

Posición Institucional sobre el Aporte Voluntario Minero.

Trabajo de CARE Perú con las Industrias Extractivas

El propósito principal del trabajo de CARE Perú en el sector de Industrias Extractivas es de promover un mayor contribución de las industrias extractivas a la reducción de pobreza y la inequidad en el país. Hacemos esto a través de iniciativas de incidencia política a nivel nacional, y de proyectos pilotos de desarrollo de capacidades a nivel local/regional¹. En estos últimos, buscamos promover y facilitar del diálogo e interacción entre los tres sectores - el gobierno, las comunidades y las compañías mineras - dentro del marco de planificación del desarrollo concertado y participativo a nivel local y regional. Como actor externo, más aún considerando que somos una ONG internacional, nuestro papel es de facilitar la articulación entre estos sectores, buscando fortalecer procesos de buen gobierno local/regional a los cuales los tres sectores contribuyen, desde sus perspectivas y responsabilidades y capacidades.

En este marco, las compañías mineras deben ser vistas como un actor que tiene que desempeñar un rol muy importante en la planificación e implementación del desarrollo local/regional sostenible. Las contribuciones que las compañías mineras hagan debieran ser vistas como aportes a la formulación y materialización de programas de desarrollo en los que todos los actores de una localidad se hayan puesto de acuerdo, y en cuya implementación todos pueden ver su propio papel como actores clave del proceso, y no unos como patrocinadores y otros como beneficiarios². Dichos programas, expresados en el plan de desarrollo local/regional concertado, han de ser promovidos con los recursos del gobierno local, a través del presupuesto participativo, así como el canon minero, regalías y los recursos de otros, tales como las ONGs y las comunidades mismas. Si todos se comprometen a contribuir a un mismo objetivo y plan concertado de desarrollo local/regional, se generarían relaciones positivas más sostenibles, y con menores niveles de dependencia. Así se evitaría diversos problemas de desconfianza, malos entendidos y conflictos que enfrentan las contrapartes poblacionales cuando se relacionan. Por supuesto que ello implica re-mirar o re-diseñar los PDC de forma que sean coherentes, integrales, con consideración a la equidad, etc.

¹ Para finales de 2006, tuvimos cinco intervenciones programáticas en el sector: Mitigación de conflictos mineros (USAID) en Sechura y Apurímac/Las Bambas; FORTALECE, en su trabajo de fortalecer buen gobierno local y regional, y de medir el impacto económico de proyectos del Fideicomiso Las Bambas (CARE UK) en Apurímac/Las Bambas; Construyendo alianzas multisectoriales para el desarrollo económico local sostenible con equidad en la zona de inversión minera de Las Bambas - Región Apurímac (CARE UK); Desarrollo de capacidades para el manejo de los conflictos socio ambientales en las actividades mineras (Oxfam GB, con la Defensoría del Pueblo) en Apurímac y Cusco; y Milton Alva es miembro del Grupo Asesor Independiente (http://www.xstrata.com.pe/espanol/xstrata/sup_index.php?id_menu=9&pPag=79&pIDPlantilla=4&pSeccion=8) de Xstrata Las Bambas, en representación a CARE Perú (y el dinero recibido de Xstrata por esta participación se utilice, canalizado vía CICCA, para fortalecer a la Mesa de Minería y Desarrollo de Apurímac). A nivel nacional, participamos en el Grupo para el Diálogo Minería, Medio Ambiente y Desarrollo, donde nos adscribimos a una declaración conjunta de individuos de ONGs, empresas privadas y el sector público, Por Una Minería con Responsabilidad Social y Ambiental - ver <http://www.labor.org.pe/descargas/Acuerdo%20Minero%202006.pdf>) y en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (<http://www.minem.gob.pe/eiti/default.asp>).

² En nuestro entender, las relaciones bilaterales entre empresas y comunidades, en que acciones del área de relaciones comunitarias están utilizadas para "apagar incendios", generan una cultura de dependencia, asistencialismo y expectativas - que nunca se pueden satisfacer - porque las comunidades no se ven - y no son tratados - como actores iguales, responsables para su propio desarrollo.

