

Enero 2009

# Impactos de la industria extractiva en América Latina

## Análisis y pistas de acción



juntos en pro de la justicia global

### Miembros

- Broederlijk Delen (Bélgica)
- CAFOD (Inglaterra y Gales)
- CCFD (Francia)
- Cordaid (Países Bajos)
- Development and Peace (Canadá)
- Entraide et Fraternité (Bélgica)
- Fastenopfer (Suiza)
- Fundação Evangelização e Culturas (Portugal)
- Koordinierungsstelle (Austria)
- Manos Unidas (España)
- Misereor (Alemania)
- SCIAF (Escocia)
- Trocaire (Irlanda)
- Volontari nel Mondo-FOCSIV (Italia)

### Miembros asociados

- Bridderlech Delen (Luxemburgo)
- Center of Concern (Estados Unidos)

### Contacto

CIDSE  
Genevieve-Camille Tournon  
tournon@cidse.org  
Rue Stévin 16  
1000 Bruselas, Bélgica  
Tel: +32 (0)2 233 37 50  
Fax: +32 (0)2 230 70 82  
Página Web: [www.cidse.org](http://www.cidse.org)

### Introducción

CIDSE es una red de 16 agencias católicas de desarrollo de Europa y América del Norte, inspiradas por la doctrina social de la Iglesia Católica para obrar por la justicia social y ejercer una opción preferencial por los pobres. El enfoque de CIDSE enfatiza los derechos inherentes y la dignidad de cada ser humano, y obra para empoderar a los más vulnerables.

Durante varios años, CIDSE se ha preocupado por la manera en que los proyectos de la industria extractiva han perjudicado a los pobres en América Latina. En vez de beneficiarse con la riqueza de los recursos, las poblaciones locales que viven en áreas de explotación, han sufrido la pérdida de sus medios de subsistencia, han sido víctimas de conflictos violentos, de violaciones persistentes a los derechos humanos y de degradación ambiental. Las mujeres asumen una particular carga al ser responsables del acceso al agua potable y del cuidado de la salud de los miembros de sus familias, incluidos los que se enferman.

Los representantes de la Iglesia Católica de América Latina, incluyendo a obispos individuales y las conferencias episcopales nacionales y regionales, hicieron clara la posición de la Iglesia: los recursos naturales deberán ser manejados responsablemente para el beneficio de todos. Esta visión se ha convertido en un compromiso práctico; además de enunciar una postura moral, las ramas de acción social de la Iglesia a través del continente han brindado activamente apoyo a grupos de comunidades que enfrentan las consecuencias negativas de los proyectos extractivos existentes o propuestos.

En base a la experiencia de estos y otros grupos, el presente documento plantea la visión de CIDSE y de sus organizaciones copartes en América Latina respecto a los enormes retos relacionados con las industrias extractivas en el continente. Se basa en un proceso de reflexión en curso con organizaciones copartes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú en el marco de un proyecto titulado: "Extractivas y Pobreza en medio indígena y campesino en América Latina" (EPLA).

El objetivo del proceso EPLA es aprender de la experiencia de copartes respecto a la labor de acción política sobre los impactos de los proyectos extractivos, y fortalecer dichas organizaciones así como su trabajo a través del intercambio, el aprendizaje mutuo, el diálogo y el fomento de alianzas.

El presente documento es una contribución al creciente cuerpo de conocimientos y publicaciones de CIDSE que abordan el tema de las industrias extractivas. En él se incluye la reciente propuesta a John Ruggie, representante especial del Secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales que incluye recomendaciones sobre la manera de reducir las violaciones a los derechos humanos en los proyectos de la industria extractiva; y un llamamiento que se hizo durante el Foro social mundial de 2007 en el que se formularon recomendaciones a los gobiernos, las compañías, las instituciones financieras internacionales y las Naciones Unidas respecto a los impactos de la industria petrolera, la minería y la tala de árboles en el desarrollo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para mayor información véase Recomendaciones para reducir el riesgo de violaciones a los derechos humanos y mejorar el acceso a la justicia.. Propuesta al Representante Especial de la ONU sobre los derechos humanos y las empresas, febrero 2008; Prospecting for Solutions, Recommendations by members of civil society organisations to governments, companies, IFIs and the UN concerning the impacts of oil, mining and logging on development, enero 2007; Transparency A Christian Concern, Catholic Social Teaching and the Case for Transparent and Accountable Practices in Extractive Industries, setiembre 2003. Todos los documentos están disponibles en <http://www.cidse.org>

## 1. La industria extractiva, el modelo de desarrollo y el papel del Estado en América Latina

### 1.1. Los recursos naturales y el modelo de desarrollo en América Latina

El actual modelo de desarrollo en América Latina promueve y prioriza el crecimiento económico por encima de las demás dimensiones que implica la noción de desarrollo, en especial la sostenibilidad del medio ambiente, la equidad, la justicia social y el respeto a los derechos humanos. La presión por un crecimiento acelerado de la economía mundial ha implicado un incremento de la demanda de y la presión sobre recursos naturales tales como los minerales y otras materias primas.<sup>2</sup> Como resultado de ello, las compañías han ejercido una creciente presión sobre los Estados para que abran territorio con el fin de alimentar la economía mundial. Esta situación ha generado una fuerte presión sobre frágiles ecosistemas y poblaciones vulnerables cuyas tierras compiten con los recursos minerales y energéticos.

La explotación de los recursos naturales de América Latina es de larga tradición. Empieza en los tiempos de la conquista y ha sido históricamente fuente de conflictos. Chile, Perú, Bolivia y Argentina cuentan con una larga historia de explotación de sus recursos, en especial los metales y los minerales. En Colombia y Ecuador, la extracción de petróleo ha fomentado los conflictos locales, así como lo ha hecho la extracción de gas en Bolivia. En años recientes, la extracción de minerales se ha convertido en una actividad importante y es fuente de tensión entre comunidades locales, compañías extractivas y gobiernos de Guatemala y Honduras.

