



# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y USO DEL SUELO

MANUEL GLAVE  
GERARDO DAMONTE



# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y USO DEL SUELO



# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y USO DEL SUELO

Gerardo Damonte  
Manuel Glave

Evidencias y Lecciones desde América Latina (ELLA por su sigla en inglés) es un programa diseñado para ayudar a llenar el vacío de conocimiento sobre las evidencias generadas en políticas de desarrollo y lecciones aprendidas desde América Latina para investigadores, profesionales y hacedores de política en América Latina, África, Asia y la comunidad internacional. GRADE es socio del consorcio que implementa el programa.

© Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572 Lima 18

Teléfono: 247-9988

[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

© Evidencia y Lecciones desde América Latina (ELLA)

<http://ella.practicalaction.org/>

Lima, junio de 2014

Responsable de edición: Carmen Villegas

Diseño de carátula: L. María Jaramillo

Diagramación: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono: 247-4305 / 265-5146



## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y USO DEL SUELO</b>	8
<b>GUÍA EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y USO DEL SUELO</b>	
Acceso a la Tierra para la Industria Extractiva: Enfoques Social y Ambientalmente Sostenibles Gerardo Damonte   Manuel Glave.	9
<b>RESÚMENES DE POLÍTICAS:</b>	
1. De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para las Industrias Extractivas Gerardo Damonte	17
2. Ordenamiento Territorial para la Industria Extractiva Manuel Glave	23
3. Mejorar la Gestión Ambiental del Sector Extractivo a través de la Evaluación de Impacto Ambiental Gerardo Damonte	29
4. Iniciativa Yasuní-ITT: Replanteando el Dilema Conservación vs. Extracción Gerardo Damonte	35



## PRESENTACIÓN

Evidencias y Lecciones desde América Latina (ELLA por sus siglas en inglés) es un programa diseñado para ayudar a llenar el vacío de conocimiento sobre las evidencias generadas en políticas de desarrollo y lecciones aprendidas desde América Latina para investigadores, profesionales y hacedores de política en América Latina, África y Asia.

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) forma parte del consorcio que desarrolla e implementa el programa. GRADE ha producido documentos de investigación tanto sobre Industrias Extractivas, como sobre Agricultura a Pequeña Escala, Microfinanzas y Políticas Activas de Empleo a través de los Investigadores Principales, Manuel Glave, Gerardo Damonte y Miguel Jaramillo.

Estos documentos se encuentran disponibles en inglés en <http://ella.practicalaction.org/ella-knowledge>

En esta ocasión presentamos la versión en español de estos documentos de investigación sobre Industrias

Extractivas y Uso del Suelo. El texto está organizado de la siguiente manera para cada tema:

- Una Guía que introduce el tema de forma global ofreciendo una primera visión de las evidencias y lecciones de la experiencia Latinoamericana. En efecto, la Guía orienta al lector a los subtemas relacionados y ofrece enlaces rápidos a otros productos ELLA.
- Cuatro Resúmenes de Políticas que se enfocan en los aspectos concretos de las experiencias y lecciones introducidas en la Guía. Cada Resumen de Políticas presenta iniciativas políticas, mejores prácticas y ejemplos de implementación de las mismas. Se toma en cuenta el contexto y los factores a la base de estas experiencias latinoamericanas para facilitar un análisis crítico de la transferibilidad de estas experiencias hacia otros contextos.



## INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y USO DEL SUELO

En las últimas décadas, los países de América Latina han optado por nuevos enfoques de acceso a la tierra para las industrias extractivas. El documento guía analiza las principales políticas relacionadas con el uso del suelo y las industrias extractivas en América Latina (leyes ambientales, obtención de licencias sociales, ordenamiento territorial, entre otras). Los resúmenes de políticas describen a su vez estrategias de acuerdos entre los diferentes actores para el acceso a la tierra, recientes leyes y prácticas de ordenamiento territorial, sistemas de gestión ambiental y estudios de caso, subrayando las lecciones que se pueden extraer de cada experiencia y la necesidad de tomar en cuenta el contexto regional y las diferencias culturales, ambientales y políticas.

Los Resúmenes de Políticas cubren los siguientes subtemas:

1. De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para las Industrias Extractivas
2. Ordenamiento Territorial para la Industria Extractiva
3. Mejorar la Gestión Ambiental del Sector Extractivo a través de la Evaluación de Impacto Ambiental
4. Iniciativa Yasuní-ITT: Replanteando el Dilema Conservación vs. Extracción



En las últimas décadas, los países de América Latina han optado por nuevos enfoques de acceso a la tierra para las industrias extractivas. América Latina ofrece interesantes lecciones a partir de esta experiencia.

## ACCESO A LA TIERRA PARA LA INDUSTRIA EXTRACTIVA: ENFOQUES SOCIAL Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES



### RESUMEN

Los países de América Latina y las corporaciones se han dado cuenta que deben regular mejor el acceso a la tierra para las actividades extractivas. ¿De qué manera han tratado de lograr un equilibrio entre la industria extractiva y el uso sostenible del suelo? Esta guía analiza las principales políticas relacionadas con el uso del suelo y las industrias extractivas en América Latina (leyes ambientales, obtención de licencias sociales, ordenamiento territorial, entre otras).

### INTRODUCCIÓN

¿Por qué debe usarse la tierra en proyectos extractivos? Es una pregunta básica que suele ignorarse en este contexto. La respuesta más simple es que no hay otra opción productiva para la tierra que tenga la misma rentabilidad a corto plazo que la actividad extractiva. El petróleo, el gas y los proyectos mineros a gran escala son mucho más rentables a corto plazo que los proyectos agrícolas o las iniciativas de conservación. La industria minera en América Latina ha tenido un notable crecimiento en la última década gracias a tres factores: el alto precio de los minerales, expansión geográfica y acceso a terrenos no inspeccionados anteriormente (gráfico 1). Para explotar esta rentabilidad de corto plazo, los países en desarrollo ricos en recursos tratan de facilitar el acceso a la tierra a proyectos extractivos.

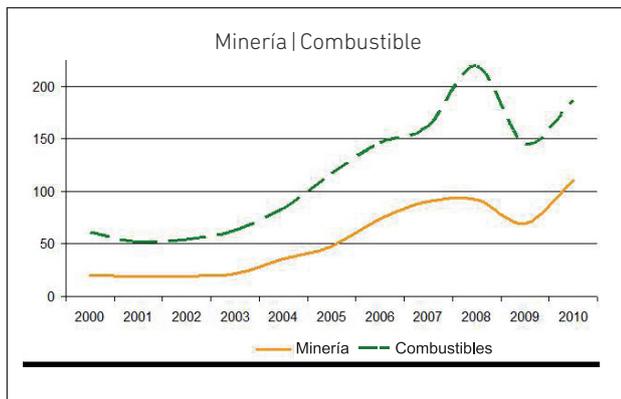
Pero al mismo tiempo la industria extractiva ha tenido serios impactos ambientales y sociales, especialmente en

territorios indígenas y ecosistemas frágiles (recuadro 1). El desplazamiento involuntario, físico y económico, ha perturbado la vida de las poblaciones locales.

El desafío es cómo aumentar los ingresos facilitando el acceso a la tierra a proyectos extractivos, pero de manera responsable, para evitar los impactos sociales y ambientales negativos en el ecosistema y sus habitantes. Ante este desafío, los países de América Latina y las corporaciones están tratando de regular mejor las actividades de la industria extractiva. Sistemas nacionales de ordenamiento territorial, políticas y protocolos transparentes para el acceso a la tierra, políticas de protección ambiental y propuestas creativas para formas alternativas de desarrollo (como la Iniciativa Yasuní-ITT<sup>1</sup> en Ecuador) son algunas de las estrategias que América Latina puede compartir con otros países ricos en recursos.

<sup>1</sup>Para más información sobre esta iniciativa, consulte el resumen [Iniciativa Yasuní-ITT: Replanteando el Dilema Conservación vs. Extracción](#).

**Gráfico 1:** Exportaciones de minería y combustible en América Latina (US\$ mil millones)



Nota: Los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Fuente: [WTO-Statistics Database-Time Series](#) (2011), precios actuales (US\$).

## LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Para enfrentar los impactos sociales y ambientales negativos por el uso de la tierra en actividades extractivas, los países latinoamericanos han desarrollado las siguientes estrategias:

- Sistemas de ordenamiento territorial
- Regular el uso del suelo para evitar o al menos mitigar el daño ambiental
- Obtención de licencias sociales: políticas para mejorar el proceso de acceso a la tierra
- Fortalecimiento institucional de los sectores público y privado, y la sociedad civil

### Diseño de sistemas nacionales de ordenamiento territorial para uso sostenible del suelo

Países como Colombia y Perú han diseñado sistemas nacionales de ordenamiento territorial para incorporar las necesidades de uso del suelo de los proyectos extractivos en los procesos nacionales de planificación territorial.

El ordenamiento territorial es una herramienta que sirve para organizar las múltiples demandas de acceso a la tierra, minimizando la probabilidad de competencia y conflicto. Su principal objetivo es priorizar las actividades económicas dentro de un territorio garantizando el uso sostenible de los recursos naturales. Esto se logra a través del equilibrio adecuado entre objetivos económicos, ambientales y sociales. El ordenamiento territorial no necesariamente prohíbe la exploración minera sino que establece dónde se pueden ejecutar proyectos mineros bajo ciertas condiciones.

El reto ha sido conjugar la expansión de las industrias extractivas con otros fines que compiten por el uso del suelo. En los últimos años, los países han otorgado un gran número de concesiones a proyectos extractivos y ahora abarcan territorios más grandes (recuadro 2). Si bien las actividades extractivas se ejecutan en una parte relativamente pequeña de estas concesiones donde se ubican reservas conocidas, los titulares de las concesiones tienen el derecho de explorar todo el territorio de la concesión para buscar reservas adicionales. El terreno que yace sobre el área de la concesión generalmente se usa para otros fines como la agricultura o la conservación. Lógicamente, las compañías mineras deben acceder al terreno superficial para buscar y explotar los recursos del subsuelo. Debido a esta realidad, los cambios en las políticas territoriales pueden generar conflictos. Los sistemas nacionales de ordenamiento territorial pueden evitar o al menos prevenir este tipo de conflictos.

Los países de América Latina aún están aprendiendo a implementar los sistemas nacionales de ordenamiento territorial. En este sentido, hay dos lecciones: 1) El poder territorial del Estado y una efectiva colaboración interinstitucional son esenciales para un sistema coherente y funcional que sea capaz de manejar las exigencias y los intereses para el uso del suelo, así como resolver disputas; 2) Se debe implementar un proceso participativo que otorgue legitimidad política y aceptación pública.

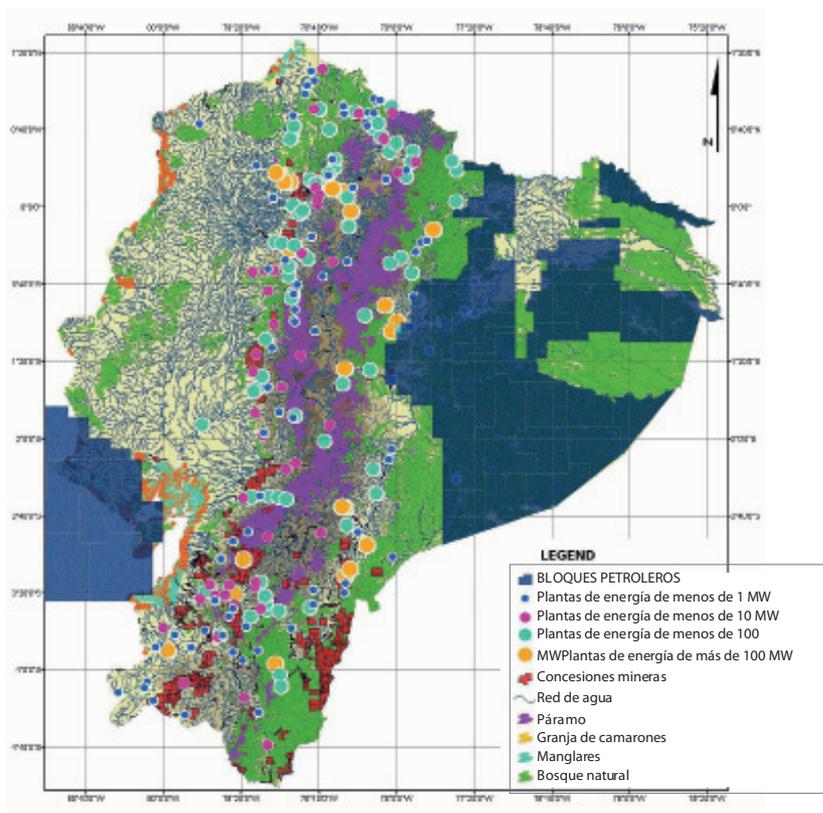
### RECUADRO 1 LA MINA CERREJÓN: UNA HISTORIA DE DESPLAZAMIENTO INDÍGENA

En América Latina hay numerosos ejemplos de cómo las cosas pueden ir mal al tratar de entrar en ciertos territorios para realizar actividades extractivas. La mina Cerrejón está ubicada en la región La Guajira en Colombia, dentro del territorio de la comunidad indígena Wayúu. El acceso del proyecto a este territorio no estuvo bien regulado. El pueblo Wayúu fue desplazado de su territorio debido a la expansión de la mina y la construcción de puertos y líneas ferroviarias sin un proceso de consulta. Los Wayúu alegan que la compensación que recibieron a cambio de sus tierras es mucho menor de lo que en realidad valen. La vida de esta comunidad ha sido seriamente perturbada y otros intentos de acceder a territorios indígenas en La Guajira para fines extractivos generaron protestas.



## RECUADRO 2 CONFLICTO DE INTERESES EN ECUADOR

En el sureste de Ecuador, hasta la frontera con Perú, se están impulsando varios proyectos mineros cupríferos y auríferos de gran escala de propiedad de compañías canadienses. Estos proyectos se ejecutarían en la Cordillera del Cóndor, que forma parte del Parque Binacional El Cóndor, el cual se estableció de manera estratégica al finalizar la Guerra del Cenepa entre Perú y Ecuador en 1995. Esta zona también es territorio ancestral del pueblo indígena Shuar, que durante décadas ha luchado contra la extracción de petróleo en su territorio. La Cordillera del Cóndor forma parte de la zona crítica de biodiversidad de los Andes Tropicales (hotspot) que comprende toda la Cordillera de los Andes desde Colombia hasta Chile.



Este mapa de Ecuador muestra la ubicación de bloques petroleros, centrales de energía y concesiones mineras, y permite observar cuántos de estos se encuentran en zonas donde hay redes de agua, manglares y bosques naturales, que son cruciales para mantener los medios de vida de la población y preservar el medio ambiente. Esto ilustra cómo la expansión territorial extractiva podría generar conflictos por el uso del suelo, por lo cual debe ser regulada.

Fuente: Acción Ecológica. [Banco de Mapas](#). 2009.

Para más información sobre la experiencia de América Latina en planificación territorial, consulte el resumen [Ordenamiento Territorial para la Industria Extractiva](#).

