

Derechos humanos en la industria de minería y metales

# Manejo y resolución de inquietudes y conflictos a nivel local

Octubre de 2009



# ÍNDICE

## PRÓLOGO

1

## INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

2

- ¿Cuáles son los beneficios de un procedimiento de reclamos bien diseñado? 3
- ¿Qué cuestiones quedan dentro y fuera del alcance de esta guía? 4
- ¿Qué significan exactamente en esta guía las palabras 'inquietudes' y 'conflictos'? 4
- ¿Cuáles son los aspectos prácticos principales de esta guía? 5

1

## PRINCIPIOS GENERALES DE DISEÑO

7

- 1.1 Garantizar que las comunidades no enfrenten ningún obstáculo al utilizar el mecanismo 8
- 1.2 Establecer el mecanismo en primera instancia y basarlo en un proceso predecible y transparente 8
- 1.3 Buscar formas de generar confianza en la legitimidad del mecanismo 9
- 1.4 Crear una estructura y una perspectiva organizacional para apoyar el mecanismo 9

2

## DISEÑO DEL MECANISMO

10

- 2.1 Evaluar la naturaleza y las posibilidades de reclamos y conflictos 11
- 2.2 Desarrollar un mecanismo 'básico' de buenas prácticas 13
- 2.3 Profundizar la participación de la comunidad o de terceros para fortalecer la confianza 17
- 2.4 Establecer un foro o un proceso independiente, potencialmente encabezado por terceros 20
- 2.5 Apoyar procedimientos a nivel de grupo 23

## APÉNDICE 1: MÁS INFORMACIÓN Y VÍNCULOS A DOCUMENTOS CLAVE SOBRE ANTECEDENTES

26

## APÉNDICE 2: LISTA DE EXPERTOS EXTERNOS ENTREVISTADOS

28

## AGRADECIMIENTOS

29

Los miembros del ICMM, el grupo líder de la industria de minería y metales para el desarrollo sostenible, están interesados en contribuir al desarrollo de las mejores prácticas para las relaciones de la comunidad y los derechos humanos. Uno de los principios más importantes del Documento de referencia para un desarrollo sostenible del ICMM, que deben implementar todos los miembros de la empresa, es el de “apoyar los derechos humanos fundamentales y respetar las culturas, las costumbres y los valores en la relación con los empleados y otros grupos afectados por nuestras actividades” [Principio 3 del ICMM].

Esta publicación se basa en todo el trabajo realizado por el ICMM hasta el momento acerca de ‘empresas y derechos humanos’ y es una de las varias publicaciones y kits de herramientas que proporcionan una guía de buenas prácticas y que fueron elaboradas por el ICMM para fomentar el desempeño mejorado del desarrollo sostenible. Se centra principalmente en una de las cuestiones que se consideran importantes según una publicación reciente del ICMM, que brinda una descripción general sobre los asuntos de derechos humanos dentro del sector de minería y metales. También complementa el trabajo extenso realizado sobre el terreno por los miembros del ICMM para generar relaciones sólidas y de confianza con las comunidades locales que se encuentran en los alrededores de sus operaciones.

Explica los enfoques para lograr las mejores prácticas sobre una cuestión específica (pero importante) dentro de esta área: el desarrollo de procedimientos empresariales para el manejo de inquietudes y conflictos a nivel local. Recientemente, la cantidad de documentos relacionados con esta cuestión ha aumentado de forma significativa, en parte debido a la importancia que John Ruggie le ha otorgado al hecho de contar con enfoques sistemáticos relacionados con tales cuestiones en su marco “Proteger, respetar y remediar”.

Sin embargo, lo que hace falta es una guía concisa centrada en el sector de minería y metales que derive de la experiencia sobre el terreno de las empresas líderes de la industria para demostrar cómo desplazarse desde los principios teóricos hacia la práctica factible.

El objetivo de esta guía es llenar ese vacío. Pretende ayudar a las empresas tanto a diseñar procedimientos o mecanismos de reclamo como a mejorar los procedimientos existentes si fuera necesario. Se ha desarrollado en base a una revisión de literatura externa (consulte el apéndice 1: más información), debates con los miembros del ICMM y pautas proporcionadas por ellos mismos y entrevistas con algunos expertos externos líderes (se enumeran en el apéndice 2). Un breve texto central se complementa con una gran cantidad de estudios de casos importantes, tanto de los miembros del ICMM como de muchas otras fuentes.

Dado que la práctica dentro de esta área continúa evolucionando, se publica esta guía como una versión de “Prueba piloto”. La intención es que las empresas miembro apliquen los enfoques descritos sobre el terreno en los próximos 12 a 18 meses y, mientras tanto, revisen periódicamente el progreso. Nos hemos beneficiado a partir de los debates mantenidos con algunos de los profesionales líderes del área durante el desarrollo de esta guía y continuaremos involucrándonos con ellos y con los demás participantes mientras nos desplazamos dentro de la etapa piloto, y finalmente actualicemos y reforcemos esta versión piloto en 2011.



**R. Anthony Hodge**  
Presidente, ICMM

# INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL



¿Cuáles son los beneficios de un procedimiento de reclamos bien diseñado?	3
¿Qué cuestiones quedan dentro y fuera del alcance de esta guía?	4
¿Qué significan exactamente en esta guía las palabras 'inquietudes' y 'conflictos'?	4
¿Cuáles son los aspectos prácticos principales de esta guía?	5



## ¿Cuáles son los beneficios de un procedimiento de reclamos bien diseñado?

Esta guía trata sobre el manejo y la resolución de cuestiones que preocupan a las comunidades locales. Explica cómo las empresas de minería y metales pueden desarrollar procedimientos sólidos, fehacientes y confiables que brinden a las comunidades locales una forma de presentar inquietudes relacionadas con las operaciones de la empresa y una forma de tratarlas de modos que se consideran justos tanto por la comunidad como por la empresa.

Para cualquier proyecto a gran escala que pueda provocar impactos importantes, incluso para aquellos gestionados según los estándares más altos, es inevitable que surjan algunas inquietudes locales. Estas inquietudes pueden expresarse en forma de reclamo, formal o informal, y pueden abarcar inquietudes relativamente menores así como cuestiones más graves o consolidadas (que podrían describirse como conflictos). En estos casos, implementar un mecanismo local fehaciente para el manejo y la resolución sistemática de cualquier reclamo que pueda surgir es, evidentemente, la solución correcta y responsable.

Al mismo tiempo, responder a los reclamos de una manera efectiva y sin adoptar una postura a la defensiva no siempre resulta fácil para las empresas. Sucede esto cuando una empresa considera que las inquietudes de la comunidad se basan en problemas percibidos y no en problemas reales, o cuando temen fomentar los reclamos que no están motivados por problemas auténticos sino por el deseo de obtener una compensación.

Sin embargo, si los mecanismos o procedimientos de reclamos están bien diseñados, es probable que generen importantes beneficios, no sólo para las comunidades sino también para las mismas empresas a largo plazo. Al ofrecer un canal de comunicación continuo y respetado con la población local sobre temas que generan inquietudes, puede actuar como una herramienta para generar confianza a nivel local y una comprensión compartida de las cuestiones y, así, fortalecer el apoyo a los proyectos de las partes interesadas. Además, puede ayudar a que las operaciones detecten inquietudes locales en una etapa inicial en lugar de dejarlas sin resolver, con la posibilidad de que estallen más adelante en formas más perjudiciales para la empresa (por ejemplo, protestas, conflictos, titulares negativos o litigios).

Además, al diseñar procedimientos de reclamos para que puedan incorporar de forma clara un proceso respetado y predecible, las empresas pueden enviar la señal clara de que responderán a los reclamos bien fundados de forma justa y sensible y no resolverán reclamos sin tener en cuenta los fundamentos de las inquietudes.

## Mayor atención internacional a los procedimientos de reclamos

A nivel internacional, se presta una mayor atención a la manera en que las empresas responden a las inquietudes y a los conflictos de la comunidad. En particular, el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas de la ONU, John Ruggie, destacó esta cuestión como un tema de gran importancia. "Un mecanismo conciliatorio efectivo es parte de la responsabilidad de la empresa de respetar (los derechos humanos)", declaró en un influyente informe dirigido al Consejo de Derechos Humanos de la ONU<sup>1</sup>. El uso del término 'mecanismos conciliatorios' por parte del profesor Ruggie parece abarcar procesos para resolver asuntos menores y, también, asuntos más graves.

La Declaración de postura sobre la minería y los pueblos indígenas del ICM (mayo de 2008) incluye el compromiso por parte de las empresas miembro de apoyar 'marcos adecuados para la facilitación, mediación y resolución de conflictos..... En general, se brindará a los pueblos indígenas, así como a las comunidades en su totalidad, un canal claro de comunicación con los gerentes de las empresas en caso de tener reclamos sobre una operación minera y, también, procesos transparentes a través de los cuales buscar resolver las inquietudes."

Varios requisitos básicos relacionados con los reclamos también forman parte de los 'Estándares de desempeño de sostenibilidad ambiental y social' para los proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional (que hace referencia al término "mecanismo conciliatorio"). La IFC, al igual que muchas otras instituciones financieras internacionales, proporciona un método independiente de reclamos para que las comunidades registren sus inquietudes sobre proyectos que pueden afectarlos negativamente, a través de la Oficina del Ombudsman de asesoría/cumplimiento(CAO). Muchas instituciones financieras privadas se han comprometido con los Principios de Ecuador que se basan, a su vez, en estos estándares de la IFC.

<sup>1</sup> 'Proteger, respetar y remediar: un documento de referencia para empresas y derechos humanos', abril de 2008.

# INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

## ¿Qué cuestiones quedan dentro y fuera del alcance de esta guía?

La guía se concentra específicamente en las maneras en que las empresas pueden resolver las inquietudes a nivel operativo, en lugar de resolverlas en foros nacionales o internacionales. Aunque los reclamos de la comunidad a menudo se generan en tales niveles, sus raíces son, por definición, locales. Por una cuestión de buenas prácticas, las empresas deben dirigir sus esfuerzos de resolución hacia ese nivel, es decir, involucrándose directamente con las comunidades y con sus representantes en las inmediaciones de las operaciones para poder resolver las cuestiones.

La guía toma como punto de partida que el manejo y la resolución de reclamos es una extensión natural de las buenas relaciones con la comunidad y se basa en la gestión efectiva y responsable de las interacciones con las comunidades. Los procedimientos de reclamos deben tener sus orígenes dentro de los programas de la empresa de relaciones con la comunidad y pueden reforzar considerablemente otros esfuerzos para generar confianza a nivel local. (Al mismo tiempo, no debe considerarse que estos procedimientos substituyen a otros elementos importantes de las relaciones con la comunidad [por ejemplo, los procesos de consulta locales y los programas de inversiones sociales], ni se debe llevarlos a cabo en aislamiento de estas otras actividades).

Además de concentrarse en responder a las inquietudes a nivel operativo, el alcance de esta guía también se limita de otras dos maneras. Primero, se centra específicamente en los procedimientos de manejo de reclamos y conflictos de la comunidad y no de los empleados. Es evidente que las inquietudes de los empleados deben tomarse con seriedad, pero los enfoques para lograr las mejores prácticas dentro de esta área, por lo general, ya se conocen muy bien. Segundo, la guía no fue creada para detallar todos los requisitos que puedan existir dentro de esta área (por ejemplo, en la legislación nacional o en los estándares, tales como los Estándares de desempeño de la IFC). Sin embargo, los enfoques amplios que se describen pretenden ser útiles para el cumplimiento de dichos requisitos cuando corresponda.

## ¿Qué significan exactamente en esta guía las palabras 'inquietudes' y 'conflictos'?

Las inquietudes de la comunidad pueden variar desde cuestiones relativamente menores que ocurren comúnmente hasta asuntos graves o arraigados que se han convertido en una fuente de inquietud significativa o de resentimiento. A menudo, se hace referencia a esto último con el término "conflictos". Por ejemplo, no poder resolver las inquietudes locales de una manera que los individuos involucrados perciban como justa puede dar

lugar a un conflicto. Aunque algunas organizaciones o instituciones utilizan los términos 'inquietudes' y 'conflictos' indistintamente y junto con el término 'reclamo', en esta guía, por lo general, se realiza una distinción entre estos términos. A su vez, no existe un límite claro que indique el punto en el cual las inquietudes menores puedan dar lugar a conflictos. Es importante destacar que las inquietudes más pequeñas aún constituyen asuntos que necesitan ser debidamente resueltos.

Las inquietudes y los conflictos pueden ser individuales o colectivos. Pueden expresarse abiertamente en conversaciones entre empresas y comunidades o, por determinadas razones, es posible que los individuos o las comunidades no estén dispuestos a denunciarlos o a debatirlos abiertamente. Pueden existir barreras culturales o idiomáticas para denunciar inquietudes o puede que la población no confíe en que la empresa responderá. Alentar a la población a denunciar su inquietud en primer lugar (como un primer paso hacia su resolución) forma parte de las competencias necesarias para diseñar un proceso efectivo de manejo de reclamos.