América Latina ha visto un incremento significativo de la inversión extranjera en el ámbito de la industria extractiva desde el inicio de los '90.<sup>3</sup> La mayoría de las grandes compañías mineras provienen de América del Norte, en particular de Canadá, pero una serie de compañías de extracción de gas y petróleo que operan actualmente en la región son originarias de Europa.<sup>4</sup> Las instituciones financieras internacionales como el Banco mundial, el Fondo monetario internacional y la Corporación financiera internacional han facilitado créditos a la exportación y garantías de inversión para permitir que estas compañías puedan operar. Los bancos europeos también han jugado un papel significativo en la financiación de las operaciones mineras.

Tradicionalmente, los gobiernos de derecha han facilitado la inversión extranjera en el sector de la industria extractiva en América Latina, a menudo en detrimento de los derechos de los pobres. En la última década, no obstante, los Estados de tendencia izquierdista, incluyendo a Bolivia, Venezuela, Paraguay, Brasil y Ecuador han buscado afirmar más soberanía así como utilizar los beneficios derivados de la extracción de recursos para la aplicación de estrategias de desarrollo a favor de los pobres. Sin embargo, si bien existen sutiles matices y diferencias entre los países, la experiencia, en su conjunto, de las copartes de CIDSE indica que esos esfuerzos no han resultado en una mayor regulación de las compañías transnacionales.

#### 1.1.1 La Iglesia pide un modelo de desarrollo alternativo

En mayo del 2007, los obispos de América Latina y del Caribe se reunieron con motivo de su quinta conferencia general. En su declaración, los obispos se refirieron a las debilidades del modelo actual de desarrollo – con un fuerte énfasis en el crecimiento económico – y reivindicaron un nuevo modelo alternativo. Ese modelo se basa en un sistema de valores distinto que coloca al ser humano en el centro de los objetivos de desarrollo y promueve equidad y justicia social; la protección, el uso y el manejo sostenible del medioambiente y de los recursos naturales; y el respeto de los derechos humanos fundamentales.<sup>5</sup>

#### 1.1.2 Compensación Norte-Sur para la promoción del desarrollo sostenible en América Latina

La idea de que el Sur global debe ser indemnizado por los daños ambientales y sociales ocasionados por los modelos de desarrollo impuestos por los países del Norte, las compañías y las instituciones tales como las instituciones financieras internacionales (IFI) se refleja en el concepto de deuda ecológica y social. Un movimiento creciente en América Latina exige que esa deuda sea reconocida y pagada.

El gobierno ecuatoriano emplea un razonamiento similar para argumentar en el sentido de que el Norte debe de pagar la deuda para que no sea extraído el petróleo del Parque nacional Yasuní, cuya importancia ecológica y cultural ha sido reconocida por la UNESCO. El gobierno sostiene que las emisiones de carbono se verán reducidas si no se explota el petróleo, y que los pagos de compensación podrían ser utilizados con fines de inversión social. Los parlamentarios europeos podrían desempeñar un papel en el apoyo a esta iniciativa mediante la presión que pueden ejercer sobre la Comisión y el Parlamento europeos para apoyar al gobierno ecuatoriano en esa propuesta.

### 1.2 El papel del Estado y los marcos internos

El papel del Estado es proteger y promover los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, en muchos países de América Latina, los marcos institucionales y legislativos son débiles. Esta situación puede llevar a un desequilibrio de poderes entre las compañías transnacionales y las instituciones del Estado donde éstas operan. Por consiguiente, las negociaciones suelen beneficiar más a las compañías que al país concernido en lo que se refiere a los ingresos derivados para el país, así como también a los daños ambientales potenciales y a los abusos a los derechos humanos.

Respecto a los ingresos, los proyectos extractivos tienen el potencial para generar impuestos adicionales. Pero las ganancias adquiridas pueden verse considerablemente reducidas por los incentivos financieros – como las tasas de impuestos extremadamente bajas – diseñados para atraer a las compañías en primer lugar. Mientras tanto, los marcos legislativos para la protección del medioambiente y de los derechos humanos son débiles y no se adhieren a las normas internacionales establecidas en varias leyes e instrumentos internacionales. Incluso, en casos donde existe una legislación completa, las instituciones responsables para su aplicación son a menudo débiles, ineficientes y gangrenadas por la corrupción. Esto significa que la legislación existente, ya sea avanzada o deficiente, no se aplica correctamente, lo que hace difícil que las compañías rindan cuentas y que sean respetados los derechos de las comunidades. Estos problemas están vinculados y exacerbados por la desigualdad, la ausencia de voluntad política, y la debilidad de los sistemas democráticos.

<sup>2</sup> Aún queda por ver qué impacto tendrá la crisis financiera mundial que tuvo lugar a finales del 2008 sobre la demanda de materias primas y energía. Por ejemplo, una reducción del precio de los minerales está provocando actualmente desempleo en los centros de minería a pequeña escala en Bolivia.

<sup>3</sup> Entre 1990-2001, cuatro de los diez principales países de destino para las inversiones mineras en el mundo estaban en América Latina: Chile (1a posición); Perú (6a); Argentina (9a) y México (10a). Doce de las mayores inversiones mineras también se encontraban en América Latina: dos en Perú; nueve en Chile y una en Argentina. Véase Bridge, G (2004). 'Mapping the bonanza: Geographies of mining investment in an era of neoliberal reform.' *The Professional Geographer*, 56(3), p 413

<sup>4</sup> Esto incluye a Repsol (España), Shell (Países Bajos) y British Petroleum (Reino Unido).

<sup>5</sup> Véase la declaración de la quinta conferencia general de los obispos de América Latina y del Caribe, especialmente los capítulos 66; 473 y 474.

