RIGHTS + RESOURCES

Impacto de las Industrias Extractivas en los Derechos Colectivos sobre Territorios y Bosques de los Pueblos y las Comunidades: Resumen

Iniciativa para los Derechos y Recursos

Apoyo a la tenencia de los bosques, las políticas y las reformas de mercado

Este documento resume las principales conclusiones de un informe más extenso preparado por Margarita Flórez, Directora e investigadora de la Asociación Ambiente y Sociedad. Este informe fue encomendado por la Iniciativa para los Derechos y Recursos con el objetivo de documentar y analizar los impactos de las industrias extractivas en los derechos colectivos sobre territorios y bosques de los pueblos y las comunidades en Colombia, Perú, Guatemala y Panamá. Se hace énfasis en la minería, dado su aumento en intensidad, cantidad y cobertura en las dos últimas décadas, particularmente sobre territorios de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes que habitan en zonas objeto de las actividades de esta industria.

A continuación se presentan los hallazgos principales del informe.

HALLAZGOS RELEVANTES

- En la última década las industrias extractivas adquirió gran importancia para las finanzas de los países latinoamericanos. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el peso de las exportaciones del sector extractivo entre 1990–2009 subió, pasando en el Perú del 31% al 53%; en Colombia del 38,5% al 52,1%; y en Brasil del 12,5% al 38,2%. En Perú, la minería es el cuarto sector con mayor importancia en el Producto Interno Bruto (PIB), contribuye con el 11% de los tributos internos y con el 24,2 % del impuesto a la renta, es decir por encima de lo que representa en la estructura del PIB. Por las condiciones tecnológicas y de competitividad de la actividad minera, ésta es intensiva en capital y ofrece pocos puestos de trabajo, pero dada su ubicación en zonas inhóspitas del país paga sueldos por encima del mercado.
- En los 4 países analizados (Perú, Colombia, Guatemala y Panamá), la Inversión Extranjera Directa (IED) se ha centrado mayoritariamente en el sector extractivo. Por ejemplo, Colombia aumentó a 92% su IED alcanzando 13.234 millones de dólares en 2011, con un incremento en el sector petrolero y una rebaja en el minero. En Perú, la IED creció en un 5% respecto del 2010 y la inversión en minería es el principal destino. En Guatemala también se

SOCIOS DE RRI

ACICAFOC · CED · Civic Response · The Center for People and Forests · Forest Peoples Programme · FPCD · Forest Trends · Helvetas · IFRI · PRISMA · The Samdhana Institute · TEBTEBBA · World Agroforestry Centre

registró en ese período un incremento del 22% de la IED. Panamá sigue siendo uno de los destinos principales de la IED junto con Costa Rica, y una gran parte se registró en el sector eléctrico.

- Los Estados compiten por atraer la IED, y para ello implementan normas nacionales cuyo origen se encuentra en los capítulos de inversión de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y Tratados Bilaterales de Inversión, como son los contratos de estabilidad jurídica establecidos en el Perú (Decreto Legislativo No 662) y en Colombia (Ley 963 de 2005). Además, se eliminan o disminuyen restricciones a las industrias extractivas, y se otorgan beneficios tributarios, como es el caso de Colombia, Guatemala y Panamá. Un informe de la International Resources Investment Corporation (IRIC 2009) destacó que Colombia es uno de los países más atractivos para los inversionistas mineros y señaló que la tendencia positiva "es vulnerable y puede ser reversible si los inversionistas de riesgo del sector privado global ven o perciben que habrá cambios políticos/tributarios o leyes que puedan desmejorar el atractivo económico de la industria."