Esto debe garantizar que la mayor parte de las cuestiones que se traten a través de mecanismos de reclamos sean inquietudes menores y no conflictos más difíciles de resolver. En otras palabras, un buen procedimiento de reclamos es el que ayuda a garantizar que las inquietudes no se conviertan, con el tiempo, en conflictos.

Pero también es importante admitir que los conflictos, al igual que otras inquietudes de la comunidad, no siempre pueden evitarse. Que sucedan conflictos no necesariamente implica una falla del lado de la empresa para administrar de forma efectiva sus interacciones con las comunidades. Por ejemplo, cuando las empresas adquieren nuevos activos, es posible que también se involucren, involuntariamente, en conflictos de 'legado' que no pueden identificarse fácilmente en la diligencia debida previa a la adquisición. Los conflictos también pueden surgir de percepciones incorrectas por parte de los miembros de la comunidad o pueden originarse a partir de factores externos, sobre los cuales la empresa tiene poco o ningún tipo de control. En otros casos, los 'conflictos' aparentes pueden reflejar un comportamiento oportunista por parte de los individuos u organizaciones para tomar ventaja.

En esta instancia, vale la pena realizar una aclaración final de terminología: la guía utiliza el término 'mecanismo conciliatorio' como una manera conveniente de referirse a toda una serie de procesos que puede implementar una empresa para tratar las inquietudes y los conflictos a nivel local. Es posible que las empresas decidan no denominar sus procesos dentro de esta área como un 'mecanismo' y que prefieran términos como, por ejemplo, 'procedimientos' de reclamos. La guía



utiliza ‘mecanismo’ simplemente como un término de uso general y apropiado; esto no implica que sea la única terminología apropiada.

### ¿Cuáles son los aspectos prácticos principales de esta guía?

Un tema básico importante es que la manera en que los mecanismos de reclamos se diseñan y operan tiene, a menudo, una importancia fundamental para su éxito. Por ejemplo, en teoría, tal mecanismo puede parecer que cuenta con todos los elementos necesarios, pero si las comunidades están poco conscientes de su existencia o desconfían de sus resultados, no lo utilizarán y, en su lugar, buscarán otras formas de resolver sus inquietudes o expresar su descontento.

El diagrama 1 resume los puntos prácticos principales abordados en esta guía; los diferentes elementos del diagrama reflejan las secciones consecutivas del documento. Primero, una serie de ‘principios generales de diseño’ proporciona pautas básicas y de alto nivel para las empresas que desarrollan mecanismos de reclamos. Es importante garantizar, por ejemplo, que estos principios sean realmente accesibles para las comunidades, que se basen en procedimientos claros para asegurar la previsibilidad y que se creen a partir de un marco básico de gobernanza para reforzar su legitimidad.

La segunda sección describe algunos criterios básicos para ayudar a que las operaciones ‘evalúen la naturaleza y las posibilidades de reclamos’ y, así, desarrollar el mecanismo más apropiado para la situación. Todas las operaciones realizadas con las comunidades de las inmediaciones deben considerar el desarrollo de algún tipo de mecanismo de reclamos como un elemento básico de las buenas prácticas. Pero la magnitud de los impactos locales de las operaciones, por ejemplo, o la existencia en la región de un historial de desconfianza en la minería, puede influenciar el tipo de mecanismo desarrollado.

Para las operaciones donde parece muy poco probable que existan grandes desacuerdos con las comunidades locales, lo más apropiado sería un ‘mecanismo de reclamos básico de buenas prácticas’. Los elementos principales de este mecanismo se detallan en la sección 2.2. Si bien son ‘básicos’, tales mecanismos deben, entre otras cosas, asegurar la resolución de reclamos en el momento adecuado, mantener a los reclamantes informados<sup>2</sup> regularmente y registrar cuidadosamente todos los reclamos. También deben incorporar un procedimiento de apelaciones y contar con el apoyo de capacitación interna si es necesario. La tendencia hacia las reuniones cara a cara con los reclamantes y la

resolución de los problemas en conjunto con las comunidades constituyen características adicionales recomendadas para facilitar la resolución de inquietudes de una manera que permita obtener el apoyo amplio de las partes interesadas.

En las situaciones donde las relaciones entre la operación y las comunidades son, o se tornan, difíciles, la confianza de las partes interesadas puede reforzarse profundizando la participación de los miembros de la comunidad o de terceros respetados (por ejemplo, de las instituciones académicas locales) en la operación del mecanismo. Como se detalla en la sección 2.3, tal participación puede mejorarse en una o más áreas, entre ellas, en el diseño o en la evaluación del mecanismo y en el juicio y apelación de reclamos. Independientemente de lo que el modelo exacto adopte, tal enfoque puede ayudar a neutralizar las percepciones de que el mecanismo favorece a la empresa.

En las situaciones relativamente inusuales donde las inquietudes de la comunidad o la desconfianza local han alcanzado un nivel que sugiere que cualquier mecanismo dirigido por la empresa sea probablemente considerado inadecuado para generar relaciones positivas con las partes interesadas (incluso con la participación de la comunidad o de terceros) o donde puede constituir un riesgo avanzar, tiene sentido que las operaciones establezcan algún tipo de proceso o foro local independiente. El liderazgo de dicho foro o proceso podría asignarse posiblemente a terceros independientes. Si bien presenta desafíos y riesgos para una operación, tal enfoque, a menudo, puede ayudar a generar confianza y una comprensión compartida entre la empresa y la comunidad de una forma más sólida que otros enfoques. Sus modelos posibles se detallan en la sección 2.4.

Finalmente, aunque el enfoque de la guía se centra en mecanismos a nivel operativo, la sección 2.5 detalla varias formas en que la oficina central mundial de las empresas puede desarrollar ‘procedimientos a nivel de grupo’ para apoyar mejores prácticas a nivel local. Un ejemplo es requerir que las operaciones informen de manera interna acerca del alcance y de la naturaleza de los reclamos que enfrentan (esto puede ayudar a las empresas a controlar tendencias generales). Otro ejemplo es asignar a un consejo o a otro comité independiente de alto rango la responsabilidad de revisar los reclamos más graves que se reciban. Tal supervisión global puede reforzar aún más la confianza externa en los mecanismos de reclamos a nivel local.

<sup>2</sup> ‘Reclamantes’ es el término utilizado para describir a aquellas personas que denuncian inquietudes o conflictos con una empresa.

# INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

Diagrama 1: Descripción general de los aspectos prácticos principales de la guía



# PRINCIPIOS GENERALES DE DISEÑO

1



- |  |   |
|--|---|
| 1.1 Garantizar que las comunidades no enfrenten ningún obstáculo al utilizar el mecanismo          | 8 |
| 1.2 Establecer el mecanismo en primera instancia y basarlo en un proceso predecible y transparente | 8 |
| 1.3 Buscar formas de generar confianza en la legitimidad del mecanismo                             | 9 |
| 1.4 Crear una estructura y una perspectiva organizacional para apoyar el mecanismo                 | 9 |

# 1. PRINCIPIOS GENERALES DE DISEÑO

**El éxito de los mecanismos de reclamos en fortalecer las relaciones con las comunidades depende, en parte, de los detalles del diseño y de su capacidad de adaptación a un determinado contexto operativo (consulte la sección 2 para obtener más información sobre estos elementos específicos a cada contexto).** Pero también es importante que cumplan algunos principios básicos de diseño. La investigación llevada a cabo por la iniciativa de John Ruggie,<sup>3</sup> junto a la experiencia de los miembros del ICMM y de la Oficina del Ombudsman de asesoría/cumplimiento(CAO)<sup>4</sup>, sugiere una gran cantidad de tales requisitos generales. Sin embargo, pueden agruparse en cuatro principios generales:

## 1.1 Garantizar que las comunidades no enfrenten ningún obstáculo al utilizar el mecanismo

Con un mecanismo que a nivel local se conoce o comprende muy poco, que ha sido considerado con desconfianza por parte de los reclamantes o cuya utilización genera costos, esfuerzos o riesgos significativos, simplemente se corre el riesgo de disuadir los reclamos. Como resultado, se pierde la oportunidad de resolver inquietudes y de generar confianza con las comunidades.

Por lo tanto, el punto de partida es que las operaciones garanticen que el mecanismo que establecen se divulgue ampliamente (por ejemplo, destacándolo en reuniones de consultas con las comunidades y en publicaciones locales). También es importante que el mecanismo sea, logísticamente, de fácil acceso por parte de la población local. Por ejemplo, un elemento de buenas prácticas es permitir que los reclamos se realicen verbalmente a los funcionarios de enlace con la comunidad o a otro personal cuando se encuentran en las proximidades y asegurar que, posteriormente, esos funcionarios de enlace con la comunidad o el personal registren dichos reclamos por escrito. Si se espera que la población local complete formularios por escrito o visite las instalaciones de la empresa para denunciar sus inquietudes se corre el riesgo, a veces, de crear obstáculos innecesarios.

Otro aspecto importante es concientizar acerca del mecanismo y su accesibilidad a los grupos vulnerables o minoritarios de las comunidades. Además, es necesario que el mecanismo sea adecuado desde el punto de vista cultural, al permitir los reclamos en un idioma y en una forma receptivas ante las necesidades locales. La falta de alfabetización de algunos miembros de la comunidad, por ejemplo, puede constituir otro motivo para diseñar un mecanismo que permita los reclamos verbales.

<sup>3</sup> Consulte la página 24 de 'Proteger, Respetar y Remediuar: un documento de referencia para empresas y derechos humanos, abril de 2008. También consulte 'Mecanismos conciliatorios compatibles con los derechos: una guía para las empresas y las partes interesadas', enero de 2008. Los vínculos a los sitios web se encuentran en el apéndice 1.

<sup>4</sup> El Ombudsman de Asesoría/cumplimiento/ (CAO) es el mecanismo de recurso independiente para los brazos del sector privado del Grupo del Banco Mundial, la IFC y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La comunicación abierta puede fomentarse aún más al afirmar de forma explícita que se puede denunciar a través del mecanismo cualquier tipo de inquietud, en lugar de restringir los reclamos a determinadas categorías de asuntos.

Es posible que las comunidades también requieran garantías en otras áreas, por ejemplo: que no se tomarán represalias de ningún tipo contra ellas si realizan reclamos; que, sujetos a cualquier requisito de transparencia en el diseño del mecanismo (consulte a continuación), los reclamos serán confidenciales y los nombres de los reclamantes permanecerán anónimos; y que, cuando corresponda, se les proporcionará apoyo para permitir que los reclamos continúen. En algunos casos, los miembros de la comunidad pueden requerir tal asistencia (por ejemplo, el acceso a información pertinente) para involucrarse en el proceso en condiciones justas y equitativas.

Finalmente, es necesario aclararles a las comunidades que la existencia del mecanismo no impide, de ningún modo, su acceso a procesos de recursos judiciales o legales. En algunos países, los sistemas legales pueden considerarse inadecuados o fuera del alcance económico de las comunidades; por ello, a menudo, centran su atención en los mecanismos corporativos. Pero los reclamantes deben poder recurrir a procesos legales o judiciales en cualquier instancia si consideran que el mecanismo no aborda adecuadamente sus inquietudes.

## 1.2 Establecer el mecanismo en primera instancia y basarlo en un proceso predecible y transparente

Diseñar un mecanismo de reclamos al comienzo de un proyecto, antes de que se haya desarrollado algún tipo de cuestión, en vez de refaccionarlo una vez que hayan surgido los problemas, es más probable que respalde las relaciones positivas con la comunidad. Una vez que se debilita la confianza, puede llevar muchos años restaurarla.

De igual modo, la previsibilidad y la transparencia del proceso que subyacen al mecanismo pueden ayudar a lograr la confianza de la comunidad. Se les debe aclarar a los miembros de la comunidad qué pasos básicos se seguirán cuando realicen un reclamo, con un marco de tiempo claro y definido para cada etapa del proceso y para la resolución general del reclamo. Puede resultar difícil extender el principio de transparencia más allá de esto; es decir, anunciar públicamente el resultado de los reclamos individuales, ya que se puede violar la privacidad de los mismos. Sin embargo, cuando esto no constituye un problema y ambas partes han acordado previamente que los resultados se harán públicos, tal transparencia puede reforzar el apoyo al mecanismo al demostrar la seriedad y el equilibrio de la empresa al responder a los reclamos.