### Estudio de caso: uso de los mecanismos judiciales para tratar los impactos mineros en Colombia

La mina de carbón del Cerrejón en el noreste de Colombia es propiedad de un consorcio conformado por tres compañías mineras: BHP Billiton, Anglo American y Xstrata. Como parte de la extensión minera, los residentes afro-colombianos de la comunidad de Tabaco fueron desplazados por la fuerza en agosto 2001. La iglesia y otros edificios fueron arrasados, y las tierras fueron incorporadas a la mina.

En el 2003, una asociación de abogados colombianos, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), proporcionó apoyo judicial a los antiguos residentes de Tabaco. CCAJAR ofreció capacitación sobre derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, así como herramientas judiciales que podrían ser utilizadas para reclamarlos. Sin embargo, se puso de manifiesto que la toma de conciencia de los derechos y el trabajo para que sean garantizados a nivel nacional son insuficientes en un contexto en el cual el Estado de derecho es extremadamente débil. CCAJAR se dirigió luego a los mecanismos judiciales internacionales, y en el 2007 presentó denuncias oficiales ante los puntos de contacto de la OCDE en Australia, el Reino Unido y Suiza donde los propietarios del Cerrejón tienen su sede central. A modo de respuesta, un panel internacional de revisión estuvo encargado de examinar las denuncias formales. El panel de revisión encontró que las reclamaciones de las comunidades eran válidas y proporcionó una serie de recomendaciones sobre el legado de Tabaco así como los temas actuales y futuros relacionados con otras comunidades afectadas.<sup>6</sup>

El apoyo de CCAJAR a la comunidad de Tabaco ilustra las dificultades existentes en la protección y en la defensa de los derechos en situaciones en las cuales el Estado y los principios de derecho son débiles. Ilustra asimismo que cuando los mecanismos judiciales internos se han agotado, los mecanismos internacionales pueden ser utilizados como medio para presionar a los gobiernos y compañías para tratar temas de preocupación.

#### 1.2.1 El reto del fortalecimiento de los marcos legislativos e institucionales

Con el fin de que las industrias extractivas sean controladas eficazmente, es necesario que marcos legales en consonancia con las normas internacionales de los derechos humanos y del medioambiente sean establecidos a nivel nacional. Asimismo, los marcos institucionales tienen que ser mejorados y fortalecidos. Los gobiernos tienen que trabajar con la sociedad civil y otras entidades nacionales para fortalecer los marcos legales y las instituciones. Los donantes internacionales y las instituciones internacionales pertinentes deben apoyar esos esfuerzos. Se ha de implementar mecanismos con el fin de monitorear la aplicación efectiva de las leyes e instrumentos de derechos humanos y medioambientales. La participación en este proceso de organismos de derechos humanos y de organizaciones de la sociedad civil debe de ser alentada y facilitada. En algunos casos, las iniciativas a nivel regional pueden ser apropiadas.

#### 1.2.2 El apoyo futuro de CIDSE respecto a los procesos legislativo y judicial

Una debilidad identificada por algunas organizaciones implicadas en el proceso EPLA era el insuficiente conocimiento de las leyes nacionales e internacionales para defender y promover mejor los derechos de los pobres y de las poblaciones vulnerables afectadas por los proyectos extractivos. En colaboración con copartes que disponen de esa pericia, CIDSE trabajará para fortalecer la capacidad en ese ámbito con el fin de promover la coordinación de la sociedad civil sobre temas legislativos y judiciales a nivel nacional, y cuando posible y necesario, a nivel regional e internacional.

## 2. La industria extractiva, el medioambiente, el bienestar económico y social

### 2.1 La violación de los derechos ambientales, económicos y sociales

El artículo 11 del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Este derecho se refiere en particular a las mujeres quienes por lo general se hacen cargo de asegurar un nivel de vida adecuado para sus familias. El artículo 12 reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: el derecho a vivir en un ambiente sano está implícitamente enunciado en ese artículo. Los países signatarios del PIDESC tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de esos derechos. No obstante, en América Latina, en el campo de la minería y de otros proyectos extractivos se viola obstinadamente dichos derechos.

El crecimiento del sector minero, en particular en América Latina, ejerce una presión fuerte sobre ecosistemas frágiles y sobre comunidades ubicadas en tierras de ricos recursos minerales. Los impactos ambientales y sanitarios incluyen: agua contaminada por plomo, arsénico y otros metales; descenso de la capa freática debido al uso excesivo por parte de grandes instalaciones; problemas de piel, dolores de cabeza excesivos e intoxicación de la sangre debido al plomo; enfermedades respiratorias provocadas por el excesivo polvo, y la destrucción de la vegetación debido a las lluvias ácidas. Las actividades mineras tienen un impacto directo sobre el medioambiente y la salud de hombres, mujeres y niños. Sin embargo, debido a las relaciones de género y a las responsabilidades sexo-específicas, la carga asumida por las mujeres suele ser mayor debido a que son las responsables del suministro de agua para el hogar, así como del cuidado de la salud de sus familias.

Los impactos económicos incluyen una pérdida de o daños a los medios de subsistencia, así como una amenaza a la seguridad alimentaria, como resultado del desplazamiento de las poblaciones de sus tierras (y un acceso reducido al agua), a menudo sin o con una inadecuada o tardía indemnización. Las condiciones laborales en los proyectos extractivos son con frecuencia difíciles y violan las normas laborales de la OIT. Las consecuencias sociales incluyen la aparición o la agravación de problemas sociales existentes tales como el alcoholismo, la adicción a las drogas, la delincuencia y la prostitución. Las compañías pueden crear o aprovecharse de las tensiones inter-comunitarias relacionadas con las diferentes opiniones en cuanto a las ventajas y los inconvenientes de los proyectos, a menudo mediante la diferenciación de mecanismos de compensación y ofertas de empleo. Estas consecuencias económicas y sociales también tienen una fuerte influencia sobre el bienestar mental.