### Reglamentos ambientales y zonas de exclusión

En las últimas décadas, los gobiernos de América Latina se han dado cuenta que deben regular el uso del suelo en las industrias extractivas para evitar o al menos mitigar el daño ambiental. Una exigencia para todos los proyectos extractivos es realizar la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), la cual debe identificar y evaluar posibles impactos ambientales y debe incluir además un plan de mitigación. La EIA se debe

presentar a las comunidades locales y debe ser aprobada por el Estado antes de que un proyecto pueda iniciarse. Muchos países también han incorporado los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP)<sup>2</sup> en sus políticas ambientales. Bolivia, Ecuador y Perú han creado mecanismos para monitorear los impactos en el aire, agua y tierra, producto de las actividades extractivas<sup>3</sup>.

Muchas empresas extractivas e incluso algunas instituciones que representan a ciertos sectores han acordado establecer sus propios principios para la protección ambiental. Un ejemplo es el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), que reúne a 21 compañías mineras y metalíferas que han acordado

<sup>2</sup> Los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles miden la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo para establecer límites que garanticen que dichas sustancias no alcancen niveles que representen un riesgo para la salud de la población local o el medio ambiente.

<sup>3</sup> INREDH. 2010. [Estudio comparativo de Derecho Ambiental Ecuador-Perú-Bolivia-España. Énfasis en Parámetros de calidad y Límites Máximos Permisibles dentro de actividades extractivas](#). INREDH, Quito.





medir su desempeño en función de diez principios de desarrollo sostenible. Asimismo, la Corporación Financiera Internacional (IFC), sector privado del Banco Mundial, ha desarrollado las [Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social](#), que incluyen elementos específicos sobre uso del suelo.

Al igual que en otras regiones, los gobiernos y las corporaciones han reconocido que ciertos territorios no pueden utilizarse para fines extractivos porque podrían causar daños irreparables al medio ambiente: es decir las zonas de exclusión. Varios países han implementado sistemas de áreas protegidas que crean, clasifican y gestionan áreas reservadas con un nivel elevado de protección. Países como Colombia y Ecuador han excluido la minería de varias áreas reservadas como parques nacionales y regionales, zonas forestales y humedales protegidos en el marco de la Convención de Ramsar<sup>4</sup>. El gobierno colombiano también ha excluido las actividades extractivas de algunos páramos de importancia ambiental<sup>5</sup>. En Perú, los parques nacionales y los santuarios históricos están fuera de los límites de las actividades extractivas, mientras que en Chile, la exploración y explotación mineras están prohibidas en parques y monumentos nacionales<sup>7</sup>.

En Ecuador se ideó una innovadora estrategia para la conservación de áreas sensibles; debido a un conflicto de intereses sobre el manejo de un parque nacional rico en biodiversidad que también alberga considerables reservas de petróleo. El gobierno ideó una interesante propuesta, acordó no extraer petróleo a cambio de apoyo financiero internacional para proyectos de desarrollo sostenible, compensando así los ingresos que dejaba de percibir. Para más información sobre este caso, consulte el informe [Iniciativa Yasuní-ITT: Replanteando el Dilema Conservación vs. Extracción](#).

## Obtención de licencias sociales

En América Latina, los territorios ricos en minerales generalmente están en manos de agricultores o comunidades indígenas y campesinas que dependen de estos para sus medios de vida. Como los proyectos extractivos pueden limitar el uso de la tierra a futuro por parte de las comunidades locales, obtener el permiso para nuevos proyectos extractivos es crucial. En América Latina ha habido un claro cambio en las políticas, de la expropiación hacia la obtención de licencias sociales, es decir, el permiso de los propietarios o las comunidades locales para acceder a las tierras.

Los gobiernos, empresas privadas y sociedad civil han utilizado cinco estrategias para mejorar el procedimiento a través del cual se otorga el permiso de acceso a la tierra a proyectos extractivos:

1. Establecer claramente los derechos de propiedad para facilitar una negociación justa
2. Mecanismos de consulta con las comunidades
3. Compra de terrenos o, alternativamente, ofrecer compensaciones económicas
4. Crear normas de compensación por impactos ambientales o sociales
5. Devolver los terrenos a las comunidades al término de los proyectos

Para más información sobre la aplicación de estas cinco estrategias en América Latina, consulte el resumen [De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para las Industrias Extractivas](#).

### RECUADRO 3 DERECHOS DE PROPIEDAD Y DERECHOS TERRITORIALES PARA FACILITAR LAS NEGOCIACIONES

En Perú se creó un catastro rural que reconoce los derechos de propiedad en zonas rurales y que protege los territorios de comunidades indígenas y campesinas, y los terrenos individuales (Proyecto Especial de Titulación de Tierras). El catastro facilita las transacciones y los reclamos entre terrenos individuales y colectivos y las empresas extractivas.

Fuente: *Reglamento de Organización y Funciones del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural*, DS n° 064-2000-AG; Fundación Tierra. 2010. *Informe 2010. Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*.

<sup>4</sup> *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*. Ramsar (Irán), 2 de febrero de 1971. Compilación de Tratados de las Naciones Unidas N° 14583. Modificada según el Protocolo de París, 3 de diciembre de 1982, y las Enmiendas de Regina, 28 de mayo de 1987.

<sup>5</sup> Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt. 2011. *Con o sin Código de Minas los Páramos Siguen Excluidos de la Actividad Minera*. Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, Bogotá.

<sup>6</sup> Ley de Areas Naturales Protegidas, Perú.

<sup>7</sup> Código de Minería de Chile: [Del Dominio del Estado y de los Derechos Mineros](#). Ver artículo 17.



## Fortalecimiento institucional en el sector público y privado, y la sociedad civil

### Sector público

El desarrollo de políticas y herramientas para regular el acceso a la tierra ha requerido mejoras a nivel institucional. Por ejemplo, la creación de ministerios del Ambiente en Perú y Bolivia ha promovido la formulación y ejecución de leyes

#### RECUADRO 4 BRECHAS EN EL MARCO LEGAL: CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA Y “MINEROS DE PAPEL” EN CHILE

Según Laura Novoa, abogada chilena y experta en temas legales de minería, la Constitución y el Código de Minería de Chile tienen brechas y mecanismos inefectivos que originan concentración, abuso y mal uso de la tierra en manos de pocas personas y empresas grandes:

- Para prevenir la corrupción, la ley establece que los organismos responsables de otorgar los permisos deben ser judiciales no administrativos, pero el proceso se realiza de manera rápida omitiendo procedimientos importantes como declarar el tipo de actividad que se realizará.
- Esta omisión genera mal uso de la tierra ya que compañías de otras industrias adquieren concesiones para evitar que potenciales solicitantes accedan a los terrenos.
- Para prevenir la concentración de tierras en pocas manos, las concesiones se otorgan por un periodo de dos años con posibilidad de renovación por un periodo adicional de dos años para la mitad del área superficial del proyecto inicial Sin embargo, las compañías y las personas han logrado evadir la ley: dejan que el alquiler inicial expire y solicitan una nueva concesión para el mismo número de hectáreas en la misma zona, ya sea a su nombre o a nombre de alguien que los representa.
- La ley no estipula que las concesiones deban usarse, por lo cual muchas compañías e individuos, sobre todo abogados, empiezan a especular adquiriendo concesiones y buscando posibles compradores dispuestos a pagar por los derechos de la concesión. Novoa llama a estos especuladores “mineros de papel”.

Fuente: Ramos, M. 2011. *El Sistema de Concesión Minera se Presta para una Concentración Gigantesca, Abuso y Mal Uso*. Entrevista a Laura Novoa. Centro de Investigación Periodística CIPER, Santiago.

ambientales. Asimismo, la creación de oficinas de defensoría ha promovido mayor transparencia en cuanto a conflictos, acuerdos y transacciones. El proceso de descentralización ha contribuido a la implementación de sistemas de ordenamiento territorial, como es el caso de Colombia.

Sin embargo, las instituciones públicas aún necesitan mejorar su desempeño para garantizar leyes coherentes y su ejecución. Las leyes ambientales y sociales sobre el acceso a tierras para proyectos extractivos todavía tienen muchos vacíos y débiles mecanismos de ejecución (cuadro 4).

### Sector privado

La industria extractiva global ha formulado sus propios principios de responsabilidad social corporativa para mejorar sus estándares ambientales y sociales; grandes corporaciones mineras como Río Tinto y Xstrata han desarrollado sus propios procedimientos de acceso a la tierra que se basan en estándares internacionales y lineamientos multilaterales. Estos principios corporativos están abiertos al público (cuadro 5), lo cual promueve la divulgación de información y procesos más transparentes en el acceso a la tierra. Las ONG y los grupos de la sociedad civil conocen estos principios y saben cómo usarlos para exigir a las corporaciones rendición de cuentas. Hoy en día, más poblaciones locales conocen los principios corporativos e impulsan su cumplimiento.

Sin embargo, tal como sucede con el sector público, el sector privado en América Latina aún debe mejorar mucho. Hay una gran diversidad de compañías extractivas, desde responsables hasta criminales en cuanto a protección ambiental y social. Todavía hay una brecha entre los principios corporativos y la conducta real de las corporaciones en las zonas de los proyectos; algunas reputadas corporaciones no cumplen sus propios principios corporativos.

### Sociedad civil

Los grupos de la sociedad civil han dado grandes pasos para exigir mejores leyes, trabajando contra la ineptitud del gobierno y la tendencia pro extractiva y luchando contra la violación de las leyes y el incumplimiento de los acuerdos. Por ejemplo, en Argentina la [Ley para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial](#) prohíbe actividades de exploración y explotación en glaciares. No obstante, Barrick Gold está tratando de iniciar su proyecto minero “Veladero” en la Cordillera de los Andes luego de que el Tribunal Federal de la Provincia de San Juan le otorgara medidas cautelares que exoneran al proyecto de los requerimientos de ley en la provincia. En marzo



## RECUADRO 5 ESTÁNDARES CORPORATIVOS SOBRE USO DEL SUELO

Algunas compañías extractivas que operan en América Latina han desarrollado estándares operativos para abordar los impactos ambientales y sociales de sus actividades. Estos son algunos de esos estándares:

### Planificación, recursos, objetivos y metas

Enfocar oportunidades de desarrollo sostenible, reducir los impactos de los proyectos nuevos y actuales desde la exploración o construcción de la planta hasta el cierre, promover la participación activa de las comunidades locales. Estos compromisos son monitoreados constantemente durante las fases de planificación, diseño, operación y cierre. Se ha incluido un plan de cierre.

### Comunicación y participación

Establecer procesos equitativos y culturalmente adecuados para que participen todos los actores y puedan expresar sus inquietudes y expectativas. También es importante la comunicación con las autoridades y las organizaciones relevantes para mejorar las políticas públicas con enfoque en el desarrollo sostenible.

### Manejo del suelo y biodiversidad

Implementar, revisar y si es necesario enmendar programas de gestión ambiental. Desarrollar programas de sensibilización y educación sobre biodiversidad para el personal. Las compañías mineras generalmente requieren más tierras que las empresas de gas y petróleo. Conscientes de la competencia por los recursos del suelo, desarrollan planes, programas y procedimientos para garantizar el uso sostenible del suelo.

Fuente: [Xstrata Health Safety Environment Community Management Standards](#), [BHP Billiton Health Safety Environment Community Management Standards](#), [Rio Tinto](#), [Shell](#), [Chevron](#)

de 2012, en un intento por detener el proyecto y suspender la medida cautelar, la [Fundación Ambiente y Recursos Naturales](#) de Argentina, Greenpeace Argentina, la [Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas](#), y la organización [Diálogo por el Ambiente](#) iniciaron un juicio que llevó a la provincia de San Juan y a Barrick Gold al Tribunal Supremo Nacional de Justicia<sup>8</sup>.

Sin embargo, los grupos locales aún están fragmentados y tienen poca articulación. En ocasiones, los grupos de la sociedad civil han tenido dificultad para unirse y formar una plataforma política cohesionada o un plan unificado alternativo. Por ejemplo, en el caso del proyecto de gas Ipati-Aquío en Bolivia, Total E&P pudo llegar a un acuerdo con la población indígena local para la explotación, pero pocos

meses después el acuerdo fue denunciado por el Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH),<sup>9</sup> que acusó de corrupción a las autoridades indígenas locales que habían firmado el acuerdo<sup>10</sup>.

En general, la sociedad civil y las comunidades locales deben ser proactivos en el desarrollo de alternativas a las iniciativas extractivas actuales para que puedan ejercer con efectividad su poder como actores clave en el debate de proyectos extractivos. Por ejemplo, en la mesa de diálogo organizada por representantes de la compañía minera australiana BHP, las ONG y comunidades afectadas por el proyecto minero Tintaya en Espinar (Perú) lograron un acuerdo que incluía varias demandas locales. La formación de un frente unificado junto con otros grupos de la sociedad civil y actores locales, más el apoyo de la Defensoría de Australia, fueron fundamentales.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> El Ariqueño. 3 de marzo de 2012. [Piden el Cese Inmediato de Mina Veladero de Barrick en Argentina](#).

<sup>9</sup> Giné, J., Villarroel, F. 2011. [Total E&P Bolivia y sus Impactos en los Derechos Humanos del Pueblo Guaraní de la Capitanía de Muyupampa](#). CEADDESC, Cochabamba.

<sup>10</sup> Schilling-Vacaflo, A. [Democratizing Resource Governance through Prior Consultations? Lessons from Bolivia's Hydrocarbon Sector](#). GIGA Working paper 184, pp13-14. German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo.

<sup>11</sup> Decoster, J. et al. 2004. [Gobernanza Ambiental y Territorial en Comunidades Afectadas por la Explotación Minera: La Experiencia de las Comunidades Campesinas de la Provincia de Espinar-Perú](#). Asociación KURAKA.

## FACTORES CONTEXTUALES

# QUE POSIBILITAN EL ENFOQUE DE AMÉRICA LATINA PARA EL ACCESO A LA TIERRA



Hay tres procesos importantes que han facilitado mejores sistemas y políticas de planificación territorial:

1. Los Estados han consolidado y ampliado su capacidad para gobernar en sus territorios. Los países han mejorado sus capacidades institucionales y de regulación a nivel nacional y regional mediante la creación de oficinas encargadas de los temas ambientales y sociales, como el Ministerio del Ambiente en Bolivia y Perú, y Defensorías en Argentina y Colombia. Asimismo, los países han mejorado las leyes que regulan el uso del suelo mediante el desarrollo de sistemas catastrales y organización de archivos de titulación. Las entidades estatales han mejorado sus capacidades tecnológicas para obtener información más confiable. Los gobiernos han obtenido mayor legitimidad al mejorar sus procesos participativos y la protección de poblaciones vulnerables e indígenas.
2. La proliferación de organizaciones de base, grupos de la sociedad civil y ONG como parte del proceso de

democratización general ha sido fundamental. Estos grupos han promovido el reconocimiento de los derechos culturales y los territorios indígenas. Asimismo, activistas sociales y grupos de incidencia han influido en los medios de comunicación a través de campañas de sensibilización sobre los derechos territoriales de las comunidades indígenas y rurales. En este contexto, las comunidades locales han encontrado la manera de aceptar o negar con todo derecho el acceso a sus tierras.