### 1.3 Buscar formas de generar confianza en la legitimidad del mecanismo

Si la estructura y el proceso de gobernanza del mecanismo se consideran legítimos y los resultados equilibran de una manera justa y equitativa los intereses de la empresa y de la comunidad, una cantidad creciente de miembros de esta última estará dispuesta a confiar en él. La clave es garantizar la imparcialidad. Las comunidades necesitan la garantía de que el mecanismo no favorezca a la empresa. A su vez, una tendencia equivalente que favorezca a los reclamantes (que puede surgir a partir de la inquietud de una operación por resolver rápidamente cualquier conflicto que ponga en riesgo la producción minera) podría disminuir la imparcialidad que se percibe del mecanismo y fomentar el aumento de reclamos que, con el tiempo, carecen de fundamento.

La sección 2 (en particular la 2.3) describe más detalladamente cómo se puede fortalecer la legitimidad del mecanismo. Una recomendación para reducir el riesgo de percibir una tendencia a favor de la empresa es involucrar a los representantes de la comunidad o a los terceros respetados ya sea en el diseño del mecanismo, o en el juicio o apelación de determinados reclamos. De igual modo, garantizar que todos los reclamos se aborden a través del proceso requerido del mecanismo y a partir de los fundamentos del reclamo (y no a partir de los peligros que representan los reclamantes o la posición de los mismos dentro de la comunidad) puede ayudar a evitar el tipo de sobredimensionamiento que se mencionó anteriormente.

Finalmente, al igual que con otras actividades corporativas y a la par del compromiso del ICMM con los derechos humanos, el mecanismo debe ser, según los términos de John Ruggie, ‘compatible con los derechos’. Un mecanismo conciliatorio ‘debe garantizar que sus resultados y soluciones concuerden con los estándares de derechos humanos reconocidos a nivel internacional’, destacó Ruggie en su informe de abril de 2008 dirigido al Consejo de Derechos Humanos. Los elementos de esta guía, como también la Guía de Buenas Prácticas del ICMM acerca de los derechos humanos, buscan señalar lo que implica este principio en términos prácticos para las empresas.

### 1.4 Crear una estructura y una perspectiva organizacional para apoyar el mecanismo

Tanto los elementos ‘duros’ como los ‘suaves’ son importantes. Un elemento ‘duro’ importante es asignar la responsabilidad final del mecanismo a un determinado gerente de alto rango dentro de una operación y, además, asignar personal y recursos suficientes para su funcionamiento diario. Otro elemento es diseñar el mecanismo de tal manera que se arraigue dentro de las relaciones existentes con la comunidad o dentro de los

sistemas de SSMAC (Salud, Seguridad, Medio Ambiente y Comunidad); es decir, para basarse en otros esfuerzos de participación de la comunidad, en lugar de competir con ellos.

Con respecto a los elementos ‘suaves’, parte del desafío es identificar y designar personal de relaciones con la comunidad que puedan involucrarse de forma efectiva con los reclamantes: son importantes las cualidades de empatía, madurez e imparcialidad. Pero la perspectiva general de la organización, que por lo general está determinada por las actitudes y el tono adoptado por la alta gerencia, también puede determinar el éxito de un mecanismo de reclamos.

Una perspectiva común, por ejemplo, es que los reclamos y los conflictos representan ‘malas noticias’ y esto desacredita a la operación o perjudica a los empleados que son criticados ya sea de manera directa o implícita. Puede inhibir la confianza interna en el mecanismo, desalentar al personal para transmitir internamente los informes de reclamos y alentar al personal operativo para que adopte externamente una postura a la defensiva. Por el contrario, ver los reclamos y los conflictos desde una perspectiva más equilibrada (es decir, como un resultado inevitable de las interacciones entre la empresa y la comunidad y como una posible oportunidad de aclarar los problemas con los reclamantes) debería dar lugar a un debate interno más abierto y a un diálogo externo más productivo.

La actitud de la empresa hacia los reclamos que considera infundados puede poner de manifiesto las diferentes perspectivas. Por ejemplo, las inquietudes de los pueblos locales acerca de la contaminación del agua puede ser una de dichas cuestiones. Una perspectiva abierta implica que incluso las percepciones locales aparentemente erróneas se consideran dignas del mismo diálogo y debate, especialmente porque las observaciones de los pueblos locales pueden realmente ayudar a fortalecer el control ambiental de la empresa. Cuando las inquietudes locales son realmente infundadas, la participación brinda la oportunidad de explicar adecuadamente por qué sucede esto o determinar cómo resolver las inquietudes presentes de tal forma que se genere el acuerdo y la confianza mutua (por ejemplo, mediante el control participativo). Por el contrario, descartar tales inquietudes a partir de la falta de evidencia puede alimentar la desconfianza y generar la sensación de que la empresa ignora o no es capaz de abordar las inquietudes locales.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

# 2



2.1	Evaluar la naturaleza y las posibilidades de reclamos y conflictos	11
2.2	Desarrollar un mecanismo 'básico' de buenas prácticas	13
2.3	Profundizar la participación de la comunidad o de terceros para fortalecer la confianza	18
2.4	Establecer un foro o un proceso independiente, potencialmente encabezado por terceros	20
2.5	Apoyar procedimientos a nivel de grupo	23



Esta sección describe más detalladamente los pasos para desarrollar un mecanismo de reclamos fehaciente y confiable o para fortalecer los mecanismos ya existentes. Como se mencionó anteriormente, todas las operaciones con comunidades en sus inmediaciones deben considerar el desarrollo de algún tipo de mecanismo como buenas prácticas. Sin embargo, un mecanismo puede adquirir diferentes formas y las operaciones deben adaptar su diseño a los reclamos y a los conflictos que probablemente enfrentarán.

La siguiente sección señala algunos criterios básicos para evaluar y predecir este contexto subyacente. Las secciones 2.2, 2.3 y 2.4 explican cómo desarrollar formas particulares de mecanismo o procesos (cada uno ilustrado con estudios de casos); las secciones 2.3 y 2.4 se centran en aquellos enfoques más adecuados para las situaciones más difíciles. Finalmente, la sección 2.5 describe los procedimientos posibles a nivel de grupo que pueden ayudar a apoyar los mecanismos a nivel operativo.

## 2.1 Evaluar la naturaleza y las posibilidades de reclamos y conflictos

En caso de operaciones existentes, es probable que el personal de relaciones con la comunidad y los gerentes ya cuenten con una buena comprensión de las cuestiones y de las inquietudes principales que afectan a la comunidad local. Para evaluar la gravedad o la dificultad de los reclamos que enfrenta la operación, es necesario considerar algunos factores básicos:

- la frecuencia de dichos reclamos;
- la credibilidad o la jerarquía de los reclamantes dentro de la comunidad;
- la medida en que los reclamos se relacionan con inquietudes graves; es decir, conflictos, en oposición a inquietudes relativamente menores (por ejemplo, acusaciones de violaciones de los derechos humanos en oposición a daños menores a los cultivos); y
- si existe un historial de resolución de inquietudes y conflictos a satisfacción de los reclamantes.

Pero las operaciones nuevas o propuestas, ¿cómo comprenden el alcance de los reclamos que probablemente enfrentarán en el futuro? Es evidente que las predicciones son difíciles y todo dependerá de la medida en que las mismas operaciones cumplan con los estándares responsables de comportamiento. Pero las evaluaciones, tales como las Evaluaciones sobre el Impacto Social y Ambiental (EISA) y los análisis de riesgo de conflictos, pueden proporcionar información valiosa, como también consultar a ONG fehacientes y a organizaciones que representan a las comunidades locales. Además, existen algunos criterios sencillos que pueden indicar en términos amplios la probabilidad de que surjan inquietudes o conflictos graves. En concreto:

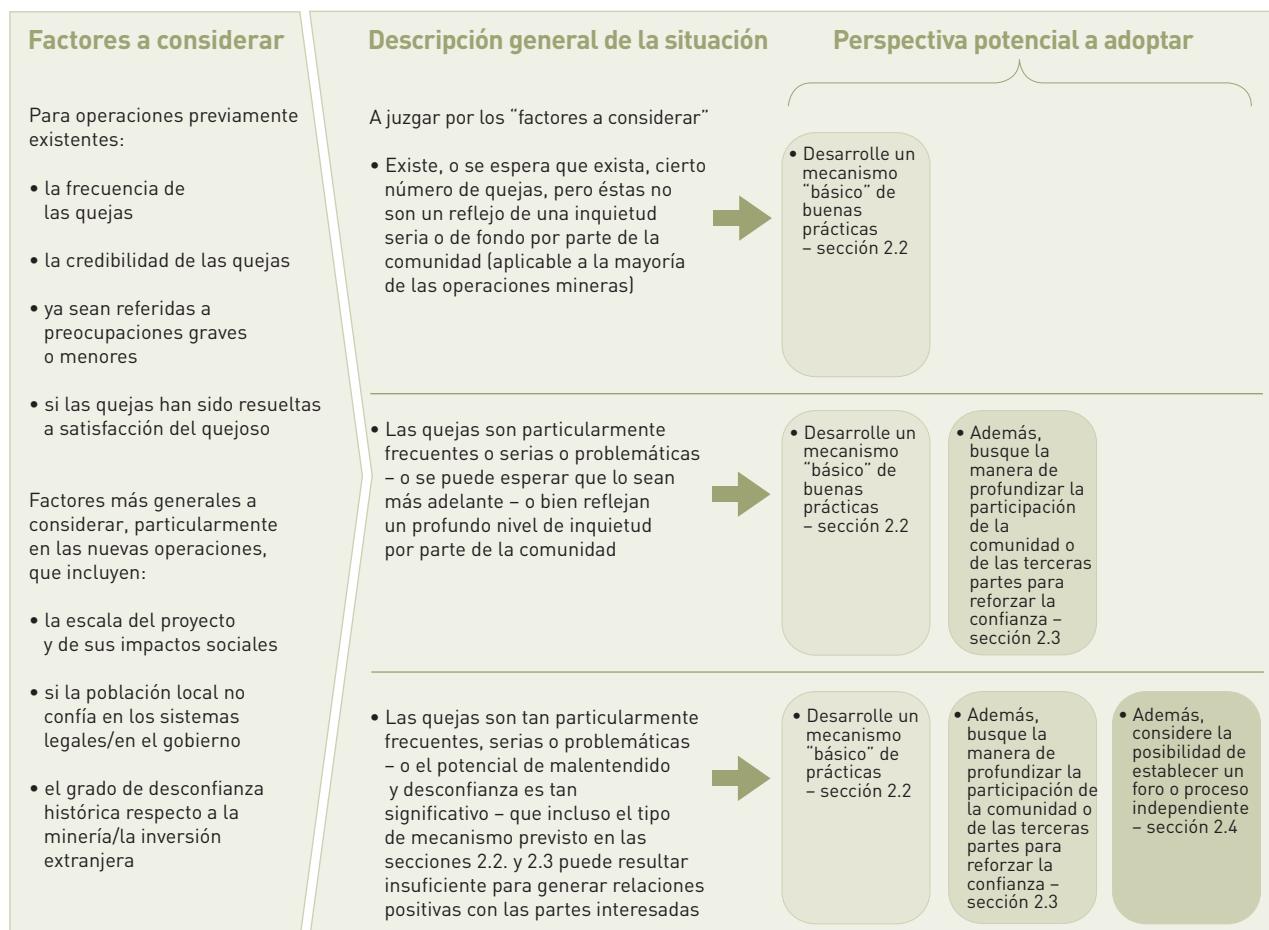
- La escala del proyecto y sus impactos. Para los proyectos grandes que suponen posibles impactos adversos significativos, ambientales o sociales, es más probable que surjan inquietudes o conflictos, incluso donde se toman medidas amplias para mitigar estos impactos.
- Falta de confianza por parte de la población local en el sistema legal nacional/gobierno nacional. Cuanto más bajo es el nivel de confianza, más posibilidades tiene la empresa de convertirse en el centro de las inquietudes y los conflictos (independientemente de si se relacionan o no directamente con los impactos). Además, las comunidades pueden preferir denunciar inquietudes a través del mecanismo de reclamos de la empresa que utilizar procesos judiciales estatales.
- Falta de confianza precedente o histórica en el sector de la minería y/o en los principales inversionistas extranjeros. Cuanto más bajo es el nivel de confianza básica, mayor es la probabilidad de que la empresa se convierta en el centro de los reclamos y de que resolverlos amistosamente resulte un desafío. Esto puede afectar a una operación independientemente de si sus actividades constituyen un blanco legítimo de crítica.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

Una evaluación de la naturaleza y de las posibilidades de reclamos basada en los factores anteriores puede utilizarse para determinar qué tipo de mecanismo es el más adecuado (es decir, qué secciones del resto de la guía son importantes). El diagrama 2 lo explica brevemente.