<sup>4</sup> Esto incluye a Repsol (España), Shell (Países Bajos) y British Petroleum (Reino Unido).

<sup>5</sup> Véase la declaración de la quinta conferencia general de los obispos de América Latina y del Caribe, especialmente los capítulos 66; 473 y 474. Disponible en [http://www.celam.org/celam.info/download/Documento\\_Conclusivo\\_Aparecida.pdf](http://www.celam.org/celam.info/download/Documento_Conclusivo_Aparecida.pdf)

<sup>6</sup> Véase Leach, Garry Review Panel Calls on Cerrejón Mine to Collectively Relocate Displaced Communities, disponible en <http://arsn.ca/arsn12.htm> para más detalles (28 de noviembre 2008)

### Estudio de caso: contaminación ambiental en La Oroya, Perú

La Oroya es el sitio de un complejo metalúrgico localizado en los Andes peruanos. Los residentes de La Oroya han sido expuestos a las emisiones tóxicas de la planta desde que se estableció en 1922. En 1997, la planta fue tomada por la Doe Run Corporation basada en Missouri.

En 1999, el ministerio de salud del Perú (MINSA) encontró niveles de plomo peligrosamente altos en la sangre de los niños de esa localidad. El promedio de envenenamiento por plomo era de 33.6 microgramos/decilitro en niños de 6 meses a 10 años de edad, tres veces más que el límite de 10 microgramos/decilitro recomendado por la OMS.<sup>7</sup> El envenenamiento por plomo afecta al sistema nervioso central, los huesos, el hígado y el cerebro. Causa asimismo dificultades de aprendizaje y retraso en el crecimiento.

Para el 2006 y el 2007, el Blacksmith Institute, grupo de reflexión estadounidense sobre medioambiente clasificó La Oroya entre los 10 primeros lugares más contaminados del mundo. En el 2007, análisis de la tierra y del agua en los alrededores de la planta revelaron alta presencia de cadmio, plomo, mercurio, antimonio y arsénico, que sobrepasan las normas internacionales. El nivel de arsénico era 393 veces más alto que el nivel de seguridad recomendado.<sup>8</sup> De acuerdo al Blacksmith Institute, la Doe Run realizó algunas inversiones en la planta operativa, pero el tema del legado de dicha planta aún no ha sido debidamente abordado.<sup>9</sup>

## 2.2 Evaluaciones de impacto, monitoreo y protección de zonas ricas en biodiversidad

Los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar que evaluaciones sobre el impacto social, ambiental, y sobre los derechos humanos, realizadas por organismos independientes, sean llevadas a cabo antes de iniciar cualquier actividad extractiva y que los resultados de dichos estudios sean publicados en una fase temprana y de manera tal que sean accesibles y comprensibles para las poblaciones locales. Durante el proceso de extracción, los gobiernos deben llevar a cabo un monitoreo constante sobre los impactos ambientales y sanitarios y garantizar que la compañía cumpla con las normas y estándares nacionales e internacionales. El monitoreo deberá también extenderse posteriormente al cierre de la mina debido a que los impactos de la contaminación mineral son de larga duración.

En la mayoría de los casos, las compañías son responsables de la elaboración de su propio plan de gestión ambiental. Es de la responsabilidad de los gobiernos nacionales asegurar que esos planes adhieran a las normas internacionales, que se apliquen de manera oportuna y que las disposiciones respecto a la protección ambiental sean vinculantes.

Para que las evaluaciones de impacto sean científicamente válidas, correctas y adecuadas, es importante que los datos sobre el medio ambiente y la salud estén disponibles antes del inicio de la actividad extractiva, de tal manera que las comparaciones antes, durante y después de la actividad puedan ser llevadas a cabo. Es responsabilidad de las entidades gubernamentales pertinentes asegurar la disponibilidad de esos datos.

La conservación de zonas especialmente ricas en biodiversidad protege tanto el medioambiente como los derechos de las poblaciones que viven en esas zonas, por lo general pueblos indígenas. La propuesta del gobierno del Ecuador de no explotar el petróleo en una zona rica en biodiversidad merece apoyo, siempre y cuando se establezcan mecanismos para garantizar que cualquier indemnización que se paga sea invertida responsablemente, como prometido.

Las instituciones financieras internacionales, que han proporcionado créditos a la exportación u otras financiaciones a las compañías extractivas, tienen un papel que desempeñar para asegurar que esas empresas adhieran a los mecanismos internacionales relativos a los derechos humanos, el medioambiente y los derechos laborales, incluyendo las directrices de la OCDE para empresas multinacionales,<sup>10</sup> las Normas fundamentales del trabajo de la OIT<sup>11</sup> y los criterios de informe de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.<sup>12</sup> Los gobiernos de países del Norte, donde están localizadas las empresas matrices, también tienen un papel que desempeñar en ese ámbito.

### 2.2.1 La ausencia de evaluaciones de impacto y monitoreo: oportunidades para la sociedad civil

Debido a que en la mayoría de los casos hay una ausencia notable de estudios ex-ante, y que se ha descuidado la aplicación de un monitoreo serio en todas las fases del proceso de la actividad extractiva, grupos de comunidades y las organizaciones que los apoyan llevaron a cabo sus propios estudios con el fin de que las compañías rindan cuentas sobre las repercusiones ambientales y sanitarias de sus actividades y que los gobiernos se vean obligados a actuar en defensa de los intereses de las comunidades. En el caso de La Oroya, CEAS, la Comisión episcopal de acción social del Perú, trabajó con personal de la Universidad de Saint Louis en EEUU, quienes aportaron apoyo técnico para la evaluación del impacto de la contaminación del agua, tanto en la recopilación de muestras como en el análisis de los resultados. Este es un buen ejemplo de las alianzas que se pueden formar a distintos niveles, con diferentes actores y cuyo objetivo es proteger de la mejor manera posible los derechos de las comunidades vulnerables.