El Aporte Voluntario

El "aporte voluntario minero"³ recién anunciado en el Decreto Supremo 071-2006-EM puede reforzar dinámicas de relaciones de poca confianza e igualdad, o puede generar nuevas formas de asocio entre los sectores. Puede generar cambios significativos en las actitudes de la población sobre la contribución de la actividad minera a la reducción de pobreza y la inequidad en regiones afectadas por la pobreza extrema, o puede agudizar la polarización entre los que creen en la importancia de esta actividad extractiva y los que lo ven como contaminante, corruptora y excluyente. Un punto clave para CARE es considerar la forma en que se gestionarán los recursos, quiénes están involucrados, o no, en la toma de decisiones sobre su destino⁴, y qué tanto están insertados en o articulados a procesos participativos y concertados locales/regionales.

Las compañías mineras ya están invirtiendo recursos para promover el desarrollo sostenible en sus áreas locales, y en la mayoría de los casos, la forma en que lo están haciendo no les está generando la legitimidad social suficiente que desean – en lo general es por que, sólo la empresa viene tomando las decisiones sobre el destino de los fondos. El meollo del asunto, en la mayoría de los casos, no es el monto de dinero que dan, puesto que a pesar que se aumenten más recursos no se solucionan sus conflictos. Por lo tanto, una propuesta que intente canalizar más recursos a través de estas estructuras – u otros similares – no les generaría el cambio de actitudes que se esperarían generar con estos aportes.

Nosotros creemos que solo se podría generar esta legitimidad social deseada a través de: a) el involucramiento efectivo de actores locales/regionales representativos en la toma de decisiones sobre estos fondos; y b) la articulación de los proyectos financiados a los procesos concertados y participativos en el marco de la descentralización. Así, estos fondos pueden ser contribuidores – e impulsores de – procesos significativos de reducción de pobreza e inequidad en estas regiones. Dado que las regiones tendrán mucho más recursos por canon y regalías que del aporte voluntario⁵, resulta aún más importante que este último fortalezca las capacidades locales y regionales para hacer buen uso de estos recursos y que se articulen a lo que se puede financiar con el canon minero.

Posición de CARE Perú frente al Aporte Voluntario

La posición de CARE, entonces, sería de abogar y trabajar con las empresas para que:

³ Su designación completa y oficial es *aporte económico voluntario, extraordinario y temporal denominado*

"Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo"

⁴ El decreto supremo dice que la Comisión Técnica de Coordinación que se formará para los fondos del aporte voluntario "incluirán entre sus miembros a representantes de la autoridad regional [o municipal provincial o distrital] y de la sociedad" y que "las decisiones se tomarán por consenso" - ver http://www.leyesdelperu.com/Normas_legales/2006/12_Diciembre/211206_DS0712006EM.pdf

⁵ Es importante notar que aunque las contribuciones del aporte voluntario serían bastante significativo (S./ 500m al año por 5 años), estarán concentradas en unos departamentos (aproximadamente 40% irá a Ancash), y representarán mucho menos de lo que las regiones recibirán de canon, sobrecanon y regalías (Ancash, por ejemplo, recibirá en 2007/8 casi 5 veces más en canon y regalías que tendrá del aporte voluntario).

- 1) Se genere espacios inclusivos y representativos de toma de decisiones sobre el uso del aporte voluntario.
- 2) Los proyectos financiados por el aporte voluntario sean articulados a los procesos participativos y concertados locales y regionales (incluyendo los planes de desarrollo concertados, los presupuestos participativos, y planes, políticas y estrategias regionales concertados, como las Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria, o políticas regionales de agua y saneamiento, o Plan de Competitividad, o el Plan Participativo Regional de Salud, o el Proyecto Educativo Regional/Local).
- 3) Se inviertan estos recursos en proyectos que podrían generar impactos significativos, y así lograr su potencialidad de contribuir a la reducción de pobreza e inequidad.
- 4) Se rinda cuentas por los resultados logrados de los proyectos financiados, y de sus impactos, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ello no exige que CARE considere trabajar con la Sociedad Civil y los gobiernos locales para fortalecer sus capacidades propositivas. Más aún, una apuesta de este tipo considera necesario ese fortalecimiento para tener actores más sólidos que interactúen con las empresas y el estado.