- Como rasgo característico de la normatividad de los cuatro países estudiados, anotamos que el dominio de los recursos no renovables es del Estado, y sobre ellos se establece una modalidad de propiedad temporal, o concesión en favor de los titulares mineros. Además, las industrias extractivas goza de un privilegio que es la declaratoria de utilidad pública de las explotaciones mineras y petroleras, lo cual les concede a las compañías, privadas o estatales, el uso de otros recursos como agua, suelo, bosques hasta el punto de establecerse servidumbres activas para poder realizar la explotación. Los derechos de concesión duran un promedio de 25 a 30 años y por su disfrute se pagan regalías, cánones superficiarios; ingresos que son distribuidos entre el Estado central y las regiones o localidades donde se encuentran ubicadas las exploraciones y explotaciones tanto en minería como en hidrocarburos.

  El ejercicio de este derecho soberano de los Estados de explotar y utilizar los recursos naturales no renovables se ejecuta en cualquier lugar del territorio nacional, incluidos territorios colectivos de Pueblos Indígenas, y Afrodescendientes, con excepciones, como el caso colombiano donde existe la prohibición de actividades mineras en parques nacionales naturales (Decreto 622 de 1977), y en zonas excluidas de minería (artículo 3 de la ley 1382 de 2010, actual Código de Minas de Colombia).

- En la actualidad entrar en el mercado del carbono como instrumento de conservación de zonas boscosas, y acceder a fondos provenientes de los mecanismos de financiación para la reducción de emisiones como REDD (Reducción de emisiones por deforestación y degradación), es una decisión de los gobiernos del Perú, Panamá, Guatemala, y Colombia. Pero en los documentos de la Porpuesta para la Preparación para REDD+ (R-PP por sus siglas en inglés) elaborados para iniciar el proceso, encontramos que es necesario profundizar el análisis sobre la falta de coherencia en las políticas sectoriales, puesto que las zonas forestales también se destinan a actividades productivas como las explotaciones minero-energéticas, y a la construcción de infraestructura para la integración regional, vías e hidrovías. Este conjunto de obras puede ir en contravía de la pretensión de conservación de esos mismos bosques.

- Las áreas boscosas identificadas por los países, como potenciales para proyectos REDD+, a menudo se superponen o traslapan con territorios de Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, y/o campesinos y áreas que están sujetas a concesión para industrias extractivas, lo cual conlleva a conflictos de intereses y riesgo de no respetar los derechos humanos y de tenencia colectivos sobre sus territorios.

- De acuerdo con la literatura revisada respecto de los casos Mandé Norte, Colombia; Mina Marlín, Guatemala, Conga, Perú y la resistencia frente a la ley minera del pueblo Ngöbe Buglé de Panamá,

podemos afirmar que no se han adelantado procesos adecuados de consulta previa (CP) y de consentimiento previo libre e informado (CPLI) con los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, y campesinos afectados por los diferentes proyectos mineros. En algunos casos, las mismas normas sobre minería son inconsultas: se presentan vacíos legales e institucionales al momento de hacer las consultas con las comunidades, situación que amerita una adecuada reglamentación de las normas internacionales y nacionales sobre la materia.

- Existe una tendencia hacia la deslegitimación de las reivindicaciones de las comunidades forestales, de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Bajo el tradicional discurso del desarrollo, se coloca a las comunidades étnicas en un rol negativo frente al resto de la sociedad, haciéndolas aparecer como los culpables de detener el progreso aunque muchos estudios han demostrado lo contrario.

DATOS

Las industrias extractivas constituye el principal renglón de inversión extranjera en algunos países de América Latina.

En los 4 países objeto del Informe, la IED se ha centrado mayoritariamente en el sector de recursos naturales. En 2011, Colombia alcanzó un aumento del 92% de su IDE, representado en un incremento significativo del sector petrolero. En Perú, el crecimiento de la IDE fue de un 5% respecto del 2010, siendo el sector minero el de mayor inversión. En el mismo periodo, Guatemala registro un incremento del 22% de su IDE.

Los inversionistas en el sector minero provienen de Estados Unidos, Canadá, Suráfrica, directamente, o a través de sus filiales; o, mediante inversión en empresas estatales o semiestatales. Expertos señalan que el aumento de los precios originados por las importaciones de países emergentes como China es uno de los factores que se pueden citar como explicativos del incremento de las industrias extractivas y la especulación en mercados de *commodities*.

Organismos intergubernamentales señalan que esta bonanza exportadora no ha redundado en procesos de desarrollo de largo plazo. Aconsejan evitar la competencia fiscal, y aumentar la intervención del Estado.

- Frente a esa nueva realidad de crecimiento de las industrias extractivas, del peso que tiene en la economía regional y en la de los cuatro países objeto del estudio, la CEPAL, en su Informe *Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990 -2010 y participación estatal* (2012), ha señalado algunas tendencias que han sido constantes en la región: (i) la bonanza exportadora no ha redundado en procesos de desarrollo de largo plazo; (ii) no se han aprovechado los excedentes fiscales; (iii) hay ausencia de sustentabilidad social y ambiental en los procesos; y (iv) estos criterios no se reflejan en los precios.

- La CEPAL anota que debe evitarse una competencia fiscal entre los países para atraer la inversión, aumentando la intervención del Estado a través de empresas, es decir retomando el esquema anterior y conjugándolo con las empresas privadas. Asimismo, este organismo llama la atención sobre la baja en la relación con reservas/producción, lo cual haría pensar en dar un mayor y cuidadoso examen en aquellas economías dependientes casi absolutamente de los ingresos por exportación de petróleo, gas, o minerales. También señala la relación de causalidad entre las explotaciones de recursos, los impactos de las industrias extractivas y los conflictos ambientales que se suscitan en la región.

Seguridad y estabilidad jurídica.

En América Latina hay un auge en la firma de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), de hecho esta región ha firmado cerca del 18% de los TBI existentes en el mundo, y se han generando el 90 % de las reclamaciones arbitrales existentes. Estos tratados al igual que el capítulo de inversión de los TLC se firman para garantizar el mejor clima de inversión, asegurando a los inversionistas contra cualquier riesgo político, y el goce de los beneficios económicos iníciales. En Perú, y en Colombia, para el desarrollo de estos compromisos se establecieron los contratos de estabilidad jurídica suscritos entre el Estado y el inversionista que otorgan garantías a los inversionistas nacionales y extranjeros al pactar que la normatividad aplicable, por ejemplo a su actividad minera, será aquella vigente a la hora de la firma de dicho acuerdo. Pero si el gobierno expide una ley que resulte más favorable para el inversionista, éste último podrá renunciar a la ley pactada en el contrato de estabilidad haciendo uso del principio de favorabilidad y acogerse a la nueva para mejorar sus beneficios. Esto crea un precedente peligroso para poder garantizar a los Indígenas Pueblos o comunidades que sus derechos nos sean revocados por acuerdos nuevos que otorguen condiciones más favorables a los inversionistas.

ASPECTOS CRÍTICOS

Necesidad de CP y/o de CPLI cuando se ejecutan proyectos mineros, de hidrocarburos o de conservación en territorios indígenas por sus implicaciones socio ambientales.

Las industrias extractivas afecta al medioambiente en general, siendo la minería metálica a cielo abierto la más destructiva ya que comprende la remoción de cobertura vegetal nativa, especialmente cuando se trata de bosques tropicales. En este mismo sentido, las minas que utilizan la extracción por lixiviación con cianuro alteran los hábitats de vida silvestre contaminan las cuencas hidrográficas, y a su vez producen una multitud de riesgos para la salud y el ambiente. Se han documentado los efectos perjudiciales del cianuro en peces, vida silvestre y humanos. Se pueden dar cambios en la calidad fisicoquímica y biológica del agua, afectación a la dinámica de fuentes de agua superficial y subterránea.

La presencia de proyectos extractivos en los territorios de los Pueblos Indígenas, y Afrodescendientes produce afectaciones en el entorno económico, social y religioso de dichos pueblos; en el equilibrio ecológico y la biodiversidad de la cual son altamente dependientes para sus estilos de vida; y falta de reconocimiento de sus derechos al disfrute de sus territorios colectivos, a la autodeterminación, a la CP, al CPLI, al territorio, entre otros.

En el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, presentado a la Comisión de Derechos Humanos sobre *Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos*, se reconoce que el actual modelo de desarrollo, que implica en gran medida la idea de la extracción de recursos naturales como conducente al progreso, entraña una violación importante de los derechos culturales, sociales, medioambientales y económicos de los Pueblos Indígenas.

De acuerdo con el estudio de casos que se analizaron en el Informe (Mandé Norte (Colombia), Mina Marlín (Guatemala), Conga (Perú) y la resistencia frente a la ley minera del pueblo Ngöbe Buglé de Panamá), existen conflictos entre Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, y campesinos involucrando a campañías del sector privado y/o gobiernos en las áreas asignadas a la actividad extractiva minera y petrolera. Es decir se presentan debilidades institucionales en la aplicación de la CP y del CPLI.

El Informe revela la necesidad de establecer marcos normativos fijos que regulen los procedimientos de CP, y CPLI creando herramientas y mecanismos para hacer efectivos estos derechos; y formular, diseñar e implementar políticas públicas que desarrollen el contenido de estos derechos. La reivindicación de los derechos a la CP y al CPLI está relacionada con otros derechos como el territorio, el medio ambiente sano y acceso a agua potable.

El reconocimiento y aplicación de los derechos a la CP y al CPLI imponen retos y transformaciones normativas y políticas a los Estados. De los cuatro países estudiados, únicamente Perú tiene una Ley específica sobre consulta y Guatemala tiene una propuesta en trámite. Colombia y Panamá no cuentan con legislación específica al respecto, lo cual genera problemas de gobernabilidad al momento de tramitar con celeridad las demandas de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.

Los recursos de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables usualmente no se han repartido de manera equitativa en las regiones y no se han traducido en mayor bienestar para las poblaciones locales.

Respecto de Colombia, en los últimos años se han registrado regalías más bajas dadas las exenciones tributarias y disminución del canon superficiario. Además cuando han subido, es por el aumento en la cantidad de mineral que se ha exportado.

La evidencia empírica ha demostrado que el hecho de que un municipio sea minero o petrolero, no se ha traducido en un aumento del bienestar de su población. Entre 1994 y 2001, el 70% de las regalías se pagaron a tres departamentos solamente: Casanare (45%), Arauca (15%) y Meta (10%). Las regalías per cápita en los departamentos con mayor producción de recursos naturales no renovables son significativamente altas; sin embargo los departamentos de Casanare, Arauca, Meta, Guajira y Cesar son regiones en las que existen altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Este dato también muestra como los mayores aportes de regalías se concentran en 3 de los 5 departamentos, se puede concluir que éstas no están lo suficientemente o eficazmente gestionadas, lo cual se debe en buena medida a la corrupción, desvío de recursos y la captura de rentas por parte de actores locales legales e ilegales. En Perú, respecto del empleo el balance no es alentador, unos 217 mil personas son empleados del sector minero en Perú representando apenas un 1,5% de la población empleada activa del país. Cuando se compara con el porcentaje del PIB, esta estadística es aún más deprimente.

Adicionalmente, las regiones mineras parecerían tener peores índices de desarrollo humano que aquellas en las que sí hay minería. En el informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2003) de Perú en 2003, este país ocupó el puesto 79 entre 177, siendo un país de desarrollo humano medio. Pero a nivel regional el panorama es más desigual. Los departamentos de Lima, Arequipa, Ica, Moquegua y Tacna (estos dos últimos son mineros), ocupan los primeros lugares en desarrollo humano y sus componentes, pero en contraste, el departamento de Cajamarca, donde se encuentra el yacimiento de oro más importante de América del Sur, es el último en la escala de desarrollo humano junto con el de Ancash. Si bien los gobiernos locales se han beneficiado de las regalías mineras, esto no ha conllevado mejores indicadores de calidad de vida de sus habitantes pues se dan problemas de ineficacia institucional. Sin embargo, las investigaciones necesarias para concluir que ésta es una situación directamente asociada con la actividad minera aún no se han realizado.

