Kemp [d.kemp@smi.uq.edu.au](mailto:d.kemp@smi.uq.edu.au)**

Profesora adjunta, Centro de Responsabilidad Social Minera, Universidad de Queensland.

[www.csrmin.uq.edu.au](http://www.csrmin.uq.edu.au)

1. Adam A. B., Owen J. R. & Kemp D. (2015) “Households, livelihoods and mining-induced displacement and resettlement” [Hogares, medios de vida y desplazamiento inducido por la minería], *The Extractive Industries and Society* 2(3), 581-589;
- Owen J. R. y Kemp D. (2015) “Mining-induced displacement and resettlement: a critical appraisal” [El desplazamiento y el reasentamiento inducido por la minería: evaluación crítica], *Journal of Cleaner Production*, 87, 478-488.
2. Véase Lewis C. (2012) “La responsabilidad de las empresas con respecto a los derechos humanos”, *Revista Migraciones Forzadas* número 41 [www.fmreview.org/es/prevenccion/lewis](http://www.fmreview.org/es/prevenccion/lewis)
3. Cernea M. M. (2000) ‘Risks, safeguards and reconstruction: A model for population displacement and resettlement’ [Riesgos, salvaguardas y reconstrucción: un modelo para el desplazamiento y el reasentamiento de la población], *Economic and Political Weekly*, 35(41), 3659-3678.
4. Corporación Financiera Internacional (2012) *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social* [www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS\\_Spanish\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES)