En términos del papel de CARE, más allá de esta labor de incidencia para el buen uso de los recursos, se propone trabajar directamente con algunos de los Fondos Mineros (como operadores o administradores), para poder hacer incidencia política desde una posición de conocimiento más detallado de cómo están funcionando. Esto solo se haría donde se reúnen los siguientes criterios:

- a) Solo trabajar con las minas que están considerados como los más responsables. Esto se haría aplicando las políticas de CARE Internacional y CARE USA sobre asocio con el sector privado, después de un proceso de análisis de las políticas y prácticas de la empresa (diligencia debida o "*due diligence*"⁶). Se restringe nuestro asocio a las empresas que están calificadas entre los mejores en su sector en las tres áreas de transparencia, derechos humanos y seguridad, y cambio climático.
- b) Asegurar que recibir o administrar fondos de la mina sea compatible con el papel que queremos jugar. Por ejemplo, el papel de facilitación de articulación entre mina, gobierno local y sociedad local que estamos jugando en el proyecto de Mitigación de Conflictos Mineros, financiado por USAID, en Las Bambas (Xstrata) y Sechura (Bayovar), depende de que seamos vistos como un actor neutral, entonces no podríamos aceptar fondos del aporte voluntario minero en estos casos, a no ser que tengamos una solicitud así expresa de representantes de los tres sectores.

En todo caso donde se decide trabajar con fondos de las mineras, se aseguraría que:

⁶ Asegurando que no venden o produce minas antipersonales, armas, productos tabacaleros, semillas con el gen "Asesino / Exterminador", pesticidas que no cumplen con los Lineamientos sobre Pesticidas 1A y 1B de la Organización Mundial de la Salud, pornografía, que no explotan la mano de obra de niños trabajadores o hace uso de trabajos forzados, y que no exista información sobre la corporación, sus operaciones, sus ejecutivos, o su reputación que sea anti-ética para la misión de CARE, que pudiera comprometer la seguridad de los empleados de CARE o la independencia e imparcialidad de CARE, o que promueve una percepción e imagen negativa entre la opinión pública. También, por ser de la industria extractiva, en el marco de la nueva política de CARE USA sobre industrias extractivas (que por ahora aplica solo al sector de petróleo y gas, pero que es bastante probable que se extienda al sector minero), hay que analizar de manera particular las tres áreas de transparencia, derechos humanos y seguridad, y cambio climático.

- c) Los proyectos propuestos contribuirían claramente a las estrategias programáticas de CARE Perú (por ejemplo de extender el modelo de EDUBINA a otras áreas de Ancash, en asocio con las autoridades regionales y locales).
- d) La ejecución de CARE de estas iniciativas de verdad agregaría valor a lo que harían otros al manejar estos recursos.
- e) Cumplamos con principios básicos, y que comuniquemos de manera transparente sobre esto⁷.
- f) Estableceremos estructuras participativas, para la gestión, monitoreo y evaluación de proyectos, y a nivel regional para darnos asesoría
- g) Siempre jugaremos un doble papel, de implementación e incidencia (en las líneas 1-4 arriba), destinando los recursos propios y los procesos internos necesarios⁸ para poder lograr tal fin.

Jugar este doble papel no será fácil, y tendremos que tener una acción de análisis permanente del contexto nacional, regional y local. Pero solo jugar un papel de incidencia política, y no tocar estos recursos, implica ponernos en la tribuna y ver lo que hacen otros actores con estos recursos. Proponemos asumir un riesgo calculado y meternos en la cancha, para contribuir de manera más efectiva, donde las condiciones sean favorables y contribuir, a que estos recursos sí logren el objetivo planteado de reducción de pobreza y promoción de desarrollo sostenible, objetivos que compartimos plenamente como institución.

⁷ Articulación con procesos participativos y concertados locales; fortalecimiento institucional estatal (para evitar reemplazar un estado ausente); trabajo en verdadero asocio con otros; transparencia en la gestión; apoyar estrategias validados con evidencia de impacto; equidad de género e interculturalidad; apoyar procesos de empoderamiento de población excluida; gestión basado en resultados; autonomía institucional para aspectos programáticos y para tomar posiciones institucionales de principio.

⁸ Por ejemplo, la definición de un marco lógico interno, en lo cual la ejecución exitoso de los proyectos financiados por el aporte voluntario es sólo un resultado, junto con la incidencia política, aprendizaje, etc. – y que se forme un equipo regional con responsabilidad de asegurar la implementación de esta agenda de programa, más allá de la mera ejecución de los proyectos financiados.