

EVALUACION DEL IMPACTO SOCIAL EN LA INDUSTRIA MINERA: SITUACION ACTUAL Y DIRECCION FUTURA.

http://oncommonground.ca/wp-content/downloads/SIA_span.htm

DOCUMENTO DE FONDO: PROYECTO PARA LA MINERIA, LOS MINERALES Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE (MMSD)

INTERNACIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT.LONDRES, R.U.

Preparado por: Susan A. Joyce Especialista Social Senior y Magnus MacFarlane Investigador

Noviembre de 2001 Calgary, Canadá

Traducido por: On Common Ground Consultants Inc Abril 2004

TABLE OF CONTENTS

[INTRODUCCION](#)

[1. EVALUACION DEL IMPACTO COMO PROCESO POLITICO](#)

[2. ¿QUE ES LA EVALUACION DEL IMPACTO SOCIAL?](#)

[2.1 Una breve historia de la EIS](#)

[2.2 Modelos, métodos y la EIS](#)

[2.3 Integración de los enfoques técnico y participativo](#)

[3. EIS EN LA INDUSTRIA MINERA](#)

[3.1 Los impactos sociales de la minería](#)

[3.2 Práctica actual y la necesidad de standards](#)

[3.3 Consulta pública y el foco en el proceso](#)

[3.4 Conocimiento ecológico tradicional](#)

[4. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES](#)

[4.1 Problemas en el proceso](#)

[4.2 Oportunidades](#)

[4.3 Inquietudes prácticas](#)

[5. EL CAMINO HACIA ADELANTE](#)

[5.1 Aspectos del proceso](#)

[5.2 Consideraciones políticas](#)

[5.3 Las cambiantes expectativas hacia la EIS y EIM](#)

[REFERENCIAS PUBLICADAS](#)

INTRODUCCION

Esta reseña de la Evaluación del Impacto Social (EIS) y su uso en la industria minera ha sido preparada como un documento de fondo para el Proyecto de MMSD (Mines, Minerals and Sustainable Development - Minas, Minerales y Desarrollo Sustentable.) La intención es proveer nuestro aporte acerca del proceso de convergencia entre el equipo que dirige el proyecto y los grupos de intereses, basándonos en el estudio de la literatura disponible, nuestra experiencia profesional, y los aportes de otros profesionales. Este documento se basa fundamentalmente en la experiencia personal del autor en la conducción y revisión de Evaluaciones del Impacto Social principalmente relacionadas con la industria minera, y en el documento de reseña "Evaluación del Impacto Social y la Minería" provisto por el Dr Magnus MacFarlane, que se incluye en el apéndice A. Ginger Gibson e Ian Thomson han provisto opiniones y orientación adicionales.

El campo es dinámico y permanentemente en evolución, y, mientras que es esencial señalar las nuevas direcciones y enfoques adoptados, es igualmente importante identificar los problemas pasados y actuales que ocurren en su aplicación. La tensión subyacente presente en todos los temas asociados con la EIS es la diferencia entre su potencial (que hasta ahora ha sido alcanzado en un pequeño porcentaje de proyectos) y su uso general actual. La diferencia puede ser extrema. Por un lado, la EIS es un proceso dinámico y permanente de integración del conocimiento de los impactos sociales potenciales y reales con las prácticas de toma de decisiones y gerenciamiento; por el otro lado es una evaluación estática, tecnocrática e irreversible hecha con el único fin de obtener los fondos y el apoyo necesarios para el proyecto, con muy poco (o

ningún) seguimiento. La mayoría de las EISs se encuentran situadas en algún punto entre estos dos extremos.

Este documento no profesa ser una exhaustiva reseña de la teoría o literatura actual acerca de la EIS, sino que intenta explicar cómo una EIS puede ayudar a la industria minera a responder a los desafíos del desarrollo sustentable. La EIS es actualmente la herramienta más comúnmente aplicada para manejar el impacto y la mitigación de cuestiones sociales asociadas con el proceso de desarrollo de minas. En los últimos tiempos ha tenido lugar la discusión acerca de la conveniencia de conducir las evaluaciones sociales más temprano, antes de alcanzar la etapa de desarrollo, y de la debilidad de usar una EIS sólo para satisfacer fines de corto plazo (tales como obtener los permisos necesarios para un proyecto) en vez de usarla como un instrumento que asista en el manejo y la toma de decisiones. Sin embargo las compañías mineras raramente aprovechan una EIS en toda su capacidad para manejar el impacto social en forma continua durante la vida del proyecto, desde la exploración hasta más allá de la clausura. Más aún, existe el potencial para que la EIS provea información y entendimiento que pueden ser aplicados para obtener beneficios netos durables para la gente afectada por los proyectos mineros, y así ayudar a satisfacer los objetivos del desarrollo sustentable.

1. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO COMO PROCESO POLÍTICO.

Tal vez el punto de partida más importante al considerar cómo una EIS puede contribuir en el futuro es comprender hasta qué punto son las fuerzas políticas y sociales las que sustentan y dan forma tanto a la EIS como a la EIM (Evaluación de Impacto al Medioambiente). Numerosos escritores han subrayado el hecho de que los permisos medioambientales - la decisión de proceder o no - son una decisión política, lo que significa que las actitudes y expectativas sociales y los cambios en los valores sociales influyen en la decisión (R. Gibson 2000 , Filer 1993.)

La emergencia de la EIS durante los años 90 como un significativo componente dentro de la EIM y hoy como una actividad (a veces) independiente, coincide con cambios en cómo el desarrollo era percibido y valorado, y en cuáles eran las inquietudes de la sociedad (a su vez determinadas por quién tenía la capacidad de expresar un punto de vista disidente.) El proceso regulatorio en los países desarrollados surgió del conflicto acerca de, principalmente, el costo ecológico de los desarrollos. En este contexto el rol de la EIS era bastante subsidiario, excepto en unos pocos casos excepcionales tales como la Investigación Berger. La EIS era una parte del proceso de la EIM, que servía de mecanismo para evaluar si un proyecto pasaba la prueba de "no hacer daño / impactos aceptables" (R. Gibson 2000). Había entonces, y todavía sobrevive, la presunción subyacente en el proceso regulatorio y también en los sistemas legales, de que los proyectos tenían el derecho de proceder a priori.

En la última década la emergencia de otros valores -supervivencia cultural, derechos indígenas, el mandato anti-pobreza del los bancos de desarrollo, anti-globalización, etc,- han presentado nuevos desafíos acerca de los proyectos que se ponen en marcha. Al mismo tiempo, la expansión de la democracia y las comunicaciones globales han provisto a poblaciones y comunidades aisladas y políticamente impotentes con una voz en el proceso, la habilidad de expresar un punto de vista diferente y, algunas veces, disidente. A través de múltiples procesos de cambio social y político que tienen lugar, la

EIS ha devenido más significativa - ciertamente más necesaria si no siempre más efectiva.

El movimiento más reciente que aspira a incorporar los principios de desarrollo sustentable - por lo menos en Canadá - ha comenzado a cambiar el modo en que los desarrollos son evaluados, desafiando a los proyectos a que vayan más allá del daño aceptable o mínimo y que demuestren que pueden maximizar las ganancias netas a largo plazo para todas las partes (R. Gibson, 2000). Porque el desarrollo sustentable es generalmente considerado como, por lo menos en parte, la satisfacción de goles definidos localmente, los valores (a veces divergentes) de todas las partes deben ser tenidas en cuenta. Los valores sociales están poniendo presión en el proceso de emisión de permisos y potencialmente redefiniendo no sólo cómo se toman las decisiones acerca de proyectos de recursos, sino cuáles impactos deben ser mitigados y cómo, cómo se distribuyen los riesgos y beneficios, y cómo se logran las ganancias netas a largo plazo. Con el cambio en los valores sociales, a la EIS se le pide ahora que dé voz a otros valores y no sólo a los que sirvieron de base al desarrollo histórico económico, el derecho a desarrollar un recurso.

En términos del futuro, la pregunta es si una EIS puede servir como mecanismo para integrar los distintos sistemas de valores, o mediar entre los intereses opuestos, de las partes afectadas.

2. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL?

La evaluación del impacto social (EIS) es un campo de investigación y práctica social aplicados que se desarrolló originalmente en los años 70 como respuesta a los requerimientos de regulaciones medioambientales. La EIS introduce el conocimiento acerca de las implicaciones sociales de una actividad en el proceso de planeamiento, toma de decisiones y gerenciamiento asociados con esa actividad. Como campo de investigación, la EIS pertenece principalmente a la disciplina de Sociología, y a subcampos relacionados (Sociología Rural, Sociología Medioambiental, Geografía Humana, etc.) pero en la práctica profesionales de diversas disciplinas han desarrollado pericia y experiencia en el campo.

Una simple definición de la EIS es:

El proceso de evaluar o estimar, con antelación, las consecuencias sociales que probablemente resultarán de acciones políticas específicas o de proyectos de desarrollo (Comité Inter-organizacional de Normas y Principios -CINP- citado por MacFarlane.)

Como actividad requerida por las regulaciones medioambientales, la EIS ha sido conducida más frecuentemente cuando se la consideraba necesaria para la emisión del permiso de un proyecto, lo que coincide no solo con la decisión de una compañía de desarrollar un proyecto sino también, en la industria minera en general, con las percepciones de cuándo comenzarán a ocurrir los grandes impactos. Como componente del proceso de emisión del permisos de un proyecto, la tendencia ha sido conducir una EIS como un proceso de estudio y planificación cerrado e irreversible, y raramente acompañado por el monitoreo de los impactos sociales predichos.

La potencial utilidad de la EIS como instrumento de gerenciamiento, más que como un atajo para obtener un permiso, es un concepto relativamente nuevo para la industria minera, pero que ha sido aplicado con efectividad en numerosas operaciones.