Simplemente, esto quiere decir que es necesario que las operaciones en situaciones de alto riesgo realicen los mayores esfuerzos. Sin embargo, se debe reconocer que dichas situaciones son muy poco frecuentes. La mayor parte de las operaciones de los miembros del ICMM enfrentan la situación descrita en la primera fila del diagrama y la minoría enfrenta la situación descrita en la tercera fila. De igual modo, los enfoques recomendados no representan etapas de actividad para las operaciones: por ejemplo, si la situación permanece como se describe en la primera fila, el enfoque detallado para tal escenario debe resultar suficiente con el tiempo.

Diagrama 2: **Diseño del mecanismo en base a una evaluación de la naturaleza y de las posibilidades de reclamos**





## 2.2 Desarrollar un mecanismo 'básico' de buenas prácticas

Esta sección detalla los elementos recomendados de un mecanismo adecuado para la mayor parte de las operaciones mineras a gran escala: es decir, donde surja, o se espera que surja en el futuro, una determinada cantidad de reclamos pero que, a juzgar por los factores básicos anteriores, no representan un nivel grave o alto de inquietud u oposición por parte de la comunidad. Existen tres pasos generales a considerar al momento de desarrollar (o reforzar) tal mecanismo; cada uno cuenta con varios subelementos:

### 2.2.1 Diseño del mecanismo

- *Mantener amplio el alcance posible de los reclamos.* Para que resulte lo más efectivo posible, el mecanismo debe ser capaz de recibir reclamos acerca de cualquier asunto de inquietud de la población local, ya sea ambiental, social, cultural o económico, relacionado de forma directa o indirecta con la operación.
- *Permitir diferentes formas de presentar reclamos y adaptarlas a la cultura local.* Cuanto mayor es la cantidad de métodos de los cuales disponen las comunidades para denunciar inquietudes, mayor es la probabilidad de que la operación conozca los asuntos principales y tenga la oportunidad de resolverlos de forma efectiva. Las opciones posibles pueden incluir el contacto cara a cara, el teléfono, el correo electrónico, la carta u otra nota escrita.

Las comunidades deben poder presentar reclamos con facilidad; éstos pueden requerir varios puntos de contacto (en oposición a un único punto de contacto a través de un miembro designado del personal). Algunas formas de realizar reclamos deben permitir el anonimato y la confidencialidad de los mismos (por ejemplo, algunas operaciones de miembros del ICMM han implementado 'líneas telefónicas' anónimas). Otro elemento posible de buenas prácticas es que los funcionarios de enlace con la comunidad que reciben reclamos verbales completen un formulario de reclamos en nombre del miembro de la comunidad que denuncia la inquietud y, luego, se lo lea nuevamente para garantizarle que su reclamo se encuentra en el sistema.

Es importante diseñar el mecanismo de tal manera que el idioma, el nivel de alfabetización y otros factores culturales no impliquen ningún impedimento significativo para los miembros de la comunidad que deseen presentar reclamos (por ejemplo, en algunas sociedades, se muestran reacios a informar inquietudes o conflictos a los miembros de una casta diferente o al sexo opuesto). Es necesario que el

mecanismo sea y se considere abierto para todas las secciones de la comunidad, incluidas las mujeres y los grupos minoritarios. Sin embargo, ni el idioma, ni la alfabetización ni otros factores culturales deben intervenir en el requisito de registrar reclamos por escrito y de manera interna. Incorporar formas tradicionales de realizar reclamos puede resultar un método sólido para mejorar la accesibilidad y la legitimidad percibida del mecanismo (aunque es necesario tener cuidado de que esto no excluya a las partes de la comunidad menos influyentes en razón de las tradiciones).

- *Definir un proceso claro para resolver reclamos que involucre actualizaciones regulares para los reclamantes.* Puede resultar útil elaborar un diagrama de flujo sencillo del proceso, como se ilustra en el recuadro 1. También es importante comprometerse a resolver los reclamos o, por lo menos, a proporcionar una respuesta completa, dentro de un marco de tiempo definido y razonable, para garantizar que la comunidad perciba un mecanismo sólido y efectivo. Idealmente, también se les debería proporcionar a los reclamantes un reconocimiento de su reclamo y actualizaciones regulares del mismo durante el proceso.

Un proceso de apelación sencillo para los casos en que los reclamantes quedan insatisfechos con el resultado puede reforzar la percepción de imparcialidad del sistema. Por ejemplo, este proceso podría involucrar uno o más de los siguientes elementos: una derivación interna del reclamo a un nivel gerencial más alto, una derivación a un tribunal de apelaciones que involucre tanto a miembros de la empresa como a miembros externos (consulte a continuación) o una derivación a un organismo pertinente judicial o estatal.

Esto provoca que la empresa involucrada pierda un grado de control en el proceso; lo que puede resultar un desafío. Cuando se recurre a una derivación a un tribunal de apelaciones que involucra tanto a miembros de la empresa como a miembros externos, es importante destacar que tales procesos, a menudo, suponen un acuerdo explícito de inicio para todas las partes que estarán sujetas a los resultados o, por lo menos, para la empresa y para todas las demás partes involucradas, de explicar públicamente que han decidido no implementar recomendaciones particulares. El rol de terceros en el mecanismo de resolución de conflictos será más constructivo si éstos tienen conocimiento previo de la cultura/contexto local.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

- *Involucrar a las comunidades y / o a los terceros respetados (cuando sea posible) en el diseño y en la implementación del mecanismo.* Tal participación es importante especialmente cuando las operaciones enfrentan una cantidad extensa de reclamos graves (consulte la sección 2.3). Incluso en situaciones menos conflictivas, puede ser una forma efectiva de generar, a nivel local, confianza en el mecanismo. Una opción relativamente sencilla, por ejemplo, es consultar con las comunidades acerca del diseño del mecanismo. Otro enfoque que se adopta a menudo es invitar a los líderes respetados de la comunidad a participar junto al ejecutivo de alto rango de la empresa en las comisiones que consideran las apelaciones sobre los reclamos.

### 2.2.2 Poner en práctica el mecanismo

- *Fomentar la concientización externa de la existencia del mecanismo y hacerlo accesible.* Este punto se destacó anteriormente en la sección 1. Publicar el mecanismo es muy importante, como lo es contar con un punto de contacto central para todos los reclamos que se han presentado y se encuentran bajo consideración (idealmente, un funcionario de enlace con la comunidad), que sea conocido por la población local e interactúe regularmente con ella ‘en el terreno’ para tratar asuntos de interés mutuo.
- *Garantizar el apoyo y la responsabilidad interna del mecanismo.* Ya que el rol central del mecanismo es respaldar las buenas relaciones con la comunidad, todo el personal, incluidos los contratistas, debe tomar conciencia acerca de su existencia e importancia y, si se les presentan un reclamo por parte de la población local, de las formas en que se puede acceder al mecanismo y de los puntos de contacto dentro de la empresa. También es importante contar con una cadena clara de responsabilidad del mecanismo que se dirija hacia la alta gerencia (también consulte la sección 1). El modo de proceder acordado en respuesta a los reclamos que se encuentran por encima de un determinado nivel de gravedad debe ser aprobado por un miembro del personal de alto rango. A su vez, los gerentes pueden fomentar la ‘perspectiva’ organizacional correcta al destacar regularmente que las inquietudes y los conflictos deben tomarse con seriedad, pero que también constituyen una oportunidad de dialogar con las comunidades.
- *Registrar y documentar cuidadosamente todos los reclamos.* Mantener registros completos puede ayudar a garantizar que los reclamos se respondan y procesen dentro de un marco de tiempo razonable y puede proporcionar una fuente importante de información si los reclamos se abren nuevamente. También puede ayudar a que las operaciones realicen un seguimiento de las tendencias o de los patrones generales en los reclamos y conflictos, al permitir que surjan cuestiones que se deben destacar y comprender en una primera instancia.

El tipo de información que se puede registrar en cada caso incluye los detalles del reclamo, la identidad del reclamante (si no es anónimo) y las acciones que se solicitan por parte de la empresa. Puede ayudar a determinar la importancia del reclamo de acuerdo con alguna escala estandarizada para poder priorizar los casos que requieran una investigación y una resolución urgente.



- *Buscar la resolución de las inquietudes y de los conflictos (cuando sea posible) a través del diálogo y de una resolución de los problemas en conjunto con las comunidades.* La manera en que las operaciones resuelvan las inquietudes dependerá del asunto y puede variar desde un rechazo razonable del reclamo (con una explicación completa que se le proporcionará al reclamante) hasta algún tipo de compensación u otro seguimiento<sup>5</sup>. Es necesario que la respuesta correcta a inquietudes o conflictos graves sea objeto de una decisión interna de un comité formado por miembros de todos los departamentos, en lugar de derivarla a un único individuo.

Aún así, es posible que se considere que las decisiones internas de cualquier tipo favorecen injustamente a las operaciones. Tales percepciones pueden mitigarse mediante debates cara a cara con los reclamantes y los miembros de la comunidad con el objetivo de decidir conjuntamente cómo resolver las inquietudes o los conflictos. Según un gerente de alto rango de la empresa que fue entrevistado por la Oficina del Ombudsman de Asesoría/Cumplimiento<sup>6</sup>, aproximadamente el 90% de los reclamos debería tratarse de esta manera. La participación directa de la comunidad en el proceso se puede reforzar aún más de varias formas, tal como se describe en la sección 2.3.

### 2.2.3 Controlar el mecanismo con el transcurso del tiempo

- *Evaluar internamente cómo está funcionando el mecanismo.* Los datos provenientes del registro de reclamos proporcionarán la materia prima para llevar a cabo este punto. Revisar regularmente el tipo de inquietudes y conflictos y sus tendencias posibilitará la comprensión interna para saber si se están aplicando los procedimientos correctos, si las comunidades están lo suficientemente concientes acerca del mecanismo, si los reclamos generalmente se resuelven con éxito y si las tendencias revelan algún asunto subyacente que necesita resolverse. Luego, el mecanismo se puede perfeccionar de acuerdo con estos datos.

Además, una operación puede tener la obligación de informar regularmente sobre las tendencias generales en los reclamos, en las inquietudes individuales graves o en los conflictos a la oficina central de su empresa matriz (consulte la sección 2.5). Esto puede proporcionar una 'perspectiva' adicional y útil acerca de cómo está funcionando el mecanismo. Sin embargo, por lo general, se debe recordar que un alto nivel general de reclamos informados no necesariamente refleja errores en la operación: puede significar que el mecanismo es confiable para los miembros de la comunidad y un análisis de los resultados puede demostrar que está funcionando correctamente.

- *Informar de manera externa acerca de los resultados del mecanismo.* Esto puede ayudar a reforzar la confianza en el mecanismo. Proporcionar información en informes locales de sostenibilidad, en las demás publicaciones corporativas, en reuniones con la comunidad acerca del tipo de cuestiones que se detectan o brindar información acerca de la cantidad de reclamos recientes y de la proporción de reclamos resueltos a satisfacción de los reclamantes, puede ayudar a resaltar que la empresa trata las inquietudes locales con seriedad. Esto también puede alentar a la población para que realice comentarios útiles acerca de cualquier asunto local que se ha omitido y sobre formas de mejorar el mecanismo.

<sup>5</sup> Es importante destacar que existen obligaciones específicas para las empresas según los 'Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos' con respecto a las acusaciones de violaciones de los derechos humanos que hayan sido cometidas por las fuerzas de seguridad.

<sup>6</sup> Consulte la página 38 de "Una guía para diseñar e implementar mecanismos conciliatorios para los proyectos de desarrollo". CAO, junio de 2008.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

### Recuadro 1 Desarrollar un mecanismo ‘básico’ de buenas prácticas: estudios de casos

**Anglo American** ha desarrollado una herramienta (parte de su ‘conjunto de herramientas de evaluación socioeconómica’ más amplio) que establece la manera en que las operaciones deben crear un procedimiento de reclamos. Cuenta con varios componentes. El primero, que constituye la base de un mecanismo de reclamos, es un proceso sencillo y formal por medio del cual las partes interesadas pueden presentar sus reclamos a través de múltiples puntos de registro (verbal, por escrito, llamada telefónica gratuita, correo electrónico, etc.) y, si prefieren, de manera anónima o a través de un tercero (como una ONG). Anglo recomienda que este proceso también permita la identificación informal de los reclamos, para que los empleados, por ejemplo, puedan recibir en el terreno reclamos en nombre de los miembros de la comunidad y enviarlos al miembro del personal adecuado.