3. Las grandes corporaciones extractivas tanto públicas como privadas han mejorado gradualmente su desempeño social adoptando principios de responsabilidad social corporativa. Dado que las grandes compañías están más sujetas al escrutinio público, se han visto obligadas a ser más transparentes en cuanto a la adquisición y arrendamiento de tierras. Asimismo, una sociedad civil fortalecida empujó a los estados a reemplazar la expropiación de tierras por un paradigma de licencia social más democrático.

## LECCIONES APRENDIDAS

**1** Los países pueden beneficiarse al regular el acceso a la tierra para proyectos extractivos, evitando conflictos sociales y la destrucción del medio ambiente. La autorregulación corporativa debe estructurarse dentro de un marco regulador general.

**2** El ordenamiento territorial es una poderosa herramienta para regular el acceso a la tierra. A raíz de los resultados ambientales y sociales negativos de la expansión extractiva no planificada, la mayoría de los países de América

Latina ha desarrollado mecanismos de ordenamiento territorial, pero aún deben mejorarse los procesos participativos y los mecanismos de ejecución.

**3** La adopción de reglamentos ambientales (ECA, LMP) en los sectores público y privado ha fortalecido la reglamentación ambiental. Los países latinoamericanos han mostrado interés en adoptar estándares ambientales.

**4** La creación de áreas reservadas y zonas de exclusión es un avance en la reglamentación ambiental. En América Latina, esto se ha dado no

solo en el papel sino también en la práctica y ha contribuido a evitar la destrucción de ecosistemas frágiles.

**5** Una sociedad civil fortalecida puede contribuir al desarrollo de leyes ambientales y sociales. Las OSC en América Latina han tenido un gran avance en este sentido y su experiencia demuestra que la sociedad civil puede ser clave en impulsar mejores políticas.

## SOCIOS ESTRATÉGICOS

Esta es una lista de las principales instituciones que trabajan en el tema de industrias extractivas y uso del suelo. Para más información sobre otras instituciones que trabajan en este tema, consulte [Spotlight on Organisations](#).

[AGTER](#): tiene una lista de publicaciones recientes sobre

governabilidad de la tierra, agua y recursos naturales. También opera como una red de expertos de la sociedad civil cuyo objetivo es generar debate y ofrecer soluciones a temas relacionados con el acceso a los recursos naturales.

[International Land Coalition](#): se enfoca en temas relacionados con el suelo y las industrias extractivas. Su portal para América



Latina contiene una extensa colección de documentos de investigación, artículos periodísticos y recursos multimedia así como publicaciones propias. También maneja el [Land Portal](#), plataforma de intercambio en línea cuya sección [Presiones Comerciales sobre la Tierra](#) contiene información sobre la presión que las actividades extractivas ejercen sobre la tierra.

[Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas](#): espacio de debate sobre temas relacionados con las industrias extractivas en América Latina, y pretende influir en el diseño de políticas. En sus áreas temáticas [planificación territorial](#) y [desarrollo sostenible](#), aborda el establecimiento de marcos legales para la planificación territorial y mecanismos ambientales para el desarrollo sostenible de proyectos extractivos.

[Unidad sobre Tenencia de la Tierra de USAID](#): ejecuta proyectos sobre derechos territoriales y tenencia de la tierra en todas las regiones, con enfoque en fortalecimiento de capacidades. En América Latina, USAID transfiere conocimientos sobre derechos territoriales a comunidades rurales afectadas por actividades extractivas y promueve la gestión sostenible de los recursos naturales.

[Portal sobre Tenencia de la Tierra y Derechos de Propiedad](#) contiene documentos de investigación, productos de conocimiento como perfiles de proyecto e informes, y herramientas de capacitación.

## LECTURA RECOMENDADA

Esta es una lista de las principales publicaciones sobre industrias extractivas y uso del suelo. Para más información sobre otros trabajos, consulte [Spotlight on Publications](#).

Burneo, M.L., Chaparro, A. 2011. [Michiquillay: Dynamics of Transference and Changes in Land Use and Valuation in the Context of Mining Expansion in an Andean Campesino Community](#). ILC, CISEPA, CEPES.

Durand, A. 2011. [No Man's Lands? Extractive Activity, Territory, and Social Unrest in the Peruvian Amazon: The Cenepa River](#). ILC, CIRAD, SER, CISEPA.

Melo, M. 2011. [Sarayaku: An Emblematic Case of Territorial](#)

[Defense](#). Fundación Pachamama, Quito.

Miranda, M., Chambers, D., Coumans, C. 2005. [Framework for Responsible Mining: A Guide to Evolving Standards](#). WWF, WRI, CSP.

Stewart Carter, A. 2005. [Extractive Industries as a New Constituency for Protected Areas](#). En: McNeely, J. A. (ed.). *Friends for Life: New Partners in Support of Protected Areas*. IUCN, Gland.

Wiener, E. 2011. [The Concentration of Land Ownership in Latin America: An Approach to Current Problems](#). International Land Coalition, Roma.

## RESÚMENES DE POLÍTICAS DEL PROGRAMA ELLA

Los resúmenes de políticas del programa ELLA se enfocan en los principales temas del sector extractivo y el acceso a la tierra en América Latina.

[De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para las Industrias Extractivas](#)

Los países latinoamericanos han encontrado estrategias interesantes para crear acuerdos entre individuos, comunidades y empresas con relación al acceso a la tierra para la industria extractiva.

[Ordenamiento Territorial para la Industria Extractiva](#)

Las leyes sobre uso del suelo deben planificarse para que definan claramente el acceso y los derechos de propiedad, y para promover el uso sostenible de los recursos naturales.

[Industrias Extractivas y Mecanismos para el Monitoreo y Control Ambiental](#)

El interés medioambiental por el uso del suelo en la industria extractiva no siempre existió. Los países latinoamericanos han desarrollado sistemas de gestión ambiental desde la Cumbre de Río (1992). La región tiene interesantes lecciones para compartir, pero todavía queda mucho por hacer.

[Iniciativa Yasuní-ITT: Replanteando el Dilema Conservación VS Extracción](#)

Ecuador hizo una promesa innovadora: no extraer petróleo en el Parque Nacional Yasuní a cambio de apoyo financiero internacional para proyectos de desarrollo sostenible, compensando así los ingresos que dejaría de percibir.

## CONTÁCTESE A [GRADE](#)

Para más información sobre uso del suelo en las industrias extractivas en América Latina, contáctese con los autores: Manuel Glave, PhD ([mglave@grade.org.pe](mailto:mglave@grade.org.pe)) y Gerardo Damonte, PhD ([gdamonte@grade.org.pe](mailto:gdamonte@grade.org.pe)), Investigadores Principales de Grade.

## PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre industrias extractivas y uso del suelo en América Latina, consulte el resto de [Materiales ELLA](#) sobre este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:





Los países de América Latina han encontrado estrategias interesantes para crear acuerdos entre individuos, comunidades y compañías privadas con relación al acceso a la tierra para la industria extractiva.

# DE LA EXPROPIACIÓN A LA LICENCIA SOCIAL: ACCESO A LA TIERRA PARA LA INDUSTRIA EXTRACTIVA



## RESUMEN

El acceso a tierras que albergan minerales e hidrocarburos plantea un gran desafío. Los países de América Latina han dejado de lado la expropiación directa de la tierra para adoptar la licencia social, que asegura un acuerdo comunitario o individual para el uso de la tierra en actividades extractivas. Este documento describe los principales factores que han permitido esta transformación y ofrece ejemplos que ilustran las principales estrategias de licencia social aplicadas en América Latina. Asimismo, identifica las principales lecciones de políticas y prácticas que pueden ser útiles para países de otras regiones que enfrentan los mismos desafíos.

## DESARROLLAR POLÍTICAS SOSTENIBLES PARA EL ACCESO A TIERRAS QUE FORMAN PARTE DE PROYECTOS EXTRACTIVOS

El primer paso para desarrollar proyectos extractivos es obtener el permiso para extraer minerales e hidrocarburos de tierras de propiedad privada. Las concesiones mineras otorgan a las compañías el derecho de extraer recursos pero, dado que estos recursos se encuentran en el subsuelo, las compañías primero necesitan acceder a la tierra que se encuentra encima de los recursos que desean extraer, es decir al terreno superficial.

En América Latina, las tierras ricas en recursos minerales generalmente están en manos de campesinos y comunidades indígenas que dependen del territorio como medio de sustento. Los proyectos extractivos casi siempre alteran significativamente o incluso degradan el medio ambiente, limitando las posibilidades a futuro de las comunidades locales, por lo cual obtener permiso para usar la tierra en proyectos extractivos e interactuar con las comunidades en estos temas, no es una tarea fácil.



### PRINCIPALES DEFINICIONES

Expropiación: acción por la cual el Estado toma posesión de la propiedad privada de un ciudadano o revoca los derechos de propiedad de un ciudadano sin su consentimiento. La propiedad pasa a ser de uso del Estado o se delega a un tercero para fines públicos o cívicos o, en algunos casos, para el desarrollo económico.

Licencia social: la licencia social existe desde el momento en que un proyecto obtiene la aprobación de la comunidad local y otros actores directamente afectados. La licencia social se otorga para una localidad específica. Mientras más grandes son los efectos sociales, económicos y ambientales de un proyecto más difícil es obtener una licencia social.

«Para obtener una licencia social no basta con ir a un ministerio y hacer una solicitud o simplemente pagar una tarifa... Se necesita mucho más que dinero para formar parte de las comunidades donde uno opera». –Pierre Lassonde, Presidente de Newmont Mining Corporation.

Daño social: son las consecuencias sociales negativas –previstas o no previstas– de una intervención (plan, proyecto, política o programa).

La expropiación de tierras para desarrollar proyectos extractivos ha sido un problema no solo en América Latina sino también en Asia y África. En Ghana y Mozambique, los mecanismos vigentes para la adquisición de terrenos confieren al Estado poder absoluto para apropiarse de la tierra para fines públicos,<sup>1</sup> por lo cual los conflictos relacionados con la expropiación de tierras y el desplazamiento de personas son comunes.

### MINA EL CERREJÓN: UNA POLÍTICA DEL PASADO

La mina El Cerrejón, ubicada en la región La Guajira en Colombia, ocupa un área de 69.000 hectáreas y es la mina a tajo abierto de carbón más grande del mundo. Desde el inicio del proyecto, hubo expropiación de tierras y desplazamiento forzado de la población local, lo cual alteró radicalmente la cultura y la vida de los diferentes grupos de la zona. En setiembre de 1981, Media Luna, el territorio ancestral de la comunidad Wayúu, fue expropiado para construir el puerto de la mina Cerrejón. En 1991, 350 pobladores Wayúu se reasentaron en 1.000 hectáreas del terreno Media Luna. Sin embargo, el descontento persistió entre los indígenas Wayúu y otras comunidades locales porque consideraban que parte del terreno tomado por la compañía no se había destinado a usos productivos. Desde el inicio, el proyecto enfrentó una gran oposición que perjudicó a otras iniciativas mineras en esta región.

Fuente: Idárraga, F., Muñoz, D., Vélez, H. 2010. [Conflictos Socioambientales por la Extracción Minera en Colombia: Casos de Inversión Británica](#). Censat Agua Viva, Bogotá.

## EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS: DE LA EXPROPIACIÓN A LA LICENCIA SOCIAL

América Latina ha experimentado un claro cambio en las políticas al alejarse de la expropiación para adoptar la licencia social. Los gobiernos, las empresas privadas y la sociedad civil han aplicado las siguientes estrategias para mejorar el proceso de obtención del permiso de acceso a la tierra para proyectos extractivos:

1. Derechos de propiedad claramente establecidos
2. Mecanismos de consulta
3. Compra de terrenos (u otra compensación económica)
4. Compensación por impactos ambientales o sociales
5. Devolución de los terrenos al término de los proyectos

### 1. Derechos de propiedad

La mayoría de los proyectos extractivos están ubicados en zonas remotas donde los derechos de propiedad no están bien definidos, por lo cual los gobiernos se encuentran desarrollando procedimientos que permitan definir los derechos individuales o colectivos en zonas rurales. El objetivo es evitar conflictos de intereses en cuanto a la propiedad legal de la tierra. La expropiación de tierras se ha convertido en una política inaceptable, por lo cual definir claramente los derechos de propiedad es fundamental para el desarrollo de nuevos proyectos extractivos.

Los derechos de propiedad de los pobladores rurales se

<sup>1</sup> Van Criekinge, J. 2008. [Africa Conflicts and Mining-Induced Displacement](#). *The Broken Rifle*, 77.





establecen de varias maneras. Un método común es la emisión de títulos de propiedad que además de formalizar los derechos es un mecanismo para resolver disputas. Los títulos se otorgan de manera individual o colectiva, según sea más pertinente en

el caso de comunidades indígenas y campesinas. Con estos títulos, las comunidades locales adquieren protección legal para negociar con las empresas extractivas el acceso a la tierra y a los recursos del subsuelo (ver recuadro).

### PERÚ: TÍTULOS DE PROPIEDAD PARA FACILITAR LAS NEGOCIACIONES

El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) se creó en Perú en 1992 con el objetivo de implementar un catastro rural. A través este proyecto, el estado otorgó títulos de propiedad a campesinos, comunidades indígenas e individuos en zonas rurales. Los proyectos mineros grandes, como Antamina, han apoyado el proyecto PETT en sus zonas de intervención para facilitar los procesos de negociación.

Fuentes: Reglamento de Organización y Funciones del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, DS 064-2000-AG. Perú. Damonte, G. 2011. *Construyendo Territorios. Narrativas Territoriales Aymaras Contemporáneas*. CLACSO, Grade y Fundación Tierra, Lima.

Otro método para establecer la propiedad de la tierra en zonas rurales son los derechos territoriales especiales que otorga el Estado a comunidades indígenas, lo cual les proporciona una herramienta poderosa para negociar el acceso a los recursos y les permite incluso rechazar o retrasar proyectos que causan controversia (ver recuadro). En ambos casos, es el Estado el que otorga y respalda los derechos individuales o comunitarios, lo cual debe ser respetado por las compañías que operan en el país.

### BOLIVIA: DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS PARA NEGOCIAR EL ACCESO A LA TIERRA

La Constitución de Bolivia de 1994 estableció formas colectivas de propiedad indígena llamadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la Constitución del 2009 reconoce los derechos territoriales indígenas.<sup>2</sup> En setiembre de 1996, el pueblo indígena guaraní solicitó al Estado otorgar el título TCO a sus comunidades en las regiones de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija. El pedido se otorgó en julio de 1997 con lo cual 12 territorios, entre estos Itika Guasu que abarca 216.002 hectáreas, fueron reconocidos como TCO. Esto permitió la titulación de 38,4% del territorio guaraní así como el pago de una compensación de US\$ 13,5 millones por parte de Repsol Bolivia, que había ampliado su producción en territorio guaraní sin una consulta o negociación previa.

Fuentes: Fundación Tierra. 2010. Informe 2010. *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*; Guzmán G. (ed). 2006. *Las Piezas del Conflicto*. Fundación Unir, La Paz.; Quispe, A. Enero 17, 2012. *Bolivia: Petrolera Repsol compensó a Pueblo Guaraní con US\$ 13.5M*. La Razón, La Paz.