2.1 Una breve historia de la EIS

Los orígenes de las Evaluaciones de Impactos Sociales como un campo en sí mismo se remontan a los Estados Unidos, donde fueron formalizadas con la aprobación del Acta de Política Medioambiental Nacional (APMN) en 1969 (Petts 1999). El APMN requería que "acciones federales de importancia que afecten significativamente la calidad del ambiente humano" debían preparar primero una evaluación balanceada y a disposición del público de los probables impactos de esas mismas acciones - lo que ahora se conoce como Evaluación del Impacto al Medioambiente (EIM.) Había sin embargo considerable ambigüedad acerca de los que el APMN requería en relación a los impactos sociales (MacFarlane, 2001)

Un evento clave en el establecimiento de la EIS fue la investigación del Juez Supremo Thomas Berger de la propuesta para el gasoducto Mackenzie Valley, planeado desde el Mar de Beaufort, en el Yukón, hasta Edmonton, Alberta, entre 1974 y 1978. Esta fue la primera vez que los impactos sociales fueron considerados formalmente en la decisión acerca de un proyecto (Berger 1983, Gamble 1978) y resultó en la recomendación de que el proyecto fuera pospuesto por lo menos por diez años para permitir suficiente tiempo para que las reclamaciones de tierras fueran decididas, y para que se establecieran nuevos programas e instituciones de apoyo para la población nativa. La decisión, en ese momento, no tenía precedente y marcó el comienzo de un gran crecimiento en el campo de la EIS. Con anterioridad a la investigación un estudio había identificado solamente doce EISs en Canadá. Tres años más tarde otro estudio identificó más de 3,000 en el mismo país. (D'Amore, 1981)

Luego de la Investigación Berger, el campo continuó desarrollándose con la fundación en 1980 de la Asociación Internacional de Evaluación del Impacto, la primera conferencia internacional acerca del tema, que tuvo lugar en Vancouver, Columbia Británica, en 1982, y la publicación en los años '80 de importantes documentos exhaustivos acerca de la EIS (ver MacFarlane, apéndice A.) En 1985 el primer caso importante acerca de una EIM fue rechazado por razones sociales, con el argumento de que no se había considerado el impacto social en los residentes, especialmente en este caso la tribu Cheyenne del Norte (Freudenburg 1985:56.)

En 1985 la Comunidad Económica Europea estableció una directiva requiriendo EIMs para sus miembros (aunque Europa carece de una legislación específica acerca de la EIS.) Al principio de los años '90 numerosas agencias federales americanas y el Consejo Estadounidense de Calidad Medioambiental habían incorporado la EIS en sus reseñas y regulaciones de EIM. A mediados de los años '90 el Banco Mundial había desarrollado políticas de salvaguarda social y estableció un departamento de Desarrollo Social y una unidad de revisión social en el IFC, promoviendo la adopción de los principios de la EIS para proyectos de los sectores tanto públicos como privados (Francis & Jacobs 1999.)

Otros bancos de desarrollo, algunas corporaciones del sector privado, organizaciones de donantes regionales y organizaciones no-gubernamentales han incorporado

procedimientos similares a las EIS en sus procedimientos de evaluación de proyectos, y numerosos gobiernos nacionales han designado a la EIS como una actividad obligatoria en la propuesta de un proyecto (MacFarlane, 2001.)

2.2 Modelos, métodos y la Evaluación de Impacto Social

Existen muchos modelos distintos para la EIS, presentes en diversos textos y a los cuales se hace referencia en el Directorio de Normas de Evaluación de Impactos (Roe et al. 1999.) Estos incluyen, entre otros, "Guía de la Evaluación Social" (Branch et al., 1984), "Métodos para el Análisis Social en Países en Vías de Desarrollo" (Finsterbusch et al. 1990), "Guía de la EIS para la Comunidad" (Burdge 1984), "Libro de Fuentes para la Evaluación Medioambiental" (Banco Mundial 1991.) Sin embargo, un verdadero mojón en el desarrollo de procedimientos para la EIS fue la publicación de "Normas Y Principios para la evaluación del Impacto Social" por el Comité Inter-organizacional de Normas y Principios para la evaluación del Impacto Social (CINP) en 1994.

Burdge (1996:12) declaró que las normas del comité eran "el desarrollo más significativo en la historia reciente de la EIS". Estas normas incluyen exhaustivos procedimientos de condiciones previas a la EIS y otros posteriores a la evaluación que reflejan el consenso de los académicos y profesionales claves dentro de la comunidad, como también la creación de un proceso consistente con un marco de referencia reconocido en la EIM. Este a su turno incluye las etapas sucesivas de identificación de alternativas, recolección de datos comparativos, identificación de inquietudes, predicción de impactos (directo, indirecto, inducido, acumulativo), desarrollo de medidas de mitigación, y finalmente el diseño de procedimientos de monitoreo y auditoría para verificar, ajustar y adaptar el manejo de los impactos sociales.

Existe una gran variedad de métodos de EIS tanto para el proceso de recolección de datos como para el análisis de los mismos. Los métodos varían en complejidad, yendo desde simples listas, que ayudan a asegurarse de que la evaluación no ignore ningún área de información ni categoría de impactos, hasta sistemas de información complejos generados por computadora capaces de calcular cambios demográficos y la significación estadística de ciertos impactos a diferentes niveles de análisis. Los métodos de recolección de datos pueden usar fuentes de datos secundarias, llevar a cabo una recolección primaria de datos cuantitativos en el campo a través de encuestas o grupos de enfoque, o requerir la observación participativa en la cual el investigador vive y participa en la vida y actividades diarias de la gente que está siendo investigada. Se ha desarrollado un campo entero acerca de métodos participativos de recolección de datos, que no sólo se basa en el conocimiento tradicional del medioambiente social y biofísico que será afectado sino que frecuentemente incluye a la gente local en la definición y seguimiento de sus propios indicadores sociales claves, tales como el trabajo de Martha McIntyre (G. Gibson, pers.com., 2001). La elección de los métodos depende de la etapa y el propósito del análisis, el tamaño de la población, y de la disponibilidad de datos secundarios. El apéndice A provee una descripción de varios métodos y también el conjunto de doce principios del CINP.

De mayor interés es, sin embargo, la naturaleza de las preguntas. Muchas EISs en la industria minera no hacen las preguntas fundamentales para determinar cómo el cambio afectará el bienestar de la gente. Los ejemplos incluyen si la cultura o los sistemas sociales (la trama social) serán afectados y qué impacto tendrá, cuáles serán los

impactos al introducir un cambio social o nuevas formas de riqueza en ciertos grupos sociales, o qué tipo de oportunidades laborales desea la población local. Muchos estudios comienzan con un conjunto de valores o suposiciones a priori que nunca son contradecidos y que predeterminan la información a ser recolectada y a menudo los resultados.

Una vez que se han hecho las preguntas correctas, el desafío es aparejar el método con el tipo de información o el nivel de análisis requerido por la EIS. Esto es, en cierta medida, una cuestión de opinión profesional basada en las clases y la severidad de los impactos que se anticipan en el caso específico. Pero cuando se supone que una actividad acelerará el cambio social a nivel local, como es el caso con proyecto de desarrollo mineros, es casi siempre necesario tener información socioeconómica y cultural detallada (a veces a nivel casa-por-casa) de las comunidades afectadas directamente. Es rara la situación en que los impactos sociales pueden ser evaluados a través de la información secundaria acerca de infraestructura y servicios sociales; el equipo de EIS debe ir al campo y frecuentemente recolectar información primaria. Esto es hecho más a menudo a través de encuestas detalladas a nivel familiar, discusiones con grupos de enfoque y entrevistas con informantes claves, observación participativa, consultas con grupos de interés y otros métodos directos de recolección de datos.

2.3 Integración de los enfoques técnico y participativo

Integración de información cualitativa

Un desafío particular cuando se conduce una EIS es la necesidad de incorporar la experiencia humana y las percepciones subjetivas en lo que de otra manera (hablando del proceso de EIM en su totalidad) es generalmente considerado un proceso lógico, técnico y científico. Hay numerosas razones por las cuales un enfoque estrictamente cuantitativo es limitante, incluyendo:

" la dificultad de predecir comportamientos y reacciones sociales en comparación con los impactos en los elementos biofísicos, tales como agua o animales,

" el hecho de que los impactos sociales tienen tanto que ver con las percepciones que la gente o grupos tienen acerca de una actividad como con los hechos reales y la realidad sustantiva de una situación y

" la trama de interacciones sociales y bienestar social (que hoy se reconoce y llama capital social) que es en realidad donde ocurre la mayoría de los impactos sociales, puede ser medida o evaluada solamente a través de procesos cualitativos y participativos.

El objetivo fundamental de la EIS es brindar a los gerentes, a aquéllos que hacen los planes y toman las decisiones, una evaluación competente de los impactos sociales que se anticipan como consecuencia a las acciones propuestas (Sadler 1988, 1998). Para satisfacer este requerimiento se han empleado en la última década dos distintos enfoques metodológicos, el tecnocrático y el participativo. (Taylor et al. 1995, Bryan et al. 1998.)

El enfoque tecnocrático considera a la EIS como un mecanismo racional para evaluar impactos. La tarea del autor de la EIS es proveer información racional y desapasionada a aquéllos que toman las decisiones y que operan en un ambiente en el cual las políticas están subordinadas al análisis técnico (Dietz 1987.)

