

Las comunidades como contrapartes:

Estudio preliminar de concesiones y conflictos en mercados emergentes y fronterizos

Informe elaborado para la Iniciativa para los Derechos y Recursos por

Andrea Alforte
Joseph Angan
Jack Dentith
Karl Domondon
Lou Munden
Sophia Murday
Leonardo Pradela

30 de octubre de 2014

Desde un punto de vista comercial, el riesgo que representan los conflictos que se dan en mercados emergentes o fronterizos entre los operarios de concesiones y las poblaciones locales no solo incumbe a aquellas empresas que llevan a cabo operaciones sobre el terreno, sino que también es de interés para los inversores. Usando como fundamento un examen en curso de diversos casos prácticos, en este análisis se describen los patrones generales que rodean a los conflictos entre las empresas y las comunidades locales de las concesiones en mercados emergentes y fronterizos. La identificación de estos patrones supone el primer paso para establecer unas buenas prácticas de gestión del riesgo.

INTRODUCCIÓN

En los mercados emergentes o fronterizos (MEF) un porcentaje considerable de la tierra se destina al uso comercial mediante acuerdos de concesión. Estos acuerdos representan el marco legal para las actividades económicas de los MEF en diversos sectores, como el petróleo y el gas, la minería, y la agricultura, entre otros.

Como ya hemos mencionado con anterioridad¹, los derechos de propiedad de muchos MEF son disfuncionales hasta el punto de que puede otorgarse a un operario la propiedad de la tierra sin el conocimiento de decenas de miles de personas que viven en esa tierra o dependen de ella. Normalmente, estas personas están arraigadas a su tierra desde muchas generaciones atrás, así que tienen escaso interés en trasladarse a áreas urbanas y resulta prácticamente imposible reasentarlas.

La presencia de gente en la tierra que se destina a concesiones no es algo fuera de lo común: en un análisis que llevamos a cabo paralelamente, descubrimos que había gente en el 93-99 % de los territorios bajo concesión², y que esta presencia era más o menos uniforme en todos los sectores y países analizados. En la Tabla 1, que se incluye a continuación, se ejemplifica la improbabilidad estadística de que las áreas de concesión se encuentren «vacías» (esto es, deshabitadas).

Tabla 1: presencia de población en las áreas de concesión de ocho países

País	Concesión	Superficie (km²)	Número total de concesiones excepto en alta mar (polígono)	% de concesiones donde hay gente (Landscan)	% de concesiones donde hay gente (SEDAC)
<i>Brasil</i>	explotación forestal	59 130,02	13	100 %	100 %
	petróleo y gas	239 832,62	115	96 %	100 %
<i>Camboya</i>	aceite de palma, caucho, mandioca, azúcar	21 700,00	225	99 %	100 %
	minería	3 944,64	15	93 %	100 %
<i>Colombia</i>	minería	53 181,67	9 464	97 %	99 %
	petróleo	155 903,06	229	100 %	98 %
<i>Filipinas</i>	madera	5 052,82	22	100 %	100 %
	minería	14 867,64	35	100 %	100 %
<i>Indonesia</i>	aceite de palma	155 245,18	1 845	99 %	98 %
	tala	302 505,81	557	96 %	98 %
	fibra leñosa	128 829,03	570	98 %	100 %
<i>Liberia</i>	agricultura	6 911,93	15	100 %	100 %
	tala	32 758,16	222	100 %	100 %

¹ «Los riesgos financieros de la inseguridad en la tenencia de la tierra: la perspectiva de la inversión». Disponible en: <http://www.rightsandresources.org/es/publication/global-capital-local-concessions/> [Último acceso: 2 de octubre de 2014].

² La diferencia en las cifras se debe a que estas se han obtenido de diversas bases de datos demográficos (el 93 % del banco de datos de Landscan y el 99 % de datos de SEDAC). En el Apéndice A puede consultarse información detallada sobre los datos y la metodología que usamos para este análisis.