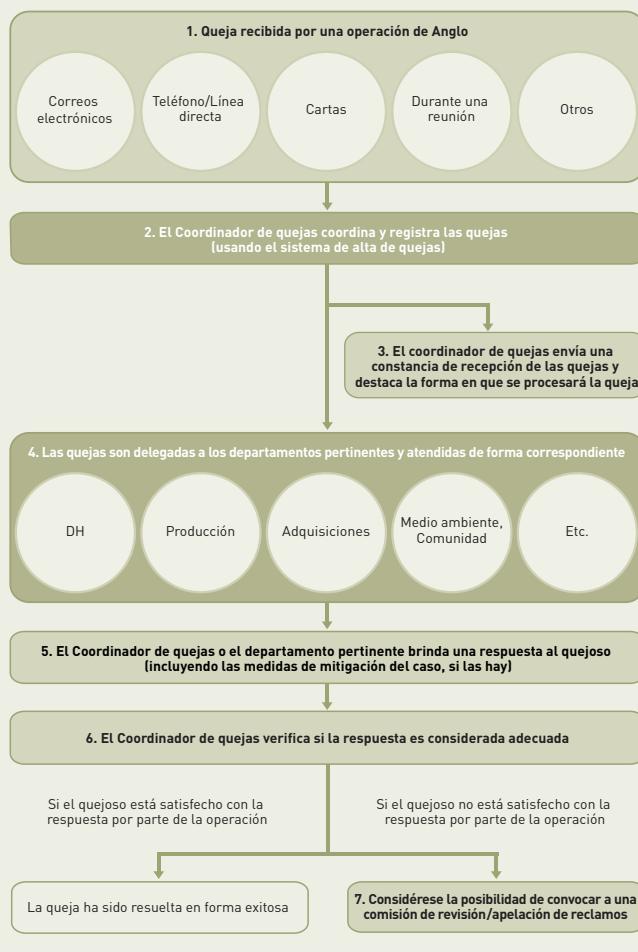
Los demás componentes incluyen un procedimiento interno sencillo para registrar y procesar reclamos, reforzado por una clara asignación de responsabilidades al personal y por un marco de tiempo establecido para el manejo de reclamos. Anglo recomienda que un ‘coordinador de reclamos’ supervise cada procedimiento de la operación. El personal operativo (y no sólo el personal ‘de relaciones con la comunidad’) debe participar en una capacitación introductoria interna acerca del procedimiento y ésta debe incluir pautas acerca de cómo reconocer y derivar un reclamo al coordinador de reclamos.

Además, Anglo recomienda mantener informados a los reclamantes mediante una respuesta inicial para confirmar la recepción del reclamo, otra para su resolución y otra provisional en los casos donde el plazo previsto para la resolución no se pueda cumplir (por ejemplo, porque se necesita una investigación detallada). Se recomienda que las acciones tomadas para resolver los reclamos estén aprobadas por la alta gerencia.

Además de detallar los componentes básicos de un procedimiento de reclamos, la herramienta de Anglo ofrece pautas acerca de la evaluación interna de los reclamos y de los modelos posibles para la intervención de terceros. La evaluación interna de un reclamo puede requerir un sistema para categorizar su gravedad, al tener en cuenta factores, tales como la naturaleza, la frecuencia y la credibilidad del conflicto.

Si bien Anglo sugiere que en la mayoría de los casos un proceso puramente interno para el manejo de reclamos puede resultar suficiente, se recomienda el aporte adicional de terceros o de la comunidad en situaciones, por ejemplo, donde exista una desconfianza subyacente entre las partes interesadas y la operación de Anglo o donde las partes interesadas no queden satisfechas con la resolución propuesta del reclamo. En estos casos, se les propone a las operaciones que establezcan una ‘comisión de apelación/revisión de conflictos’ compuesto por personal de alto rango de la empresa, partes interesadas externas elegidas o respaldadas y especialistas independientes pertinentes.

Figura 2: Ejemplo de un procedimiento de reclamos ilustrado en la herramienta de Anglo American



■ Procesos internos ■ Interacción con el quejoso



### Recuadro 1 Desarrollar un mecanismo 'básico' de buenas prácticas: estudios de casos

**Newmont** ha establecido un procedimiento para la resolución de inquietudes y reclamos en su operación Ahafo en Ghana. Este procedimiento se ajusta al estándar de gestión a nivel de grupo de la empresa que requiere que todas las operaciones implementen un mecanismo de reclamos (también consulte el estudio de caso del Recuadro 4 acerca de los procedimientos a nivel de grupo). El procedimiento implementado en Ahafo se basa principalmente en un proceso empresarial interno, pero con la posibilidad de que la empresa pueda solicitar ayuda de un tercero independiente en casos donde la resolución propuesta no sea aprobada por la alta gerencia y/o por el reclamante.

En primera instancia, el procedimiento comienza de la siguiente manera. Las inquietudes y los conflictos pueden presentarse en la oficina conciliatoria del emplazamiento minero y en los centros de información a la comunidad. Si bien existen únicamente puntos limitados de registro de reclamos, éstos se divultan ampliamente y se proveen de personal regularmente a lo largo de la semana de tal manera que los miembros de la comunidad sepan dónde y cuándo pueden tener acceso a ellos. Además, aunque las inquietudes y conflictos deben detallarse por escrito, si la persona demandante no es capaz de escribir, el reclamo se escribe en su nombre y se le lee nuevamente para verificar que los hechos sean tal como se describen.

Las responsabilidades de la gerencia están definidas claramente, así como también el marco de tiempo eficiente para el manejo de inquietudes y conflictos. Un 'director de recepción' lleva a cabo los debates preliminares con la persona demandante, completa y deriva el formulario pertinente al 'director de resoluciones' que, a su vez, confirma la recepción del reclamo (dentro de 7 días) y propone las resoluciones (dentro de 20 días). El procedimiento de Ahafo establece que "siempre que sea posible, el modo de resolución de conflictos debe ser a través de un debate cara a cara con las partes". Un 'director conciliatorio' es responsable de la gestión general del sistema (por ejemplo, al garantizar que los registros se almacenen en la base de datos de un equipo) y de emitir una respuesta (entregada en mano) al reclamante (dentro de 30 días). Finalmente, un 'comité conciliatorio' autoriza las resoluciones más allá del nivel de autoridad del director de resoluciones y, si es necesario, deriva las inquietudes y los conflictos a la alta gerencia o a organismos externos independientes.

Newmont también define un procedimiento de apelaciones claro en su mecanismo de Ahafo. En caso de que un reclamante rechace una resolución propuesta, se le propone que vuelva a presentar el reclamo con una explicación. Sin embargo, si la resolución propuesta se vuelve a rechazar, según el acuerdo del comité 'conciliatorio', Newmont puede requerir la ayuda de un tercero independiente; por ejemplo de las ONG o de comités de mediación, como el Comité de Negociaciones de Reasentamientos (fue establecido por las comunidades en la región de Ahafo para tratar las negociaciones de reasentamientos con Newmont en nombre de los residentes).

El control continuo también está incluido en el mecanismo de Ahafo. Por ejemplo, las inquietudes, los conflictos y las resoluciones propuestas se debaten en reuniones de revisión semanales del departamento de relaciones con la comunidad. El director conciliatorio también produce un informe de estado mensual que se envía a los gerentes pertinentes; entre ellos, a los jefes del departamento involucrado en las inquietudes y en los conflictos informados. En particular, el informe considera la cantidad de reclamos realizados y que aún se encuentran pendientes, la naturaleza de los reclamos y el lapso de tiempo promedio entre su recepción y su resolución.

### 2.3 Profundizar la participación de la comunidad o de terceros para fortalecer la confianza

En algunos casos, puede ser difícil generar la confianza de la comunidad en el mecanismo de reclamos, incluso con los elementos de buenas prácticas que se detallaron en las secciones previas.

Cuando el nivel de reclamos contra una operación es bastante frecuente, grave o problemático, según los criterios especificados en la sección 2.1, o es posible que se vuelva de este modo en el futuro (por ejemplo, en las regiones donde existe un historial de desconfianza en las operaciones mineras), será necesario encontrar formas de fortalecer aún más la participación de las comunidades o de terceros respetados en la operación del mecanismo. Esto debería complementar, en lugar de sustituir, los demás elementos de buenas prácticas de la sección 2.2. Probablemente, tal enfoque demande más tiempo y resulte un desafío para las operaciones, pero puede lograr recompensas si la población local considera que el mecanismo (en oposición a las protestas visibles) es la mejor manera de expresar las inquietudes.

Esto puede llevarse a cabo de varias formas. Sería poco práctico involucrar a comunidades enteras en la operación diaria del mecanismo, pero se les puede proponer a los miembros mayores de la comunidad o a otros líderes locales respetados que cumplan determinados roles dentro del proceso de reclamos. Asimismo, según el contexto local, puede haber una gran variedad de terceros independientes que podrían involucrarse para ayudar a resolver determinados asuntos: entre ellos, instituciones académicas locales, autoridades religiosas, funcionarios del gobierno local y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, es de una importancia fundamental que las operaciones designen el tipo correcto de autoridad representativa de la comunidad o de terceros: es necesario que aquellas autoridades elegidas realmente reciban el respeto y la confianza de la población local, sean imparciales y capaces de representar fielmente las perspectivas locales (si son terceros) y sean representantes de la comunidad en su totalidad y no de determinadas facciones (si son líderes de la comunidad).

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

De igual modo, según la situación local y la practicidad del procedimiento, la participación de la comunidad o de terceros podría integrarse en una o más etapas del proceso de reclamos, entre ellas:

- *Diseño del mecanismo* – por ejemplo, involucrar de manera explícita a los representantes de la comunidad en un comité empresarial que supervise el diseño del mecanismo
- *Investigación de los hechos* – por ejemplo, involucrar a los miembros de la comunidad como observadores cuando el personal de la empresa recopila muestras para el control de la contaminación
- *Juicio de reclamos* – por ejemplo, designar a un miembro mayor respetado de la comunidad o de una institución académica local para que actúe como mediador en determinados reclamos
- *Manejo de apelaciones* – por ejemplo, designar a una ONG local, a un funcionario de gobierno y a un líder de la comunidad para que participen en una comisión con las autoridades de la empresa y revisen los reclamos en casos donde la resolución propuesta por la empresa haya sidoapelada por el reclamante
- *Evaluación del mecanismo* – por ejemplo, involucrar de manera explícita a representantes de la comunidad en un comité establecido por la empresa a fin de evaluar el mecanismo

Inevitablemente, intensificar la participación independiente o de la comunidad puede implicar un mayor compromiso de recursos para la operación. En particular, los miembros de la comunidad o sus representantes pueden requerir capacitación, remuneración u otro apoyo para cumplir con sus roles designados. Además, es necesario considerar si existe a nivel local algún asunto relacionado con la ley de trabajo, particularmente en relación a la responsabilidad indirecta. El recuadro 2 que se encuentra a continuación proporciona algunos ejemplos de la vida real sobre este enfoque general.

### Recuadro 2. Profundizar la participación de la comunidad o de terceros para fortalecer la confianza: estudios de casos

**OceanaGold** estableció un mecanismo de reclamos en su proyecto de oro en Didipio y de cobre en las Filipinas con la participación explícita de representantes de la comunidad en el diseño del mecanismo y en la concientización acerca de su existencia, como así también en la investigación y en el juicio de reclamos. Aunque este proyecto se encuentra suspendido al momento de redactar este documento debido a la desaceleración económica mundial, el proceso desarrollado por la empresa ofrece lecciones para aquellos que buscan establecer un mecanismo confiable para las comunidades locales.

OceanaGold heredó una situación de apoyo dividido y desconfianza entre las partes de la comunidad local cuando adquirió el proyecto a finales de 2006. Los reclamos relacionados con la mina habían sido recogidos por el Ombudsman de la Minería de Oxfam y fueron el objeto de un informe de Oxfam. OceanaGold reconoció la necesidad de un mecanismo de reclamos fehaciente para ayudar a regenerar las relaciones con la comunidad. Por lo tanto, solicitó que el 'Consejo de Barangay' de Didipio (una organización reconocida formada por siete funcionarios elegidos que representan a cinco comunidades de las zonas aledañas al proyecto, donde habitan alrededor de 2,000 personas) trabajara con la empresa para diseñar el mecanismo. No todos los miembros del Consejo de Barangay aceptaron participar en este proceso. Sin embargo, se acordó que aquellos miembros que sí participaban informaran a los demás del progreso, para así mantener las puertas abiertas en caso de que posteriormente decidieran incorporarse al proceso.

El proceso de diseño del mecanismo implicó una serie de reuniones para permitir que los representantes de OceanaGold y del Consejo de Barangay debatieran sus inquietudes, manifestaran las creencias y los mitos relacionados con cada grupo y buscaran la manera de que el procedimiento los abordara de manera efectiva. Por ejemplo, una inquietud que se debatió fue la percepción entre los miembros de la comunidad de Didipio (sea justificada o no) de que algunos miembros eran tratados con preferencia. Esto también constituía un problema para OceanaGold, ya que dificultaba la negociación y los acuerdos entre la empresa y la comunidad. Asistieron traductores a las reuniones y éstas se realizaron con intervalos de varias semanas durante un período de dos meses a fin de dar tiempo a los participantes para que reflexionaran acerca de los debates.