El otro extremo, el enfoque participativo de la EIS, ha evolucionado a partir del deseo de incorporar las perspectivas del actor en la EIS (Ross 1992, Howitt 1995.) Este enfoque considera que la sociedad y los roles sociales son pluralistas y conflictivos. La realidad social es considerada subjetiva, definida y delimitada por las reglas sociales y los significados definidos por los actores involucrados en la misma. La perspectiva subjetiva de los grupos de interés es por lo tanto considerada intrínseca al proceso de la EIS. Como tal, el autor de la EIS es considerado no como el árbitro del conocimiento sino como el facilitador de una sabiduría perteneciente a la cultura afectada. Cuando se da prioridad a las perspectivas subjetivas, el proceso de toma de decisión en el cual se encuentra la EIS se percibe cargado de valores y teniendo un carácter político, con una selección de valores siendo el determinante final de la acción. (Craig 1990, Chase 1992.)

Con el intento de evitar los puntos débiles y de aprovechar las virtudes de los respectivos enfoques, se ha propuesto (y utilizado cada vez más) un enfoque integrativo en la práctica de la EIS. (Taylor et al. 1995, Vanclay 1999.) Adoptando una posición pragmática con respecto a la EIS, el enfoque integrativo considera a los otros dos enfoques como meros tipos de método, o diferentes maneras de conducir la investigación social, que pueden ser apropiados para distintos tipos de investigaciones y por lo tanto hacen posible la integración (Taylor et al. 1998). El peso de la opinión favorece una situación en la cual tanto la comunidad como la opinión experta contribuyen al criterio de significación y aceptabilidad que son la base del proceso de evaluación del impacto.

Filer (1993) provee un sólido argumento para el uso de múltiples métodos en el monitoreo de impactos sociales cuando habla de la necesidad de integrar la narración de historias en los programas de monitoreo social en los proyectos mineros en Papúa Nueva Guinea. La percepción de las gentes locales y su evaluación de los impactos en su cultura, bienestar emocional, sentido de control o dependencia, etc, serán compartidos, dice, no a través de respuestas a encuestas sino a través de la práctica tradicional de narraciones, bromas, chismes, mitos, etc. El desafío es ayudar a la compañía y a los otros actores y agencias a comprender el significado de las historias. Otros impactos, relacionados con la distribución de beneficios, deben ser medidos cuantitativamente.

Tal vez el mejor argumento para el enfoque integrativo puede encontrarse en los reportes de estudios de casos particulares.

Es significativo notar que dos de los casos más frecuentemente citados en los cuales una EIS afectó dramáticamente el desarrollo de un proyecto incluyen EIS con enfoques integrativos. El primer caso fue la Investigación Berger en 1974-8 mencionada anteriormente, acerca de los impactos al medioambiente y a las comunidades nativas de la región ante la posible instalación de un gasoducto a través del valle Mackenzie. Este continúa siendo citado como el caso donde los resultados de una EIS verdaderamente proveyeron la justificación para no proceder con un proyecto (Burdge y Vanclay 1995).

La investigación utilizó el testimonio de expertos y el enfoque tecnocrático, mientras que simultáneamente representaba las perspectivas de la población nativa usando enfoques consultativos: él fue y escuchó a las comunidades (Dietz 1987, Craig 1990):

"De esta manera tratamos de tener lo mejor de dos mundos: en las audiencias con la comunidad, el mundo cotidiano, donde la mayoría de los testigos pasan su vida, y, en las audiencias formales, el mundo de los profesionales, los especialistas y los académicos" (Berger 1983:387.)

La pregunta queda en el caso de la Investigación Berger acerca de cuánto peso hubiera tenido la visión de la población afectada en ese momento, si los aspectos económicos del proyecto hubieran sido más sólidos.

El segundo caso concierne una EIS de la propuesta de una mina en Coronation Hill en los Territorios del Norte de Australia. Una vez más, la EIS incluía el enfoque integrativo, "designado a ir más allá de las fallas conceptuales y metodológicas observadas en enfoques más tradicionales" (Lane et al. 1997:302.) Según Ross (1990) el enfoque reconocía que:

"Al predecir los impactos potenciales de los futuros desarrollos y políticas, las predicciones de la población misma, bajo la forma de optimismo y temores, son un componente significativo del comportamiento de la gente y por lo tanto de los impactos. Esto no disminuye el rol de los expertos u otros peritos foráneos en la conducción de análisis acerca de los cuales una comunidad puede no estar al corriente, contribuyendo conocimiento técnico y experiencia más allá de aquéllos que la comunidad posee."

En su EIS, Lane et al. (1990) y el Consejo de Tierras del Norte concluyeron que el efecto de la minería en Coronation Hill sería demasiado negativo para la tribu Jawoyn, especialmente para aquéllos afiliados con el sitio espiritual en Coronation Hill. Como resultado, el gabinete federal australiano votó en contra de permitir el desarrollo mineral (Rickson et al. 1995). Al reflexionar acerca de la evaluación, Lane et al. (1997:302) concluye que:

"los peritos deben tener en cuenta la necesidad de retener un centro esencial de investigación técnica para la EIS, y encontrar formas de integrar esto con los componentes participativos y políticos del proceso..."

A pesar de la rica experiencia de casos históricos, la habilidad de la EIS para predecir acertadamente los impactos sociales ha sido cuestionada. (Muth y Lee 1986, Cochrane 1998). En la única investigación sistemática y empírica a la fecha acerca de la efectividad de las EISs, Macfarlane (1999) encontró que en un selecto grupo de historias de casos particulares la EIS integrativa fue significativamente más efectiva al predecir el impacto social directo o indirecto resultante de un proyecto que una EIS puramente tecnocrática o participativa.

3. EIS EN LA INDUSTRIA MINERA

3.1 Los Impactos sociales de la minería.

Existen exhaustivas discusiones acerca de los procesos de cambio social y los impactos sociales (Vanclay 2000, Freudenburg 1986, apéndice A). La siguiente discusión pone el énfasis en cambio en las categorías analíticas aplicadas a los impactos en la EIS, y una disertación sobre la utilidad de las mismas. La intención es demostrar el alcance de los potenciales impactos de un proyecto minero en comunidades y familias. Lo que no haremos aquí será dividir los impactos de acuerdo con las etapas del proyecto, pero esa es una importante consideración, especialmente dada la dificultad que mucha gente perteneciente a la industria minera tiene en comprender que impactos sociales sustantivos pueden ser el resultado de actividades de las etapas de exploración o pre-desarrollo.

" Los verdaderos impactos experimentados en un determinado sitio dependerán de varios factores. Algunos de los más importantes son:

" La situación pre-existente (condiciones que servirán de parámetro)" el proceso para involucrar a la comunidad y para construcción de capacidad" el diseño del proceso de desarrollo de la mina" el rol del gobierno y" los otros procesos de cambio social en progreso, o los que tendrán lugar durante la vida de la mina.

Evaluando la causa y la significación

Los impactos sociales de la minería han sido generalmente evaluados con dos criterios principales: el grado de causalidad y el grado de importancia. Grado de causalidad significa qué tan directamente el proyecto en sí causó el impacto (ver apéndice A para discusión en más detalle). La tipología común de causalidad es directa, indirecta, inducida y acumulativa, en las cuales:

" Los impactos directos obedecen a una actividad específicamente relacionada con el proyecto - reubicación, empleo, construcción de caminos, etc.

" Los impactos indirectos obedecen a acciones resultantes de impactos directos, tales como un aumento en los ingresos de los carpinteros cuando los empleados locales mejoran sus casas.

" Impactos inducidos son aquéllos cuya causa está varias veces removida de las acciones del proyecto, tales como ocupantes ilegales que pierden el acceso a la tierra que ocupaban a causa de especulación en el mercado inmobiliario

La razón para determinar la causalidad, si bien no ha sido definida explícitamente, tiene que ver con la identificación de la responsabilidad para la mitigación de impactos. Los impactos directos pueden ser remediados con acciones específicas, políticas nuevas o cambios en aquéllas ya existentes, etc. Existe una relación causal bastante directa, y por lo tanto no hay duda acerca de quién tiene la responsabilidad de remediar el efecto de ciertos impactos. Cuando la causalidad es más remota, es menos claro qué tan directamente responsable es un proyecto o actividad por un impacto y su mitigación, y es menos claro qué tan efectivas serán las medidas tomadas por una de las partes.

De manera similar, los impactos acumulativos son más frecuentemente reconocidos como problemas serios que se encuentran de alguna manera fuera del marco de referencia regulatorio. Esto obedece a que requieren la consideración de los impactos

combinados de diversos proyectos, al contrario de los impactos de un proyecto específico el cual es generalmente sujeto a una evaluación regulatoria basada solamente en sus propios impactos. Existen pocos ambientes regulatorios que requieren una respuesta a los impactos sociales acumulativos. MacFarlane (ver apéndice A) describe los impactos acumulativos como aquéllos que son probables que ocurran con el paso del tiempo, y cita a Acquah (1999) en que los impactos sociales acumulativos de la minería tienden a :

" manifestarse en alteraciones en la práctica social tradicional y en la identidad cultural central de la comunidad." ocurrir cuando el ciclo del proyecto se encuentra avanzado, en comparación con los impactos sociales directos e indirectos" ser más irreversibles que los impactos sociales directos o indirectos.

Sin embargo, es más probable que los impactos acumulativos sean influenciados por otros procesos de cambio social, independientes de la actividad minera, haciendo más difícil la identificación de las causas de impactos sociales y por extensión la determinación de responsabilidades

La medida de significancia es la segunda y más difícil y crítica parte de la EIS. Es este procedimiento, los impactos son descriptos en términos de su posición en vectores tales como el nivel de intensidad de un impacto, su dirección (positiva o negativa), su duración y extensión geográfica. La significancia es necesariamente definida proyecto por proyecto usando la opinión profesional. Cómo se llega a esas conclusiones está determinado por cómo se definen las categorías, por ejemplo qué constituye un impacto a corto, mediano o largo plazo, y por qué. Es aquí donde la participación de la población local debe con toda razón informar a los evaluadores, basándose en los datos que ha recolectado, qué son considerados impactos y a qué nivel los impactos son significantes, según su propio criterio.