## 2.3. Los derechos ambientales como derechos humanos

Históricamente, se ha tendido a entender los derechos humanos en un contexto de derechos políticos y civiles, y las organizaciones que obran por la protección y la promoción de los derechos humanos han focalizado su trabajo en esa área. Sin embargo, en el contexto actual y en particular debido a los urgentes retos del cambio climático, hay necesidad de un reconocimiento mayor de los derechos ambientales como derechos humanos, así como de brindar mayor atención a la protección y defensa de esos derechos.

<sup>7</sup> Véase The World's Worst Polluted Places, The Top Ten of the Dirty Thirty. A Project of the Blacksmith Institute, Setiembre 2007. Disponible en <http://www.blacksmithinstitute.org/wwpp2007/finalReport2007.pdf> Consultado el 4 de noviembre 2008

<sup>8</sup> Estadísticas de la Comisión episcopal de acción social (CEAS), Iglesia, salud pública y gestión ambiental: La experiencia de La Oroya y la cuenca del Mantaro, abril 2008

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Véase <http://www.oecd.org>

<sup>11</sup> Véase <http://www.ilo.org>

<sup>12</sup> Véase <http://www.eitransparency.org>



### 3. Consentimiento libre, previo e informado y mesas redondas

Los pueblos indígenas tienen una conexión tradicional y espiritual con sus tierras, lo que agrava aún más el devastador impacto de los proyectos extractivos en su cultura y su forma de vivir, además de violar otros derechos (ambientales, sanitarios y de bienestar como ha sido insinuado en la sección anterior). Generalmente, la comprensión integral de las comunidades indígenas no es ni entendida ni respetada por las compañías que llevan a cabo proyectos de extracción, lo que presenta desafíos específicos a la hora de tratar sus impactos negativos potenciales o actuales.

Las necesidades y los derechos particulares de los pueblos indígenas figuran en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes, que reconoce “*El derecho de los pueblos indígenas a participar a través de sus organizaciones tradicionales en todas las decisiones de gobierno que puedan afectarlos.*” Este Convenio ha sido ratificado por todos los países mencionados en el presente documento, y significa que las comunidades disponen del derecho legal de participar en las tomas de decisiones sobre proyectos extractivos.

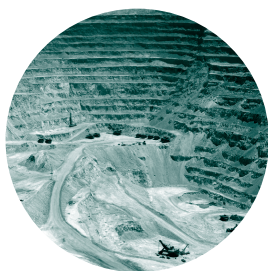
El Banco mundial abordó este tema en su informe de 2003 sobre las industrias extractivas.<sup>13</sup> El informe recomienda que los proyectos mineros puedan seguir adelante sólo en el caso de que las comunidades indígenas, suficientemente informadas sobre cualquier proyecto en particular, manifestaran su acuerdo sin presiones indebidas o interferencia de otras compañías – *consentimiento libre, previo e informado*. Este principio se vería también aplicado a otras comunidades directamente afectadas por la actividad minera. Sin embargo, bajo la presión de la industria minera y de los gobiernos, la formulación de la recomendación del Banco mundial fue modificada y se reemplazó *consentimiento* por *consulta*. No obstante, el derecho a un consentimiento libre, previo e informado está también afirmado en el artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

#### Estudio de caso: consulta comunitaria en Guatemala

En junio 2005 el pueblo de Sipakapa emprendió un histórico proceso de consulta comunitaria en la que 95% de los votantes rechazaron la expansión de las actividades mineras en su región.<sup>14</sup> En el 2003, el Estado de Guatemala entregó a la compañía canadiense Glamis Gold<sup>15</sup> una gran concesión para que inicie actividades mineras. El proyecto minero fue financiado por el Banco mundial. En violación del convenio 169 de la OIT, la comunidad local no fue consultada de ninguna manera significativa sobre el otorgamiento de la concesión, ni sobre el inicio de las actividades mineras. A modo de respuesta, los residentes de Sipakapa establecieron su propio proceso de consulta, que estaba conforme a las leyes nacionales e internacionales, y que fue emprendido con el permiso de las autoridades municipales. El proceso estuvo bien organizado y fue voluntario. El resultado fue un categórico ‘No!’ a las actividades mineras en la región de Sipakapa.

En el 2007, la Corte Constitucional de Guatemala dictaminó que los procesos de consulta eran legales pero no vinculantes. No obstante, el proceso de consulta de la región de Sipakapa es significativo por varios motivos:

1. Era la primera vez que la comunidad indígena de Guatemala resistió al Estado de Guatemala y al Banco mundial al oponerse a un proyecto minero en sus tierras.
2. Fue un proceso de empoderamiento: la población indígena se dio cuenta que era legal y legítimo defender sus propios derechos. De acuerdo a la Comisión Pastoral Paz y Ecología de Guatemala (COPAE), quien acompañó a la comunidad a través de todo el proceso, nada puede suceder a nivel municipal sin consulta previa. Las autoridades locales aprendieron que es necesario respetar los derechos humanos y los procesos de decisión democráticos.
3. Se convirtió en una herramienta que ha sido utilizada por grupos de comunidades para defender sus derechos en otras 20 municipalidades en cuatro departamentos regionales distintos.
4. Aunque no se trata de una herramienta legalmente vinculante, los grupos de comunidades siguen utilizándola. Es vista como una manera para las comunidades de llamar la atención sobre sus objeciones a las decisiones que el Estado toma en su nombre. Es también un medio para que los grupos indígenas vuelvan a conquistar y a fortalecer el intercambio de ideas y las discusiones que siempre han sido parte de los procesos de decisión indígenas.