Las reuniones dieron lugar a un acuerdo sobre un procedimiento de reclamos de seis pasos con la participación explícita de miembros del Consejo en las etapas clave. Por ejemplo, la investigación de los reclamos (cuando es necesaria) es llevada a cabo en forma conjunta por el reclamante, los miembros del Consejo y los representantes de la empresa (también incluye la recopilación de datos, como fotografías, en colaboración). Después de la investigación, el reclamante y el representante del Consejo pueden aprobar o rechazar las soluciones propuestas por la empresa (un rechazo supone un proceso de negociaciones adicionales en conjunto). También se acordó que la capacitación introductoria incluiría tanto a personal de la empresa como a miembros del Consejo y que éstos introducirían el mecanismo en las comunidades de Didipio para ayudar a generar confianza y apoyo.



## Recuadro 2. Profundizar la participación de la comunidad o de terceros para fortalecer la confianza: estudios de casos

La operación de **Newmont** en Batu Hijau, Indonesia, estableció un procedimiento formal de reclamos después de la introducción de un requisito para ello en un estándar a nivel de grupo (también consulte el estudio de caso del Recuadro 4 que se encuentra a continuación sobre los 'procedimientos a nivel de grupo'). Previamente, los reclamos eran abordados de manera informal por el equipo de relaciones con la comunidad de la operación. El nuevo procedimiento se diseñó para ajustarse a los esfuerzos de mantener relaciones más amplias con la comunidad y para reforzarlos. De hecho, Newmont ya había establecido oficinas de relaciones con la comunidad en casi todas las comunidades de los alrededores de la operación (aproximadamente once oficinas en total). Según los gerentes de la empresa, la ubicación de las oficinas dentro de las poblaciones ha sido fundamental para generar confianza. Según un gerente local, "una vez que se genera confianza, el mecanismo conciliatorio es útil, pero la clave es la confianza. El mecanismo conciliatorio es realmente otra herramienta para generar credibilidad y confianza".

El mecanismo consta de un proceso de resolución específicamente interno, pero además (lo que es más importante desde la perspectiva de este estudio de caso) consta de varios elementos externos. En cuanto al proceso básico, en una primera instancia, los reclamos se registran en oficinas de relaciones con la comunidad dentro las poblaciones; esto proporciona un punto de acceso fácil y un contacto cara a cara con el personal de la empresa. Los reclamantes reciben una confirmación escrita del reclamo que incluye un marco de tiempo para su resolución. Luego, los reclamos se categorizan según la clase de peligro (teniendo en cuenta, por ejemplo, la cantidad de reclamantes y el nivel de interés de las partes, que incluye la atención de los medios de comunicación) y según el nivel de riesgos asociado.

La mayor parte de los reclamos se investigan de manera interna y las resoluciones propuestas (si el reclamante las acepta) son aprobadas por la alta gerencia. Sin embargo, los reclamos que son graves o difíciles de resolver únicamente por la empresa (por ejemplo, cuando se disputan los hechos), en algunos casos, son juzgados por las partes externas pertinentes, entre ellas, por representantes del gobierno, ONG y organismos académicos.

Un ejemplo de un reclamo de la comunidad (apoyado por una ONG) contra Batu Hijau, que provocó la participación significativa de partes interesadas externas, se relacionó con la reducción de la reserva pesquera al este de la isla causada por supuestos relaves minerales desechados en el lugar. Newmont consideró que el reclamo era erróneo en cuanto a los hechos, ya que, según la empresa, no se desecharon relaves minerales en aquella parte de la isla; sin embargo, era muy poco probable que resolviera el reclamo satisfactoriamente únicamente con una respuesta por parte de la empresa. Por lo tanto, facilitó una investigación en conjunto que involucró a representantes

del gobierno, a una ONG local y a instituciones académicas y que incluyó un proceso de investigación de los hechos en conjunto. Esto demostró que la reducción de la reserva pesquera fue provocada por otros factores (por ejemplo, bombas tóxicas utilizadas por pescadores) que, luego, se abordarían. A través de este proceso, Newmont pudo resolver el reclamo y ayudar a reforzar la confianza de la comunidad en la empresa.

Los aportes significativos de terceros también ayudan a resolver un origen de reclamos común de la operación: las solicitudes de empleo que la empresa rechaza. Newmont ofrece una cantidad específica de puestos de trabajo para los miembros de la comunidad local, pero la demanda sobrepasa en gran medida a la oferta, lo que genera reclamos a nivel local. Aquí, Newmont envía cada reclamo al departamento de gobierno pertinente para que actúe de mediador en cada caso. Como se mencionó anteriormente, en estos casos, el aporte externo resulta ser una manera más efectiva de resolver los reclamos que la acción de la empresa por sí sola.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

### 2.4 Establecer un foro o un proceso independiente, potencialmente encabezado por terceros

En determinadas situaciones, los asuntos que enfrenta una operación pueden ser excepcionalmente complejos, el nivel de reclamos inusitadamente grave o problemático o las posibilidades de desconfianza y malentendidos tan significativas y, posiblemente, perjudiciales que cualquier mecanismo de reclamos dirigido por la empresa (incluso como se describe en la sección 2.3) puede resultar insuficiente por sí solo para generar relaciones positivas con las partes interesadas. Los criterios en base a riesgos de la sección 2.1 nuevamente pueden proporcionar una guía útil en este caso.

En tales circunstancias, puede tener sentido para la operación establecer un proceso para resolver cuestiones que se encuentran, en gran medida, en manos de un organismo independiente respetado. Este proceso podría centrarse en un conjunto definido de asuntos, en lugar de incluir necesariamente todas las cuestiones que enfrenta la operación. Requiere que la operación dé comienzo y ayude a estructurar el proceso, pero que ceda en gran medida el control sobre los resultados o las recomendaciones. Por lo general, tal proceso se establecería con el objetivo explícito de resolver asuntos relacionados con la operación, y, por lo tanto, no involucraría la participación por parte de la empresa en foros existentes nacionales o internacionales de resolución de conflictos (el último enfoque supera el alcance de la guía centrada en mecanismos a nivel operativo, como se destacó anteriormente).

En muchos países, el sistema legal ya proporciona un método de recurso independiente apropiado que evita la necesidad de dicho enfoque. Pero en los países donde el sistema legal se encuentra fuera del alcance de los reclamantes o donde éste les genera amplia desconfianza o no parece apropiado para la tarea particular de una reconciliación cercana, tanto las empresas como las comunidades pueden beneficiarse con un proceso independiente local. Posiblemente, esta estrategia sea adecuada no sólo para las operaciones donde las relaciones con la comunidad ya hayan fracasado: también puede constituir una opción a futuro para que las operaciones nuevas que se desarrollan en entornos socialmente complejos generen apoyo y ayuda de las partes interesadas antes de que surja algún problema.

En términos prácticos, se pueden establecer diferentes tipos de procesos locales independientes (consulte el recuadro 3 que se encuentra a continuación para ver ejemplos). El contexto local y los asuntos particulares que necesiten abordarse probablemente determinen cuál sea el más apropiado.

Entre las opciones posibles se encuentran:

- *Involucrar a un tercero respetado como mediador* entre la operación y la comunidad local. Por ejemplo, en algunas operaciones, los terceros han facilitado 'mesas de diálogo' que reúnen a ambas partes a fin de generar un acuerdo sobre asuntos particularmente polémicos.
- *Establecer una comisión de múltiples partes interesadas*, que incluye a los representantes de la empresa, de la comunidad y de los terceros, a fin de investigar y resolver asuntos específicos. Varias empresas han utilizado este enfoque para resolver cuestiones de compensación de tierras, por ejemplo, y también acusaciones de violaciones de los derechos humanos.
- *Asignar un tribunal independiente de expertos* para investigar y realizar recomendaciones acerca de asuntos específicos. Este enfoque ha sido utilizado tanto por operaciones nuevas que buscan establecer relaciones positivas desde el comienzo como por operaciones ya establecidas que buscan una revisión fehaciente de su desempeño pasado o buscan identificar maneras de enfrentar los desafíos presentes que exigen un amplio apoyo.



Independientemente del enfoque que se elija, su implementación puede resultar difícil. Es necesario que el proceso complemente, y no reemplace, el mecanismo de reclamos existente (que ya debería haberse implementado, idealmente con los elementos de buenas prácticas descritos en la sección 2.2). Asimismo, debería fortalecer, y no debilitar, los canales de comunicación existentes entre la operación y la comunidad local. Además, se debe tener cuidado de que el proceso no desvíe la atención de ningún esfuerzo externo para mejorar el recursos legales en los países donde éstos necesitan reformarse.

Una vez más, puede haber requisitos de recursos adicionales para que la operación adopte tal enfoque: por ejemplo, las comunidades pueden necesitar capacitación y otro tipo de apoyo para involucrarse de manera efectiva con el proceso. Es necesario que los terceros se elijan cuidadosamente para excluir a los individuos o a los grupos con una tendencia inherente a favor o en contra de la industria y para seleccionar a aquellos en los que realmente confía la población local. Es necesario tratar de garantizar que todos los segmentos de la comunidad se involucren en el proceso; de lo contrario, los acuerdos realizados pueden deshacerse posteriormente, ya que determinadas facciones pueden repudiarlos.

Finalmente, más aún que con los enfoques de las secciones 2.2 y 2.3, la operación necesitará adoptar una perspectiva de transparencia a las críticas y a los resultados del proceso con los cuales puede no estar de acuerdo. Lo que es más importante, muchos procesos independientes implican un acuerdo explícito al comienzo para todas las partes que estarán sujetas a los resultados o, por lo menos, para la empresa y para las demás partes involucradas, de explicar públicamente por qué decidieron no implementar determinadas recomendaciones.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, una gran cantidad de operaciones considera que establecer tales procesos probablemente sea la manera más efectiva de proteger su permiso social para operar. Si bien la independencia del proceso puede dificultar su administración, es precisamente lo que le da credibilidad adicional con las partes interesadas.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

### Recuadro 3. Establecer un foro o un proceso independiente: estudios de caso

**Exxon Mobil**<sup>7</sup> desarrolló una comisión de múltiples partes para establecer los requisitos necesarios para la compensación de tierras y abordar inquietudes y conflictos relacionados con la adquisición de tierras por parte de la empresa para su proyecto de tuberías Chad-Camerún. La comisión se formó en una primera instancia previendo posibles demandas conflictivas debidas a un sistema complejo de uso de la tierra en Camerún que permitió que muchos individuos reclamaran el mismo uso de la tierra.

La comisión incluía funcionarios de gobierno, líderes de las poblaciones, autoridades tradicionales, representantes de Exxon Mobil y dos ONG seleccionadas a través de un proceso competitivo de licitación. La comisión llevó a cabo un proceso sistemático de “cierre social” en cada población, por medio del cual revisaron cada acuerdo de compensación a lo largo de la ruta de tuberías y determinaron si cumplía con el plan más amplio de gestión social y ambiental. En los casos de incumplimiento, la comisión determinó las medidas correctivas adecuadas. Para promover la transparencia, los pagos de compensación finales se realizaron en audiencias públicas en las poblaciones afectadas, con una de las ONG actuando como “testigo” del proceso.

La antigua mina de cobre Tintaya de **BHP Billiton** (ahora le pertenece a Xstrata) en la provincia de Espinar, Perú, contaba con un historial de malestar por parte de la comunidad que se remontaba a la expropiación de las tierras para la mina por el gobierno peruano en la década de 1980. Después de la adquisición de la mina en 1996, BHP Billiton buscó resolver las inquietudes y los conflictos y mejorar las relaciones con las comunidades receptoras al trabajar junto a ONG locales e internacionales a fin de establecer procesos y acuerdos de diálogo formal.

En cuanto a esto, es de interés fundamental la participación de BHP Billiton a lo largo de tres años en una ‘Mesa de diálogo’ de múltiples partes interesadas que, a pesar de las posteriores protestas de la comunidad en Tintaya, generó críticas favorables y un apoyo duradero. La Mesa de diálogo fue iniciada por el Ombudsman de la Minería de Oxfam en febrero de 2002 como respuesta a los reclamos acerca de una amplia variedad de cuestiones que involucraban a las cinco comunidades más cercanas a la mina. BHP Billiton participó en el proceso desde el comienzo, junto a las comunidades locales, a dos ONG nacionales y a Oxfam América. Los participantes de la Mesa de diálogo formaron cuatro comisiones de trabajo para investigar y resolver inquietudes y conflictos relacionados con las tierras, los impactos ambientales, el desarrollo sostenible y los derechos humanos respectivamente. La Mesa de diálogo se convocó en seis ocasiones, con un acuerdo final denominado ‘Acuerdo de Tintaya’ que fue firmado en diciembre de 2004. Acordó la sustitución de tierras que se habían adquirido o

expropiado, el establecimiento de un fondo de desarrollo de tres años para las comunidades y el control ambiental continuo y en conjunto.

