

Reporte final de la OA sobre la fase de solución de problemas del caso Cerro de Oro

La OA tiene el agrado de presentar este reporte final sobre la fase de solución de problemas del caso Cerro de Oro. Aunque dicho reporte refleja aportaciones de las dos partes del caso, no representa un documento de consenso y sigue siendo un texto redactado por la OA.

Antecedentes

La Oficina de Responsabilidad *Office of Accountability* (OA) de la OPIC recibió una queja del proyecto Cerro de Oro en noviembre del 2010. Con base en la voluntad expresada de las partes de participar, la OA inició la convocatoria a una mesa de diálogo en marzo del 2011. La cronología de las actividades de la OA relacionadas con este caso hasta agosto del 2011 y los antecedentes de dicha queja pueden accederse mediante este vínculo <http://www.opic.gov/cerrodeorocomplaint>.

En el momento en el que la OA comenzó a participar con las partes en enero del 2011, el nivel de desconfianza entre las partes era bastante alto. Específicamente, las comunidades expresaron a la OA que habían recibido poca información sobre las características del proyecto, actividades de construcción y permisos obtenidos; sentían que la empresa no había cumplido con los compromisos previos que había contraído con ellos; y no estaban seguros de a quién contactar en la empresa para comunicar sus inquietudes. Por su parte, la empresa dijo haber seguido todos los procedimientos de ley y que la disputa más bien tenía que ver con niveles de compensación.

Desde un principio la OA informó a las partes de la queja su intención de apoyar el diálogo hasta llegar a una decisión de seguir adelante o no con el proyecto. Sin embargo, por las razones abajo mencionadas, en septiembre del 2011, la OA notificó a las partes su intención de concluir la mesa de diálogo y acercarse con las autoridades estatales de Oaxaca para que con ellas pudieran llegar a una decisión final sobre el proyecto. Por lo tanto, la OA comenzó su acercamiento con las autoridades estatales en octubre y el resultado de dicho acercamiento fue la participación de las autoridades estatales en la reunión del 14 de noviembre.

Reunión del 14 de noviembre

La OA convocó una última mesa de diálogo el 14 de noviembre con la participación de no solo las partes en disputa, si no también autoridades municipales, estatales y federales. La OA comenzó la reunión con una reseña de los avances importantes que habían logrado con el grupo en los tres acuerdos previos:

- La empresa mantuvo la suspensión de todas las actividades de construcción durante la duración del diálogo como una forma de crear confianza con las comunidades y cedió la decisión sobre el futuro del proyecto a las cuatro comunidades.
- A petición de las comunidades, la empresa presentó un diseño alternativo en la asamblea de cada uno de los cuatro ejidos los días 12 y 13 de noviembre. El diseño alternativo cumple con los parámetros presentados en los acuerdos

previos basándose en las preocupaciones más importantes expresadas por las comunidades.

- En estas asambleas, el experto independiente sobre seguridad de presas presentó su reporte final indicando que la presa está segura. A petición de las comunidades el experto complementó sus hallazgos iniciales con lecturas de ciertos instrumentos en la presa, aunque dijo que esto no era necesario para sus conclusiones. Concluyó que las construcciones del proyecto no afectarían la seguridad de la presa siempre y cuando se siguieran los procedimientos aprobados por CONAGUA. El experto independiente también presentó su reporte final indicando que el manantial no se encuentra en riesgo con la construcción del diseño alternativo.
- En las cuatro asambleas, CONAGUA, la máxima autoridad, confirmó que la presa está segura. Aunque CONAGUA también reconoció la necesidad de largo plazo de control de la vegetación en la presa y de reactivar algunos de sus instrumentos, esto no impidió a CONAGUA poder realizar su dictamen sobre la seguridad actual de la presa.
- Previamente otras dos autoridades federales habían mandado su comunicado por escrito sobre el proyecto: la Comisión Reguladora de Energía (CRE) confirmó haber recibido planos del diseño alternativo y pidió a la empresa trabajar con las autoridades para sacar los permisos correspondientes. En respuesta a una solicitud hecha por las comunidades de que se hiciera una investigación, la dependencia ambiental regulatoria de México (SEMARNAT-PROFEPA), determinó que el proyecto no había violado las leyes ambientales de México.

La OA continuó con la sesión del 14 de noviembre resaltando que a pesar de que se habían realizado estas acciones importantes, aún existía bastante desconfianza en el proceso de diálogo entre las partes evidenciado con lo siguiente:

- El acuerdo de julio establecía que las comunidades notificarían a la OA y a la empresa si el diseño alternativo ofrecía una buena base para continuar con el diálogo. En su carta del 30 de julio, las autoridades de las comunidades decidieron no dar una respuesta al respecto por seguir con preocupaciones concernientes a la seguridad de la presa. (Desde el punto de vista de la OA, esta notificación no hubiera comprometido la posibilidad de la comunidad de tomar una decisión final de si el proyecto continuaba o no).
- Durante las reuniones de asamblea los días 12 y 13 de noviembre algunas autoridades de la comunidad cuestionaron la credibilidad del experto en seguridad de la presa que ellos mismos habían elegido con el acuerdo de la empresa. Los miembros de la comunidad continuaron cuestionando los hallazgos sobre la seguridad de la presa basado en sus preocupaciones de varios factores de riesgo. A pesar de que las partes habían acordado aceptar estos hallazgos, algunas comunidades no estuvieron de acuerdo con la metodología del experto.

- En dos de las reuniones las autoridades de la comunidad dijeron que habían tomado la decisión de oponerse al proyecto antes de escuchar la presentación de la empresa sobre el diseño alternativo, el cual habían pedido específicamente a la empresa que desarrollara.
- Desde el inicio del diálogo hasta la reunión de noviembre, las partes se han acusado de violar las estipulaciones establecidas en los acuerdos que habían negociado y solicitado la intervención de la OA.

Dada la desconfianza que ha persistido a pesar de haber logrado avances importantes, la OA preguntó a los representantes de las comunidades presentes en la reunión, cuáles otras preocupaciones tenían sobre el proyecto. Varios representantes continuaron expresando las razones de su desconfianza pero no se mencionaron preocupaciones nuevas que ayudaran a la OA a entender la vehemencia de su oposición. Sin embargo, representantes de las distintas comunidades sí hicieron comentarios respecto al hecho de que había posturas distintas con relación al futuro del proyecto. Específicamente, la comunidad de Los Reyes (la comunidad más afectada por el proyecto) expresó su apoyo al proyecto, mientras que las otras tres comunidades, de las cuales dos solo se verían indirectamente afectadas, expresaron su oposición. Adicionalmente un miembro de la comunidad dijo que los acuerdos previamente acordados no importaban.

Basada en esta conversación, la OA confirmó que era poco probable que la continuación del proceso de diálogo llevara a la resolución del conflicto como se había planteado en el acuerdo del 11 de marzo. La OA no tomó una postura de si la continua desconfianza era racional o no, ni quién era el responsable, solo que obstaculizaba el logro de avances. (Como convocador, el director de la OA es responsable de monitorear la posibilidad de que el diálogo resuelva la disputa y determinar si vale la pena continuar apoyándolo con la inversión de los fondos públicos).

En ese momento de la reunión la OA anunció que concluiría el proceso de diálogo y cedió el resto de la reunión a las autoridades estatales de Oaxaca. Después de eso, un representante del gobernador moderó la plática sobre los siguientes pasos y propuso realizar consultas a las comunidades. El representante dijo que el proyecto es una prioridad para el gobierno estatal pero que el gobierno no actuaría por encima de la voluntad de las comunidades. El 29 de noviembre, las tres comunidades (Santa Úrsula, Paso Canoa y Cerro de Oro) que habían expresado su oposición al proyecto durante la reunión del 14 de noviembre hicieron llegar una carta a la OA y a la empresa confirmando su oposición al proyecto agregando la razón adicional de que el proyecto va en contra de su visión de desarrollo.

La OA realmente agradece el tiempo y la energía que invirtieron todas las partes para participar en la mesa de diálogo. El proceso dio como resultado logros importantes – mejoras en el diseño del proyecto para atender las demandas de la comunidad, un compromiso de financiar un desarrollo comunitario participativo, un análisis independiente que concluyó que la presa y el manantial están seguros y un aumento en la atención por parte de las autoridades sobre la seguridad futura de la presa,

Finalmente el proceso terminó sin que las partes pudieran llegar a una resolución ya que las cuatro comunidades de la mesa de diálogo están divididas. Tienen algunos intereses

en común (p.ej. la seguridad de la presa) y algunos intereses divergentes (p.ej. impactos positivos y negativos de la construcción del proyecto). A final de cuentas sus intereses divergentes superaron los intereses comunes, la comunidad más impactada quería que el proyecto siguiera adelante mientras que las demás querían que se mantuviera detenido. No queda claro, hasta diciembre del 2011, si los logros del diálogo se llevarán cabo.

Observaciones y lecciones del proceso de la OA

Ya que este caso representó el primer diálogo de solución de problemas de la OA y para maximizar el potencial de aprendizaje para casos futuros, la OA ofrece las siguientes observaciones y lecciones del proceso.

Estándares para estudios técnicos – Las partes acordaron asignarle el estudio de la seguridad de la presa a un contratista independiente ya que las comunidades no confiaban en que las autoridades las protegieran correctamente contra una falla en la presa. Para que este estudio hubiera contribuido a resolver la disputa, sus hallazgos debían reducir el grado de ambigüedad y opiniones desinformadas sobre la seguridad de la presa. Aunque las partes acordaron aceptar los resultados del estudio y acordaron que el experto determinaría su metodología, el estudio no respondió a los objetivos de la OA porque después de que se había presentado el reporte algunas partes dijeron no considerar el estudio creíble.

Otro enfoque quizás hubiera ayudado a evitar este escenario. Bajo un enfoque alternativo, las partes elegirían un experto basado en su preparación, tal como se hizo en este caso. El experto seleccionado ofrecería sus servicios al diálogo en fases explícitas. La primera fase sería para que el experto estableciera los estándares contra los cuales se mediría la seguridad de la presa y que responderían a las preguntas presentadas por las partes. En esta fase, quizás el experto podría trabajar con las partes para refinar las preguntas para asegurarse de que se pudieran responder de una manera medible y objetiva. Si las partes estuvieran de acuerdo con los estándares entonces se le encargaría al experto que realizara el análisis. De lo contrario, dicho estudio no se realizaría.

La flexibilidad en reglas básicas – Fue útil para la OA en la creación de confianza en el proceso de diálogo ser flexible y desviarse de las normas establecidas en la realización del diálogo (p.ej. incrementar el número de participantes de la comunidad incluyendo no solo a las autoridades de las comunidades, permitir la videograbación de la reunión, permitir la participación de políticos locales). En casos futuros la OA seguirá siendo flexible siempre y cuando se proteja la integridad del diálogo.

Necesidad de una relación directa –Las comunidades afectadas tienen el derecho de garantizar el apoyo externo que ellos elijan. Al mismo tiempo, para poder identificar correctamente y confirmar los intereses subyacentes de los solicitantes, el director de la OA, su mediador y otros representantes de la OA deben mantener la capacidad de poder entablar contacto directo y libre con las autoridades de las comunidades a lo largo de todo el proceso de solución de problemas. Las restricciones logísticas de entablar contacto con las autoridades de las comunidades y el acuerdo de marzo en el que se establecía que toda comunicación se canalizara a través del representante de la ONG, inhibieron la capacidad de la OA de entender los intereses subyacentes de los solicitantes. Para atender esta cuestión en casos futuros, la OA establecerá una relación

directa con los representantes de las comunidades y considerará contratar a su propio representante local.

Libre expresión de intereses –Un prerequisite para un diálogo exitoso es que las partes expresen su verdaderos intereses. La OA supo de algunos casos, dentro y fuera de la mesa de diálogo, en los que el derecho de una de las partes de poder expresar libremente sus puntos de vista en la mesa de diálogo quizás se vieron inhibidos mediante intimidación o temor a represalias. Debido a que la OA no tenía una relación directa con los solicitantes, no pudo proteger el derecho de todos de expresar libremente sus intereses. Esta situación enfatiza la necesidad de la OA de establecer una relación directa con todas las partes además de lo arriba mencionado.

La participación de las autoridades públicas –Desde un principio, la OA identificó desafíos importantes en convocar y mediar el diálogo, esto llevó a la OA a solicitar la participación de las autoridades públicas (esto coincidía con los deseos previamente expresados de las partes). La OA se enfocó en la oficina del gobernador de Oaxaca debido a que tendría una perspectiva amplia de las distintas dimensiones del conflicto (p.ej. regional versus local, ambiental versus social versus desarrollo económico) y un mejor entendimiento del contexto político. Tomando en cuenta que las autoridades políticas pueden decidir desempeñar distintos papeles en un proceso de diálogo, la OA considerará solicitar su participación dependiendo del caso y cuando:

- Exista una dimensión política importante que dificulte a la OA, como participante externo, entender y mucho menos manejar la situación;
- Ambas partes consideren que la participación de las autoridades públicas agregaría valor al proceso de diálogo; o
- Las partes hayan llegado a un impasse en el proceso convocado por la OA.