<sup>13</sup> Véase Striking a Better Balance, The World Bank Group and Extractive Industries, Volume 1, Diciembre 2003, p21 citado en Unearth Justice, Counting the Cost of Gold, CAFOD, 2006, p27

<sup>14</sup> 2564 personas participaron en la consulta. De esas, 2448 dijeron ‘No’ a la mina; 35 dijeron ‘Sí’; 5 votos fueron anulados, hubo 1 voto en blanco, 35 personas decidieron no dar su opinión.

<sup>15</sup> Glamis Gold se convirtió posteriormente en Goldcorp.

### 3.1 La necesidad de conclusiones vinculantes

La obtención del consentimiento por las compañías extractivas o de una licencia social para operar es un tema altamente contencioso. Las consultas comunitarias que tuvieron lugar en relación a los proyectos en Guatemala, Perú y Honduras, concluyeron todas en que los costos sociales y ambientales eran demasiado altos. No obstante, los resultados de esas consultas no han sido vinculantes.

Por lo tanto, sigue existiendo el reto de garantizar que los resultados de las consultas comunitarias sean respetados. En algunos casos, esto significará asegurar que la ley existente sea aplicada, mientras que en otros se requerirán cambios a la ley nacional. Las instancias internacionales que financian proyectos extractivos deben tomar en cuenta los resultados de las consultas comunitarias en las tomas de decisiones sobre financiación de proyectos, y el Banco mundial debe hacer cumplir la aplicación de las recomendaciones originales de su informe sobre industrias extractivas.

### 3.2 Mesas redondas

Las mesas redondas entre representantes de las industrias extractivas, la sociedad civil y las instancias gubernamentales han tenido lugar en los países que acogen operaciones de extracción así como en los países de origen. Estas mesas redondas tienen el potencial para mejorar la comprensión y las relaciones entre los distintos actores. De acuerdo a la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), este fue el caso durante un proceso de diálogo que ayudaron a instaurar entre las distintas partes implicadas en Yanacocha (Perú), donde está ubicada la mina de oro más grande de América Latina. Las discusiones se dieron durante un período de un año, entre 2005-2006, y algunos progresos concretos se realizaron en el diseño de un plan de desarrollo local para la zona de Cajamarca, así como en el monitoreo participativo del medioambiente, aunque al final se rompió el proceso de diálogo.

Las mesas redondas también pueden servir para establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y medioambientales.

#### Estudio de caso: mesas redondas sobre la responsabilidad social de las empresas en Canadá

En el 2005 el Comité permanente sobre relaciones exteriores y comercio internacional recomendó que Canadá introdujese mecanismos de rendición de cuentas para las compañías extractivas canadienses que desempeñan operaciones en el exterior. En respuesta, el gobierno lanzó las mesas redondas nacionales sobre RSE en junio del 2006, consagrando foros públicos en cinco ciudades a través de Canadá, y sesiones a puerta cerrada con un grupo consultivo compuesto por representantes de la industria, de la sociedad civil, expertos y el gobierno. Tras varios meses de deliberaciones, cuyo objetivo era producir una serie de recomendaciones consensuadas para que las compañías canadienses mejoren la realización de la RSE en el desempeño de sus operaciones en el exterior, el grupo consultivo publicó su histórico informe en marzo del 2007. El informe contiene 27 recomendaciones incluyendo el establecimiento de una norma canadiense basada en los principios internacionales de derechos humanos para las operaciones desempeñadas en el exterior por las compañías canadienses, así como de un defensor del pueblo que verifique las denuncias de incumplimiento de la norma. El defensor del pueblo investigará las denuncias e informará un comité tripartita de revisión de cumplimiento, compuesto por la industria extractiva, la sociedad civil y el gobierno. Este comité podría formular recomendaciones sobre la manera de resolver el caso, y podría recomendar, en el peor de los casos, que el apoyo político y financiero canadiense sea retirado de la compañía infractora. Un tal consenso entre la sociedad civil organizada en la Red canadiense sobre la responsabilidad de las empresas, y la industria extractiva fue sin precedentes.

Hasta la fecha, diciembre 2008, no hubo ninguna respuesta oficial por parte del gobierno al informe, a pesar del hecho que durante la reunión del G8 en Alemania en junio 2007, el Primer Ministro Stephen Harper anunciase que la adopción de las recomendaciones “colocaría a Canadá entre los países más activos del G8 en fomentar las directrices y los principios de responsabilidad social de las empresas” en el sector extractivo. El representante especial del Secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, también elogió las mesas redondas como proceso de una “democracia deliberativa”.

Si bien es claro que algunos sectores progresistas en la industria extractiva y en el gobierno canadiense quieren ver aplicadas las recomendaciones del informe, estas últimas han sido objetadas por la línea dura de la industria, lo que probablemente explica la ausencia de respuesta, hasta ahora, por parte del gobierno.

### 3.3 El apoyo futuro de CIDSE respecto a las consultas comunitarias

Los grupos de comunidades y las organizaciones que trabajan con ellos necesitan apoyo para entender los principios que están detrás de los procesos de consulta, las implicaciones judiciales, las preocupaciones legítimas, la coordinación necesaria y la metodología para llevar a cabo el proceso y la identificación de aliados potenciales. Esto puede o no incluir a los gobiernos regionales y municipales. Sin embargo, cuando los gobiernos locales respaldan a las comunidades y comparten sus preocupaciones sobre el impacto potencial de los proyectos extractivos, los procesos de consulta tienen más probabilidades de ser organizados con mayor facilidad y de tener mayor legitimidad ante las entidades y actores gubernamentales a nivel nacional. Un resultado concreto del proceso EPLA ha sido la identificación de la necesidad de un manual de directrices sobre las consultas comunitarias como herramienta de apoyo destinado a las comunidades, las organizaciones y otros actores locales interesados en llevar a cabo ese proceso. CIDSE y sus copartes que tienen experiencia en ese ámbito, trabajarán juntos para producir ese manual.