Según los informes del Ombudsman de la Minería de Oxfam, la Mesa de diálogo ayudó “a mejorar la comunicación y la confianza entre la empresa, las comunidades y las organizaciones de apoyo” y “tuvo éxito al momento de resolver la mayor parte de los conflictos de la comunidad”. No obstante, las protestas por parte de la comunidad irrumpieron en Tintaya en mayo de 2005 y provocaron el cierre de la mina durante un mes. Sin embargo, es importante destacar que estas protestas se centraron en el descontento con respecto a un acuerdo anterior mantenido con la comunidad y que no involucraron a ninguna de las comunidades que participaron en la Mesa de diálogo. Además, las protestas no lograron captar el apoyo de muchas partes interesadas, por ejemplo el apoyo de las ONG involucradas en la Mesa de diálogo. De hecho, las inquietudes de los manifestantes pudieron resolverse debido, en parte, al ejemplo establecido por la Mesa de diálogo: en este caso, se formó la comisión de intermediación de múltiples partes para acordar una resolución entre el gobierno, la empresa y los manifestantes. En junio de 2005, los manifestantes acordaron incorporarse a la comisión y retirarse voluntariamente del emplazamiento minero.

<sup>7</sup> Es importante destacar que ésta es una versión editada del estudio de caso que aparece en “Intervención de las partes interesadas: un manual de buenas prácticas para las empresas que trabajan en mercados emergentes”, IFC, 2007.



### Recuadro 3. Establecer un foro o un proceso independiente: estudios de caso

**Anglo American, BHP Billiton y Xstrata**, propietarios de la mina de carbón Cerrejón de Colombia, encargaron en agosto de 2007 una 'revisión social independiente' de la actuación pasada y presente de Cerrejón a fin de proporcionar una evaluación fehaciente del impacto social y de las inquietudes pendientes de la mina. A pesar de no establecer explícitamente un proceso de resolución de reclamos y conflictos, las recomendaciones del tribunal proporcionaron nuevas percepciones acerca de la resolución de una gran cantidad de asuntos de legado, en particular con respecto a las inquietudes y los conflictos sobre el reasentamiento de la comunidad Tabaco en 2000-01.

La revisión fue llevada a cabo independientemente de la gerencia de Cerrejón por una comisión de cuatro expertos reconocidos a nivel internacional en el área de desarrollo social y apoyados por una asesoría local a fin de emprender el trabajo de campo. La comisión investigó de manera extensa en el emplazamiento minero y dentro de las comunidades locales, como así también con las partes interesadas internacionales. El informe del tribunal se publicó en marzo de 2008 y resaltó una gran cantidad de áreas en las que Cerrejón podía mejorar sus prácticas sociales. Posteriormente, la gerencia de Cerrejón elaboró una respuesta exhaustiva al informe, como también un plan de acción para atender sus conclusiones. Todos estos documentos se encuentran a disposición del público.

Entre sus recomendaciones, el tribunal destacó la necesidad de abordar asuntos pendientes sobre el reasentamiento de la comunidad de Tabaco. Es una necesidad primordial de Cerrejón "facilitar la reconciliación entre los grupos dispares formados por los habitantes antiguos de la población de Tabaco...a través de un proceso participativo y consultivo". Cerrejón aceptó la recomendación y, para ello, designó al ex Presidente del panel de revisión para que actuara como facilitador independiente de una serie de reuniones de diálogo con los miembros de la comunidad desde agosto hasta diciembre de 2008. Esto generó el planteamiento de una serie de compromisos por parte de Cerrejón (por ejemplo, el de comprar una nueva parcela de terreno donde se reuniría la comunidad de Tabaco).

Aún es demasiado pronto para evaluar si las inquietudes y los conflictos sobre el reasentamiento de Tabaco realmente se resolvieron, pero el acuerdo reciente constituye un avance significativo. Según Cerrejón, "la revisión independiente y exhaustiva de nuestros procesos sociales ha sido una experiencia muy constructiva".

### 2.5 Apoyar procedimientos a nivel de grupo

Finalmente, si bien el enfoque de esta guía es en mecanismos de reclamos a nivel operativo, para las empresas con más de una operación existen varias formas de que los esfuerzos a nivel de proyecto puedan reforzarse gracias a procesos dirigidos por la oficina central de la empresa. El recuadro 4 que se encuentra a continuación proporciona algunos ejemplos. Si observamos a los miembros del ICMM en su totalidad, dichos procesos pueden incluir:

- *Establecer un requisito básico para que las operaciones implementen mecanismos de reclamos.* En cuanto a esto, los estándares a nivel de grupo no necesitan describir en detalle el tipo de mecanismo que se implementará, el cual dependerá del contexto local, sino que deben insistir en que se desarrolle de alguna manera, por una cuestión de buenas prácticas.
- *Generar datos y detalles de los reclamos en sistemas de informes internos.* Es probable que existan requisitos para que las operaciones informen regularmente al centro corporativo acerca del desempeño de SSMAC. Los requisitos para informar el nivel y la naturaleza de los reclamos (y en particular para destacar cualquier reclamo grave realizado) pueden ayudar a la oficina central a controlar los asuntos. Sin embargo, se debe recordar que una baja cantidad de reclamos informados por cualquier operación en particular no siempre significa una señal positiva; en algunos casos, el mecanismo de reclamos, quizás debido a una concientización local insuficiente acerca de él, no logra detectar todas las inquietudes pertinentes.
- *Llevar a cabo la supervisión de los mecanismos a nivel operativo y de las respuestas a las inquietudes y a los conflictos como parte de una gobernanza a nivel de grupo.* Muchos miembros del ICMM ya han implementado procesos de gobernanza significativos que cubren SSMAC y asuntos relacionados; estos procesos podrían incorporar la manera en que las operaciones abordan los reclamos. Por ejemplo, las verificaciones de SSMAC internas podrían incluir una revisión de la rigurosidad de los mecanismos de reclamos de las operaciones. Una gran cantidad de miembros del ICMM ha establecido comités de alto nivel independientes o del consejo para que revisen el desempeño de SSMAC en su totalidad: revisar y brindar una supervisión en relación a los reclamos más graves realizados contra las operaciones puede formar parte de las competencias de dichos comités.

## 2. DISEÑO DEL MECANISMO

- *Establecer 'líneas telefónicas' a nivel de grupo para la presentación anónima de reclamos y la denuncia de infracciones a la política de la empresa.* Muchos miembros del ICMM han implementado estas líneas telefónicas. Si bien, a menudo, se dirigen a los empleados de la empresa y tienen como objetivo la denuncia de infracciones a la política (las cuales son difíciles de denunciar a través de la estructura jerárquica de gestión), los números telefónicos pertinentes pueden disponerse en sitios adecuados para los miembros de la comunidad y para las demás partes interesadas externas. Las líneas telefónicas de nivel de grupo no substituyen a los mecanismos de reclamos de nivel operativo; se deben evitar posibles abusos del sistema por las partes externas. No obstante, pueden ofrecer un método adicional útil para presentar inquietudes locales (consulte los ejemplos del recuadro que se encuentra a continuación).
- *Recopilar e informar de manera externa los datos acerca de los reclamos a nivel de grupo.* De la misma manera en que la publicación de datos acerca de los reclamos en informes dirigidos a la comunidad local puede ayudar a reforzar la confianza local en el mecanismo en cuestión, la presentación de estos datos a nivel de grupo dentro de informes anuales de sostenibilidad puede enviar una señal de credibilidad a las partes interesadas internacionales. Una gran cantidad de miembros del ICMM ya ha publicado todos los reclamos recibidos por sus operaciones cada año junto a un análisis detallado basado en los tipos de asuntos presentados (por ejemplo, el ruido que generan las operaciones es una de las inquietudes presentadas con mayor frecuencia según los datos de los miembros). Es probable que este aspecto se aborde en la versión final del Suplemento del Sector de Minería y Metales de Global Reporting Initiative (GRI) [la versión borrador contiene dos indicadores particularmente relevantes: 'La medida en que los mecanismos conciliatorios se utilizaron para resolver los conflictos relacionados al uso de la tierra, a los derechos consuetudinarios de las comunidades locales y de los pueblos indígenas y sus resultados' (MM6B) y 'Los incidentes significativos que involucraron a las comunidades y que fueron abordados por los mecanismos conciliatorios invocados y sus resultados' (MM10)].

### Recuadro 4. Procedimientos a nivel de grupo: estudios de casos

**BHP Billiton** establece el requisito básico de que todos los emplazamientos operativos deben mantener un registro de reclamos y de respuestas de la empresa para registrar y realizar un seguimiento del manejo de las inquietudes de la comunidad. Los reclamos se confirman e investigan como incidentes oficiales mediante un proceso de investigación estándar. El modo de proceder requerido para resolver un reclamo depende de la naturaleza del asunto y de su gravedad y puede variar desde una simple reunión cara a cara con la persona afectada, hasta una revisión completa por parte de la 'comisión de ética global' de la empresa (consulte a continuación). La información obtenida a partir de las investigaciones del incidente se recopila y analiza para identificar lecciones y controlar tendencias.

BHP Billiton recomienda que las inquietudes y los reclamos acerca de asuntos de conducta empresarial se aborden principalmente en el nivel operativo. Sin embargo, también pueden presentarse inquietudes en los puntos regionales de contacto mediante 'líneas de ayuda sobre conducta empresarial' (líneas telefónicas y correos electrónicos). Si bien fueron creadas fundamentalmente para que los empleados informen sobre asuntos de reserva, tales como hostigamientos, conflictos de interés, fraudes o sobornos, las líneas de ayuda también se encuentran abiertas para las partes interesadas externas.

La 'comisión de ética global' de BHP Billiton supervisa las inquietudes relacionadas con la conducta empresarial. La comisión está compuesta por ocho representantes corporativos de las áreas funcionales pertinentes (legal, evaluación de riesgos y auditoría, relaciones públicas y recursos humanos) y por dos asesores externos. Proporciona un punto de contacto de alto nivel para los empleados y se reúne trimestralmente para revisar todos los casos de conducta empresarial que se hayan presentado a través de las líneas de ayuda. También evalúa los asuntos de políticas emergentes y recomienda al director general realizar las modificaciones adecuadas al 'Código de conducta empresarial' de BHP Billiton.

BHP Billiton informa de manera externa las inquietudes y los reclamos registrados en el nivel operativo y a través de las líneas de ayuda regionales. Las cifras totales de la cantidad y de los tipos de reclamos recibidos a través de todas las operaciones se publican en el informe anual de sostenibilidad de la empresa. El informe más reciente indica que, en 2008, los emplazamientos recibieron 536 reclamos. El tipo de reclamo principal de la comunidad fue en relación al ruido y se relacionaban con este asunto 200 reclamos. El servicio de línea de ayuda recibió 133 consultas en 2008, principalmente relacionadas con dudas e inquietudes sobre la igualdad de empleo (18 consultas), sobre conflictos de interés (16 consultas) y sobre regalos y ofrecimientos (13 consultas).

**Xstrata** requiere que todas sus operaciones implementen un 'mecanismo de resolución de conflictos' para permitir que los miembros de la comunidad y otras partes interesadas externas presenten cuestiones o reclamos, ya



sea de forma directa o anónima. Xstrata establece en su marco para un desarrollo sostenible de nivel de grupo que el mecanismo debe incluir procesos 'para el registro, la evaluación y la resolución de todos los asuntos y reclamos'.

Xstrata establece además una 'línea de ética' a nivel de grupo para que los empleados y las partes interesadas externas presenten de manera anónima inquietudes que consideren que no pueden presentar a través de la estructura jerárquica de gestión. Se proporcionan líneas telefónicas gratuitas para todos los países en los que Xstrata ha gestionado operaciones. Los detalles de la línea de ética se publican en la última página de la 'declaración de principios empresariales' de la empresa y se comunican en todo el grupo.

Al igual que en BHP Billiton, los datos sobre las inquietudes presentadas en el nivel operativo y a través de la 'línea de ética' se publican en el informe anual de sostenibilidad de Xstrata. Por ejemplo, en 2007, se registró en el nivel operativo un total de 577 reclamos y consultas, relacionadas principalmente con el ruido o polvo (40%). Ese mismo año, se registró a través de la 'línea de ética' un total de 17 incidentes, principalmente relacionados con supuestos sobornos y corrupción y con prácticas laborales injustas. Xstrata indica que se investigaron todos los incidentes.