## 2. Mecanismos de consulta

Los gobiernos, las compañías privadas y la sociedad civil han desarrollado mecanismos de consulta que incluyen la divulgación de las negociaciones corporativas sobre el acceso a la tierra. Los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú han establecido mecanismos participativos para cada etapa de un proyecto (exploración, explotación y cierre). Asimismo, los gobiernos de Colombia, Bolivia y Perú, entre otros, han promulgado leyes especiales de consulta para pueblos indígenas. En el sector privado, las compañías con mayor responsabilidad social han seguido estos procedimientos de consulta y a veces incluso los han mejorado añadiendo sus propias normas de responsabilidad social. El ejemplo de Bolivia (ver siguiente recuadro) ilustra los posibles resultados de esta estrategia de consulta.

### SAN CRISTÓBAL: UN PASO ADELANTE EN EL PROCESO DE CONSULTA

La mina San Cristóbal está ubicada en la provincia de Nor Lípez en el departamento de Potosí (Bolivia). En 1994, Mintec, una compañía consultora líder de Bolivia, adquirió la concesión minera así como el permiso de la comunidad para acceder a la tierra.

La compañía ganó legitimidad en la comunidad al crear oportunidades de empleo y facilitar un intercambio transparente de información. La comunidad participó en las decisiones relacionadas con el proceso de reasentamiento: elección del lugar,

<sup>2</sup> En 2009, las TCO cambiaron de nombre y pasaron a llamarse Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).





diseño de las viviendas, infraestructura, elegibilidad y paquetes de beneficios. La comunidad vecina Culpina K observó estas señales positivas y posteriormente permitió que Mintec también ingresara a su territorio.

En noviembre de 1998, la comunidad de San Cristóbal fue reubicada al lugar que había sido construido por la compañía minera. En 2006, después de un periodo de poca comunicación entre la comunidad y el nuevo propietario de la mina durante la fase de construcción, la gerencia de la mina reconoció los riesgos originados por el deterioro de su relación con la comunidad. Por ello, decidió restablecer el contacto mediante un proceso participativo para el diseño e implementación de programas de desarrollo.

Fuente: Aranibar, A. M., Chaparro, E., Salgado, R. 2011. *La Industria Extractiva en América Latina y El Caribe y su Relación con las Minorías Étnicas*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 156. ECLAC, Santiago de Chile.

### 3. Compensación económica

Una vez establecidos los derechos territoriales, las compañías buscan la mejor manera de lograr el acceso a la tierra, ya sea mediante la compra directa del terreno o estableciendo un arreglo de compensación a cambio del acceso.

En América Latina, uno de los desafíos de la compra y el arrendamiento de terrenos para proyectos extractivos es cómo calcular el valor de la tierra. Cuando hay un mercado inmobiliario operando adecuadamente, los precios del mercado pueden reflejar correctamente el valor de la tierra, pero cuando este mercado no existe o está poco desarrollado, es difícil determinar su valor real. En esos casos, el Estado puede regular las transacciones siguiendo procedimientos específicos para la valoración, o las comunidades locales y las compañías privadas pueden negociar entre ellas para llegar a un acuerdo. Cualquiera sea la estrategia, determinar el precio de la tierra es un tema sensible y sujeto a disputas.

La compensación a las comunidades por el acceso a la tierra se ha dado de las siguientes maneras:

#### **Compra**

En Perú, la compañía Antamina decidió comprar todo el terreno para su emplazamiento extractivo a un precio negociado con la comunidad. Para esta transacción las partes acordaron un precio fijo por hectárea; se trató de un buen acuerdo. A diferencia de otros proyectos en los que las compañías no pudieron llegar a un acuerdo similar, pocos se han quejado del proceso de compra. Por ejemplo, cuando la compañía Yanacocha (Perú) decidió negociar el precio de compra de manera individual, los primeros en vender sus tierras recibieron mucho menos dinero por hectárea que los que lo hicieron después, que estaban en una mejor posición para negociar. En consecuencia, los primeros en vender sus tierras sintieron que la compañía los había defraudado.

La compra es el método más común de compensación financiera para acceder a la tierra, pero también hay otras dos estrategias:

#### **Empleo local a cambio de la tierra**

En 2006, Petrobras y el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz (Argentina) firmaron un acuerdo para explotar de manera conjunta los yacimientos de gas Glencross y Estancia Chiripá. Petrobras prometió que el 80% de su fuerza laboral sería contratada a nivel local.<sup>3</sup>

#### **Acciones a cambio de la tierra**

En 2003, la compañía Xstrata, las autoridades y los miembros de la sociedad civil de la provincia de Espinar (Perú) firmaron el Convenio Marco por el Desarrollo de Espinar y Tintaya, que establecía un pago equivalente al 3% de las utilidades de la compañía antes de impuestos, o un monto mínimo equivalente a US\$ 1,5 millón como compensación. Este acuerdo se celebró dos años antes de la creación del sistema nacional de regalías mineras.<sup>4</sup>

### 4. Compensación por impactos negativos

Cuando ocurren impactos ambientales y sociales imprevistos, los gobiernos y las compañías responsables establecen mecanismos para compensar a los afectados. Las iniciativas de compensación más exitosas son las que integran a todos

<sup>3</sup> Agosto 11, 2006. *Santa Cruz y Petrobras Explorarán Yacimientos*. Diario El Argentino, Buenos Aires.

<sup>4</sup> OXFAM América. 2003. *Case 3A - Tintaya*; Pascó-Font, A. *et al.* 2001. *Peru: Learning By Doing*. Mc Mahon, G., Felix, R. (eds). Large Mines and the Community. Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada, and Spain. IDRC, Banco Mundial, Washington, DC.



los actores locales en el proceso de consulta, especialmente a los propietarios de tierras afectados directamente por las operaciones extractivas. Se diseñan estrategias de desarrollo comunitario y mecanismos compensatorios con el aporte de todos los actores locales, que dan lugar a diversas iniciativas como programas de apoyo en salud y educación y programas

de capacitación, cuyo objetivo es promover el bienestar de las comunidades locales asegurando al mismo tiempo el acceso a largo plazo a los recursos minerales (ver recuadro).

### RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA PARA FACILITAR LAS NEGOCIACIONES

Minera Escondida, ubicada en el desierto de Atacama en Chile, opera la mina de cobre más grande del mundo. En 1997, se creó la Fundación Minera Escondida (FME) como una institución autónoma sin fines de lucro. FME gestiona diversos proyectos educativos que ofrecen capacitación a profesores, fortalecimiento de la gestión de escuelas, programas de becas y clases de inglés. También proporciona capacitación y asistencia técnica a pequeñas empresas y ha apoyado la creación de una fábrica que elabora textiles utilizando técnicas tradicionales y materiales locales. Estas iniciativas son bien recibidas por la comunidad pero algunos afirman que lo invertido por la compañía en la Fundación es insignificante en comparación con las utilidades que recibe o con el valor de los derechos que adquirió sobre el agua.

Fuentes: [Sitio web de la Fundación Minera Escondida](#); Budds, J. 2009. The 1981 Water Code. [The Impacts of Private Tradable Water Rights on Peasant and Indigenous Communities](#). En: Alexander, W. (ed). Lost in the Long Transition. Struggles for Social justice in Neoliberal Chile. Lexington Books, Maryland.

## 5. Devolución del terreno al cierre del proyecto

Una interesante práctica que siguen algunas compañías es el compromiso de devolver la tierra a la comunidad al término del proyecto extractivo. Un aspecto importante aquí es que el terreno devuelto pueda volver a usarse para fines productivos y que no haya quedado inutilizado por la contaminación u otros daños.

Un ejemplo de esta práctica es el caso de la mina El Indio en Chile. Desde 2002, Barrick ha estado desarrollando actividades de cierre de mina como parte de un acuerdo voluntario con la comunidad. Una de estas actividades es la rehabilitación del Valle del Elqui y el Río Malo. Sin embargo, según algunos informes periodísticos, el Río Malo sigue contaminado con miles de toneladas de cianuro y arsénico, lo cual amenaza la salud de las comunidades locales y afecta la agricultura.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> [Barrick sitio web](#); 20 April 2011. [Barrick Mentira Irresponsable - El compromiso con la destrucción](#). [Defensaterritorios.org](#), Barcelona.

# FACTORES CONTEXTUALES

## QUE POSIBILITAN EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA



Los siguientes procesos fueron cruciales para el desarrollo de políticas y procedimientos con relación al acceso a la tierra para la industria extractiva:

1. El proceso de democratización de las últimas décadas ha facilitado el surgimiento de organizaciones no gubernamentales, grupos de la sociedad civil y medios de comunicación con mayor apertura. Estas organizaciones independientes han recogido el sentir de los pueblos locales con respecto a los proyectos de la industria extractiva a nivel nacional e internacional. Esto posibilitó la creación de instancias de diálogo para abordar estos temas. Los conflictos por el acceso a la tierra son más notorios y ya no hay un proceso cerrado de toma de decisiones ya que los debates son más transparentes y participativos, lo cual posibilita una solución duradera.
2. El fortalecimiento institucional del Estado ha facilitado una participación más proactiva en temas relacionados con el sector extractivo. El Estado ha impulsado el sector público con la

creación de oficinas encargadas de temas ambientales y sociales para manejar mejor los conflictos por la tierra. La creación de defensorías es un buen ejemplo de este proceso. Asimismo, el Estado ha otorgado más derechos a los terratenientes, especialmente en comunidades indígenas, que ahora tienen más capacidades y herramientas para abordar las iniciativas del sector extractivo. En general, reglas claras, procesos participativos y salvaguarda del Estado para pueblos indígenas y vulnerables son el núcleo del fortalecimiento de las políticas públicas.

3. Muchas compañías han mejorado gradualmente sus estándares ambientales y sociales, especialmente las que están interesadas en mejorar su historial en estas áreas. Si bien las normas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) no se han incorporado de manera amplia en la industria, algunas grandes empresas extractivas sí han incorporado estas normas en sus operaciones en América Latina. Las compañías se están dando cuenta de que mientras más responsables sean sus prácticas en el tema ambiental y social, más probable es que sus proyectos sean aprobados.

### LECCIONES APRENDIDAS

- 1 La expropiación de la tierra ya no es una opción viable, por lo cual establecer los derechos territoriales individuales o colectivos en zonas rurales es el primer paso para el desarrollo de nuevos proyectos extractivos.
- 2 Los mecanismos participativos, que incluyen la divulgación de las negociaciones corporativas sobre el acceso a la tierra, al parecer están funcionando pero deben desarrollarse más. El Estado debe definir mejor las funciones de los actores públicos y corporativos con relación a los procesos participativos, y debe asumir un rol más proactivo en la supervisión y el monitoreo.
- 3 En ausencia de un mercado inmobiliario bien desarrollado es importante que el Estado regule las transacciones de tierras. En ausencia del Estado, la sociedad civil puede apoyar a las comunidades locales a negociar con empresas privadas el valor de los terrenos.
- 4 Cuando el Estado y las corporaciones responsables desarrollan mecanismos de compensación por impactos ambientales y sociales negativos es más probable que haya un acceso a largo plazo a los recursos.
- 5 La devolución de los terrenos a las comunidades locales es una práctica de responsabilidad social que contribuye a mejorar la imagen de una compañía y del sector extractivo en general.
- 6 No hay una receta que indique cómo obtener una licencia social. Si bien las prácticas mencionadas líneas arriba han contribuido a reducir los conflictos y dar una estabilidad de largo plazo a los proyectos extractivos, deben desarrollarse aún más para que puedan establecerse como prácticas estándares del sector estatal y el sector corporativo.

### CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para conocer más acerca de las políticas de ordenamiento territorial en el sector extractivo de América Latina, contacte al autor: Manuel Glave, PhD, Investigador Principal, [mglave@grade.org.pe](mailto:mglave@grade.org.pe)

### PROGRAMA [ELLA](#)

Para conocer más acerca de la industria extractiva en América Latina y ordenamiento territorial, consulte la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:





Los países de América Latina han empezado a utilizar herramientas de ordenamiento territorial para manejar conflictos de intereses por el uso del territorio en un contexto de alta actividad extractiva. El avance de cinco países (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) ofrece interesantes lecciones para otras regiones.

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

## RESUMEN



Debido a los potenciales impactos negativos, se cree que las industrias extractivas representan una amenaza para medios de vida tradicionales como la agricultura o la ganadería, e incluso para sectores económicos con mayor valor agregado y orientado a los servicios como el turismo. La contraposición de opiniones sobre el uso del territorio también puede generar conflictos sociales. Este resumen presenta al ordenamiento territorial como una herramienta para mitigar estos riesgos, describe sus pasos básicos, analiza la experiencia de cinco países latinoamericanos que están aplicando esta metodología, e identifica lecciones que pueden ser útiles para otros países.

## EL RETO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es una herramienta que sirve para organizar múltiples demandas de acceso al territorio minimizando la probabilidad de competencia y conflicto. Su principal objetivo es priorizar las actividades económicas dentro de un territorio garantizando el uso sostenible de los recursos naturales, lo cual se logra a través del equilibrio adecuado entre objetivos económicos, ambientales y sociales.

El ordenamiento territorial no necesariamente prohíbe las actividades extractivas sino que establece dónde no deben realizarse (ej. en reservas naturales) y dónde pueden ejecutarse bajo ciertas condiciones. Si bien las restricciones en el uso del territorio pueden limitar las oportunidades de desarrollo de la industria extractiva, establecer reglas claras puede ser un importante incentivo pues reduce el riesgo percibido de una inversión<sup>1</sup>, por lo cual se puede atraer exploración a zonas donde hay menor probabilidad de que ocurran impactos ambientales y culturales negativos<sup>2</sup>.

La tierra es un recurso finito y como tal suele ser motivo de competencia y conflicto, lo cual definitivamente ha sucedido en América Latina (ver cuadro). El ordenamiento territorial facilita una estrategia para prevenir y manejar los conflictos.

<sup>1</sup> Postigo, W. 2006. *La Zonificación Ecológica Económica y la Prevención de los Conflictos Mineros*. Economía y Sociedad 61(1) 63-71.

<sup>2</sup> Arranz, J.C. 2008. *Los Proyectos de Ordenación Minero-Ambiental Realizados por el IGME*. Seminario: Evaluación y Recuperación Ambiental de Espacios Mineros. Centro de Formación de la AECID Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14-17 de octubre de 2008.



## COMPETENCIA Y CONFLICTO POR LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA

Hay numerosos ejemplos de competencia por el territorio que han originado conflictos en América Latina. En la comunidad de Tambogrande en el norte de Perú la producción agrícola para la exportación es la principal actividad económica, a pesar de que el 40% del territorio se destina a la minería. En el año 2000, un proyecto minero desató la ira de los agricultores locales pues alegaban que afectaría sus sistemas de irrigación.

En 2006, se aprobó el proyecto minero binacional Pascua Lama ubicado en la frontera entre Chile y Argentina; grupos de la sociedad civil protestaron enérgicamente por dos aspectos contenciosos del proyecto: 1) El proyecto se ubicaba cerca de glaciares y por lo tanto cerca de importantes fuentes de agua. 2) El proyecto se adueñaba de territorios indígenas. Un factor que complicaba la situación era que los derechos de propiedad de la comunidad indígena Diaguita no estaban claramente establecidos pues habían sido anulados durante la dictadura de Pinochet.