<i>Mozambique</i>	agricultura (biocarburante)	30 585,04	374	100 %	100 %
<i>Perú</i>	explotación forestal	79 351,73	105	98 %	100 %
	minería	269 894,01	59 159	92 %	100 %
	petróleo y gas	203 258,17	70	97 %	97 %

En algunos países, el porcentaje de tierra que se destina al uso comercial mediante acuerdos de concesión es muy alto. En Perú más un 40 % de la tierra se destinó a concesiones forestales, de minería y de petróleo y gas. En Liberia se otorgó el uso de aproximadamente un 35 % de la tierra para la agricultura y la producción de madera. Mientras que, en Indonesia, un 30 % de la superficie terrestre total del país se encuentra actualmente bajo algún tipo de concesión³.

Obviamente, el otorgamiento de concesiones sin el conocimiento o aprobación de la gente directamente afectada por estas es un motivo de gran preocupación en lo que respecta a los derechos humanos. No obstante, también puede tener una repercusión financiera real, la cual no solo incumbe a aquellas empresas que llevan a cabo operaciones sobre el terreno.

Por ejemplo, un número cada vez mayor de fondos de capital riesgo invierten en titulares de concesiones en MEF. Asimismo, los gestores de activos de renta variable tienen un interés indirecto por las participaciones en empresas que dependen del suministro procedente de estas concesiones para fabricar sus productos (por ejemplo, las que fabrican bienes de consumo, productos comestibles o bebidas, etc.).

La responsabilidad social empresarial puede resultar eficaz para captar el interés de las empresas, particularmente si el valor de su marca es alto. En cambio, los inversores tienden a interesarse más por «la disponibilidad de datos pertinentes y fiables que reflejen problemas reales y posibles riesgos»⁴. Esto no quiere decir que sean despiadados, sino simplemente que tienden a basarse más en las cifras a la hora de tomar decisiones.

Dada la enorme escasez de concesiones deshabitadas, los inversores deberían asumir que siempre habrá cierto grado de interacción entre el titular de una concesión y quienes vivan en el territorio bajo concesión (y, en muchos casos, también en las cercanías). El coste financiero de que dichas interacciones sean negativas puede ser considerable: en un importante estudio realizado recientemente sobre los costes comerciales derivados de los conflictos se demostró, entre otras cosas, que «en un país, el conflicto empresa-comunidad provocó unos gastos anuales de 100 millones de dólares estadounidenses (US\$) en un proyecto por culpa de interrupciones»⁵. En algunas ocasiones, por ejemplo cuando las

³ Para consultar toda la información desglosada, véase el Apéndice A.

⁴ Comunicado de Norges Bank Investment Management (NBIM). Disponible en: http://www.nbim.no/globalassets/documents/submissions/2013/20131217_rainforestfoundationnorway-2.pdf [En inglés, último acceso: 2 de octubre de 2014].

⁵ FRANKS, D. M.; DAVIS, R.; BEBBINGTON, A. J.; ALI, S. H.; KEMP, D. Y SCURRAH, M.: «Conflict translates environmental and social risk into business costs». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 111, N.º 21, 2014. Disponible en: <http://www.pnas.org/content/111/21/7576> [En inglés, último acceso: 10 de octubre de 2014].

comunidades locales tienen derechos legalmente reconocidos sobre la tierra, la violación de estos derechos puede provocar la paralización total de las operaciones⁶.

Tras analizar este problema, hemos llegado a la conclusión de que las poblaciones locales en cierto sentido son una «contraparte no reconocida» de los acuerdos de concesión. Hemos observado que, a menudo, las comunidades usan mecanismos jurídicos para solventar sus agravios con los titulares de concesiones, lo cual parece indicar que los derechos que tienen las comunidades locales sobre una superficie tienen un peso legal considerable, incluso aunque los organismos gubernamentales y los titulares de concesiones no les hayan atribuido mucha trascendencia en las condiciones de sus acuerdos.