Es probable que la tipología de la causalidad y significancia siga siendo la misma en el futuro, pero que la lógica subyacente en su uso cambie - la naturaleza del esfuerzo será más variable y receptiva a las situaciones locales. Es probable que el criterio utilizado para definir qué es significativo y cómo identificar la significancia de un impacto, sea diferente en cada proyecto y determinado por una combinación de criterios objetivos y subjetivos y medidos a través de una combinación de métodos de recolección de datos cuantitativos y cualitativos. La pregunta sigue siendo: ¿será ese criterio definido localmente, proyecto por proyecto?

Un segundo cambio que parece probable si la EIS va a ayudar a que los proyectos satisfagan los goles del desarrollo sustentable es que los impactos acumulativos (impactos de varios proyectos) se transformarán en la responsabilidad común de todos los actores y grupos de interés, en vez de ser negada por todos. Uno puede considerar cómo una comunidad funcional respondería a una amenaza común, por ejemplo una inundación. Más que ser una responsabilidad singular en términos legales, una respuesta colectiva es necesaria cuando todos los grupos de interés ven que su bien común se encuentra en peligro. Será necesario el enfoque de mayor alcance si se desea que uno de los resultados del proyecto sea un mayor bienestar futuro (ganancias netas duraderas.)

Intimamente relacionado con los impactos acumulativos está el requerimiento de observar la relación entre el impacto que ha sido predicho y los procesos de fondo

(independientes) de cambio social, y cómo éstos son exacerbados o tal vez reducidos o mitigados por la nueva actividad propuesta. El mismo requerimiento existe para desarrollar la responsabilidad conjunta por los impactos resultantes.

3.2 La práctica actual y la necesidad de standards

A pesar de la existencia de una cantidad de buenas normas para una EIS, como se detalló anteriormente, la realidad es que en el mundo de la práctica aplicada no hay un standard ampliamente.

reconocido que sea bien conocido, referido, y usado consistentemente . Uno de los problemas más persistentes acerca de la falta de standards reconocidos es que ninguna de las partes del proceso está al corriente de lo que se debe hacer para desarrollar una EIS responsable en una situación dada. Las bajas expectativas por parte de una de las partes (reguladores gubernamentales, compañía, consultores) puede resultar en la reducción en la calidad de una EIS.

3.3 Consultas públicas y el foco en el proceso.

Las consultas públicas han sido consideradas tradicionalmente como un proceso precisamente definido utilizado para brindar información a los grupos afectados y al público interesado en el proyecto durante el proceso de EIM. De acuerdo con las regulaciones, ha sido aplicado como un proceso formal a través del cual se integra la opinión del público al proceso de EIM/EIS y se identifican sus inquietudes. También es parte del proceso de recolección de datos para la EIS. Dado que el trabajo de la industria minera (entre otras) ha evolucionado para responder a los crecientes desafíos, la consulta pública ha llegado a significar una actividad mucho más amplia que incluye comunicarse e involucrarse con las comunidades de interés asociadas con un proyecto. Históricamente la industria puso énfasis exclusivamente en la necesidad de triunfar en el proceso de emisión de permisos. Los planes de desarrollo de la mina eran preparados junto con la documentación de la EIM y la EIS, que apoyaban el plan. Esta información era revelada a la población, típicamente en una presentación abierta en la cual la gente podía hacer preguntas. El proponente había tratado de anticipar las preguntas y había preparado las respuestas. No se trataba o intentaba cambiar el plan para acomodar sugerencias, intereses o inquietudes locales. Este enfoque de decidir, anunciar y defender NO ES una consulta. Sin embargo, sigue siendo el proceso posible en algunas jurisdicciones y una idea popular entre algunos elementos de la industria (Thomson y MacDonald 2001.)

En los últimos tiempos un número significativo de proyectos han aplicado un proceso de consulta más integrativo. Según este diseño las EIM y EIS son presentadas a la población afectada por el proyecto y a otros grupos de interés que son invitados a hacer preguntas y presentar sus inquietudes. El proponente analiza luego estas opiniones y puede modificar el proyecto para acomodar esas ideas, necesidades o inquietudes. El proponente regresa a la comunidad y grupos de interés y presenta otra vez el proyecto, mostrando los cambios que se han hecho y explicando por qué no pudieron hacerse algunas de las modificaciones sugeridas.

La mejor práctica de la industria continúa evolucionando. El modelo actual, empleado por unas pocas compañías, consiste en volcarse en un proceso de diálogo continuo y

consultaciones con la comunidad y otros grupos de interés mientras que los planes para el proyecto evolucionan y se preparan la EIM y la EIS. Se mantiene un alto nivel de interacción, se discuten las necesidades e inquietudes de la comunidad, y siempre que sea posible, se los incluye en el plan de desarrollo de la mina, en los estudios para la EIS y la EIM y en la documentación. A pesar de la efectividad de este enfoque, no es uniformemente popular con la industria porque se lo percibe una pérdida de control en lo que se refiere a tiempo y costos. (Thomson & MacDonald 2001.)

Esta expansión en el rol y función de la consulta pública es paralela al cambio en el rol de la EIS, que ha progresado desde un proceso formal de emisión de permisos hasta un instrumento de gerenciamiento a lo largo del ciclo de vida de una mina. De la misma manera, el rol de la consulta pública progresa de ser un mero requerimiento regulatorio a formar parte de la estrategia de gerenciamiento, que reconoce la necesidad de involucrar proactivamente a las partes afectadas e interesadas en el proyecto a lo largo de la vida del mismo. Similarmente se ve transformada en una herramienta para manejar las dimensiones sociales de proyectos mineros desde la exploración hasta la clausura, y se transforma en parte intrínseca a todas las etapas del ciclo de vida de la mina.

El desarrollo de las normas de la IFC para la mejor práctica de consulta pública (IFC 1998) ha provisto el primer standard internacional ampliamente aceptado para el desarrollo de un enfoque para la consulta pública más amplio y más inclusivo. El manual enfatiza que la consulta es un proceso de dos pasos en la comunicación entre el patrocinador de un proyecto y el público. El manual propuso varias innovaciones, tales como el requerimiento de una exhaustiva consulta pública como parte del proceso de la EIM, comenzando con la identificación de cuestiones a ser incluidas en los estudios para la EIM basadas en inquietudes del público y de los grupos de interés (IFC, 1998). Las normas de la IFC establecen que el proceso de consulta debe ser continuo, desde la emisión del permiso para el proyecto y a través de las etapas de desarrollo y operaciones; sin embargo la mayor presión para cumplir con las normas existe durante los procesos de permiso y financiación. Las normas, si se las aplica con la intención con que fueron creadas, representan un significativo cambio cultural para varias compañías, con los aspectos más difíciles siendo la transparencia y el acceso a la información, y el llamado para involucrar a grupos de interés fuera de aquéllos directamente afectados.

Qué constituye un proceso verdaderamente consultativo es tema para un debate, sin embargo, y la consulta pública está evolucionando en su carácter de práctica común. Actualmente uno de los mayores debates es acerca de en qué medida la consulta implica, o requiere, un cierto grado de toma de decisiones conjunta. (G.Gibson, pers.com.2001). Mientras que las compañías mineras continúen reconociendo que las comunidades y las ONGs deben participar en la definición de medidas de mitigación o proyectos de desarrollo social y comunitario, su involucrimiento en la toma de decisiones acerca de cuestiones puramente gerenciales no es tan fácilmente aceptado. Más allá del nivel de confort para las compañías, sin embargo, las comunidades y grupos de interés no considerarán el proceso de consulta válido a menos que vean que sus inquietudes afectan las decisiones de los proyectos.

Al discutir la consulta pública, la pregunta que debe hacerse es por qué se consulta al público, y acerca de qué. ¿Quién debe consultar, y quién se ve involucrado? ¿Quién debe pagar por el proceso, y por qué? Las respuestas a todas estas preguntas están

determinadas por la respuesta a la primera - ¿por qué se lleva a cabo la consulta en primer lugar?

El óptimo ejercicio de la consulta pública requiere el desarrollo del conocimiento de la gente afectada por el proyecto, lo que a su vez requiere un profundo entendimiento y una amplia definición de quién se verá afectado. No sólo se debe consultar a los grupos afectados, sino que estos también deben tener acceso a información adecuada acerca del proyecto, los estudios y los resultados. La intención es proveer a la gente afectada con todo lo que necesiten para participar efectivamente en la identificación de inquietudes, impactos potenciales y apropiadas medidas de mitigación. Esto requiere información que sea clara, accesible, y adecuada al nivel de comprensión de la población. También significa identificar cuándo y dónde la gente necesitará asistencia adicional para comprender adecuadamente los tópicos o inquietudes que se discuten. Esto puede incluir proveer información adicional a las comunidades, darles acceso a otros puntos de vista acerca de las actividades, o ayudarlos a traer expertos o consultores en los cuales confíen.

Otro componente de la mayor efectividad de la consulta es la importancia de la transparencia acerca de lo que los grupos de interés han dicho. Es importante para la credibilidad del proceso de consulta, y para asegurar que los grupos de interés sean receptivos al proyecto, que todas las versiones de una historia sean publicadas completa y honestamente cuando se presenten los resultados una consulta. Cuando la opinión es negativa o mixta acerca de un proyecto o de una actividad específica, es necesario reportar el hecho tal como es. La práctica de sólo informar parte de lo que se dijo, o los comentarios de aquellos que apoyan al proyecto, disminuye el proceso en su totalidad, su credibilidad y su validez.

La experiencia práctica ha demostrado que hay significantes beneficios adicionales a una buena consulta. Tal vez el más importante para un proyecto minero es que el proceso ayuda a fomentar una relación genuina con respeto mutuo, inquietudes compartidas y objetivos entre la compañía buscando el proyecto de desarrollo y la comunidad.

Aceptación social

La medida en que las percepciones de la población o el grado de aceptación del proyecto son tomados en consideración depende hasta un cierto punto en el ambiente regulatorio local. En realidad hay pocos mecanismos o marcos de referencia regulatorios que requieran formalmente la aceptación social del proyecto para que este se ponga en marcha. En estas y muchas otras circunstancias, las prácticas de consulta pública han sido criticadas por proveer una falsa apariencia de aceptabilidad del proyecto, y por consultar selectivamente a aquéllos que aprueban o buscan beneficios directos. No sólo es esta una pobre práctica consultativa, sino que se transforma en un impacto social negativo, parte de la imagen de "divide y vencerás". Cuando las ofertas de negociar beneficios económicos o de otro tipo son parte de la consulta, pueden crearse serias tensiones internas dentro de la comunidad y grupos culturales, o exacerbar las que ya existen. Las ramificaciones a largo plazo de estas tensiones, especialmente cuando las mismas tienden a aumentar la brecha entre distintas generaciones, pueden ser muy serias y muy negativas para la trama social de una comunidad (Whitehead and Mamen, 2001).

3.4 Conocimiento Ecológico Tradicional

El reconocimiento del valor del conocimiento ecológico tradicional (CET) y su incorporación en las EIMs está íntimamente ligado con la teoría que apoya métodos participativos y la validación del conocimiento y las perspectivas de la gente local.

Además de la consulta pública, el reconocimiento del valor del conocimiento ecológico tradicional (CET) y su importancia en predecir adecuadamente los impactos ha llevado a una mayor participación por los usuarios tradicionales en un área en el proceso de la EIM en algunas regiones. La integración del CET se ha transformado de facto en parte del régimen regulatorio en el norte de Canadá incluso en la ausencia de requerimientos estatutarios, tanto como los Acuerdos de Impactos y Beneficios (AIB) con comunidades afectadas por un proyecto son ahora la norma.

Han emergido tensiones, sin embargo, acerca del uso de CET en EIMs, y lo que algunas Primeras Naciones están llamando la "explotación" del CET por compañías o consultores que aplican el conocimiento ecológico fuera del contexto espiritual y cultural en el cual fue compartido por los ancianos de la tribu o los miembros de la comunidad. Una explicación provista por un grupo de las Primeras Naciones es que el CET fue compartido para reforzar la preservación cultural cuando de hecho los ancianos han comenzado a percibir que compartir el CET (requerido para ser integrado en todos los EIMs para los permisos de la región) perjudica a su cultura al asistir a la aceleración del proceso de aprobación y desarrollo del proyecto (Ronaghan, pers. Com. 2001.)

Cuando es usado en el contexto de la mina, sin embargo, el CET tiene el potencial de una mayor exactitud en la predicción de impactos sociales y culturales. Es una fuente única de información acerca de las creencias y prácticas que pueden ser afectadas por actividades directas o secundarias, brindando importantes claves a etnógrafos profesionales acerca de cómo una actividad propuesta puede perturbar la trama social de una comunidad o sociedad. El CET puede hablar de impactos en el pasado y de cómo éstos afectaron a la comunidad, permitiendo así que estas lecciones se apliquen a futuros impactos. Si se las considera como historias orales y no sólo como conocimiento ecológico, entonces puede también descubrirse cuestiones de ética, moral y qué ocurre a la sociedad y sus tabúes cuando tiene lugar el cambio cultural. (G.Gibson, pers. Com. 2001)

4. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Mientras que los problemas metodológicos específicos son extensivos y persistentes, no es la intención de este documento el tratarlos. En cambio, el enfoque de esta sección será presentar aquellos problemas en la aplicación de una EIS que boykotean su utilidad tanto en la fase de emisión de permisos como en el manejo de los impactos.

4.1 Problemas en el proceso

Midiendo lo que importa

La primer pregunta acerca de las EISs es si logran en realidad tratar, predecir, medir y remediar los impactos sociales de la minería. En un documento de fondo acerca del tema preparado para la Comisión Mundial de Diques, Frank Vanclay (2000) hace la distinción fundamental entre las fuerzas de cambio social y los agentes que resultan de un proyecto o intervención y ponen presión en sistemas sociales, y los impactos sociales en sí, los resultados del proceso de cambio o presión. Los impactos sociales, en el trabajo de Vanclay, son de naturaleza cualitativa y difíciles de medir o evaluar objetivamente. Vanclay propone que, en consecuencia, lo que la mayoría de las EISs miden es en realidad las presiones de los sistemas sociales, y no los impactos resultantes. Por lo tanto la reubicación forzada de cien familias no es un impacto social sino un proceso de cambio. Los impactos sociales son lo que ocurre a sus redes, interacciones, modos de vida, su sentido de bienestar (entre otras cosas) como resultados de esas fuerzas de cambio (Vanclay, 2001.)

El desafío en esta conceptualización de qué constituye realidad un impacto es cómo relacionar esto con el marco de referencia de legislación medioambiental y social, y la obligaciones legales. Es más fácil definir dónde y cuándo un proceso físico de reubicación y reajuste económico comienza y finaliza, que identificar -o verificar- que el bienestar social de una comunidad se ha reestablecido luego del shock y los reajustes como resultado de tener que reconstruir la comunidad en un nuevo lugar. Y la diferencia se encuentra entre qué ha hecho la compañía que es verificable (satisfacer sus compromisos) y cómo siente la gente acerca de lo que se hizo.

Seguimiento del manejo social

La EIS es generalmente conducida todavía como una actividad que ocurre una sola vez, un paso más en el proceso de obtención de permisos. En los mejores casos, las medidas de mitigación identificadas están integradas en Planes (o Sistemas) de Manejo Medioambiental (PMM) pero no siempre muy bien concebidos o planeados. Frecuentemente los resultados buscados no son bien comprendidos y como resultado el monitoreo es limitado en términos de cómo y qué medir, y cómo evaluar la información resultante.

Tal vez más problemático, dada la dificultad de predecir adecuadamente el comportamiento humano o los impactos sociales, es el hecho de que los programas de monitoreo son raramente diseñados para identificar impactos sociales no anticipados en las comunidades afectadas, lo que requerirá más atención y, potencialmente, el desarrollo de medidas de mitigación adicionales. Esto requiere un enfoque del monitoreo social más amplio, que observe el sistema social afectado en su totalidad, y que responda al impacto de procesos de cambio, independientes de un proyecto o mina específicos. También es importante que el monitoreo y la evaluación sean más rigurosos, tales como la creación de un Plan de Manejo Social o Plan de Acción Social paralelo a (o integrado con) el ampliamente usado Plan de Manejo Medioambiental. El Plan de Manejo Social podría ser desarrollado directamente desde la evaluación del impacto social y las medidas de mitigación, y establecer los sistemas de gerenciamiento sistemáticos que implementen el proceso, con responsabilidades, presupuestas, cronogramas de monitoreo, planes de implementación, etc.

Un mecanismo para reforzar el manejo de impactos sociales es la aplicación de sistemas de gerenciamiento basados en el rendimiento, tales como aquellos usados cada vez más

por las agencias de desarrollo, que comienzan con la definición de objetivos y goles claros y capaces de medir si los mismos han sido logrados o no.

Comprendiendo el contexto social y cultural

Dada la diversidad de situaciones sociales y culturales en las cuales la minería se mueve en el día de hoy, hay un buen argumento para conducir la evaluación social temprano (para que sirva de parámetro en la EIS), y para evaluar cómo la introducción de una actividad nueva podrá influenciar las dinámicas sociales, políticas y económicas existentes. Sin una seria observación a estas dimensiones (particularmente la política), la compañía está volando a ciegas. La EIS puede proveer los ojos pero, otra vez, es raramente utilizada en esta capacidad porque se la considera una actividad, un estudio comenzado a fines de obtener el permiso medioambiental. Entonces, ¿qué aspectos pueden tomar a una compañía por sorpresa?

La credibilidad o confianza en el gobierno, sus instituciones y leyes, tanto como las actitudes hacia el capital extranjero y/o privado, afectarán las actitudes de la comunidad frente al proceso. Si no se puede confiar en el gobierno, ¿qué credibilidad tendrán las leyes medioambientales? Si la población ha recibido promesas de las compañías o de los políticos en otras ocasiones y se han visto decepcionadas, es menos probable que crean que esta vez recibirán los beneficios ofrecidos.

Todo esto es afectado por los conflictos tradicionales, tales como las poblaciones indígenas tratando de obtener reconocimiento, derechos a la tierra y títulos, gentes marginadas o pertenecientes a una minoría que reclaman protección o acceso a los bienes, por el grado o la ausencia de integración en el proceso político formal o la economía monetaria. Cómo responde o ha respondido el gobierno (en sus distintos niveles), o qué rol han sido capaces de adoptar está determinado por presiones o dinámicas internas o externas igual de complejas.

Todos estos factores, que se relacionan de manera distinta en cada sitio, o por diferentes grupos de interés afectados por un proyecto, contribuyen a determinar cómo la gente y los grupos a los que pertenecen reaccionarán ante un proyecto potencial. Es lógico que las acciones y expectativas de los grupos locales sean difíciles de entender si no se tiene conocimiento del contexto pre-existente.

4.2 Oportunidades

Uno de los grandes cambios en el contexto de la EIS es el creciente énfasis en optimizar el impacto positivo de un proyecto. Esto puede hacerse tanto a través de ajustes internos en el diseño del proyecto como también planeando medidas adicionales tales como Planes de Desarrollo Comunitario o programas de entrenamiento. Al igual que con cualquier tipo de intervención o actividad, un diseño y una implementación efectivos son fortalecidos y guiados a través del uso de la EIS.

Aunque externas a las operaciones del proyecto, las vulnerabilidades de las poblaciones locales representan problemas y riesgos. Pueden perjudicar otras inversiones para el desarrollo y bienestar de la comunidad, y también causar que la mina sea el blanco permanente de la insatisfacción social incluso cuando los problemas no son causados por el proyecto minero. La identificación de estas vulnerabilidades a través de la EIS

puede ayudar a poner en práctica programas proactivos que las reduzcan. Por ejemplo, una mina puede impulsar la resolución de reclamaciones de uso de tierras y proveer el incentivo para reconocer formalmente a los usuarios, y el proyecto puede incluso proveer los recursos para registrar aquellas propiedades que no han sido directamente impactadas por el proyecto.

Los procesos participativos tales como las consultas públicas y las mejores prácticas de EIS y EIM tienen un potencial adicional y altamente significativo para asistir al cambio en varias partes del mundo. El acto de involucrar directamente a la gente en el intercambio de información y en el proceso de toma de decisiones tiene un efecto fortalecedor que, junto con la capacitación, conexión, información, transparencia y rendimientto de cuentas que tienen lugar, contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil y del proceso democrático. En los países en vías de desarrollo y otros estados donde la democracia es débil, inmadura o iliberal, esto puede ser una experiencia que transforme a las comunidades involucradas.

4.3 Inquietudes prácticas

Conflictos de interés

Al tratar con temas sociales, culturales y socioeconómicos existe la necesidad de mantener la objetividad y evitar la parcialidad. Existen dificultades reales y percibidas de alcanzar este objetivo bajo los procedimientos actuales para conducir una EIS o EIM, y el potencial inmediato para tres niveles de conflictos de interés: " La EIS es invariablemente llevada a cabo por consultores que han sido contratados para trabajar en nombre del cliente (o sea la compañía que ha propuesto el proyecto) y (se implica) actuar en los intereses del mismo." La compañía está potencialmente en conflicto al preparar estudios que apoyan su propuesta para un desarrollo minero ." El estado está en conflicto al ser el dueño del recurso, el proponente y beneficiario del desarrollo de recursos y también el ente regulador.

Mientras que estos conflictos pueden ser y a menudo son manejados satisfactoriamente, han surgido como cuestiones altamente significativas en países donde existen instituciones débiles o perpetuas tensiones acerca del desarrollo de recursos. Perú es actualmente la escena de un vigoroso debate acerca de la credibilidad de la EIS y EIM a causa de este tema de conflicto de intereses.

La agenda de las EISs.

Las EISs son exclusivamente comisionadas y financiadas por el proponente, luego de una considerable inversión para probar la viabilidad técnica del depósito mineral. Más aún, son llevadas a cabo con el objetivo de obtener el permiso para un proyecto y como tal tienen lugar relativamente tarde, después de que han tenido lugar exhaustivas tareas de exploración y factibilidad, las que ya pueden haber creado algunos impactos sociales. Durante las primeras exploraciones, que ocurren cuando existe un verdadero ambiente de pre-impacto social, las compañías raramente llevan a cabo estudios que sirvan luego de parámetro. Hacerlo más tarde tiene diferentes consecuencias dependiendo de si la compañía ha creado buena o mala voluntad durante este tiempo. Actualmente no existen requerimientos regulatorios para la recolección temprana de datos que puedan usarse

más tarde como parámetro, y existen muy pocas instancias conocidas donde efectivamente se han llevado a cabo investigaciones proactivas.

La investigación social, consulta y capacitación llevan tiempo, y raramente se conduce una EIS en un marco temporal adecuado que permita la recolección de información cultural y social.

¿Por qué se las hace?

Dentro de la industria, la motivación para llevar a cabo una EIS ha cambiado rápidamente, yendo desde el simple cumplimiento de requerimientos regulatorios a la acomodación de mayores objetivos corporativos y sociales. Los siguientes son motivos importantes:

" Para satisfacer el requerimiento regulatorio de una EIM y la obtención de permisos. Esta sigue siendo la principal razón para una EIS.

" Para obtener financiación y/o los seguros para una proyecto. La financiación y/o aseguración de proyectos de desarrollo minero por el Grupo del Banco Mundial (IFC y/o MIGA) es contingente a la demostración de que existen adecuadas salvaguardas sociales y planes de manejo social y desarrollo relevantes, y que el riesgo de trastorno social está bajo control; todos estos son factores consecuentes con la EIS. Otras instituciones financieras y de seguros ahora siguen el mismo modelo como forma de manejar el aspecto del riesgo social de los préstamos.

" Como respuesta pragmática. Numerosas compañías han aprendido a través de arduas experiencias que si no se logra comprender y responder a los impactos sociales de la minería pueden surgir serios problemas. No quieren ser tomadas por sorpresa y por lo tanto conducen una EIS como una estrategia preventiva.

" Para tratar de aplicar normas o políticas que fomenten el desarrollo sustentable. La práctica líder de la industria es aplicar una EIS como un instrumento de gerencia que va más allá del reconocimiento y mitigación de impactos y que trata de identificar oportunidades para crear beneficios netos y los mecanismos para lograrlos.

Verificación

Las investigaciones de los resultados de una EIS son escasas. Nunca ha ocurrido que el estado investigue los impactos sociales de un proyecto luego de emitir el permiso para el mismo. Con la excepción del grupo del Banco Mundial -IFC y MIGA- (que han empleado recientemente personal especializado) pocas de las instituciones financieras que demandan una EIS o planes de desarrollo y manejo social tienen personal capacitado. Si lo poseen, es en números muy limitados y a menudo dependen de consultores externos para llevar a cabo auditorías y reseñas. El Grupo del Banco Mundial requiere reportes de monitoreo anuales y misiones de supervisión, un nivel de responsabilidad que ha sido adoptado progresivamente por otras instituciones.

Ante la ausencia de requerimientos regulatorios para revisiones y auditorías y la percibida debilidad en la capacidad de instituciones financieras, ha habido un aumento

en la acción de grupos no-gubernamentales para actuar como vigilantes y llenar este vacío (ver la página web de Oxfam America y otras.)

Presuposiciones y metodologías

Una notable característica de las compañías de recursos es que poseen el imperativo moral y ético de crear desarrollo industrial (Berger, 1983). Con este imperativo viene la idea del bienestar económico medido a través de sueldo, empleo y beneficios materiales. Esta preconcepción lleva a suposiciones de qué constituye el desarrollo social, suposiciones que a menudo persisten en los términos de referencias de una EIS comisionada por las compañías. El resultado puede ser una EIS que favorece indicadores económicos en vez del bienestar social y/o cultural, a menudo aplicando un modelo de posibles impactos del proyecto como podrían ocurrir en una economía desarrollada, totalmente monetarizada y tecnológicamente moderna. En el caso de sociedades tradicionales o indígenas, puede ocurrir que haya un desfase pronunciado entre la EIS y la realidad de la gente impactada por el desarrollo. Es en este contexto que Freudenburg (1986:470) remarca que "uno no necesita ser un sociólogo para saber que la gente raramente intenta o lleva a cabo un suicidio a causa de facilidades de tratamiento de aguas servidas inadecuadas, aunque el reconocimiento de este hecho en un EIS ha sido algunas veces dolorosamente lento."

Etica profesional

Los profesionales entrenados en la ciencia social deben ser involucrados en el diseño y manejo de la EIS, y la ética de investigación debe ser aplicada a la recolección de datos. Una consideración ética crítica es la transparencia, lo que significa:

" El investigador no puede mentir u ocultar la razón para la recolección de información social." La población debe ser informada de la razón para la recolección de datos, para quién es y cómo será utilizada" Se debe obtener el consentimiento en una manera culturalmente apropiada, a menudo hecho en reuniones comunitarias o foros públicos similares, y" la recolección de datos de una comunidad crea la obligación ética de proveer los mismos datos e información a la comunidad. Esto incluye no sólo una revisión por parte de la comunidad de la verdad o corrección con las que la información fue usada, sino que también acepta que ellos son los autores de la información .

Un beneficio natural de esta práctica es que fomenta el conocimiento y entendimiento dentro de la comunidad acerca de la tarea de investigación.

Lamentablemente, en algunas instancias los consultores están bajo presión para no revelar la identidad de los clientes o la razón para los estudios. Más comúnmente, las deficiencias se originan en la velocidad con la que se espera que se entregue una EIS, y el consecuente fracaso en reconocer las sensibilidades culturales tales como cuánto tiempo se requiere para la consulta con las comunidades, cómo opera el proceso de toma de decisiones, etc.

Existen importantes consideraciones éticas acerca del uso de Conocimiento Ecológico Tradicional o tipos de conocimiento cultural y espiritual. Compartir este tipo de información a menudo significa tener confianza en la otra persona, e implica un compromiso de hacer honor a la información o al contexto del cual provino. Existen

actualmente conflictos que han emergido del uso de las secciones medioambientales del CET cuando el contexto espiritual de ese conocimiento es ignorado y dejado fuera de los reportes - una situación que es percibida por los dueños y autores tradicionales de la información como una explotación selectiva, poco ética de su conocimiento ecológico.

¿Dónde está el Estado y los reguladores en la discusión?

Se ha hecho mención del conflicto que existe cuando el Estado es a la vez dueño y regulador del desarrollo de recursos mineros. En el mundo desarrollado existen, por la mayor parte, estructuras legales y políticas que minimizan el riesgo de que estos conflictos se hagan realidad. Desde un punto de vista práctico, sin embargo, la situación es extremadamente difícil, tal como en el caso de algunos países en vías de desarrollo donde la gente que trabaja para o maneja el Estado o son responsables por sus instituciones son también los miembros de una élite gobernante que

" promueve un modelo de desarrollo basado en la exportación e inversión extranjera al que se opone la gente local en el área del proyecto." tienen un interés en entidades corporativas que se beneficiarán del desarrollo" posiblemente obtendrán alguna ventaja política gracias al proyecto de manera tal que perjudicará a la población local.

Estas son preguntas que abarcan tanto conflictos de interés como intereses políticos y que son complejas, dinámicas y problemáticas, y que presentan cuestiones éticas y políticas de gran significancia. Son, sin embargo, reales.

5. EL CAMINO HACIA ADELANTE

Basándose en sus experiencias personales en el campo, y en los materiales, críticos y profesionales consultados en la preparación de este documento de fondo, existen los siguientes desafíos y oportunidades para desarrollar la EIS como un instrumento más efectivo para optimizar los aspectos del desarrollo sustentable en los proyectos mineros. Una mayor efectividad es importante para lograr mayor eficiencia (de tiempo, recursos y dinero) al responder a los impactos sociales, y un mayor entendimiento y mejor manejo de los aspectos sociales del desarrollo de la mina, como también para la promoción de los goles del desarrollo sustentable a través de las actividades de la industria minera.

5.1 Aspectos del procedimiento

Para contribuir con mayor certeza a los objetivos del desarrollo sustentable, la EIS necesita ser reforzada y optimizada de diversas maneras.

Primero, existe la urgente necesidad para la identificación de los mejores principios de práctica para la EIS en la industria minera, poniendo énfasis en el enfoque del ciclo de vida en su totalidad y de la EIS como una herramienta de manejo a través de este ciclo. Los modelos existentes han sido adoptados de manera caótica y ad-hoc y la ausencia de un standard común aceptado por todos ha sido un factor limitante. Se ha sugerido que la experiencia de profesionales es la base más creíble para el desarrollo de las normas. Más aún, existe la oportunidad aquí para que la industria sea líder en el desarrollo y

adopción de tales standards para la EIS, que pueden luego ser aceptados en los varios regímenes regulatorios donde las compañías son activas.

Estas normas deben incluir la consideración de elementos del proceso tales como:

" La EIS debe recoger información acerca de la capacidad de las partes claves para participar en un proceso de desarrollo, y la creación de dicha capacidad debe ser el resultado primordial, o un proceso paralelo a la conducción de estudios de datos que serán utilizados como parámetros. Al presente existe un vacío de capacidad relevante en compañías, gobiernos, comunidades y en la sociedad civil. Mientras que este es el rol lógico de la compañía para financiar la capacitación, también corresponde al Estado, que está promoviendo el desarrollo de recursos para educar y entrenar a su población, participar en el proceso." Las evaluaciones de parámetros sociales necesitan observar las dinámicas de los procesos de cambio que están ocurriendo en las comunidades y grupos culturales y, tal como lo presenta Filer (1993), diferenciar claramente los cambios sociales que NO son causados por la mina o el proyecto." Reconocer el requerimiento de satisfacer las obligaciones de respeto y transparencia, que son generalmente considerados necesarios para contribuir a los procesos de desarrollo sustentable." Lograr la efectiva integración de los enfoques cualitativo y cuantitativo. Como parte de este proceso existe la necesidad de establecer el reconocimiento del material cualitativo recolectado en forma de historias orales y narración como conocimiento y comunicación. La aplicación de múltiples metodologías será necesaria para acomodar la integración de distintos tipos de comunicación, y se necesita un balance objetivo para evitar la práctica discriminatoria tan común de dar preferencia a la información técnica basada en datos a costa de la experiencia humana. El reconocimiento de estas fuentes de información como válidas presenta desafíos metodológicos significativos, tal como lo detalla Filer (1993.)" Tomar ventaja de la oportunidad provista por la EIS para planear de qué manera el proyecto de desarrollo mineral puede apoyar la visión del desarrollo sustentable y la visión que la comunidad tiene de su propio futuro. Con planes apropiados todos los aspectos de la EIS, desde la recolección de datos hasta el diseño de estrategias de monitoreo y evaluación, pueden ser dirigidos a tres aspectos:" capacitar a las comunidades para definir y lograr su visión del futuro;" el reparto de beneficios efectivos netos, al mismo tiempo que" la mitigación de impactos negativos específicos a las poblaciones identificadas.

5.2 Consideraciones políticas

La EIS, el desarrollo sustentable y las políticas públicas.

La naturaleza dinámica y evolutiva de la EIS provee la oportunidad de reforzar su aplicación en el rol de dictado de políticas y, una vez más, existe el potencial para que la industria provea el liderazgo en todo movimiento hacia el desarrollo sustentable. Al emprender esta discusión es importante reconocer que las decisiones acerca del desarrollo de recursos y los costos aceptables, o canjes, son fundamentalmente decisiones políticas. Existen también elementos cruciales de política pública que traen la siguiente pregunta: "¿En base a qué sistema de VALORES se toman estas decisiones?". Abrazar el desarrollo sustentable requiere reconsiderar el sistema de valores para la toma de decisiones, quiénes las toman y entonces ¿qué valores prevalecerán?

La EIS, como la EIM, provee la información necesaria para el proceso de toma de decisiones. Estas decisiones son tomadas dentro del marco de referencia de valores provistos por el régimen político de políticas públicas y normalmente se esperaría que reflejara las normas actuales apoyadas por la sociedad. Si estas posiciones de política pública, las normas, ya han sido establecidas a favor del desarrollo del recurso, como es el caso en la mayoría de países en vías de desarrollo, entonces el rol de la EIS está limitado a identificar correctamente a los ganadores y perdedores, los resultados aceptables y a desarrollar las medidas requeridas para mitigar los impactos negativos y reforzar los positivos. Si, por otra parte, la política pública es suficientemente flexible, entonces los resultados, las conclusiones de la EIS pueden ser incluídas en el proceso de toma de decisiones, informar a la política pública y dar forma a la determinación de las normas que deben ser aplicadas en ese caso.

El desarrollo sustentable presenta una situación más abierta que es mucho más difícil y para la cual muchos regímenes regulatorios en el mundo en vías de desarrollo están mal preparados. Por ejemplo, a la minería se le da a menudo mayor derecho que a otras actividades de uso de la tierra basándose en su significancia económica para el gobierno. Si la industria minera va a hacer una contribución significativa al desarrollo sustentable, deberá estar preparada para demostrar cómo se pueden tomar algunas de esas decisiones inherentemente políticas basadas en valores. La EIS puede proveer la información, pero no puede tomar las decisiones necesarias para considerar valores alternativos. Más particularmente, si el marco de referencia político para la toma de decisiones es abierto, la cuestión pasa a ser cómo considerar el mérito relativo de valores e historias conflictivos acerca de qué es "bueno". La EIS entonces informa al proceso de toma de decisiones que no sabe, al principio, si el proyecto es apropiado o no. Las necesidades informativas de tal proceso son profundamente diferentes al caso anterior.

El movimiento hacia el desarrollo sustentable produce por lo tanto más preguntas que respuestas en términos de cuándo se deben tomar las decisiones y de cómo el balance de poder o fuerzas morales cambia entre las partes cuando el proyecto progresa. También presenta la necesidad de metodologías apropiadas para la adquisición y presentación de información y el cambio de una EIS a una Evaluación de Desarrollo Sustentable. Al mismo tiempo revela la necesidad de profundas discusiones acerca de la política pública que, necesariamente, debe involucrar al gobierno.

La industria puede provocar esta discusión como una continuación del proceso del MMDS.

Puede una EIS ser un instrumento significativo para el planeamiento del desarrollo sustentable?

Ya se le ha prestado atención a la necesidad de capacitación, planeamiento estratégico cooperativo y la importancia de que las comunidades definan sus propias visiones del futuro. Todos son considerados necesarios lograr el desarrollo sustentable. Es razonable preguntar "¿hasta qué punto ha sido útil hasta ahora?"

La experiencia de la industria minera está relativamente limitada a unos pocos años de aplicación práctica, y puede ser descripta como "en evolución". Sin embargo, los primeros indicadores son razonablemente positivos. Los programas empleados en un

número de operaciones mineras han satisfecho por lo menos el mínimo de expectativas, particularmente aquellos puestos en funcionamiento en los últimos tres años. Los ejemplos incluyen el desarrollo Antamina en Perú y los proyectos Ekati y Diavik en Canadá. Sin embargo, hay otros resultados más allá de la estricta exactitud empírica de las estadísticas de desarrollo, notablemente el rol transformativo de las metodologías, que deberán ser reflejados en los futuros procedimientos de la EIS.

Más allá de su contribución informativa, un valor clave a menudo ligado con los métodos participativos es la habilidad de dar a los participantes una sensación de control sobre el desarrollo de un proyecto, e invitarlos a aprender acerca del mismo. Esto puede reducir la ansiedad, un impacto social que ha sido reconocido como mayormente significativo. De manera más importante aún, estos métodos pueden reforzar los procesos democráticos en la sociedad civil en regiones donde los mismos son frágiles o están en su infancia. Recientes experiencias en Perú han confirmado estos atributos (G.Gibson, I. Thomson, pers comm.)

La cuestión de la equidad.

Históricamente, la discusión de beneficios ha sido dominada por el paradigma del desarrollo, que pone el énfasis en ganancias económicas y materiales. Han habido excepciones, como se discutió anteriormente, y el movimiento hacia el desarrollo sustentable ha fomentado una consideración más holística de qué constituye un beneficio. De particular consecuencia es el impacto de la riqueza económica en las estructuras de la comunidad. Filer (1993) señala de qué manera la llegada de la nueva prosperidad generada por de las minas en Nueva Guinea ha creado nuevas elites y estructuras de poder, pobreza y grupos marginalizados, destruyendo relaciones antiguas y provocando stress social. Claramente, no todas las culturas manejan la acumulación de riqueza y la estratificación de manera apropiada, y muchas no valoran los beneficios materiales de la misma manera que el mundo desarrollado. Estas características culturales deben ser incorporadas en la EIS, viendo el futuro a través de los ojos de la gente impactada por el desarrollo y las decisiones hechas en base a sus ideas de beneficios equitativos.

Hay una tensión explícita en el desarrollo sustentable acerca del tema de la pobreza. Ante la ausencia de la satisfacción de las necesidades de ciertos grupos, no puede existir el argumento de que el desarrollo sustentable está ocurriendo. Tal como es requerido por los bancos de desarrollo, la EIS para el desarrollo sustentable debe identificar y proteger los intereses de los grupos más vulnerables, los pobres, los marginados. Estas poblaciones, pequeñas o grandes, han sido tradicionalmente las que pagaron un parte desproporcionada del costo de los proyectos - los sutiles costos no anticipados tales como aumento del costo de tierras, la inflación en los precios de bienes de consumo, etc. Tales normas de salvaguarda tienen ya un lugar en las políticas sociales de la mayoría de las instituciones financieras, pero frecuentemente no se las incluye en la recolección y análisis de datos de la EIS, especialmente si los IFIS no están involucrados.

¿Deben manejarse las EIS dentro de un marco de referencia de múltiples grupos de interés?

El movimiento hacia un proceso de EIS inclusivo responderá a una de las mayores cuestiones acerca del desarrollo minero, que es la disparidad en el poder. Procesos

inclusivos, con múltiples grupos de interés, llevados a cabo por participantes independientes, reducirán las diferencias de poder entre la compañía y la comunidad y similarmente evitarán la sensación de desesperanza sentida por varias comunidades cuando confrontan la posibilidad de cambio inducido por compañías externas, grandes y poderosas.

Los dos modelos en existencia son: " El foro de desarrollo en Papúa Nueva Guinea (Filer) y " El comité de apoyo a la comunidad, actualmente utilizado de manera más restringida para comunicación y participación.

Cualquier modelo puede ser adaptado para construir la visión de la mina como parte de la comunidad.

Russo (1999) propone la necesidad de una Evaluación Medioambiental Colaborativa (EMC) en la cual el equipo de evaluación está compuesto por reguladores del proyecto, prestamistas, contratistas, ONGs, miembros de la comunidad y otros grupos de interés. El equipo prepararía una evaluación del impacto medioambiental y social que contaría con el apoyo de la mayoría de los participantes. Estos también compartirían la responsabilidad de mitigación y monitoreo necesarios para evitar impactos sociales adversos o inesperados. Sin embargo, mientras que es importante incluir a todos los grupos de interés en la evaluación, son aquéllos a nivel del proyecto que deben ser particularmente captados. De acuerdo con Oakley et al. (1998:38) "si los grupos de interés a nivel del proyecto no están directamente involucrados en entender y explicar efectos e impactos, los esfuerzos de evaluar el desarrollo social son fútiles."

Los Comités de Apoyo a la Comunidad (CACs) son un mecanismo cada vez más popular para permitir la comunicación de inquietudes de los grupos de interés en la evaluación de un proyecto y en la toma de decisiones. Tradicionalmente comprenden el nombramiento de actores locales (directores de ONGs, jefes del pueblo, oficiales del distrito, etc) para que representen los intereses e inquietudes del público frente a los proponentes del proyecto y sus asesores. Los CACs pueden proveer un buen mecanismo para el involucramiento público continuo en la evaluación de un proyecto, permitir que aquéllos que se oponen al proyecto se comuniquen con un grupo representativo en vez de con la comunidad en pleno, y proveer la participación del público en el proceso de toma de decisiones (Petts 1999). También pueden llegar a ser la base de una relación a largo plazo como vehículo de comunicaciones y participación a lo largo de la vida de la mina. Sin embargo, se debe tener cuidado de asegurarse que los miembros del CAC sean genuinos representantes de la comunidad y que sus puntos de vista sean tomados en cuenta y utilizados en el planeamiento y evaluación del proyecto.

5.3 Las cambiantes expectativas hacia la EIS y EIM

En un documento reciente, Robert Gibson (2000) identifica un significativo cambio en la manera en que los proyectos son evaluados bajo el Acta de Evaluación Medioambiental Canadiense. (AEMC). Gibson sostiene que el AEMC ha sido interpretado generalmente como requiriendo que los proponentes y autoridades responsables demuestren que el proyecto propuesto no tendrá efectos significativos adversos medioambientales y sociales. El énfasis, consistente con la mayoría de marcos de referencia regulatorios medioambientales, está en evitar o mitigar los serios efectos negativos.

Gibson observa dos recientes Paneles de Reseña Medioambiental, operando bajo las provisiones del AEMC: el proyecto minero de Voisey's Bay y la autopista de Redhill Creek . Al proveer las normas para las declaraciones de impacto medioambiental bajo el AEMC, los paneles han requerido que los proponentes de los proyectos presenten evidencia de que sus proyectos contribuirán en forma positiva a la sustentabilidad y respetarán el principio de precaución. El tercer caso, más reciente, el proyecto de la mina Tulsequah Chief (Hodge, 2001), puede ser agregado a la lista. Por lo menos en apariencia, este criterio de "contribución positiva a la sustentabilidad" es substancialmente diferente del criterio de "mitigación de efectos significativos adversos medioambientales" que ha sido el foco de la mayoría de las evaluaciones bajo el AEMC.

" Aplicado a la evaluación del medioambiente, un compromiso a la sustentabilidad implica requerir que los proponentes vayan más allá de minimizar el daño - tiene que hacer contribuciones positivas para mejorar las condiciones ecológicas y comunitarias a largo plazo. Un objetivo sustentable en la evaluación medioambiental implica que el emprendimiento debe maximizar las ganancias netas duraderas." Gibson, 2000.

Parece haber una diferencia substancial entre los enfoques del "daño mínimo o justificado" y de la "maximización de ganancias netas duraderas." Gibson sostiene que la interpretación de daño mínimo o justificado en los requerimientos del AEMC sigue siendo la dominante bajo el AEMC, a pesar de los dos casos mencionados que aplican lo que él llama "una prueba superior" a las decisiones de aprobación de un proyecto. En el caso del panel del Tulsequah Chief, la aprobación del proyecto fue denegada porque ciertos aspectos significativos sociales y medioambientales (especialmente los intereses medioambientales, económicos y el bienestar social de la comunidad local de las Primeras Naciones) no habían sido considerados en términos de sustentabilidad.

Para concluir, el potencial de la EIS para contribuir a los goles del desarrollo sustentable existe, y ha existido desde que comenzó la práctica de la EIS. La cuestión es cómo elegimos encarar el proceso de toma de decisiones una vez que los datos y el conocimiento profesional estén disponibles. Los resultados de la Investigación Berger fueron repetidos recientemente (Henricksen, 1998) en las audiencias de Voisey's Bay, y continúan señalado el rol central de la EIS en respuesta al desafío del desarrollo sustentable :

"La implicación para la investigación y la EIS fue que el proyecto del gasoducto propuesto debía ser evaluado no de acuerdo a un criterio técnico o careciente de valores, sino en términos de una visión de la población cuyas comunidades serían afectadas. La cuestión era mejor enmarcada en términos de si el proyecto iba a ayudar o perjudicar la realización de esa visión. (Usher, 1978). Donde el modelo técnico de la EIS ponía el énfasis en el bienestar económico medido según salarios y empleos, el modelo político enfatizaba el bienestar social, autodeterminación y la centralidad de valores culturales e instituciones sociales." (Usher 1993:112)

REFERENCIAS PUBLICADAS

Budge, Rabel J. 1998. *A Conceptual Approach to Social Impact Assessment: Collection of Writings by Rabel J Budge and Colleagues*. Social Ecology Press, Middleton, WI. USA.

Filer, Colin. 1993. *The Policy and Methodology of Social Impact Mitigation in the Mining Industry*. Presented to the 20th Waigani Seminar, University of Papua New Guinea, September, 1993.

Freudenburg, William R. 1986. *Social Impact Assessment*. *Annual Review of Sociology*, 1986. 12-451 - 78.

Gibson, Robert E. 2000. *Favouring the Higher Test: Contributions to sustainability as the central criterion for reviews and decisions under the Canadian Environmental Assessment Act*. *Journal of Environmental Law and Practice*, 10-1, pp. 39-54.

Henricksen, Georg on behalf of Innu Nation. 1998. *Social and Cultural Impacts: Presentations at the public hearing for the Environmental Impact Statement, Voisey's Bay Mine/Mill Project*. Utshimassits, Oct. 16, 1998.
[Http://www.innu.ca/henricksenceaa.html](http://www.innu.ca/henricksenceaa.html)

Hodge, R. Anthony. 2001. *Sustainability and the Proposed Tulsequah Chief Project*. Background Paper for the B.C. Environmental Assessment Office, Victoria, BC, Canada.

International Finance Corporation. 1998. *Doing Better Business Through Effective Public Consultation and Disclosure: A Good Practice Manual*. IFC, Washington, USA.

MacFarlane, Magnus. 2001. *Social Impact Assessment and Mining: Briefing Document for MMSD Background Paper*. Unpublished.

Solomon, Fiona. 2000. *Counting What Counts: External verification of the Australian Mineral Industry Code for Environmental Management*. DME-1124, CSIRO.

Usher, Peter J. 1993. *Northern Development, Impact Assessment and Social Change*. In: Noel Dyck and James B. Waldram, (Eds.): *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada*. McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston: 1993. Cited in Hendricksen, 1998.

Van\clay, Frank. 2000. *Social Impact Assessment. Contributing Paper, Thematic Review V. 2. INS220: Environmental and Social Assessment of Large Dams*. Prepared for the World Commission on Large Dams.

Whiteman, G. and Marmen, Katy. 2001. *Community Consultation in Mining: A tool for empowerment or for public relations?* in *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 25:1, Spring 2001.