## 4. La criminalización de la protesta social

### 4.1 La violación de los derechos civiles y políticos

En años recientes, organizaciones copartes de miembros de CIDSE han sufrido las consecuencias de la creciente tendencia a criminalizar la protesta u objeciones a los proyectos extractivos a gran escala. Esta tendencia refleja la creciente fragilidad del modelo de desarrollo actual. Los actores económicos y sociales dominantes que se aprovechan de este modelo sienten que la amenaza al status quo va creciendo, y ven en los métodos coercitivos la única manera de mantenerlo y de proteger así sus intereses.

Las instancias del Estado y las compañías extractivas utilizan una variedad de métodos para criminalizar la protesta, empezando por la aprobación y aplicación de nuevas leyes que dificultan la protesta social, y la utilización posterior de esas leyes para justificar el uso de la fuerza militar. La interceptación de información de correos electrónicos y otras comunicaciones, la intimidación y la amenaza de líderes sociales, ONG y defensores de los derechos humanos, y la infiltración de los grupos comunitarios como una manera de provocar la violencia (y una respuesta violenta), son otras de las estrategias utilizadas. Empresas privadas de seguridad desempeñan a menudo un papel en la aplicación de esas diferentes estrategias. Los medios de comunicación son también una fuerza influyente, y tienen el potencial de deslegitimizar la protesta social y provocar una respuesta violenta; o de dar testimonio de violaciones de los derechos humanos y fomentar el apoyo a las luchas legítimas.

### Estudio de caso: 'terror' en el Ecuador rural

En noviembre 2007, la comunidad de Dayuma bloqueó una carretera como manera de presionar al gobierno para que tome en consideración sus preocupaciones respecto a una instalación adyacente de petróleo. Estas preocupaciones incluían la necesidad de tomar en cuenta el acceso al agua potable y el daño ambiental ocasionado por la instalación petrolera. Como resultado del bloqueo de la carretera, algunos de los pozos de petróleo tuvieron que ser cerrados temporalmente y el Presidente ordenó a las fuerzas armadas que capturen a los responsables de la protesta.

El 30 de noviembre a las 8 de la mañana, un contingente armado irrumpió en las casas en Dayuma, lanzando gases lacrimógenos en su interior y rompiendo ventanas y puertas. Veintiséis hombres fueron desplazados por la fuerza y posteriormente golpeados y torturados antes de ser encarcelados y acusados de terrorismo organizado. Resultó después que aquellos hombres ni siquiera habían participado al bloqueo de la carretera. El caso Dayuma se convirtió en un escándalo nacional. Se estableció una Comisión para investigar sobre lo ocurrido, y en el informe subsiguiente se pidió públicamente disculpas por los excesos cometidos durante la detención de aquellos hombres.

Durante el caso Dayuma y otros similares, la ONG ecuatoriana Acción Ecológica proporcionó un acompañamiento a las comunidades concernidas. Publicaron lo que estaba sucediendo y brindaron apoyo moral. También presionaron a los miembros de la Asamblea Nacional para conseguir una amnistía para todas aquellas personas que habían sido criminalizadas por defender la naturaleza y los derechos de sus comunidades. En marzo 2008, una amnistía fue declarada. Entretanto, las preocupaciones de las comunidades respecto al suministro de agua y a los daños ambientales siguen pendientes de resolución.

Los derechos internacionalmente reconocidos que fueron violados como resultado de la creciente tendencia represiva fueron el derecho a la libertad de opinión y expresión bajo el artículo 9 del PIDCP (Pacto internacional de derechos civiles y políticos) y el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona bajo el artículo 9 del PIDCP.

CIDSE reafirma el derecho político, civil, legal y ético de las comunidades a protestar contra proyectos extractivos que se consideran perjudiciales para sus derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, consagrados en el derecho internacional. La tendencia a la criminalización de la protesta social tiene que ser reconocida por las instituciones internacionales que cuentan con mecanismos existentes para proteger los derechos, como la ONU a través de su Examen periódico universal de los derechos humanos en diferentes países, y la UE en su evaluación del uso y el impacto de sus Directrices sobre Protección de los Defensores de los Derechos Humanos.<sup>16</sup> Esta tendencia también tiene que ser reconocida por los procesos establecidos para monitorear la conducta de las empresas, en particular el trabajo de John Ruggie, representante especial del Secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. La criminalización de la protesta social y las violaciones a los derechos humanos relacionados que se derivan también deberán ser colocadas en la agenda del diálogo entre Estados de la Unión Europea y de América Latina en las futuras cumbres UE-América Latina.

### 4.2 La respuesta de las comunidades y de la sociedad civil

Las organizaciones de comunidades y las ONG dentro del proceso EPLA han desarrollado una serie de estrategias para responder a la criminalización de la protesta social. Una de las respuestas más efectivas ha sido el trabajo en alianza con otras organizaciones a nivel nacional e internacional. Esas alianzas pueden servir varios propósitos: en primer lugar, la unión de varios hace la fuerza, y trabajar en alianza permite reducir el riesgo o el peligro que enfrenta cualquiera de las organizaciones. En segundo lugar, las organizaciones cuentan con distintas capacidades y fuerzas que se complementan. En Guatemala, por ejemplo, una organización de derechos humanos ofreció consejos legales específicos y capacidad de investigación a una organización ambiental. En tercer lugar, la complementariedad entre los esfuerzos locales, nacionales e internacionales puede tener un impacto mayor en lograr cambio. Las organizaciones internacionales pueden apoyar los esfuerzos locales y nacionales aumentando la toma de conciencia y movilizándolo el apoyo a nivel internacional. Su papel comprende, entre otros, acciones de cabildeo a los gobiernos de los países del Norte donde están basadas las compañías, a fin de garantizar que las empresas adhieran a las leyes y normas internacionales, así como a las mismas compañías con el fin de minimizar la amenaza o las actuales violaciones a los derechos humanos.