Estos ejemplos demuestran por qué las demandas en pugna por el territorio deben evaluarse dentro de un marco adecuado –como el que facilita el ordenamiento territorial– sobre la base de principios de consenso y resolución de conflictos. Los conflictos son complejos, muchas veces engendrados por temas históricos y percepciones de desigualdad. El ordenamiento territorial proporciona un marco claro que puede ser útil.

Fuentes: Mining Watch Canada. 21 de diciembre de 2005. [Barrick Gold Faces Determined Opposition at Pascua Lama and Veladero](#). Mining Watch Canada en línea. Haarstadt, H. 2005. [Globalized Power and Resistance: A Peruvian Case Study Demonstrating Embeddedness in Spatial Scales](#). University of Bergen, Bergen.

No obstante, implementar el ordenamiento territorial no es fácil. Los gobiernos necesitan diversas capacidades y recursos, por ejemplo: un centro de documentación con información de calidad fácilmente accesible, recursos financieros, personal calificado, lineamientos, cooperación y coordinación interinstitucional, procedimientos de implementación y seguimiento. La complejidad y la especificidad contextual de la planificación territorial requieren de una visión a largo plazo acerca del desarrollo a nivel subregional y nacional para facilitar la toma de decisiones

en cuanto a las prioridades de desarrollo económico.

Los países de América Latina han avanzado en el proceso de ordenamiento territorial, como se observa en este informe. Asimismo, hay importantes iniciativas en marcha en [África Central](#) y [África del Sur](#), donde países como [Tanzania](#) vienen implementando el ordenamiento territorial desde inicios de los años setenta.

Los países ricos en recursos naturales pueden beneficiarse estableciendo normas para el acceso y uso de sus recursos evitando conflictos socioambientales y promoviendo un crecimiento más sostenible. La experiencia de América Latina ofrece lecciones interesantes para países de otras regiones también ricas en recursos.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Los países de América Latina han tenido algunos logros en cuanto a planificación territorial, aunque en diferentes grados. A continuación se describen los principales pasos del ordenamiento territorial para luego analizar cómo se ha desarrollado este proceso en cinco países de América Latina. Si bien no se trata de una muestra exhaustiva, estos países fueron seleccionados porque ilustran las diferentes etapas del ordenamiento territorial, desde la formulación inicial hasta la implementación con enfoque en las industrias extractivas.

### Etapas del proceso de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es una herramienta que sirve para gestionar las actividades económicas dentro de un territorio. Un plan tan complejo como este requiere mucho tiempo e involucra varias etapas. El proceso se divide en dos fases (formulación e implementación), cada una de las cuales consta de varias actividades. El Gráfico 1 ilustra todo el proceso.

La formulación de un plan territorial requiere de un análisis amplio del uso actual de un territorio y de las principales oportunidades y limitaciones para su desarrollo, para lo cual es necesario recopilar y analizar gran cantidad de información. Una vez concluido el diagnóstico inicial, se debe realizar un estudio de alcance sobre impactos sociales y opinión pública a través de procesos participativos.

Esta información sirve para construir diferentes escenarios de uso del territorio a partir de los cuales se puede seleccionar



## ¿QUÉ ES LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICA?

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) como un enfoque para el ordenamiento territorial que enfatiza factores físicos y socioeconómicos. La razón por la cual se toman en cuenta los factores socioeconómicos es porque las personas son potenciales usuarios del territorio, por lo cual deberían tener la facultad de participar en las decisiones sobre su uso. A partir del análisis de los factores físicos y socioeconómicos es posible identificar actividades y fortalezas, así como áreas que requieren atención especial. Es una herramienta útil para completar la etapa de diagnóstico del ordenamiento territorial.

Fuente: FAO. 1996. *Agro-Ecological Zoning Guidelines*. Chapter 5 *Ecological-Economic Zoning*. FAO, Roma.

la mejor opción según criterios de sostenibilidad. Esto puede ser algo complejo ya que el escenario más sostenible no siempre es el más rentable. En ciertos casos, la dinámica social podría alterarse de manera drástica si se afecta una actividad como la agricultura.

Después de elaborar el plan territorial, es necesario identificar los instrumentos para el desarrollo de programas e iniciativas que permitan lograr los resultados deseados. Esto debe realizarse siguiendo una hoja de ruta claramente definida. Sin embargo, ahí no termina la implementación; el siguiente paso es establecer mecanismos de monitoreo que permitan identificar y corregir errores para mejorar el proceso actual.

### Situación del ordenamiento territorial en América Latina

Crear e implementar herramientas de planificación territorial no es una tarea fácil o rápida. Los países de América Latina aún deben completar dichos procesos, pero varios de ellos están bien encaminados. Un desafío que enfrentan los países de América Latina que dependen de la industria extractiva para el desarrollo económico es cómo integrar la planificación territorial en las políticas y prácticas. Antes de la [Cumbre de Río](#), donde se presentó por primera vez el ordenamiento territorial como herramienta para

el desarrollo sostenible, pocos países habían respondido a este desafío de manera efectiva. En la actualidad, algunos países han avanzado más que otros, como se observa en el Gráfico 1.

Colombia estableció el ordenamiento territorial en 1991 a través de su Constitución, aunque el proceso comenzó a inicios de los años cincuenta con una ley que establecía la planificación urbana en los gobiernos distritales. Para el 2007, el 96,9% de las [municipalidades habían invertido en la gestión de riesgos para el ordenamiento territorial](#) y el año pasado el gobierno anunció la implementación de una Comisión de Ordenamiento Territorial encargada del monitoreo.

Brasil es un caso distinto. La Zonificación Ecológica Económica (ver cuadro), se ha completado en [cada región del país](#) y están desarrollando los instrumentos necesarios para su implementación. Brasil ha implementado el ordenamiento territorial del nivel local hacia el nivel nacional.

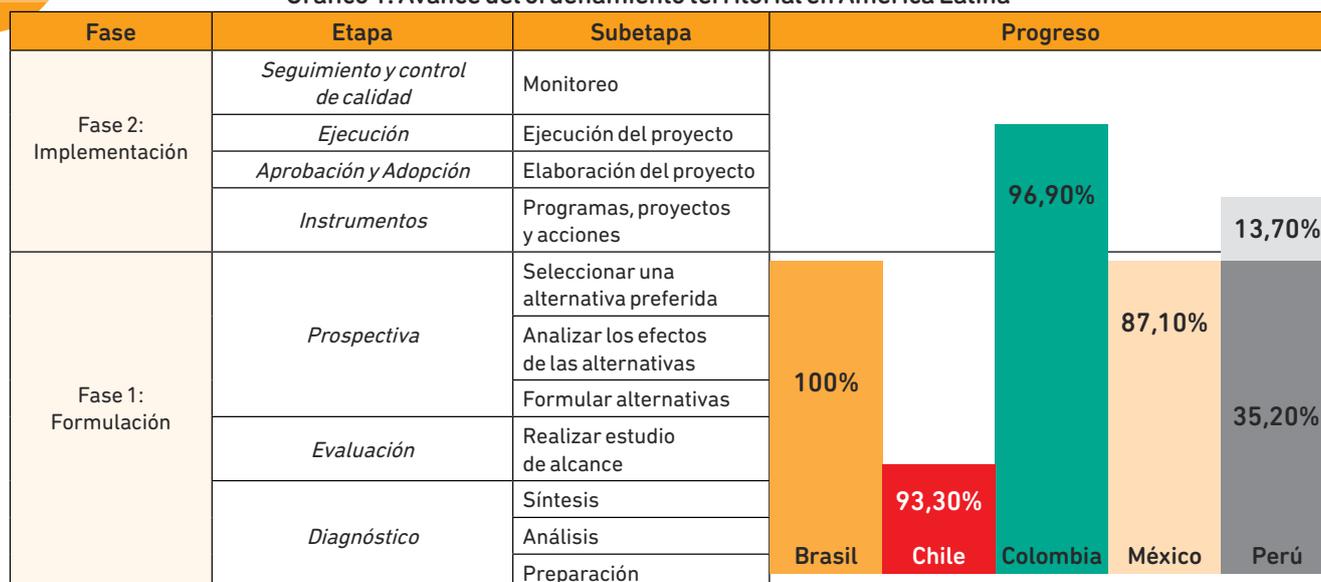
En Perú, casi todas las regiones han mostrado voluntad política para iniciar el proceso de ordenamiento territorial. No obstante, en 2010 solo 35,2% de los gobiernos regionales [habían ejecutado la ZEE](#) (representado con color gris oscuro en el Gráfico 1). Algunos distritos (13,7%) han avanzado más y han [desarrollado instrumentos de planificación territorial](#) (representado con color gris claro en el Gráfico 1). Ha sido un proceso desorganizado y no se han completado todas las etapas (es por ello que Perú es el único país representado con dos tonalidades distintas en el Gráfico 1). Si bien Perú ha avanzado en varias etapas del ordenamiento territorial, muchos de estos avances han sido solo parciales.

El Gobierno de Perú recientemente decidió volver a centralizar el proceso del ordenamiento territorial con el fin de establecer un diálogo con el sector privado, al cual ve en contra de este proceso porque considera que la ZEE es una restricción para nuevas inversiones privadas.

Por otro lado, Chile es un caso interesante. El gobierno primero aplicó un enfoque centralizado dirigido solo a zonas urbanas, pero ahora está adoptando un modelo descentralizado pues el modelo centralizado no cubrió las expectativas del gobierno. Este proceso se inició en 2011 con la implementación de planes regionales de ordenamiento territorial con el apoyo del gobierno central. El gobierno recientemente concluyó un diagnóstico territorial a nivel nacional y en el primer semestre del 2011 [14 de las 15 regiones](#) habían empezado a elaborar sus propios planes territoriales.

<sup>3</sup> En términos generales, es común pensar que la planificación del uso del suelo podría plantear riesgos para el valor a largo plazo de las empresas dentro del sector de la industria extractiva. Para conocer un ejemplo de Canadá, ver: De Cordova, M., Bonham, J. 2009. [Lines in the Sands: Oil Sands Sector Benchmarking](#). Northwest and Ethical Investments.

**Gráfico 1: Avance del ordenamiento territorial en América Latina**



Nota: Las barras indican la etapa más alta establecida por el gobierno. Los porcentajes se refieren al porcentaje de entidades gubernamentales que han implementado dicha fase. De esta manera, el gráfico ilustra no solo la política de un país en cuanto a planificación territorial, sino también en qué medida se ha desarrollado el proceso en la práctica.

Elaboración propia. Fases extraídas de: [Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal](#). Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.

Fuentes: Castillo, M. 2007. [Borrador de la Memoria del Taller Subregional Andino Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo](#). Junio 20-22, 2007. Comunidad Andina, Lima. Morales, M. Mayo 3, 2011. [Brasil Financiará Estudios de Zonificación Ecológica y Económica de Ucayali](#). Diario Ímpetu, Pucallpa. Sánchez, MT. et al. 2008. Análisis Comparativo de la Primera y la Segunda Generación de Guías Metodológicas para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT). En: Salinas, M.E. [El Ordenamiento Territorial: Perspectivas Internacionales](#). Universidad de Guadalajara, Guadalajara. Sitio web del Gobierno de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Ambiente, Perú, Julio 5, 2010. PPT [Presentación: Procesos de Ordenamiento Territorial en el País](#). Ministerio del Ambiente, Lima. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Inei). 2010. [Registro Nacional de Municipalidades, RENAMU 2010](#). Inei, Lima.

Aunque técnicamente Chile está detrás de Perú en cuanto a completar el proceso de ordenamiento territorial, su enfoque descentralizado está teniendo [mejores resultados](#). Por este motivo, Chile es un ejemplo interesante de cómo un país puede volver a encaminarse después de un intento inicial fallido.

En México, las regiones vienen implementando el ordenamiento territorial desde 1995; muchas todavía están en la etapa de diseño y otras están más avanzadas. A nivel nacional y subnacional, México ya casi ha concluido la etapa de formulación ([27 de 31 estados han concluido sus planes de ordenamiento territorial](#)). Sin embargo, no se ha avanzado a nivel local ya que la legislación mexicana no establece que los gobiernos subnacionales deban implementar estos planes.

## ¿QUÉ SE PUEDE APRENDER DE LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA?

La efectividad y los impactos a largo plazo de estos mecanismos en el medio ambiente, la sociedad y el desarrollo económico, incluso en las industrias extractivas, son difíciles de determinar.

El ordenamiento territorial no está aislado de factores políticos, económicos y sociales, por lo cual es difícil demostrar vínculos causales directos. Dicho esto, hay pocas dudas de que un enfoque deliberativo más inclusivo y de largo plazo de planificación territorial sea un paso en la dirección correcta.

Si bien muchos países de América Latina aún deben concluir el proceso de ordenamiento territorial, es posible sacar algunas conclusiones e identificar las principales lecciones aprendidas.

### Inversión extranjera directa en el sector extractivo en el contexto del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial no parece ser una barrera para atraer IED, más bien podría reducir el riesgo de la inversión al permitir identificar qué actividades económicas podrían ser aprobadas en ciertas zonas, promoviendo así actividades extractivas en zonas permitidas. Por ejemplo, en Colombia, donde el ordenamiento territorial está más avanzado, ha habido una significativa IED en el sector minero. A pesar de que Colombia carece del potencial minero de otros países de la región como Chile y Perú ha logrado aumentar la IED que



recibe en este sector. Según el Banco Central de Colombia, en el periodo 2005-2010 Colombia recibió el triple de IED que en el periodo 2000-2004, lo cual demuestra que un efectivo ordenamiento territorial no desalienta la IED sino que puede contribuir a que aumente.

### **La importancia de la política**

En el caso de Colombia, un sólido compromiso político y el establecimiento del marco legal adecuado han contribuido a la implementación del ordenamiento territorial en cada distrito del país.

El marco legal es importante pero también es necesario contar con suficientes recursos financieros. Si el ordenamiento territorial se incorpora en la legislación nacional, tal como se incorporó en la Constitución de Colombia, será más fácil asegurar estos recursos financieros en los presupuestos del sector público. Por ejemplo, en Perú la ley de ZEE se estableció en 2004, pero no se han asignado suficientes recursos financieros para la implementación de herramientas de planificación territorial, por consiguiente, se ha avanzado poco.

Este retraso y debilidad política tienen consecuencias. En Perú, algunas autoridades y comunidades locales están tratando de vetar proyectos propuestos en sus zonas. En Cajamarca, la información sobre la ubicación de inversiones mineras no se incluyó en la ZEE, lo cual permitió que organizaciones conservacionistas y gobiernos locales usaran la herramienta para oponerse al ingreso de proyectos mineros. En consecuencia, la ZEE no solo falló en mitigar y prevenir conflictos sociales, como sucedió recientemente con el controvertido proyecto Conga, sino que su uso más bien ha aumentado el conflicto. Este es uno de los motivos por el cual el gobierno decidió empezar de nuevo el proceso.

### **Mientras más compleja es la labor más capacidad requiere**

Para implementar con éxito el ordenamiento territorial es necesario contar con diversas capacidades gubernamentales. La colaboración interinstitucional es fundamental para identificar sinergias que permitan acelerar el proceso. México y Colombia, por ejemplo, han creado instituciones independientes encargadas de la planificación territorial y de coordinar con otras instituciones públicas y organizaciones civiles. Por otro lado,

Chile no cuenta con un organismo gubernamental como este, por lo cual la implementación del ordenamiento territorial es más susceptible a maniobras políticas y económicas.