Nuestro análisis indica que un acuerdo de concesión no es de por sí una garantía de la capacidad de operar. Incluso cuando las concesiones otorgan el derecho desde un punto de vista legal, a menudo este derecho se pone en tela de juicio si hay tensiones entre una empresa y la población local. Llevamos a cabo un análisis de 60 ejemplos de conflictos en concesiones de minería y tala (dos de los sectores más regulados que estudiamos) para evaluar la legalidad de las concesiones, y solo encontramos cuatro casos en los que hubiera pruebas evidentes de irregularidades en el proceso de concesión u otorgamiento de licencias.

La abundancia de conflictos entre empresas y comunidades en casos en los que se ha otorgado una concesión parece indicar que lo que está sobre papel no siempre representa toda la realidad respecto a las operaciones de una concesión.

Al igual que en el caso de otras contrapartes importantes (como un organismo gubernamental o una empresa de ingeniería contratada para construir una mina), deben garantizarse debidamente el consentimiento y la cooperación de la comunidad antes de que una concesión pueda operar en la práctica. El reconocimiento de las comunidades como contrapartes es una forma de estudiar detenidamente lo que se necesita para garantizar debidamente el consentimiento.

Ante este punto de vista, cabe preguntarse: primero, si merece la pena el dinero, tiempo y riesgo que implica tratar con estas contrapartes locales; y, segundo, qué buenas prácticas podemos establecer para limitar los gastos y el riesgo del proceso.

Hemos comenzado un proyecto de varios años de duración con el que pretendemos dar respuesta a estas preguntas⁷. Como punto de partida, en este informe compartimos

⁶ Esto ocurrió en los distritos de Jesús, Pedro Gálvez y Cachachi de Perú: http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/?page=conflicto&id=184 [Último acceso: 2 de octubre de 2014].

⁷ Se abarcarán los sectores de la minería, la agricultura, las infraestructuras, la energía y la silvicultura. Comenzaremos evaluando con detenimiento los problemas específicos que presenta la tenencia de la tierra para cada sector. Usando esta información como fundamento, diseñaremos unos marcos de diligencia debida y gestión del riesgo adaptados a cada sector, y recomendaremos las buenas prácticas que deberían adoptar las empresas que deseen reducir al mínimo el riesgo y los daños causados por los conflictos con las comunidades locales por motivo de los derechos sobre la tierra y los recursos.

algunas pruebas que han surgido del análisis de 100 casos de diez MEF diferentes, con el fin de establecer unos patrones generales de los conflictos que rodean a las concesiones⁸. Es cierto que nuestros hallazgos son subjetivos, pero apuntan a las siguientes conclusiones, que son interesantes para inversores:

1. Deben destinarse más recursos a la gestión de riesgos durante la fase inicial de las operaciones de una concesión nueva, o nada más comenzar la expansión de la concesión.
2. Los riesgos derivados de conflictos con poblaciones locales pueden gestionarse cumpliendo unas normas ambientales estrictas.
3. Deben dedicarse más tiempo y recursos a la identificación de contrapartes locales fiables y al establecimiento de relaciones con ellas.

Agradecemos cualquier comentario de personas interesadas en este tema. Pueden enviarnoslos por correo electrónico a landtenurerisk@mundenproject.com.

⁸ El número de casos por país es el siguiente: Brasil (33), Perú (19), Mozambique (10), Colombia (8), Filipinas (10), Sudáfrica (6), Indonesia (4), Liberia (4), India (3) y Camboya (3). Los casos se eligieron comenzando por aquellos en los que había más información a disposición del público. Para consultar más información sobre nuestra metodología de selección de los casos prácticos, véase el Apéndice B. La lista completa de los casos puede consultarse en el Apéndice C.

Debemos recalcar que este es un primer paso para eliminar una laguna informativa considerable. Sospechamos que esta laguna existe porque este siempre se ha considerado un problema de derechos humanos (no de inversión), con lo cual solo lo han analizado investigadores que principalmente piensan en términos sociales, legales o políticos. Y, lo que es peor, sus trabajos se han visto enormemente dificultados por la inseguridad (e insuficiencia, francamente) de la financiación pública.