En Guatemala, la información sobre la distribución regional de las regalías por actividades extractivas es escasa y poco transparente. Se han reportado denuncias en torno a la falta de información por parte de comunidades locales frente a proyectos extractivos, lo cual incluye la ausencia de datos sobre cómo se han invertido los recursos de dichos proyectos en las localidades. Organizaciones sociales y ambientales

han promovido acciones legales en contra de las decisiones administrativas de renovación de proyectos extractivos en Guatemala, argumentando entre otras cosas que las empresas mineras, petroleras no han pagado las contribuciones, cánones y regalías que les corresponden por los proyectos que tienen a cargo. Ninguno de esos recursos y acciones han prosperado.

Las zonas forestales se ofrecen como sumideros de carbono para implementar mecanismos de reducción de emisiones como REDD, y también son objeto de titulaciones mineras y de hidrocarburos.

El caso reciente que registramos en el estudio es el de las Áreas Estratégicas Mineras en Colombia que se establecieron en 2012 y que abarcan una parte sustantiva de la Amazonía, y de la región del Chocó biogeográfico. Aún sin delimitar plenamente, se ofrecen como posibles sumideros de carbono en el documento RPP elaborado con anterioridad a la declaratoria minera.

Si todas estas actividades son simultáneas, es preciso preguntarse *¿cómo se puede garantizar su integridad en las negociaciones sobre cambio climático como sumideros de carbono?* En el estudio detectamos que es necesario ajustar las propuestas nacionales de preparación para REDD, contenidas en los documentos RPP a la realidad de los planes de desarrollo regional, que en muchos casos implican la construcción de hidroeléctricas, carreteras, tendidos eléctricos que impactan las zonas forestales. Es indispensable garantizar una mayor articulación intersectorial dentro de los gobiernos por cuanto los planes de desarrollo no se articulan con los planes de conservación ambiental en zonas forestales.

El conflicto causado por intereses contrapuestos, y la falta de coherencia en las políticas sectoriales, no son objeto de análisis profundos en los documentos RPP de los países analizados, y la declaratoria a la cual nos referimos en el párrafo anterior es una muestra de esa falta de coherencia. Creemos que los organismos como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y los donantes de proyectos REDD+ debieran tener en cuenta este punto al momento de asignar fondos.

La protesta social crece a la par que las industrias extractivas.

Informes regionales y nacionales destacan la alta conflictividad social causada por proyectos extractivos a lo largo del continente, destacándose el del proyecto Conga o la oposición la minería en glaciares, o en la Patagonia, lo cual es un dato reciente que debiera entrar en el análisis que los gobiernos debieran hacer antes de dar la viabilidad, o no a nuevos proyectos.

A partir del análisis comparativo sobre cuatro casos: Mande Norte (Colombia), Mina Merlín / Cerro Blanco (Guatemala), Proyecto Conga (Perú); la resistencia de la comunidad Ngöbe Buglé (Panamá), y al Caso Sarayaku (Ecuador) destacamos la intensa movilización y resistencia social en defensa de los derechos de la naturaleza, y de los pueblos. Las acciones sociales a menudo son deslegitimadas, lo cual coloca a las comunidades y Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, y campesinos como actores negativos frente al resto de la sociedad, y culpabilizándoles de la detención del tan anhelado progreso.

RECOMENDACIONES

Seguridad jurídica para el medio ambiente, y los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, las comunidades campesinas y forestales.

Los derechos humanos y el derecho al medio ambiente sano pueden ser objeto de reclamaciones ante tribunales nacionales e internacionales, y a veces se logra su reconocimiento, y se obliga a los estados a cumplir con sus obligaciones. Pero a diferencia del trato al inversionista, acá no se han creado

mecanismos expeditos como los tribunales de arbitramento, cuyas decisiones están atadas a consecuencias onerosas de envergadura.

Por lo tanto sería altamente recomendable pensar de qué manera estos mecanismos de cumplimiento rápido se crean para asegurar el cumplimiento de la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, campesinos, y la protección del medio ambiente goce de las mismas prerrogativas que el inversionista.

Un paso indispensable: el fortalecimiento de las licencias ambientales.

Si bien los procesos de licenciamiento ambiental existen en todos los países analizados, e incluyen formalmente los estándares ambientales internacionales, con frecuencia se presentan cambios continuos en los marcos legales fundamentándose en la necesidad de agilizar los procesos de aprobación de las licencias ambientales para impulsar el desarrollo de las industrias extractivas.

Se necesita una ampliación de los plazos del procedimiento del licenciamiento ambiental para dar paso a una real participación ciudadana, y a la CP. Asimismo se propone el fortalecimiento institucional, la especialización de las autoridades que otorgan las licencias ambientales, y la provisión de equipamiento indispensable para que, de una manera autónoma, puedan hacerle frente a los procesos de evaluación.

Pasivos ambientales.

Se destaca que el tema del resarcimiento y tratamiento de los pasivos ambientales generados por las industrias extractivas se debe colocar en primer plano, dadas las afectaciones tanto a los territorios forestales, como a las comunidades que allí habitan. Es urgente un sistema que permita el cierre completo de las minas abandonadas surgidas del auge extractivo de la región; y planes que se cumplan para compensar y restaurar ecológicamente las zonas que fueron objeto de explotación. La normatividad sobre las obligaciones posteriores al cierre de la extracción es todavía muy débil, y hay necesidad de avanzar sobre el tema.

Veedurías ciudadanas que conjuguen lo local y lo global.

Se requiere el establecimiento de veedurías ciudadanas y de carácter técnico-científico para hacer seguimiento a los impactos globales de las nuevas tendencias de las industrias extractivas y su relación con el desarrollo social y económico a nivel de lo local. Debe discutir y decidir sobre temas como: la conservación, el uso y/o el manejo en áreas protegidas; el uso de recursos naturales específicos como suelo, agua, bosques; los modelos de desarrollo basados en economía extractiva; ordenamiento territorial y nuevas configuraciones territoriales; la posesión, titularidad y uso de territorios de comunidades de Pueblos Indígenas, y campesinas.

Observancia de leyes sobre información pública.

El derecho a la información, la participación y la justicia ambiental es de todos, y por lo tanto la consulta se debe extender a las poblaciones afectadas. Se deben suministrar todas las informaciones que sean necesarias y no aducir confidencialidad sino para aspectos restringidos a lo comercial, ya que esto limita el derecho de los ciudadanos. Los ciudadanos deben ser informados sobre las políticas de derechos humanos y ambientales de las empresas cuando se piense adelantar una exploración, y discutir los indicadores de cumplimiento.

LA INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS

RRI es una coalición global de 14 socios y más de 120 organizaciones internacionales, regionales y locales, dedicadas a la promoción de reformas de la tenencia de tierras y de las políticas y mercados forestales. RRI aprovecha estratégicamente la colaboración y dedicación de sus socios y colaboradores en todo el mundo: compartiendo proyectos de investigación, apoyando reuniones y encuentros entre actores estratégicos y promoviendo procesos de cambio en diferentes regiones del mundo.

RRI opera bajo la coordinación del Grupo para los Derechos y Recursos, organización sin fines de lucro con sede en Washington, D.C. Para más información, por favor visite ***www.rightsandresources.org***.

SOCIOS

DONANTES

Los puntos de vista presentados aquí no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo.

RIGHTS + RESOURCES

1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
+1 202 470 3900

www.rightsandresources.org