En América Latina, como en otras regiones, muchos países carecen de instituciones públicas que tengan sólidas capacidades técnicas y que sean eficientes desde el punto de vista financiero, características necesarias para un efectivo ordenamiento territorial. Algunos organismos gubernamentales han elaborado información útil para la planificación territorial pero esto no necesariamente ha dado lugar a una implementación exitosa. Cuando los gobiernos trabajan con mayor colaboración, se generan sinergias durante el proceso de recojo de información.

El diálogo entre los planificadores y los funcionarios gubernamentales encargados del monitoreo ambiental a veces no existe, por lo cual podrían ignorarse importantes aspectos ambientales. Por ejemplo, si bien la EIA es una exigencia para los proyectos extractivos en todos los países ricos en recursos de la región, esta no necesariamente se incluye en el proceso de ordenamiento territorial. En Colombia, la EIA se aprueba más rápido porque se incorpora información sobre oportunidades y amenazas relacionadas con el desarrollo de ciertos proyectos extractivos.

### **Escuchar al pueblo**

Es importante integrar el ordenamiento territorial en los procesos participativos para que los intereses de los diferentes sectores de la sociedad estén representados en los procesos de toma de decisión y para que las actividades económicas correspondan con los planes de desarrollo.

Uno de los retos de un esquema centralizado es que los planificadores trabajan alejados de las regiones en cuestión, por lo cual generalmente no hay un proceso participativo. Chile tiene un alto desempeño en cuanto a participación ciudadana en la planificación territorial. El Gobierno de Chile ha migrado de un esquema centralizado a un modelo más regional con mayores niveles de participación de las poblaciones locales. Asimismo, todos los lineamientos del ordenamiento territorial enfatizan la importancia de la participación local en todo el proceso.



## FACTORES CONTEXTUALES

# QUE POSIBILITAN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA



La principal característica del ordenamiento territorial tal como se ha desarrollado en América Latina es que se trata de un proceso de aprendizaje. El establecimiento de derechos de propiedad sobre los recursos naturales claramente definidos, la creación de sistemas de gestión ambiental y herramientas de control ciudadano son algunos de los factores que determinan este proceso.

El ordenamiento territorial no se puede lograr sin definir claramente los derechos de propiedad. Si no está claro a quién pertenece la tierra o quién tiene derechos sobre tales recursos, es sumamente difícil definir cómo se utilizará el territorio de acuerdo a un plan territorial. Asimismo, si los límites de los derechos de propiedad no están definidos o están superpuestos, pueden surgir conflictos sociales. Por ejemplo, en el caso de la región amazónica brasileña, una investigación indica que en un entorno de riesgo donde hay pocos títulos legales y donde es costoso aplicar legalmente los derechos de propiedad, la deforestación a causa de la minería ilegal y

la explotación forestal se convierten en una opción racional, así se hayan definido o no las prioridades de ordenamiento territorial. En este caso, un 10% de incremento en la seguridad de la tenencia de la tierra redujo a 7% la tasa de deforestación.

La implementación de los sistemas nacionales de ordenamiento territorial se inició en la época de la Cumbre de Río en 1992. Durante las dos siguientes décadas, los países de América Latina han estado desarrollando mejores marcos institucionales para la implementación de sistemas de gestión ambiental.

La decisión de cómo organizar un territorio es un tema importante para el desarrollo sostenible. Por este motivo, los formuladores de políticas, el sector privado y la sociedad civil están abordando estos temas con más seriedad. La participación de la sociedad civil ha sido clave en el fortalecimiento del rol de los gobiernos subnacionales. Todo esto ha generado no solo más participación, sino también el desarrollo de capacidades.

<sup>4</sup> Araujo, C. et al. 2008. *Property Rights and Deforestation in the Brazilian Amazon*. Etudes et Documents. CERDI, Clermont-Ferrand.

### LECCIONES APRENDIDAS

- 1 El ordenamiento territorial no ha alejado la IED, por el contrario, ha reducido el riesgo para potenciales inversionistas.
- 2 Un marco legal adecuado con un firme compromiso político y capacidad institucional para incorporar la planificación territorial en los planes nacionales es fundamental para impulsar las políticas territoriales y lograr buenos resultados. La coordinación interinstitucional y la designación de organismos específicos para la planificación territorial han determinado el éxito en algunos países.
- 3 Algunos países han integrado a múltiples actores en el proceso de planificación y el enfoque descentralizado ha facilitado este proceso.

### CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para conocer más acerca de las políticas de ordenamiento territorial en el sector extractivo de América Latina, contacte al autor: Manuel Glave, PhD, Investigador Principal, [mglave@grade.org.pe](mailto:mglave@grade.org.pe)

### PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre políticas de inversión en la industria extractiva en América Latina, consulte la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:





¿Cómo se ha utilizado en América Latina la Evaluación de Impacto Ambiental para construir una industria extractiva más sostenible? Perú ofrece algunas lecciones interesantes.

## MEJORAR LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SECTOR EXTRACTIVO A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

### RESUMEN

¿Es posible desarrollar el sector extractivo y preservar el medio ambiente? Varios países de América Latina están tratando de mejorar la sostenibilidad ambiental de sus industrias extractivas estableciendo un marco legal, especialmente mediante la aplicación de la herramienta conocida como Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Este informe se centra en la experiencia de Perú, país que ha logrado integrar la EIA en las políticas del sector extractivo, y se enfoca en tres mecanismos innovadores: el plan de cierre de minas, mecanismos de regulación y aprobación, y mecanismos participativos. El objetivo de este resumen es ayudar a entender el debate en torno a la implementación de la EIA, que trata de lograr un equilibrio entre sostenibilidad ambiental y desarrollo extractivo. Las lecciones de Perú y otros países latinoamericanos pueden ser útiles para las naciones de otras regiones que también están tratando de lograr este equilibrio.



### GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SECTOR EXTRACTIVO

Una de las principales críticas al desarrollo de la industria extractiva es que ocasiona impactos negativos en el medio ambiente. Un gran derrame de cianuro en una mina aurífera canadiense en Guyana y el desastre ambiental causado por la compañía petrolera Chevron (antes Texaco), en Ecuador, son solo dos ejemplos de América Latina. Estos incidentes generaron oposición a dichos proyectos y en algunos casos se logró obstruir el acceso de operadores mineros a los recursos locales esenciales como el agua y la tierra. En respuesta, los gobiernos de América Latina han tomado medidas para incorporar estándares internacionales y herramientas de protección ambiental en los marcos legales del sector extractivo.

### LECCIONES CLAVE

La incorporación de la EIA en las políticas de gestión ambiental puede contribuir a construir industrias extractivas más sostenibles.

Los planes de cierre fortalecen la gestión ambiental pues comprometen a los inversionistas privados a mitigar los impactos ambientales de largo plazo que perjudicaban la sostenibilidad de los proyectos extractivos.

La EIA debe ser regulada por el estado pero evaluada de manera independiente para garantizar transparencia y legitimidad.



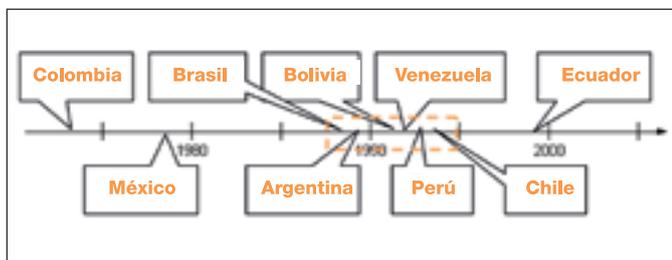
### CUADRO 1: PRICIPALES ELEMENTOS DE LA EIA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

- Descripción del proyecto propuesto y antecedentes de la zona de influencia
- Identificación y caracterización de los impactos ambientales durante el ciclo del proyecto
- Estrategia de gestión ambiental, que incluye: plan de gestión, plan de contingencia, plan de compensación y plan de cierre
- Plan de participación ciudadana
- Planes de monitoreo y control

La EIA es la herramienta que más utilizan los gobiernos de América Latina para evaluar la viabilidad de un proyecto extractivo; analiza el posible impacto social, económico y ambiental de un proyecto propuesto (Cuadro 1). Esta información permite identificar estrategias para prevenir, mitigar y controlar los daños ambientales y los impactos sociales negativos.

Los países de América Latina empezaron a utilizar esta herramienta a fines de los años ochenta e inicios de los noventa. En la actualidad, cada país de la región tiene una ley que establece la EIA como prerrequisito para cualquier proyecto extractivo, es decir cada proyecto extractivo aprobado debe establecer límites de emisión para el aire, agua y suelo; y planes de contingencia y protección ambiental; y debe cumplir los estándares nacionales de calidad ambiental.

Gráfico 1: Historia de la EIA en América Latina



Elaboración propia.

Fuentes: [Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable](#) (Argentina), [Ministerio de Medio Ambiente y Agua](#) (Bolivia), [Ministerio del Medio Ambiente](#) (Brasil), [Servicio de Evaluación Ambiental](#) (Chile), [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable](#) (Colombia), [Ministerio del Ambiente](#) (Ecuador), [Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales](#) (México), [Ministerio del Ambiente](#) (Perú), [Ministerio del Poder Popular para el Ambiente](#) (Venezuela). Acceso: 20 de junio de 2013.

El diseño y la implementación de la EIA en cada país varían en cuanto a alcance, calidad, métodos, participación pública, control ciudadano y diagnóstico del impacto<sup>1</sup>, y por lo tanto ha tenido distintos resultados<sup>2</sup>. En algunos casos, los procedimientos no están bien definidos o adaptados al contexto ambiental o social. En otros casos, el sesgo político o la falta de transparencia perjudican la efectividad de esta herramienta. En este sentido, las experiencias de América Latina ofrecen diversas lecciones para otras regiones interesadas en mejorar la sostenibilidad de la industria extractiva (Cuadro 2).

### CUADRO 2: MEJORES PRÁCTICAS DE EIA EN BOLIVIA Y BRASIL

El Gasoducto Bolivia-Brasil (Gasbol) es un ejemplo de buena práctica en la incorporación de la gestión ambiental en un proyecto extractivo. Gasbol, que cubre una distancia de 3.000 km entre Bolivia y Brasil, es uno de los gasoductos más grandes de Sudamérica. La EIA representó un desafío pues el gasoducto atraviesa diversas zonas sensibles desde el punto de vista ambiental y social en ambos países. A pesar de las dificultades, la EIA se realizó adecuadamente logrando el reconocimiento internacional. En 2001, obtuvo el premio de la Asociación Internacional de Evaluación del Impacto. Además, sirvió de base para que el Gobierno de Brasil mejorara los estándares nacionales de EIA. Este éxito se debió a varios factores:

- La estructura de gestión ambiental facilitaba un monitoreo y seguimiento continuo de los temas ambientales, permitiendo una rápida respuesta a situaciones de conflicto.
- Los recursos de ingeniería se maximizaron a través de un sistema de clasificación de ecosistemas según sus necesidades.
- Las estrategias innovadoras para la protección de ecosistemas frágiles fueron fundamentales en el diseño y la construcción del gasoducto; se tomaron en cuenta todos los impactos: desde la extracción de gas y petróleo en Bolivia hasta el reemplazo del combustible en Brasil.
- Se mantuvo un diálogo abierto con las comunidades indígenas y hubo consultas frecuentes y negociación sobre los paquetes de compensación.

Cabe indicar que estas buenas prácticas no se han visto en la nueva política de EIA de Brasil, aunque ya deberían haber sido incorporadas en los estándares nacionales. En el caso de Bolivia, no está claro si han sido incorporadas en los nuevos lineamientos del gobierno.

Fuente: Goodland, R. (ed.) 2005. *Oil and Gas Pipelines: Social and Environmental Impact Assessment State of the Art*. Asociación Internacional de Evaluación del Impacto, Fargo.

<sup>1</sup> Li, J. 2008. *Environmental Impact Assessments In Developing Countries: An Opportunity For Greater Environmental Security?* Documento de Trabajo N°4. Foundation for Environmental Security and Sustainability (FESS), Fall Church.

<sup>2</sup> Ver ejemplo: Wood, C. 2003. *Environmental Impact Assessment in Developing Countries: An Overview*. Documento elaborado para la Conferencia sobre nuevas direcciones en la evaluación del impacto para el desarrollo: Métodos y Prácticas, 24-25 de noviembre de 2003; Sánchez-Triana, E., Enríquez, S. 2007. *A Comparative Analysis of Environmental Impact Analysis Systems in Latin America*. Documento preparado para la Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Evaluación del Impacto.





Este informe se centra en Perú ya que este país ha avanzado significativamente en el diseño y la implementación de la EIA. Perú fue el primer país de la región en incorporar normas sobre el cierre de minas en la reglamentación y el gobierno peruano ha realizado constantes esfuerzos por mejorar la implementación de esta herramienta mediante la creación de nuevos órganos institucionales, lo cual es un esfuerzo notable pues el gobierno debió llegar a un acuerdo con el poderoso sector extractivo privado del país para poder dar legitimidad a dichos cambios, algo que habría sido más fácil de lograr en un país con un fuerte sector extractivo estatal, como Brasil. Además, la información oficial y las investigaciones del caso peruano son de fácil acceso.

## INCORPORACIÓN DE LA EIA EN PROYECTOS EXTRACTIVOS EN PERÚ

La EIA se implementó por primera vez en Perú en 1990 en el marco de la Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales que estableció la obligatoriedad de esta herramienta como prerrequisito para cualquier proyecto u obra pública que pudiera causar daños ambientales. Entre 1993 y 1994, se establecieron normas específicas de EIA para los sectores de energía, minería y electricidad. La Ley General del Medio Ambiente del 2005 y la creación del Ministerio del Ambiente en 2008 fortalecieron aún más la gestión ambiental en el país hasta llegar a la aprobación de los procedimientos generales de Evaluación de Impacto Ambiental en 2009, lo que contribuyó a la estandarización de este estudio en todos los sectores<sup>3</sup>.

En Perú, el diseño y la implementación de la EIA en el sector extractivo se fortalecieron a través de tres mecanismos innovadores: plan de cierre de minas, mecanismos de regulación y aprobación, y mecanismos participativos.

### 1. Plan de cierre de minas

El plan de cierre está adquiriendo mayor importancia como un mecanismo efectivo para minimizar los problemas económicos y sociales relacionados con el cierre de un proyecto extractivo. Además de medidas para restaurar el ecosistema, el plan de cierre incluye estrategias para crear medios de sustento para las poblaciones locales.

En Perú, el principal reglamento ambiental del sector

minero ([Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, 1992](#)) estipula que cada EIA debe incluir un plan de cierre. En 2003, se promulgó la ley que regula el cierre de minas y en 2006 el Ministerio de Energía y Minas formuló una Guía para la Elaboración de Planes de Cierre de Minas<sup>4</sup>. La Ley del 2003 establece los compromisos que una compañía minera debe incluir en sus planes de cierre, entre los que figuran las garantías ambientales y una estrategia de rehabilitación social. Fue además la primera ley en América Latina que dispuso que las compañías destinen recursos financieros para el cierre de minas<sup>5</sup>. Como se trata de una ley relativamente nueva y los proyectos extractivos pueden durar décadas, hasta el momento solo hay pocos ejemplos de la implementación de los planes de cierre de mina (Cuadro 3)<sup>5</sup>.