Debido al papel influyente de los medios de comunicación, es importante que éstos utilicen su capacidad de influir a fin de maximizar el apoyo a luchas legítimas, así como la protección y la promoción de los derechos humanos. En consecuencia, es importante para los grupos de comunidades y las organizaciones que los apoyan identificar los aliados reales y potenciales en los círculos de los medios de comunicación y trabajar con ellos para obtener apoyo para su lucha y minimizar el daño ocasionado por los medios de comunicación hostiles.

### 4.3 Apoyo futuro de CIDSE para garantizar el derecho a la protesta

El proceso EPLA ha identificado la necesidad de aumentar y fortalecer las relaciones entre los actores a nivel local, nacional e internacional con el fin de proteger mejor los derechos de las comunidades, los líderes sociales, las organizaciones y los defensores de los derechos humanos.

Las redes de alerta pueden constituir una herramienta importante para facilitar la transmisión rápida de información a distintos niveles respecto a las amenazas y a las violaciones, de tal manera que las medidas de apoyo puedan ser tomadas rápidamente. La CIDSE trabajará a la vez para garantizar que los derechos humanos de aquellos que protestan en contra de los desarrollos extractivos sean protegidos, y para asegurar que redes de alerta eficaces sean establecidas.

<sup>16</sup> Para una copia en castellano de las Directrices de la UE para la Protección de los defensores de derechos humanos, véase <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web10056re01.es04.pdf>

## Conclusiones

El presente documento ha destacado las graves consecuencias económicas, sociales y ambientales de la explotación de los recursos naturales en América Latina, lo que incluye la violación a los derechos humanos consagrados en el derecho internacional.

Las organizaciones copartes que participan en el proceso EPLA han identificado una serie de preocupaciones clave:

- Un preocupante número de casos en los cuales los proyectos extractivos han ocasionado y siguen ocasionando graves daños ambientales, así como a la salud de las comunidades aledañas.
- La ausencia de una consulta significativa con comunidades que comparten sus tierras con recursos minerales y otros recursos naturales, y la ausencia de mecanismos vinculantes que garanticen que los deseos de las comunidades sean respetados.
- Una creciente tendencia a criminalizar la oposición a los proyectos extractivos.
- El insuficiente conocimiento de las leyes y mecanismos nacionales e internacionales para defender y promover mejor los derechos de los pobres y de las personas vulnerables afectados por los proyectos extractivos.

Los estudios de caso han sido utilizados para ilustrar la profundidad de los problemas y la manera en que las comunidades están respondiendo. Las estrategias empleadas incluyen el uso de mecanismos judiciales nacionales e internacionales para proteger los derechos de las comunidades; la toma de control de los procesos de consulta por las comunidades; las mesas redondas en los países receptores y de origen de las industrias extractivas, y el trabajo en alianza con organizaciones que poseen capacidades complementarias a nivel local, regional, nacional e internacional. El punto común del conjunto de esas estrategias es una estrecha relación de trabajo y respeto mutuo entre las comunidades concernidas y las ONG que brindan apoyo.

El presente documento ha permitido también establecer la visión de CIDSE respecto a estas preocupaciones y ha sido indicador de una serie de ámbitos en los cuales la comunidad internacional incluyendo a las IFI, la ONU y la UE, las compañías extractivas y los gobiernos del Norte y del Sur tienen una responsabilidad que asumir.

En particular, es de primera importancia que esas instituciones asuman sus responsabilidades de respetar los instrumentos internacionales que protegen los derechos civiles y políticos, ambientales, económicos y sociales. En el ámbito de los derechos civiles y políticos, la creciente tendencia a criminalizar la protesta social deberá ser reconocida por las instituciones internacionales que cuentan con mecanismos para proteger los derechos, y por los procesos establecidos para monitorear la conducta de las empresas. Los resultados de las consultas comunitarias respecto a los proyectos extractivos deberán ser respetados, y las instancias que financian los proyectos deberán tomar en cuenta esos resultados en sus tomas de decisiones respecto a la financiación. En el ámbito de los derechos ambientales, económicos y sociales, los marcos legales en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y ambientales tienen que ser establecidos, y los marcos institucionales tienen que ser mejorados y fortalecidos. En algunos casos, el apoyo será necesario para que esto ocurra de manera efectiva. Se requerirá financiación adicional de parte de los donantes internacionales, y se necesitará la voluntad de los gobiernos nacionales para trabajar con la comunidad internacional, las organizaciones de la sociedad civil y demás entidades asociadas nacionales para apoyar el proceso. Esos marcos deberán incluir disposiciones para evaluaciones de impacto independientes, en el ámbito social, ambiental y de los derechos humanos, antes de iniciarse cualquier actividad extractiva. Los resultados de esas evaluaciones deberán estar disponibles en un formato comprensible para las poblaciones locales.

Los miembros de CIDSE seguirán velando por que se cumplan estos cambios. Ello implicará el desarrollo de estrategias de cabildeo para garantizar que los derechos humanos estén colocados en la agenda de diálogo entre la Unión Europea y América Latina; el monitoreo sobre la manera en que las instituciones internacionales, las compañías extractivas y los gobiernos del Norte y del Sur asumen sus propias responsabilidades frente a la protección y el respeto de los derechos; la producción de un manual sobre consultas comunitarias en colaboración con copartes, y el apoyo para reforzar los conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil sobre mecanismos nacionales e internacionales que pueden ser utilizados para defender y promover los derechos de las personas afectadas por los proyectos extractivos.

*Este documento ha sido escrito por Geraldine McDonald, consultora, en colaboración con responsables de programas de organizaciones CIDSE.*