Como se describió anteriormente en el recuadro 1, **Anglo American** ha desarrollado una herramienta para todas sus operaciones (parte de su 'conjunto de herramientas de evaluación socioeconómica') que establece cómo crear un procedimiento de reclamos. Anglo también ha implementado una línea telefónica a nivel de grupo que se denomina 'speak up' (Opine) que permite que los empleados y las demás partes interesadas que se encuentran en cualquier parte del mundo presenten inquietudes y reclamos relacionados con la empresa a través de un determinado canal de comunicación [teléfono, correo electrónico, correo terrestre o marítimo o correo basado en la Web]. Por ejemplo, las inquietudes pueden relacionarse con prácticas comerciales fraudulentas, con asuntos de SSMAC y con cuestiones de informes financieros. Se dirigen a proveedores de servicio externos que las envían de manera anónima a un equipo de respuesta de la empresa.

Las llamadas son atendidas las 24 horas del día durante todo el año por operadores capaces de hablar inglés y los principales idiomas africanos. Cuando una persona presenta un informe a través del correo electrónico o del sitio de Internet 'speak-up' ([www.anglospeakup.com](http://www.anglospeakup.com)), se le proporciona un nombre de usuario y una contraseña confidencial para que pueda iniciar sesión posteriormente y seguir el progreso de la investigación del reclamo.

# APÉNDICE 1: MÁS INFORMACIÓN Y VÍNCULOS A DOCUMENTOS CLAVE SOBRE ANTECEDENTES

Brahm, E., y Ouellet, J., 2003. *Diseñar nuevos sistemas de resolución de conflictos.*

Disponible en inglés: [http://www.beyondintractability.org/essay/designing\\_dispute\\_systems/?nid=1398](http://www.beyondintractability.org/essay/designing_dispute_systems/?nid=1398)

Recurso en línea (denominado 'BASESwiki') de Negocios y Sociedad Explorando Soluciones (BASES) sobre mecanismos conciliatorios no judiciales. 'BASESwiki' es una iniciativa del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas de la ONU, llevada a cabo en colaboración con Corporate Social Responsibility Initiative (Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa) de la Escuela Harvard Kennedy y con el apoyo y colaboración de International Bar Association (Asociación Internacional de la Abogacía) y de la Oficina del Ombudsman de asesoría/cumplimiento del Grupo del Banco Mundial. <http://www.baseswiki.org/Es>

Oficina del Ombudsman de asesoría/cumplimiento (CAO), junio de 2008. *Guía para diseñar e implementar mecanismos conciliatorios para proyectos de desarrollo.*

Disponible en inglés: <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/advisor/documents/implemgrievsp.pdf>

CAO, 2007. *El poder del diálogo. Generar consenso: historia y lecciones de la Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca, Perú.*

Disponible en inglés: <http://www.cao-ombudsman.org/>

Proyecto de Intervención Corporativa, julio de 2006. *Negociación e intervención de las partes interesadas.*

Disponible en inglés:

<http://www.reports-and-materials.org/John-Ruggie-briefing-paper-stakeholder-consultation-Jul-2006.pdf>

Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, enero de 2008. *Mecanismos conciliatorios compatibles con los derechos: una guía para las empresas y las partes interesadas.* Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, documento de trabajo 41: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad Harvard.

Disponible en inglés:

[http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/Workingpaper\\_41\\_RightsCompatible%20Grievance%20Mechanisms\\_May2008FNL.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/Workingpaper_41_RightsCompatible%20Grievance%20Mechanisms_May2008FNL.pdf)

Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, noviembre de 2007. *Informe del 2do taller de múltiples partes interesadas: Corporaciones y derechos humanos: mecanismos de responsabilidad para la resolución de reclamos y conflictos.*

Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad Harvard.

Disponible en inglés:

<http://www.reports-and-materials.org/Accountability-mechanisms-workshop-report-Nov-2007.pdf>

Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, abril de 2007. *Informe del 1er taller de múltiples partes interesadas: Corporaciones y derechos humanos: mecanismos de responsabilidad para la resolución de reclamos y conflictos.*

Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad Harvard.

Disponible en inglés:

<http://www.reports-and-materials.org/Accountability-mechanisms-Harvard-workshop-report-11-12-Apr-2007.pdf>

International Alert, junio de 2005. *Práctica empresarial sensible al conflicto.*

Disponible en inglés: [http://www.iisd.org/pdf/2005/security\\_conflict\\_sensitive\\_business.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2005/security_conflict_sensitive_business.pdf)

Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM). (Mayo de 2009). *Derechos humanos en el sector de minería y metales: descripción general, enfoque de gestión y asuntos.*

Disponible en inglés: <http://www.icmm.com/document/642>

ICMM, noviembre de 2007. Tercer informe dirigido al Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas de la ONU. Disponible en inglés:

<http://www.icmm.com/page/2113/icmm-makes-third-submission-to-un-special-representative-on-human-rights>

Corporación Financiera Internacional (IFC), mayo de 2007. *Intervención de las partes interesadas: un manual de buenas prácticas para las empresas que trabajan en mercados emergentes.*

Disponible en inglés:

[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p\\_StakeholderEngagement\\_Full/\\$FILE/IFC\\_StakeholderEngagement.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full/$FILE/IFC_StakeholderEngagement.pdf)

IFC, 2009. Guía de buenas prácticas: *mecanismos conciliatorios a nivel de proyecto para las comunidades afectadas.* [versión borrador]

IFC, 2002. *Manual para la preparación de un plan de acción de reasentamiento.*

Disponible en inglés:

[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p\\_resettle/\\$FILE/ResettlementHandbook.PDF](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_resettle/$FILE/ResettlementHandbook.PDF)

Kemp, D. y Bond, C., abril de 2009. *Perspectivas de la industria minera sobre el manejo de conflictos de la comunidad: resumen y análisis de entrevistas a la industria.* Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Universidad de Queensland y la Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, Escuela Harvard Kennedy.

Disponible en inglés: <http://www.business-humanrights.org/Links/Repository/552305>

Kemp, D. y Gotzmann, N., octubre de 2008. *Mecanismos conciliatorios de la comunidad y empresas mineras australianas en el exterior: un documento de trabajo de la industria.* Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Universidad de Queensland. Disponible en inglés:

[http://www.csrm.uq.edu.au/docs/CSRM\\_%20minerals%20industry%20grievance%20discussion%20paper\\_FINAL.pdf](http://www.csrm.uq.edu.au/docs/CSRM_%20minerals%20industry%20grievance%20discussion%20paper_FINAL.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), marzo de 2007. *Derechos humanos, resolución alternativa de conflictos y Pautas de OECD para Empresas Multinacionales.*

Disponible en inglés: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/38297552.pdf>

Rees, C., febrero de 2008. Resolución de conflictos – el porqué de la diplomacia corporativa. *Ethical Corporation.*

Disponible en inglés: <http://www.ethicalcorp.com/content.asp?ContentID=5700>

Rees, C. y Vermijs, D., enero de 2008. *Planificación de mecanismos conciliatorios en el marco de las empresas y los derechos humanos.* Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad Harvard.

Disponible en inglés:

<http://www.reports-and-materials.org/Rees-Vermijs-Mapping-grievance-mechanisms-Jan-2008.pdf>

Rees, C., junio de 2007. *Descripción general de una selección de mecanismos de responsabilidad existentes.*

Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad Harvard.

Disponible en inglés: [http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_37\\_Rees.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_37_Rees.pdf)

Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas de la ONU, John Ruggie, abril de 2008. *Proteger, respetar y remediar: un documento de referencia para empresas y derechos humanos.*

Disponible en inglés: <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>

Spangler, B., junio de 2003. *Resolución alternativa de conflictos.*

Disponible en inglés: <http://www.beyondintractability.org/essay/adr/?nid=1289>

Instituto de Recursos Mundiales (WRI), mayo de 2007. *Desarrollo sin conflictos: el caso empresarial para el consentimiento de la comunidad.*

Disponible en inglés: [http://pdf.wri.org/development\\_without\\_conflict\\_fpic.pdf](http://pdf.wri.org/development_without_conflict_fpic.pdf)

# APÉNDICE 2: LISTA DE EXPERTOS EXTERNOS ENTREVISTADOS

ICMM desea agradecer a los siguientes individuos por haber contribuido con su experiencia y sus opiniones acerca de los mecanismos conciliatorios y reclamos de nivel operativo en las entrevistas realizadas como parte de la investigación para la elaboración de este documento. Es importante aclarar que su intervención de esta forma no implica ningún tipo de promoción del documento o de su contenido:

<i>Nombre</i>	<i>Organización</i>
<b>Bill Davis</b>	DPK Consulting
<b>Amar Inamdar</b>	Oficina del Ombudsman de asesoría/cumplimiento(CAO), IFC/MIGA
<b>David Plumb</b>	Consensus Building Institute (Instituto de Construcción de Consenso)
<b>Caroline Rees</b>	Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa de la Universidad Harvard
<b>Susan Wildau</b>	CDR Associates
<b>Luc Zandvliet</b>	CDA Collaborative Learning Projects (Proyectos de Aprendizaje Cooperativo)

# AGRADECIMIENTOS

## Grupo de trabajo del ICMM

El desarrollo de la publicación fue supervisado por un grupo de trabajo del ICMM presidido por Edward Bickham (Anglo American). ICMM agradece a los miembros del grupo de trabajo por su participación en continuos borradores que permitieron la elaboración del documento actual.

El grupo de trabajo estaba compuesto por:

Chris Anderson (Newmont Mining)  
Stan Batey (Freeport McMoRan Copper & Gold)  
Edward Bickham (Anglo American, Presidente)  
Glynn Cochrane (Rio Tinto)  
Jeffrey Davidson (Rio Tinto)  
Bernarda Elizalde (PDAC)  
Brian Fall (Rio Tinto)  
Liesel Filgueiras (Vale)  
Sarah Fuller (Minerals Council of Australia)  
Julie Gelfand (Mining Association of Canada)  
Bruce Harvey (Rio Tinto)  
Paul Holleson (AngloGold Ashanti)  
Helen Macdonald (Newmont Mining)  
Claude Perras (Rio Tinto)  
Jo Render (Newmont Mining)  
Caroline Rossignol (Barrick)  
Jon Samuel (Anglo American)  
Peter Sinclair (Barrick)  
Ian Wood (BHP Billiton)

## Equipo del ICMM

Aidan Davy condujo el proceso para desarrollar esta publicación en nombre de la Secretaría del ICMM, con el apoyo de Claire White.

## Equipo asesor

ICMM agradece a Daniel Litvin y a Juliet Hepker de Critical Resource que ofrecieron sus conocimientos de expertos para la elaboración de los borradores y el desarrollo de la publicación.

## Exención de responsabilidad

Esta publicación contiene únicamente pautas generales y no pretende substituir los conocimientos técnicos adecuados. Si bien se han tomado precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación hasta la fecha de publicación, se distribuye sin garantía de ningún tipo, ya sea expresa o implícita.

En ningún caso, el Consejo Internacional de Minería y Metales ("ICMM") será responsable por daños o pérdidas de ningún tipo que puedan producirse a partir del uso de este documento o en función del mismo. La responsabilidad por la interpretación y el uso de esta publicación recae en el usuario (quien no debe suponer que está libre de errores o que será adecuada para los fines del usuario) y el ICMM no asume ninguna responsabilidad en absoluto por los errores u omisiones de esta publicación o de las demás fuentes de información a las que se hace referencia en este documento.

Las perspectivas expresadas no necesariamente representan las decisiones o la política establecida del ICMM. Esta publicación se ha desarrollado para apoyar la implementación de los compromisos del ICMM; sin embargo, el usuario debe tener en cuenta que esta publicación no constituye una Declaración de postura u otro compromiso obligatorio que los miembros del ICMM estén obligados a adoptar bajo el Documento de referencia para un desarrollo sostenible del ICMM.

Las designaciones y la presentación que se utilizan en esta publicación no expresan ningún tipo de opinión por parte del ICMM con respecto al estado legal de cualquier país, territorio, ciudad o área ni de sus respectivas autoridades, ni de los límites de sus fronteras. Además, la mención de entidades, individuos, fuentes de información, marcas registradas o comerciales específicas dentro de esta publicación no representa promoción por parte del ICMM.

Esta exención de responsabilidad debe interpretarse de acuerdo con las leyes de Inglaterra.

## **ICMM**

El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por sus siglas en inglés) fue fundado en 2001 con el propósito de servir como agente catalizador para el mejoramiento del desempeño de la industria minera y metalúrgica.

Hoy, con el ánimo de abordar los desafíos centrales que enfrenta la industria, este organismo reúne a 19 empresas del ramo, además de 30 asociaciones mineras, tanto nacionales como regionales, y asociaciones mundiales de productos básicos. Nuestra misión es la de un grupo de empresas miembros que colaboran entre sí y con otros a fin de fortalecer las contribuciones de la minería, los minerales y los metales al desarrollo sostenible.

**ICMM**  
35/38 Portman Square  
London W1H 6LR  
United Kingdom

Phone: +44 (0) 20 7467 5070

Fax: +44 (0) 20 7467 5071

Email: [info@icmm.com](mailto:info@icmm.com)

[www.icmm.com](http://www.icmm.com)