### CUADRO 3: LOS PLANES DE CIERRE DE BARRICK EN PERÚ

El primer cierre de una mina de gran escala en el marco de la Ley 2003 será el de la mina Pierina de propiedad de Barrick, ubicada en el departamento de Áncash, Perú. La mina Pierina empezó a operar en 1998 y su cierre está programado para el 2016. El plan de cierre de Barrick ha sido aprobado por el Ministerio de Energía y Minas e incluye un presupuesto de US\$ 120 millones para actividades de apoyo a los empleados, manejo de reclamos, protección ambiental y objetivos sociales, divididos en US\$ 50 millones para actividades de rehabilitación que se desarrollan a lo largo del proyecto, US\$ 40 millones para la rehabilitación final y US\$ 30 millones para mantenimiento, monitoreo y supervisión después del cierre de la mina (montos aproximados). La colaboración entre las comunidades y el gobierno en el diseño del plan fue fundamental. La fecha de cierre originalmente estaba programada para el 2013, por lo cual algunas actividades ya están en marcha. A la fecha, el plan de cierre ha cumplido todo lo dispuesto por el gobierno.

Fuentes: Zhang, G. *et al.* 2008. [Cover System Design and Testing For Pierina Mine, Ancash, Peru](#). 16th Annual Mine Design Operations and Closure, Fairmont MT.

### 2. Mecanismos de regulación y aprobación

Hasta el 2012, la entidad estatal responsable de aprobar la EIA era el Ministerio de Energía y Minas (Minem), lo cual generó controversia y conflicto de intereses ya que el Minem se encargaba, a la vez, de promover la

<sup>3</sup> Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Ley N° 27446.

<sup>4</sup> [Guía para la Elaboración de Planes de Cierre de Minas](#), MINEM.

<sup>5</sup> Bastida, E., Sanford, T. 2006. [Mine Closure In Latin America: A Review of Recent Developments In Argentina, Bolivia, Chile and Peru](#). Documento no publicado.



inversión extranjera y aprobar las EIA de las compañías que proponían estas inversiones. Luego de un intenso periodo de conflicto social y ambiental que involucró a proyectos extractivos en dos regiones de Perú (Cajamarca y Cusco) y que causó la muerte de seis personas, el gobierno inició la reforma de la legislación ambiental para «construir una nueva manera de interrelacionarse con las industrias extractivas, en la que el Estado sea garante del bienestar colectivo», tal como manifestó el Presidente del Perú, Ollanta Humala, en julio de 2012.

Se creó una comisión multisectorial que propuso dos reformas: 1) Creación de un organismo autónomo centralizado encargado de la reglamentación ambiental. 2) Implementación de un plan nacional de ordenamiento territorial para determinar las zonas adecuadas para actividades extractivas.<sup>6</sup> Para cumplir la primera reforma, se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) que empezará a funcionar en 2014.<sup>7</sup> La principal función del Senace será evaluar y aprobar las EIA de proyectos de inversión públicos o privados.

No está claro cómo funcionará en la práctica la asignación de funciones entre los ministerios y el Senace. Por ejemplo, los ministerios supervisarán la elaboración de los estudios ambientales, que posteriormente serán sometidos a la aprobación del Senace, lo cual puede considerarse una innecesaria duplicación de funciones. Además, el Consejo de Ministros está facultado a transferir la responsabilidad de la aprobación de las EIA directamente a los ministerios, lo cual deja la puerta abierta para la interferencia política en temas técnicos.

El cumplimiento de la EIA es responsabilidad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que es parte del Ministerio del Ambiente. OEFA monitorea el desempeño de las empresas privadas y las entidades gubernamentales responsables de la protección

ambiental a nivel local, regional y nacional. En 2010, se autorizó a OEFA a realizar acciones de fiscalización a proyectos mineros de mediana y gran escala, así como a proyectos de gas, electricidad e hidrocarburos (Cuadro 4).

#### Cuadro 4: Sanciones importantes emitidas por OEFA

Desde 2010, OEFA ha emitido sanciones en contra de grandes inversionistas del sector extractivo en Perú por violaciones de las leyes ambientales. Por ejemplo, una multa de US\$ 13 millones a la Compañía Minera Caudalosa por el derrame de relaves al río Escalera en el departamento de Huancavelica.

En 2011, OEFA monitoreó el Proyecto de Gas Natural Camisea y emitió 46 sanciones, de las cuales 34 se debían al incumplimiento de la EIA o por implementar actividades sin la aprobación previa de este mecanismo. La sanción más grande (US\$ 1,2 millón) se debió en parte a que Camisea había excedido la longitud máxima para la construcción de los gasoductos.

En 2013, OEFA sancionó a la compañía minera Antamina con una multa de US\$ 77.000 por un derrame de cobre y zinc debido a la rotura de una tubería en la región de Huaraz en julio de 2012. Este incidente causó el envenenamiento de 54 agricultores y la contaminación de cultivos y canales de irrigación. El monto de la multa fue muy criticado por ser bajo en comparación con la gravedad del incidente.

Estos ejemplos muestran que se ha avanzado en la reglamentación y sanción de desastres ambientales. Sin embargo, está claro que aún queda por hacer para garantizar mejores planes de seguridad ambiental y control de desastres en este sector.

Fuentes: New York Times. 24 de junio de 2009. [In the Andes a toxic site also provides a livelihood](#). Publicación en línea.; Clack, K. 9 de marzo de 2012. [Facing Death Threats to Fight a New Lead Poisoning Threat in Peru](#). Oxfam America Online.; El Comercio. 4 de junio de 2013. [Antamina fue notificada de multa por derrame de cobre en Ancash](#). Publicación en línea.

<sup>6</sup> Para más información sobre este y otros ejemplos de planificación territorial en la región, consulte el documento [Planificación Territorial para las Industrias Extractivas](#). Programa ELLA.

<sup>7</sup> Ugaz, P. 30 August 2012. [El Nacimiento del SENACE o de Cómo Pasaron los EIA a Ser Revisados por el MINAM](#). La República, publicación en línea.; Gamboa, C. 7 de setiembre de 2012. [Perú: Estudios de Impacto Ambiental \(EIA\): ¿Nace el Senace?](#) Servindi, publicación en línea.



### 3. Mecanismos participativos

La Ley del 2003 establece un reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector energía y minas,<sup>8</sup> que incluye acciones específicas para el Ministerio de Energía y Minas (Minem) y las compañías mineras.<sup>9</sup>

Por ejemplo, los operadores mineros deben publicar los planes de cierre y enviar copias a las autoridades regionales, provinciales y distritales dentro del ámbito del proyecto. Asimismo, deben organizar talleres para informar sobre el proyecto y el estudio ambiental.

Por su parte, el Minem ha desarrollado una Guía de Participación Ciudadana en el Subsector Minero<sup>10</sup> y organiza talleres con la población local para brindar información sobre la legislación ambiental y los derechos ciudadanos. Estos talleres también sirven para recoger las dudas y los comentarios de la población local.

Una vez que el estudio ambiental se ha presentado al Minem, la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) se encarga de convocar a una audiencia pública para presentar los resultados. Esta debe anunciarse al menos con 40 días de anticipación a través de la prensa y radio; y debe haber total acceso a los documentos que conforman el estudio ambiental. En un plazo de 30 días después de la audiencia, el público puede enviar sus comentarios y sugerencias al Minem. Después de la aprobación o rechazo del estudio ambiental, cualquiera de las partes puede apelar la decisión.

#### Desafíos actuales

América Latina enfrenta cuatro desafíos con relación a la Evaluación del Impacto Ambiental:

- Estimar los impactos acumulados de un proyecto extractivo propuesto es un reto para los países de esta y otras regiones. Se requieren lineamientos para mejorar el diseño y la implementación de los estudios ambientales, lo cual es vital para la elaboración de planes adecuados de mitigación y cierre.
- En cuanto al monitoreo y la fiscalización, las entidades con financiamiento independiente son fundamentales para la transparencia y la legitimidad. También es importante que la responsabilidad de promover y aprobar las inversiones de la industria extractiva sean asumidas por dos instituciones distintas. En Chile, la EIA debe ser aprobada no solo por el Ministerio de Minería sino también por las autoridades de agricultura y agua, lo cual ha contribuido a mejorar la transparencia y evitar interferencia política y corrupción.
- Es necesario establecer procesos participativos para garantizar la legitimidad y la sostenibilidad de los proyectos. En Perú, la efectividad de los mecanismos participativos, especialmente las audiencias públicas, ha estado en debate ya que no han promovido una adecuada participación ciudadana y sus resultados no son vinculantes. Los mecanismos existentes deben fortalecerse.
- Una de las tareas que plantea mayores desafíos para los países de América Latina es desarrollar mecanismos de fiscalización más efectivos<sup>11</sup>. Los gobiernos deben desarrollar normas adecuadas y fortalecer la legitimidad de las autoridades de control. De hecho, todos estos desafíos están presentes en muchos países donde la gran dependencia de las industrias extractivas parece ir de la mano con una pobre capacidad regulatoria del gobierno<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Ugaz, P. 30 Agosto 2012. *El Nacimiento del SENACE o de Cómo Pasaron los EIA a Ser Revisados por el MINAM*. Diario La República, publicación en línea.; Gamboa, C. 7 September 2012. *Perú: Estudios de Impacto Ambiental (EIA): ¿Nace el Senace?*. Servindi, publicación en línea.

<sup>9</sup> Ver texto completo de este componente de la ley.

<sup>10</sup> Con relación a esto, aunque no forma parte de los EIA, el Estado recientemente promulgó la Ley de Consulta Previa a Pueblos Indígenas que se aplica a proyectos extractivos. Para más información, consulte *Resumen ELLA: Manejo de Conflictos a través de la Consulta: La experiencia de América Latina*. Para un debate más amplio sobre los derechos de consulta de los pueblos indígenas con relación a proyectos extractivos, consulte *Resumen ELLA: Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribus de América Latina a través de las Leyes y los Tribunales*.

<sup>11</sup> Smith, E., Rosenblum, P. 2011. *Enforcing the Rules*. Revenue Watch Institute, Nueva York.

<sup>12</sup> McMahon, G. 2010. *The World Bank's Evolutionary Approach to the Mining Sector*. Extractive Industries for Development Series #19. World Bank, Washington, DC.

# FACTORES CONTEXTUALES

## QUE POSIBILITAN EL ÉXITO DEL ENFOQUE DE AMÉRICA LATINA



Los siguientes factores han facilitado el fortalecimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental en Perú y en la región:

- 1) La incorporación gradual de estándares ambientales, especialmente la adopción de la EIA, era parte de la agenda de liberalización para la reforma del Estado promovida por agencias multilaterales como el Banco Mundial. El objetivo era estandarizar el marco legal ambiental en la región para mejorar la reglamentación de las inversiones multinacionales en actividades extractivas y crear las condiciones necesarias para proyectos más sostenibles en el sector extractivo. En Perú, las leyes ambientales allanaron el camino para la privatización y expansión del sector extractivo que se ha dado desde la década de los años noventa.
- 2) La creación de instituciones estatales para implementar la nueva legislación ambiental y procesar los estudios ambientales. En Perú, el gobierno ha creado nuevos organismos públicos (Ministerio del Ambiente, OEFA, Senace) para mejorar la capacidad reguladora y ha aumentado los presupuestos de estos organismos

para mejorar sus recursos humanos y sus capacidades técnicas.

- 3) Los grupos de la sociedad civil han sido efectivos en presionar a los gobiernos para que mejoren las leyes ambientales. Grupos internacionales como Revenue Watch, organizaciones nacionales como la ONG CooperAcción y las comunidades locales unieron esfuerzos para denunciar públicamente los daños ambientales y exigir leyes más estrictas. En Perú, la presión pública ha tenido efectos positivos, especialmente a partir del cambio hacia un gobierno más democrático en el año 2000.
- 4) Los conflictos socioambientales han elevado el perfil público de la EIA en América Latina. Este interés ha generado debates sobre las responsabilidades de los gobiernos y las empresas privadas, y condujo al surgimiento de nuevos mecanismos de participación y control ciudadano. En Perú, el gobierno solicitó que un comité internacional volviera a evaluar el proyecto Minas Conga ante la creciente ola de conflicto.

### LECCIONES APRENDIDAS

**1** La incorporación de la EIA en las políticas de gestión ambiental ha contribuido a que los países de América Latina tengan industrias extractivas más sostenibles desde el punto de vista social y ambiental. No obstante, su implementación enfrenta diversos desafíos, entre estos cómo estimar con exactitud los impactos, fortalecer los mecanismos de monitoreo y fiscalización, mejorar la participación y el control ciudadano.

**2** Las políticas de gestión ambiental pueden fortalecerse mediante la incorporación del plan de cierre de minas en la EIA. En Perú, el gobierno ha liderado este proceso en un intento por

mitigar los impactos ambientales de largo plazo que perjudicaban la sostenibilidad de los proyectos extractivos. Además de medidas para restaurar el ecosistema, el plan de cierre debe incluir estrategias que permitan crear medios de sustento para las poblaciones locales, así como otros objetivos sociales.

**3** La EIA debe ser regulada por el Estado pero evaluada de manera independiente. Perú ha avanzado significativamente en esta área con la creación de nuevos organismos reguladores como el Senace, lo cual

es un paso adelante hacia una mejor capacidad reguladora del Estado y la legitimidad social del ciclo EIA.

**4** Es fundamental desarrollar mecanismos de participación ciudadana. En Perú, la ley ha establecido un reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales, aunque es solo un primer paso ya que el país todavía enfrenta desafíos para lograr una participación efectiva.

### CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para más información sobre políticas de gestión ambiental en industrias extractivas de América Latina, contacte al autor, Gerardo Damonte, PhD, Investigador Principal de Grade, [gdamonte@grade.org.pe](mailto:gdamonte@grade.org.pe)



Grupo de Análisis para el Desarrollo

### PROGRAMA [ELLA](#)

Para conocer más acerca de la industria extractiva en América Latina y ordenamiento territorial, lea la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:





Ecuador hizo una promesa innovadora: no extraer petróleo en el Parque Nacional Yasuní a cambio de apoyo financiero internacional para proyectos de desarrollo sostenible, compensando así los ingresos que dejaría de percibir. ¿Es este un modelo para el futuro? Si es así, ¿funcionará?

# INICIATIVA YASUNÍ-ITT: REPLANTEANDO EL DILEMA CONSERVACIÓN VS. EXTRACCIÓN

## RESUMEN

La innovadora propuesta de Ecuador de no desarrollar sus campos petrolíferos Yasuní, Ishpingo, Tambococha y Tiputini (Yasuní-ITT) es una estrategia alternativa para resolver el dilema conservación versus desarrollo de la industria extractiva. Ecuador propuso la creación de un fondo global para financiar iniciativas de desarrollo sostenible en el país a cambio de abstenerse, indefinidamente, de extraer petróleo de los yacimientos de Yasuní. En un espíritu de corresponsabilidad, Ecuador solicitó a la comunidad internacional contribuir con el 50% de los ingresos que dejaría de percibir por dar preferencia a la conservación. La iniciativa se lanzó y está en marcha, aunque no está libre de controversias. El documento describe esta innovadora propuesta y su relevancia para el tema del uso de la tierra en la industria extractiva, y presenta algunos puntos de interés para el debate.

## EL CONTEXTO: CONSERVACIÓN VS. EXTRACCIÓN

Las reservas naturales tienen un valor ambiental especial ya que protegen ecosistemas y paisajes únicos, reservas de agua, especies en peligro de extinción y biodiversidad exótica. Si bien estas reservas tienen un enorme valor social y ambiental, es fácil subestimarlos porque difícilmente puede traducirse en un valor económico fijo.

Muchas reservas naturales también son ricas en minerales, gas y petróleo, como Alaska, el Lago Victoria en Uganda y el Parque Nacional Yasuní en Ecuador. En ese caso, los países deben priorizar uno de los dos: conservación o extracción. Por lo general, los gobiernos tratan de allanar el terreno para los proyectos extractivos a pesar de los potenciales daños ambientales o sociales que puedan ocasionar, ya que el desarrollo extractivo es económicamente rentable, al menos a corto plazo.

Un repaso del caso Yasuní-ITT genera un debate sobre las alternativas al desarrollo de proyectos extractivos en entornos frágiles. Esto nos lleva a replantear algunos temas, por ejemplo, cómo manejar conflictos de intereses por la tierra y cómo implementar el ordenamiento territorial ¿Es posible mitigar el impacto ambiental de los proyectos extractivos, incluso en entornos frágiles? ¿Son compatibles los derechos territoriales indígenas, los objetivos globales de conservación y las expectativas nacionales de desarrollo?



## EL CASO: LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT EN ECUADOR

### Introducción

Yasuní es un parque nacional de 982.000 hectáreas ubicado entre los ríos Napo y Curacay en las provincias ecuatorianas de Napo y Pastaza.<sup>1</sup> El parque se creó en 1997 para preservar un ecosistema único que alberga una extraordinaria biodiversidad. Algunos estudios indican que este territorio alberga la mayor biodiversidad de la tierra (al menos 150 especies de anfibios, 596 especies de aves, 200 especies de mamíferos y 100.000 especies de insectos).<sup>2</sup>

El Parque Nacional Yasuní abarca los territorios ancestrales de pueblos indígenas como los Kichwa, Napo Runa, Shuar, Huaorani, así como los Tagaeri y los Taromenane, que viven en aislamiento voluntario. Estos grupos subsisten en condiciones vulnerables pues su territorio muchas veces es invadido por la industria maderera ilegal. Pensando en esto, Unesco declaró a esta zona «Reserva de Biósfera» en 1989.

Gráfico 1: Mapa del Parque Nacional Yasuní



Fuente: [Sitio web de la Iniciativa Yasuní-ITT](#)

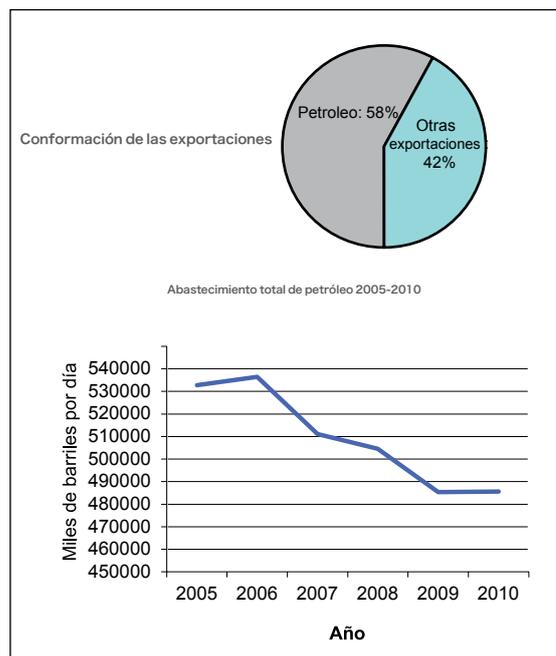
### Decisiones controvertidas sobre el uso del territorio Yasuní

Yasuní también es un territorio rico en petróleo. El Gobierno de Ecuador calcula que hay aproximadamente 846 millones de barriles de petróleo bajo suelo Yasuní, que equivale al 20% de las reservas nacionales de Ecuador. Por este motivo, el

gobierno estableció dentro del parque los campos petrolíferos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), pero su explotación causaría un significativo impacto en la biodiversidad y la vida de estos pueblos indígenas.

La presión por continuar con la extracción tiene que ver con temas económicos. En primer lugar, la economía de Ecuador depende en gran medida del petróleo, que representa el 14% de su PBI y 58% de las exportaciones nacionales. En segundo lugar, la producción de petróleo en el país ha disminuido en los últimos años, por lo cual el gobierno está ansioso por desarrollar nuevos proyectos extractivos. En tercer lugar, el gobierno actual se ha comprometido a implementar programas sociales que dependen de los ingresos del petróleo. Por todo esto, desarrollar proyectos extractivos en Yasuní es para algunos algo imperativo, aun cuando pueda ocasionar degradación ambiental y social.

Gráfico 2: Ecuador: Dependencia económica del petróleo



Fuente: [International Energy Statistics](#)

### Una propuesta global para evitar el desarrollo petrolero en el Parque Nacional Yasuní

Cuando el gobierno ecuatoriano anunció la posibilidad de explotar los campos petrolíferos ITT, hubo un fuerte clamor a nivel nacional e internacional, sobre todo por parte de grupos ambientalistas y protectores de los derechos indígenas. En medio de la controversia, el gobierno ecuatoriano hizo un

<sup>1</sup> Visite [Yasuni Wildlife Channel](#) canal de videos del Parque Yasuní.

<sup>2</sup> Bass, M. et al. 2010. [Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuni National Park](#). PLoS One, San Francisco.



sorprendente anuncio al presentar su innovadora propuesta Yasuní-ITT. El gobierno se comprometió a suspender indefinidamente la explotación del campo ITT. A cambio, solicitó a la comunidad internacional contribuir con la mitad de los ingresos que percibiría si optaba por la explotación petrolera, monto que asciende aproximadamente a US\$ 3,6 mil millones en un periodo de 13 años.

El gobierno ecuatoriano vio que la iniciativa Yasuní-ITT traería beneficios a nivel global. En la propuesta original, el gobierno describía los principales objetivos de la iniciativa, cada uno de los cuales tenía un impacto global:<sup>3</sup>

**1. Preservar la biodiversidad global** manteniendo intacta la biosfera Yasuní. Protección de más de 800 especies animales, 100.000 especies de insectos y más de 1.100 especies arbóreas.

**2. Preservar un ecosistema único:** la biosfera Yasuní, que cubre un área de 16.820 km<sup>2</sup>, mantiene condiciones húmedas y tropicales incluso en época de sequía, lo cual protege la biodiversidad del parque.

**3. Mitigar el calentamiento global** evitando la producción de combustibles fósiles y la deforestación a causa de actividades extractivas; se evitaría la emisión de 407 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono.

**4. Proteger a poblaciones indígenas vulnerables** que viven en aislamiento voluntario.

La iniciativa contiene reglas claras para la recaudación y el uso de los fondos internacionales destinados al logro de los objetivos planteados, especialmente objetivos de desarrollo sostenible.

Las principales contribuciones financieras provienen de organismos multilaterales y gobiernos de [países signatarios del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático \(CMNUCC\)](#). En el caso de los países industrializados, los montos propuestos para la contribución se calculan en función del PBI de cada país, y se espera que los pagos se hagan anualmente durante los próximos 13 años.<sup>4</sup> También han participado

organizaciones de la sociedad civil, compañías con políticas de responsabilidad social y ciudadanos.

Las contribuciones se reciben a través del [Fondo de Fideicomiso Yasuní-ITT](#)<sup>5</sup> y son administradas por la [Oficina del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples](#) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### ¿CÓMO SE USARÁN LOS FONDOS DE LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT?

Los fondos recibidos a través del Fondo de Fideicomiso Yasuní-ITT se utilizarán para promover fuentes sostenibles de energía que reemplacen el uso de combustibles fósiles.

El capital del fondo se utilizará para ejecutar proyectos de energía renovable, por ejemplo, centrales hidroeléctricas, geotérmicas, eólicas y solares diseñadas para aprovechar el diverso potencial energético del país.

El interés generado por el Fondo de Fideicomiso Yasuní-ITT será administrado por el gobierno ecuatoriano para realizar inversiones de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo. Algunas de estas iniciativas son las siguientes:

- Evitar la deforestación en zonas protegidas del país
- Reforestación y manejo sostenible de bosques en suelos degradados
- Promover el desarrollo social a través de proyectos de salud, educación, capacitación y asistencia técnica, así como la creación de empleo sostenible
- Mejorar la eficiencia energética y el ahorro de energía
- Investigación sobre desarrollo sostenible, estrategias de conservación y energías renovables

<sup>3</sup>Bass, M. et al. 2010. *Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuni National Park*. PLoS ONE 5(1); Finer, M. et al. 2009. *Ecuador's Yasuni Biosphere Reserve: A Brief Modern History and Conservation Challenges*. Environmental Research Letters 4(3).

<sup>4</sup>Ver: [¿Qué Contribuciones se espera de los países industrializados?](#) en el [sitio web Yasuní ITT](#).

<sup>5</sup>Ver: [Términos de Referencia del Fondo](#).



## YASUNÍ-ITT: UN MODELO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE POSEXTRACTIVO

La iniciativa Yasuní-ITT es un nuevo modelo para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero ya que las reservas de combustibles fósiles ubicadas en entornos frágiles se dejan sin explotar de manera indefinida.

Este modelo se basa en tres creencias:

1. Prevenir la extracción de combustibles fósiles es la mejor manera de prevenir las emisiones de efecto invernadero que aplicar impuestos, lo cual hace que sea un modelo para países ricos en hidrocarburos.
2. La iniciativa se aplica principalmente a países en desarrollo que dependen económicamente de la extracción pues proporciona alternativas para la generación de ingresos.
3. Prevenir las actividades extractivas en territorios sensibles desde el punto de vista ambiental o social es crucial.

Para calificar para este nuevo mecanismo, los países deben cumplir los siguientes criterios:

- Países en desarrollo
- Países ubicados entre los trópicos de Cáncer y Capricornio con una alta densidad de bosques tropicales y una gran biodiversidad
- Considerables reservas de combustibles fósiles en zonas de alta sensibilidad biológica o cultural

Los países que cumplen todos estos criterios son:

América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Venezuela

África: República Democrática del Congo, Madagascar

Asia del Sur: India

Sureste asiático: Indonesia, Malasia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas

Dadas las limitaciones actuales del Protocolo de Kioto, Ecuador ha propuesto esta iniciativa como una alternativa innovadora posterior al protocolo que permita la participación activa de los países en desarrollo para mitigar el cambio climático, proteger la biodiversidad y los derechos de los pueblos indígenas, y promover un nuevo estilo de desarrollo humano.

Fuente: Larrea, C. 2011. [Yasuní-ITT: An Initiative to Change History](#). PNUD Ecuador, GTZ, F-ODM.

### **Situación actual de la iniciativa Yasuní-ITT: una controversia abierta**

A pesar de la falta de apoyo financiero a la fecha, el Gobierno de Ecuador ha alcanzado la meta financiera establecida para el primer año, y la iniciativa sigue en marcha. Sin embargo, algunos analistas han previsto algunas dificultades para la captación de fondos en los próximos años debido a la crisis económica global.

Después de ser elegido, el Gobierno de Ecuador impulsó la iniciativa. Sin embargo, la situación política actual es más

complicada ya que los defensores del medio ambiente y de los pueblos indígenas ya no están en el gobierno y la producción de petróleo ha disminuido.

A pesar de este revés, la iniciativa Yasuní-ITT sigue en pie. El gobierno ha iniciado [algunos proyectos de desarrollo](#) y está tratando de conectar la iniciativa con el programa [ONU-REDD](#), pero todavía hay desconfianza en algunos países en desarrollo sobre el verdadero destino de los fondos.

<sup>6</sup> Este [sitio web](#) de la Multi-Partner Trust Fund Office ofrece una función interactiva para calcular las cifras de cotización actualizadas.



# FACTORES CONTEXTUALES

## QUE POSIBILITAN EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT



Esta es una iniciativa innovadora y sin precedentes. ¿Cómo se llevó a cabo?

El surgimiento de un movimiento ecologista global que apoya la conservación del medio ambiente, el desarrollo no extractivo y los derechos indígenas han sido importantes para incentivar la agenda ecologista de los gobiernos. Los grupos ambientalistas ecuatorianos apoyaron la creación del Parque Nacional Yasuní y se opusieron a las perforaciones; además influyeron y participaron en la elaboración de la propuesta. Asimismo, redes mundiales de activistas ambientales apoyaron la propuesta, que fue bien recibida por las instituciones ecologistas. Todos trataron de influir en organismos internacionales, como las Naciones Unidas, convencieron a potenciales donantes y recaudaron fondos por su cuenta para hacer posible la iniciativa Yasuní-ITT.

La participación de organizaciones indígenas y grupos de incidencia que apoyaron la iniciativa de conservación también fue fundamental. Los grupos indígenas que viven

en Yasuní no están muy bien conectados y no han tenido participación política; los grupos más aislados no tienen ninguna representación. A pesar de esto, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) apoyó la creación y la defensa del Parque Nacional Yasuní, presionando de manera efectiva al gobierno ecuatoriano gracias a su solidez institucional a nivel nacional, no obstante su debilidad política en el área Yasuní. CONAIE es una de las organizaciones indígenas más sólidas, unidas y activas de América Latina.

Por otro lado, el gobierno entrante de Ecuador aprovechó la oportunidad política e hizo promesas electorales con relación a la iniciativa Yasuní-ITT. Para asegurar el apoyo de grupos ambientalistas e indígenas, incluyó la iniciativa en su plataforma electoral, lo cual fue una maniobra política riesgosa en un país que depende de la producción de petróleo, pero le trajo beneficios electorales. Una vez en el poder, los seguidores del gobierno presionaron para que continuara con la propuesta a pesar de la oposición que este enfrentaba a nivel interno.

### LECCIONES A TRAVÉS DEL DEBATE

La iniciativa Yasuní-ITT es una respuesta creativa al dilema de conservación versus extracción y fomenta un diálogo global sobre alternativas al desarrollo extractivo, demostrando que con un compromiso global es posible pensar en un futuro posextractivo.

Por otro lado, podría ser vista como la movida política de un gobierno populista que quiere obtener fondos extras engañando o chantajeando a la

comunidad internacional. Los críticos sospechan que los campos Yasuní-ITT serán explotados en el futuro a pesar de los acuerdos.

Este caso motiva la reflexión y el debate sobre algunos puntos importantes:

1. ¿Deben explotarse todos los recursos naturales?
2. ¿Pueden ser compatibles la

conservación y el desarrollo extractivo?

3. ¿Funcionaría este modelo en otros países? Si no es así, ¿qué otro modelo sería adecuado?
4. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de este modelo?

### CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para conocer más acerca de este caso, contacte al autor, Gerardo Damonte, PhD, Investigador Principal de Grade, [gdamonte@grade.org.pe](mailto:gdamonte@grade.org.pe)

### PROGRAMA [ELLA](#)

Para conocer más acerca de la industria extractiva en América Latina y ordenamiento territorial, consulte la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).



Con el apoyo de:

