

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y MANEJO DE CONFLICTOS



GERARDO DAMONTE
JUANA KURAMOTO MANUEL GLAVE

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y MANEJO DE CONFLICTOS

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y MANEJO DE CONFLICTOS

Gerardo Damonte
Manuel Glave
Juana Kuramoto

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

© Evidencia y Lecciones desde América Latina (ELLA)

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

Lima, setiembre 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

PRESENTACIÓN	7
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y MANEJO DE CONFLICTOS	8
GUÍA EN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y MANEJO DE CONFLICTOS	
Enfoques para Abordar los Conflictos en la Industria Extractiva en América Latina Gerardo Damonte	9
RESÚMENES DE POLÍTICAS:	
1. Manejo de Conflictos Mediante la Consulta: La Experiencia de América Latina Gerardo Damonte	23
2. Pueblos Indígenas, Industrias Extractivas y Conflictos en América Latina Gerardo Damonte	29
3. Distribución de la Renta y Conflictos en la Industria Extractiva: Enfoques Latinoamericanos Manuel Glave y Gerardo Damonte	35
4. Minería Informal y a Pequeña Escala: Un Gran Problema para los Estados Latinoamericanos Juana Kuramoto	42



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 el tema de Industrias Extractivas y Manejo de Conflictos.

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 MANEJO DE CONFLICTOS

El aumento de conflictos sociales y medioambientales en América Latina como resultado de la mayor extracción de recursos naturales ha impulsado nuevas maneras de encarar estos conflictos en la región. El documento guía repasa las causas principales detrás de estos conflictos y los actores involucrados, introduciendo en grandes líneas las respuestas y políticas aplicadas en la región en los últimos años. Los resúmenes de políticas describen y analizan estas experiencias, subrayando las lecciones que se pueden extraer y la necesidad de tomar en cuenta el contexto regional y las características propias a la región.

Los Resúmenes de Políticas cubren los siguientes subtemas:

1. Manejo de Conflictos Mediante la Consulta:
La Experiencia de América Latina.
2. Pueblos Indígenas, Industrias Extractivas y Conflictos en América Latina.
3. Distribución de la Renta y Conflictos en la Industria Extractiva: Enfoques Latinoamericanos.
4. Minería Informal y a Pequeña Escala: Un Gran Problema para los Estados Latinoamericanos.



El incremento de conflictos sociales y ambientales debido a la demanda de extracción de los recursos naturales ha llevado a los países de América Latina a buscar nuevas maneras de abordar estos conflictos, lo cual ha generado interesantes lecciones para otras regiones.

ENFOQUES PARA ABORDAR LOS CONFLICTOS EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA EN AMÉRICA LATINA

RESUMEN

La rápida expansión de la industria extractiva en América Latina está transformando las sociedades y los territorios que son el escenario de esta expansión. Este fenómeno ha generado conflictos sociales y ambientales que involucran a las comunidades indígenas y rurales afectadas. ¿Qué enfoques aplican los países de América Latina para mitigar y evitar dichos conflictos? Esta guía analiza las causas subyacentes de los conflictos en la industria extractiva así como los actores involucrados, y analiza las respuestas y políticas de los países de la región. Asimismo, analiza los factores contextuales y otros que facilitaron la implementación de estas políticas e identifica las principales lecciones para otras regiones del mundo.

UN PROBLEMA COMÚN Y SU IMPLICANCIA

La expansión de las actividades de la industria extractiva en el hemisferio sur ha desencadenado numerosos conflictos sociales y ambientales. En África, surgieron conflictos por la contaminación de petróleo en el delta del río Níger y la contaminación causada por la minería de pequeña escala en Tanzania. En Botsuana, Ghana, Namibia y Tanzania la degradación de los medios de vida locales y el desplazamiento forzado generaron conflictos. En Asia, surgieron conflictos socioambientales en diversas localidades extractivas como en Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas y Tailandia, e incluso conflictos armados transnacionales por la minería del oro, como por ejemplo en India.¹

América Latina también es escenario de conflictos relacionados con el desarrollo de la industria extractiva; en muchas localidades la población local ha recurrido a la confrontación con el Estado y las corporaciones privadas por el uso de la tierra, la contaminación ambiental y la distribución de los ingresos. Cómo entender, prevenir y manejar escenarios de conflicto en el contexto de la expansión de la industria extractiva es un tema complejo y específico para los países de América Latina.

LECCIONES CLAVE

Los mecanismos y políticas participativas para promover la planificación del desarrollo rural son claves para prevenir los conflictos.

La única manera de controlar los conflictos y llegar a acuerdos socialmente sostenibles es estableciendo diálogos y negociaciones transparentes.

La experiencia de los países de América Latina demuestra que la transformación de conflictos en la industria extractiva es posible.

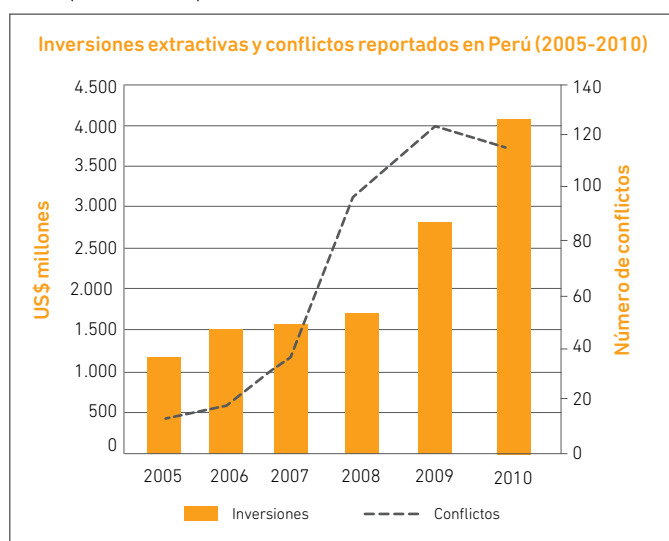
¹Philippine Misereor Partnership, Inc. 30 April 2012. *Philippines: Mining, Conflict And Death Of Indigenous Peoples In Tapanan*. Publicación electrónica; Nem Singh, J. 9 Enero del 2012. *The Resource Curse: Governing Extractive Industries in the Global South*. E-International Relations, revista electrónica; Chopra, K. 2000. *Environmental Issues in South Asia: Theory, Policy and Institutions for Governance*. IEG Working Paper 206. Institute of Economic Growth, Nueva Delhi.



EL ENFOQUE DE AMÉRICA LATINA

En América Latina, la extracción de los recursos naturales generó un auge económico y el aumento de conflictos sociales y ambientales entre las compañías extractivas y las comunidades locales en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El caso de Perú es representativo de varios países de la región ya que el incremento de la producción minera ha significado el incremento de conflictos, tal como indica el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Inversiones extractivas y conflictos reportados en Perú (2005-2010)



Elaboración propia.

Fuentes: Datos de la [Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía](#) y la [Defensoría del Pueblo de Perú](#).

ENTENDIENDO LAS CAUSAS DE LOS CONFLICTOS EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN AMÉRICA LATINA

Para entender mejor los esfuerzos de la región en el manejo de los conflictos analizaremos sus cuatro causas principales. En primer lugar, la consolidación de un modelo de exportación primaria que ha desencadenado un ciclo de expansión geográfica de proyectos extractivos en la región liderada por un puñado de corporaciones extractivas, principalmente del sector privado en el caso de la minería, y empresas público-privadas o estatales en el caso del petróleo y el gas. La expansión de las actividades extractivas a su vez ha generado mayor presión sobre los recursos naturales de las comunidades indígenas

y rurales. En la actualidad, las concesiones de los proyectos extractivos cubren extensas áreas de terrenos rurales, incluso territorios indígenas y zonas protegidas.

América Latina se caracteriza por el impulso para abrir nuevas fronteras para el desarrollo de actividades extractivas.² La región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) es un ejemplo de la expansión agresiva de la industria extractiva. En Perú, 64 bloques de hidrocarburos cubren más del 70% del territorio amazónico del país, 11 de los cuales se superponen con áreas protegidas y 58 con comunidades indígenas. En Ecuador, dos tercios de la Amazonía están zonificados para la expansión de los hidrocarburos. En Bolivia, 55% del territorio nacional está conformado por zonas de potencial para la explotación de hidrocarburos que han sido asignadas a la compañía petrolera estatal [YPFB](#) para su exploración, y que se superponen con áreas naturales protegidas y territorios indígenas.³

En segundo lugar, América Latina ha experimentado la lenta desaparición de los «acuerdos sociales» que compensaban el uso de los recursos y la contaminación con la generación de empleo masivo a nivel local en algunos lugares de extracción. Los proyectos extractivos modernos y de gran escala requieren una fuerza laboral relativamente pequeña y altamente calificada, de modo que las compañías extractivas ya no ofrecen los mismos niveles de empleo local. En el caso de las minas a tajo abierto, que requieren una mayor cantidad de recursos naturales locales debido a la escala de su producción,⁵ ¿qué pueden ofrecer las compañías extractivas a cambio del uso de los recursos locales? A veces, lo que ofrecen es «desarrollo», pero es una retribución ambigua y difícil de cumplir que a la larga podría ser una fuente de tensión y conflicto.

Es así como el enfoque del conflicto ha pasado del tema laboral al tema ambiental. Las comunidades indígenas y rurales han reemplazado a los sindicatos de trabajadores como protagonistas de los conflictos locales; actualmente la competencia no es por mejores salarios sino por la tierra y el agua.⁶ Tal como señala Bebbington, el medioambiente se ha convertido en un terreno de contienda y movilización social que influye en la política y que es al mismo tiempo un vehículo y un objetivo de la política contenciosa.⁷

² Bebbington, A. 2009. [The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes](#). *NACLA Report on the Americas* 42(5) 12-20.

³ Para más información consulte el [sitio web Bolivia Ronda Exploración](#). En 2012, el Gobierno de Bolivia promovió una licitación de licencias exploratorias para evaluar el potencial global de hidrocarburos del país conforme a lo planificado en la Ley de Hidrocarburos 3058.

⁴ Para más información sobre cómo se obtenía y cómo se obtiene la licencia social en América Latina, consulte el resumen ELLA: [De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para la Industria Extractiva](#).

⁵ Ó hUallacháin, B., Matthews, R. 1996. [Restructuring of Primary Industries: Technology, Labor, and Corporate Strategy and Control in the Arizona Copper Industry](#). *Economic Geography* 72(2) 196-215.

⁶ Damonte, G. 2008. The Transnationalization of the Mining Industry in Peru and Bolivia. En: Damonte, G. *The Constitution of Political Actors: Peasant Communities, Mining and Mobilization in Bolivian and Peruvian Andes*. VDM Verlag, Berlín.

⁷ Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J. 2010. [Federating and Defending: Water, Territory and Extraction in the Andes](#). En: Boelens, R., Getches, D., Guevara Gil, A. (eds.) *The Politics of Water Rights and Identity in the Andes*. Earthscan, Londres.



Recuadro 1 La transnacionalización de la minería y los conflictos en Bolivia y Perú

Durante los ochenta y los noventa, los gobiernos de Bolivia y Perú implementaron una serie de reformas estructurales de mercado para impulsar la economía que facilitaron el ingreso de corporaciones multinacionales y disminuyeron la presencia del Estado en las localidades mineras, favoreciendo la implementación de políticas corporativas en lugar de políticas públicas.

El paquete de políticas contenía cinco reformas: 1) privatización de las minas y los yacimientos minerales; 2) reformas fiscales (ej. estabilización fiscal, exoneración fiscal, reducción de la carga fiscal para las inversiones); 3) nuevos marcos legales agrarios para incorporar los territorios indígenas y rurales en el mercado de tierras; 4) desregulación laboral; y 5) nuevas normas ambientales y sociales. Este nuevo escenario generó tensión política ya que las reglas sociales de la industria extractiva formal cambiaron sin una efectiva reglamentación estatal.

Junto con estas reformas, las corporaciones incorporaron un nuevo discurso y prácticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como estrategia para liberar la tensión social y evitar los conflictos emergentes. Esta estrategia se centraba en tres mecanismos: pago por el uso de los recursos locales; compensación por los impactos negativos en los medios de vida locales (incluso degradación ambiental); y promover el desarrollo sostenible local, lo cual significaba que las compañías asumían el rol protagónico en lugar del Estado. Sin embargo, la RSC no ha obtenido los resultados esperados. Las compañías no han entendido las preocupaciones y la política local y los procesos de consulta no han sido legítimos ante las poblaciones locales. Sin una adecuada reglamentación estatal y participación local, las políticas de RSC tienen limitaciones para prevenir los conflictos.

Fuente: Damonte, G. 2008. The Transnationalization of the Mining Industry in Peru and Bolivia. In: Damonte, G. *The Constitution of Political Actors: Peasant Communities, Mining and Mobilization in Bolivian and Peruvian Andes*. VDM Verlag, Berlin.

En tercer lugar, los desacuerdos sobre cómo distribuir y utilizar los enormes ingresos de los proyectos extractivos avivan el conflicto.⁸ La tabla 1 muestra las diferencias en la asignación de regalías según los enfoques de tres países.

Una de los aspectos más saltantes de esta comparación es la asignación específica de regalías a diversos sectores del gobierno central en Brasil y Chile. Pero el dato más saltante es el modelo más redistributivo en Brasil y Perú, en comparación con un patrón más centralizado en Chile.

En la actualidad, las industrias extractivas son negocios altamente rentables gracias a los crecientes volúmenes de producción, menores costos de producción y precios altos de las materias primas a niveles históricos. Al ver las altas utilidades de las compañías privadas, las comunidades pobres donde se ejecuta la extracción luchan por obtener una mayor proporción de las regalías. Como señalan algunos autores, la estrategia que emplea el gobierno para distribuir las regalías a la larga dificulta la toma de decisión para promover el desarrollo en los gobiernos subnacionales: a mayores ingresos por concepto de regalías, mayor conflicto y competencia por el control de estos ingresos. Esto conduce a un juego político polarizado que genera políticas de corto plazo.⁹

En cuarto lugar, algunos conflictos están relacionados con debilidades en el gobierno como falta de transparencia o la presencia de corrupción y violencia en los proyectos extractivos. Por un lado, las reglas no siempre están bien definidas, lo cual da pie a acuerdos informales o episodios violentos entre los directivos de las compañías, los funcionarios estatales y los líderes de la sociedad civil. Por otro lado, el incumplimiento de las promesas o acuerdos ha generado conflictos, sobre todo cuando no hay razones claras o aceptables para dicho incumplimiento de los acuerdos.

Por ejemplo, uno de los casos más graves de contaminación en América Latina, conocido como el «Chernóbil del Amazonas», se agravó por problemas de corrupción y falta de transparencia. El caso se remonta al año 1964 cuando Texaco (que después fue adquirida por Chevron) obtuvo el permiso para extraer petróleo en la región amazónica de Ecuador. Si bien en la zona habitaban comunidades indígenas, no se les informó sobre el inicio de las actividades de extracción. Durante más de 30 años, Chevron vertió desechos en pozos abiertos en el bosque afectando seriamente a las comunidades indígenas y su entorno. En 2011, un juez de Ecuador sentenció que la compañía está obligada al pago de US\$9 mil millones en costos de limpieza, pero hasta el momento Chevron se ha rehusado a pagar.¹⁰

⁸ Para más información sobre la relación entre la distribución de la renta y los conflictos en la industria extractiva en América Latina, consulte el resumen [Distribución de la Renta y Conflictos en la Industria Extractiva en América Latina](#).

⁹ Arellano, J. 2011. *¿Minería Sin Fronteras? Conflicto y Desarrollo en las Regiones Mineras del Perú*. UARM, IEP y PUCP, Lima.

¹⁰ Para más información sobre este caso, visite el [sitio web](#) de la campaña «Chevron Toxico».



Tabla 1: Comparación de asignación de regalías de las actividades extractivas en Brasil, Chile y Perú

		Porcentaje del total de ingresos asignados		
		Brasil (2002-2007)	Chile (2010)	Perú (2010)
Gobierno Central (ministerios y entidades)	Ciencia (investigación y desarrollo)	5,5 - 6,5	1,5	-
	Defensa	0 - 3,3	13,2**	-
	Medioambiente, mitigación	4,8 - 5,6	-	-
	Energía y Minas	19,1 - 22,5	-	-
	Otros	0 - 1,7*	12,6***	-
	Sector no especificado	-	71,8	46
Unidades o agencias descentralizadas de gobierno	Regiones productoras	41,9 - 42,0	0,6	17,6
	Municipios productores	9,0 - 9,3	-	4
	Municipios afectados	6,2 - 7,4	-	-
	Universidades en regiones productoras	-	-	4,4
	Municipios en las regiones productoras	3,8 - 4,5	-	-
	Municipios en las provincias productoras	-	-	28
	Otras regiones	-	0,3	-
Privado	Terratenientes privados	2,6 - 4,4	-	-
TOTAL INGRESOS EXTRACTIVOS		100%	100%	100%

Nota: Brasil asigna regalías y participación especial que ascienden a 109% de las regalías 2002-2007. El esquema de asignación depende de si el campo de extracción se encuentra en tierra o en altamar.

* Esto va a un fondo especial para ser distribuido entre todas las entidades cuando la producción se realiza en altamar.

** La ley que establecía la asignación de renta al sector defensa fue derogada este año.

*** Los impuestos y dividendos de las empresas de capital público van al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), conforme a una [ley específica](#), que se utiliza para pagar la deuda pública por adelantado.

Elaboración propia. Fuente: Morgandi, M. 2008 [Revenues Distribution at the Sub-National Level: The Experience in Seven Resource-Rich Countries](#). Revenue Watch Institute, Nueva York.

En general, la expansión del sector extractivo en América Latina ha generado conflictos por el control y uso de los

recursos. La oposición a los proyectos extractivos se debe no solo a la tenencia de la tierra y la protección ambiental, sino también a la necesidad de las personas de controlar sus recursos y decidir sobre el curso de sus vidas. En este sentido, Bebbington señala que los conflictos sociales evidencian cómo los modelos y conceptos de «desarrollo» coexisten en relaciones de conflicto o sinergia. Los modelos de desarrollo que promueven los movimientos sociales deben analizarse para entender y responder adecuadamente a los conflictos,¹² que han puesto en la agenda pública la relación entre desarrollo económico, calidad ambiental, tierra y derechos humanos de una forma nueva y poderosa.¹³

PRINCIPALES ACTORES EN LOS CONFLICTOS

Los conflictos actuales giran en torno a tres actores: el Estado, la corporación extractiva y la población local. Curiosamente, en América Latina cada uno de ellos ha asumido diferentes posiciones y opiniones en los escenarios de conflicto.

El Estado: los gobiernos han tratado de presentar políticas y posiciones coherentes para enfrentar los conflictos sociales, pero no han sido capaces de mantener dicha coherencia. Hay una fractura política entre los actores estatales: los funcionarios estatales del sector minería y petróleo suelen apoyar de manera consistente los proyectos extractivos, mientras que las entidades ambientales y las defensorías han demostrado menos apoyo durante un conflicto. Esta fragmentación puede crear conflictos dentro del gobierno. Un ejemplo fue la reorganización del gabinete ministerial en Perú debido a las opiniones contradictorias sobre la controvertida Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto minero Conga en 2012.

Las corporaciones: las corporaciones, así como sus subsidiarias y empresas subcontratadas, son actores clave en los conflictos extractivos. Las principales corporaciones tienen una cultura corporativa que se basa en los principios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), pero en algunos casos no todas las subsidiarias siguen la misma política social, lo cual genera inconsistencias entre el discurso corporativo y las prácticas reales de las subsidiarias. En Perú, un ejemplo fue el comportamiento de la compañía Yanacocha, subsidiaria de Newmont Mining, durante el incidente de derrame de mercurio en Choropampa (vea el recuadro 2). Lawrence Kurlander, un alto ejecutivo de Newmont en

¹¹ Laplante, L., Spears, S. 2008. [Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector](#). *Yale Human Rights and Development Law Journal* 11 69-116.

¹² Bebbington, A., et al. 2008. [Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes](#). *World Development* 36 (12) 2888-2905.

¹³ Bebbington 2009, cita n° 2.



Recuadro 2 Falta de transparencia en la respuesta al derrame de mercurio en Choropampa, Perú

El 2 de junio de 2000, un camión que transportaba mercurio a Yanacocha, la mina de oro más grande de América del Sur, ubicada en Cajamarca, Perú, derramó 151 kilogramos de mercurio líquido en un área de 25 millas de longitud contaminando el pueblo de Choropampa y dos poblados vecinos. La respuesta inmediata de los pobladores fue recoger el metal sin conocer su potencial peligro. En los días siguientes al derrame, Yanacocha contrató a jóvenes del pueblo para limpiar la carretera y pagó a los pobladores para que devolvieran el mercurio. Más de 900 personas se intoxicaron y varios años después siguieron sufriendo los graves efectos de la intoxicación.

Cuando los síntomas de la intoxicación aparecieron y los pobladores comenzaron a reclamar, la compañía negó su culpabilidad. Este es uno de los casos más alarmantes en el cual la reacción de una compañía fue ocultar y manipular la información de manera deliberada. Yanacocha incluso contrató a un experto toxicólogo internacional, el Dr. Michael Kosnett, para que declarara que el mercurio podía eliminarse en pocas semanas sin riesgos a largo plazo.

La situación se agravó por la corrupción y la complicidad de algunos actores estatales y de la sociedad civil con la compañía. Por ejemplo, los funcionarios del sector salud: tanto los médicos de la posta local como el jefe del Hospital Regional de Cajamarca negaron inicialmente el daño que podía causar el mercurio. La ONG CARE repartió folletos entre la población con información que aseguraba que el mercurio podía eliminarse de manera natural, información que era falsa ante la evidencia del alto nivel de mercurio en el organismo de las personas afectadas.

Para más información sobre este caso, vea el documental [Choropampa: El Precio del Oro](#), producido por [Guarango Cine y Video](#) (Perú, 2002). Los productores también elaboraron una [guía](#) con información y recursos adicionales sobre este y otros conflictos en la industria extractiva en Perú.

los Estados Unidos, fue enviado a la zona para realizar una auditoría ambiental de la mina, en la cual identificó problemas de salud, agua y tierra que contradecían las declaraciones de Yanacocha sobre el cumplimiento de las normas ambientales de Estados Unidos. A decir verdad, según Kurlander, Yanacocha no cumplía ni siquiera las normas de Perú y sus

prácticas eran tan graves que los altos ejecutivos podían ser procesados penalmente y enviados a prisión.¹⁴ Asimismo, las empresas subcontratadas no ponían en práctica los principios de RSC. Estas prácticas contradictorias han dañado la comunicación y la relación política entre las compañías y la población local, creando un espacio fértil para el surgimiento de conflictos.

Los actores locales: en este nivel, los principales actores en los conflictos de la industria extractiva son la población local y los líderes de la sociedad civil. Sin embargo, el término «localidad» en muchos sentidos no está claramente definido; una localidad puede tratarse de un grupo étnico, una comunidad rural, un grupo de agricultores o pobladores de una ciudad. Las poblaciones locales se organizan en grupos locales, nacionales o incluso transnacionales, por ejemplo, comunidades indígenas o campesinas, organizaciones rurales o urbanas, sindicatos, partidos políticos, grupos religiosos, entre otros. La población local puede ser representada políticamente por líderes formales o informales. En cualquier caso, es necesario definir y entender la localidad de cada proyecto extractivo.

Para entender la localidad en términos políticos, es fundamental identificar los intereses políticos, las fuentes de poder y las luchas locales desde una perspectiva histórica. A su vez, las luchas locales deben contextualizarse dentro de un movimiento global amplio que traspasa las fronteras de América Latina, como es el movimiento de justicia ambiental.¹⁵ Las alianzas transnacionales fortalecieron los movimientos sociales y contribuyeron a desarrollar capacidades, otorgar legitimidad a los argumentos y los instrumentos, y ejercer presión internacional sobre el Estado y las compañías.

DE LA PROTESTA Y LA VIOLENCIA AL DIÁLOGO

Las estrategias de los gobiernos de América Latina para el manejo de conflictos han variado con el tiempo según las variables sociopolíticas. Los conflictos se han enfocado básicamente de dos maneras: confrontación y diálogo.

Protestas

En el pasado, los gobiernos y las compañías respondían con violencia a las protestas contra los proyectos extractivos. Hay muchas historias de cómo el personal de seguridad de las compañías ejercía violencia indiscriminada contra los manifestantes locales y cómo las fuerzas estatales reprimían

¹⁴ Perlez, J., Lowell, B. 16 November 2005. [The Cost of Gold: Treasure of Yanacocha Tangled Strands in Fight Over Peru Gold Mine](#). *Shell to Sea Electronic Magazine*.
¹⁵ Carruthers, D. (ed.). 2008 [Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice](#). Cambridge, MIT Press, Boston.



a los sindicatos mineros; ahora ya no pueden emplear la violencia indiscriminada ya que las leyes democráticas deslegitimizan la violencia, los grupos de la sociedad civil se han fortalecido y ninguno de los actores condona la violencia, al menos no de manera abierta.

Los conflictos actualmente son más visibles mientras que el descontento se expresa a través de manifestaciones públicas: una expresión legítima en las sociedades de América Latina. Es común ver a campesinos o pobladores de las ciudades movilizarse en las calles para expresar su rechazo a proyectos mineros o petroleros, ya sea a través de marchas, bloqueo de actividades o simplemente congregándose. En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se pueden esperar movilizaciones masivas si algún problema no está resuelto, pero estas protestas no son violentas. En Argentina y Chile, los manifestantes recurren más a otro tipo de acciones, a escala más chica, como protestas simbólicas, congregaciones nocturnas o manifestaciones virtuales a través de las redes sociales.

En algunos casos, las protestas se extienden más allá de la localidad y adquieren una dimensión provincial, subnacional, nacional o incluso transnacional gracias a la articulación política, las redes de incidencia y la cobertura de los medios de comunicación (vea el recuadro 3). En este sentido, las localidades mineras se han convertido en escenarios transnacionales de contienda.

Diálogo

En contraposición a las formas violentas de expresión y resolución de conflictos, también se desarrollaron mecanismos democráticos que se enfocan en facilitar el diálogo y promover procesos de consulta. En los últimos años surgió el referéndum comunitario como medio para expresar y evaluar la oposición a los proyectos mineros. Para muchos académicos, este mecanismo de votación es un medio para democratizar la gobernanza de los recursos. Por ejemplo, sobre la base del análisis de varios procesos de consulta en el sector de hidrocarburos en Bolivia, Schilling-Vacaflor señala que la consulta es importante para la democratización ya que permite que las personas puedan expresar su opinión sobre las decisiones que tendrán impacto en su vida; pero el impacto positivo sobre la democratización se logrará solo si se dan ciertas condiciones que reduzcan la deliberada desigualdad entre el Estado, las corporaciones y las comunidades, por ejemplo, marcos legales progresivos, capacidad

Recuadro 3 Conflictos transnacionales en Chile y Perú

El conflicto de Pascua Lama que se originó en Chile y Argentina es un típico ejemplo de la movilización antiminera llevada a una escala internacional. Este proyecto minero de la corporación canadiense Barrick Gold se planificó desde 1991, año en que se realizaron los primeros estudios de los glaciares, pero el conflicto alcanzó su punto más alto en 2005. Los manifestantes de ambos países expresaron su temor sobre el grave daño ambiental que causaría la anunciada «transplantación» de tres glaciares para acceder a los yacimientos que se encuentran debajo de este. Si bien la compañía cambió su plan original y se comprometió a no mover ni el hielo ni los glaciares, las comunidades locales ya no confiaron y el conflicto continuó. En 2006, muchas organizaciones internacionales se unieron al movimiento de resistencia local y se manifestaron en contra del proyecto presionando incluso al Gobierno de Canadá.

Recientemente, el proyecto minero Conga se suspendió debido a la intensa movilización social en la sierra norte del Perú. Este proyecto, cuyo principal accionista es Newmont Mining Corporation —el segundo productor de oro a nivel mundial—, se ha enfrentado a la revuelta social desde 2011. El motivo de las protestas es el daño al medioambiente y los recursos hídricos. El conflicto Conga tuvo cobertura e incidencia a nivel nacional e internacional y generó serias críticas a las políticas del gobierno y a su reacción ante el conflicto y las actividades mineras.

Fuentes: Estrada, D. Noviembre 12, 2005. [Pascua-Lama Conflict Reaches a Climax](#). *Mines and Communities Electronic Magazine*.
UrkidiAzkarraga, L. 2008. [Movimientos Anti-mineros: el Caso de Pascua-Lama en Chile](#). *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 8 63-77.
Chipana, C. Junio 24, 2012. [El Caso Conga: El Oro o el Agua](#). *The Prisma Electronic Newspaper*.

de movilización, acceso comunitario a conocimiento especializado y confiable, y transparencia en el proceso, entre otros.¹⁶

McGee sostiene que el referéndum comunitario es un medio veraz y democrático para otorgar (o no otorgar) consentimiento libre, previo e informado (CLPI), tal como lo establece el derecho internacional para ciertas situaciones.¹⁷ Obtener el consentimiento comunitario es una ventaja competitiva tanto para la compañía como para la comunidad ya que permite establecer un marco concertado que puede prevenir futuros conflictos.¹⁸

¹⁶ Schilling-Vacaflor, A. 2012. [Democratizing Resource Governance through Prior Consultations? Lessons from Bolivia's Hydrocarbon Sector](#). GIGA Working Paper No. 184. German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo.

¹⁷ McGee, B. 2009. [The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development](#). *Berkeley Journal of International Law* 27(2) 570-635.

¹⁸ Laplante, Spears 2008, cita n° 11.



Para más información sobre las estrategias de consulta que se emplean en la región, consulte el resumen ELLA: [Gestión de Conflictos Mediante la Consulta en América Latina](#).

Recuadro 4 Una historia de éxito: La consulta del Gobierno de Bolivia con el pueblo indígena guaraní

Un ejemplo de cómo realizar adecuadamente un proceso de consulta proviene de Bolivia, donde se realizó una consulta comunitaria para decidir la implementación de un proyecto de exploración de hidrocarburos de la compañía argentina Pluspetrol en el territorio ancestral del pueblo indígena guaraní (Charagua Norte, Isoso), que tiene la denominación de Tierra Comunitaria de Origen (TCO). El área de influencia directa del proyecto abarcaba 20 de las 33 comunidades con esta denominación y un territorio agrícola campesino. Cuando la negociación con las comunidades comenzó en 2009, la compañía organizó talleres informativos, si bien la información era técnica y sesgada hacia la perspectiva de la compañía. El Ministerio de Hidrocarburos y Energía intervino y replanteó el proceso de consulta adaptándolo a los métodos tradicionales de decisión y participación del pueblo guaraní. El proceso de consulta generó un acuerdo entre la comunidad indígena y el Gobierno de Bolivia que autorizaba a Pluspetrol a iniciar las actividades de exploración. Este caso demuestra que una actitud de respeto hacia los sistemas tradicionales es esencial para lograr una negociación democrática y equitativa.

Fuente: Bascopé, I. 2010. *Case Study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous Peoples of Charagua Norte and Isoso*. Oxfam y Cejis, La Paz.

ANTES Y DESPUÉS: ESTRATEGIAS PARA PREVENIR, MANEJAR Y TRANSFORMAR EL CONFLICTO

Resolver un conflicto es una tarea difícil dada sus causas estructurales presentes en la mayoría de los conflictos: rivalidades sociales y culturales, exclusión, inequidad y marginación, entre otros problemas estructurales mencionados anteriormente. Los problemas estructurales mantienen entornos conflictivos latentes y ciertos eventos pueden causar agitación social que al intensificarse genera un conflicto visible ante una iniciativa de desarrollo, como un proyecto extractivo.

La desigualdad y la exclusión social en América Latina han creado espacios fértiles para la proliferación de conflictos socioambientales en el contexto de la expansión de la industria extractiva. Cabe indicar que si bien algunos gobiernos de izquierda, específicamente Bolivia y Ecuador, han tratado de cambiar la relación entre el sector extractivo y el desarrollo, la lógica y las consecuencias de la extracción en la proliferación de conflictos, por ejemplo, ha sido similar a las de otros países de la región con diferentes ideologías políticas.¹⁹

Por todo esto, resolver los conflictos es difícil, aunque pueden prevenirse, manejarse e incluso transformarse en oportunidades para replantear y quizá comenzar a resolver los problemas sociales y políticos estructurales. Esta sección describe cada una de estas etapas: prevención, manejo y transformación.

Políticas para la prevención de conflictos

Los países de América Latina han implementado diversas políticas que directa o indirectamente tratan de prevenir los conflictos antes de que se inicien. Por ejemplo, la implementación de un Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) ha sido un mecanismo clave para promover el desarrollo rural sostenible, incluso el desarrollo extractivo, en varios países de la región.²⁰ El principal objetivo del SOT no es la prevención de conflictos pero es uno de sus subproductos. No obstante, la adopción de esta política ha enfrentado una gran resistencia por parte del sector extractivo que ha insistido en que el Estado no debe establecer ex ante zonas fuera de los límites para la industria extractiva ya que el desarrollo regional debe basarse en la expansión minera, de modo que no debe haber restricciones salvo las zonas prohibidas aceptadas por la industria.²¹

Los países latinoamericanos también han aprendido que la implementación del SOT debe complementarse con políticas y procedimientos para evitar conflictos por el uso de la tierra. Así lo entendieron los gobiernos de la región al formalizar los derechos sobre la tierra mediante el establecimiento de sistemas de propiedad que reconocen los usos habituales de la tierra y los derechos ancestrales, como derechos indígenas.

¹⁹ Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D. 2010. *An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Promoting Extractive Industries*. Brooks World Poverty Institute Working Paper 117, Washington, DC.

²⁰ Para más información sobre ordenamiento territorial para la industria extractiva en América Latina, vea el resumen ELLA: [Ordenamiento Territorial para la Industria Extractiva](#). Para una visión de conjunto de otros temas relacionados con ordenamiento territorial en la región, vea la guía ELLA: [Acceso a la Tierra para la Industria Extractiva: Enfoques Social y Ambientalmente Sostenibles](#).

²¹ Bebbington, Humphreys Bebbington, Bury 2010, cita n° 7.



Recuadro 5 Minería de pequeña escala: Una cuestión problemática para el Estado

Si bien esta guía se enfoca en los conflictos generados por los proyectos de gran escala en la industria extractiva formal, la minería informal y de pequeña escala también genera conflictos socioambientales en la región. La minería de pequeña escala se ha convertido en un problema inmanejable para los gobiernos de América Latina. Después de casi dos décadas de implementar medidas parciales para controlar este tipo de minería, el alza del precio del oro atrajo a un gran número de personas a la minería de pequeña escala incrementando la informalidad del sector y su potencial para generar e intensificar los conflictos.

¿Qué problemas genera la minería de pequeña escala?

- La falta de control y formalidad facilita la aparición de nuevos actores que tratan de captar los ingresos generados para financiar sus actividades informales e ilegales. Es común encontrar grupos guerrilleros y narcotraficantes que extorsionan a los mineros de pequeña escala.
- La falta de una efectiva regulación del acceso a la tierra y los recursos minerales genera conflictos por el traslape en los derechos sobre la tierra, especialmente en zonas donde habitan comunidades indígenas.
- Los permisos se otorgan a terceras partes ajenas a la localidad, lo cual genera la informalidad del sector. A nivel local, los conflictos involucran a las compañías mineras y los mineros de pequeña escala; a nivel nacional, los gobiernos intervienen y envían a las fuerzas de seguridad para reprimir a los mineros.

¿Qué enfoques se han implementado de manera efectiva en América Latina?

- **Proyectos focalizados para resolver un aspecto específico, complementados con enfoques integrales.** El objetivo del proyecto [GAMA](#) en Perú era mejorar el desempeño ambiental del sector, para lo cual ofrecía soluciones técnicas a través de un enfoque integral centrado en las comunidades que abordaba los aspectos sociales, culturales, económicos, legales, organizativos y de salud.
- **La intervención del Estado en la cadena de valor del oro facilita la regulación.** En Chile, la [Empresa Nacional de Minería](#) (Enami) compra los minerales de los pequeños mineros y luego los procesa para añadir valor. De esta manera, Enami previene la comercialización de los minerales en el mercado negro.
- **Certificaciones que respaldan el valor agregado y facilitan el ingreso a los mercados.** Tres organizaciones mineras (Cooperativa Minera Cotapata en Bolivia, Oro Verde en Colombia y Sotrami en Perú) obtuvieron la certificación [Fairtrade and Fairmined](#), lo cual les da el derecho a que sus productos lleven la etiqueta de oro ecológico proveniente de la minería justa y el comercio justo. Estas organizaciones obtienen precios superiores por su oro a cambio de mantener altos estándares ambientales y no utilizar sustancias químicas.

Para más información sobre cómo se aborda la problemática del conflicto en la minería artesanal y de pequeña escala en la región, consulte el resumen ELLA: [Minería Informal y a Pequeña Escala: Un Gran Problema para los Estados Latinoamericanos](#).

Asimismo, los Estados establecieron procesos formales de participación para validar la planificación territorial. También, en países como el Perú, se implementaron leyes sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para procesos que involucran a territorios y poblaciones indígenas.²²

Como una política adicional para prevenir potenciales conflictos por temas ambientales, la mayoría de los países

implementaron sistemas ambientales que comprenden leyes específicas, así como el desarrollo y la validación participativa de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, entidades estatales independientes se encargan de aprobar las EIA.

Asimismo, países como Perú y Colombia establecieron sistemas de distribución de regalías que recompensan a

²² Para más información sobre la consulta como estrategia de gestión de conflictos, consulte el resumen ELLA: [Gestión de Conflictos Mediante la Consulta en América Latina](#).



las unidades territoriales productoras —ya sean distritos, provincias o regiones donde se ubican los proyectos extractivos— con un mayor porcentaje de regalías, lo cual no solo promueve el desarrollo sino que debilita la oposición local a un proyecto.

Por último, varios países implementaron políticas de transparencia que exigen a las corporaciones divulgar su información financiera para evitar conflictos por reclamos de corrupción. Por ejemplo, Perú obtuvo el estatus de cumplimiento de la [Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas](#) (EITI), mientras que otros países promulgaron leyes y políticas específicas de transparencia.

Las corporaciones extractivas privadas con mayor responsabilidad social no solo cumplen las leyes establecidas por el gobierno, también implementan políticas adicionales para prevenir los conflictos. En cuanto a los principios de RSC, varias corporaciones promueven el desarrollo local y la transparencia. Algunas grandes corporaciones publican amplia información en su sitio web y en documentos corporativos. Asimismo, algunas corporaciones —generalmente las más grandes— crearon fondos sociales para la ejecución de proyectos de desarrollo en su zona de influencia, los cuales son administrados directamente por las oficinas de desarrollo de las compañías o indirectamente a través de fundaciones u ONG financiadas por las corporaciones. Por ejemplo, Anglo American ha apoyado a [CARE en Brasil](#) y promovió el programa [Emerge en Chile](#), mientras que Antamina creó la [Asociación Ancash en Perú](#).

Políticas para el manejo de conflictos

Los Estados y las corporaciones desarrollaron políticas para manejar los conflictos una vez iniciados. Cuando un conflicto está en su etapa inicial, es decir, cuando hay cierta resistencia al proyecto pero aún no a nivel de manifestación pública, el Estado o la corporación inician o repiten el proceso de consulta. Una vez que el conflicto avanza y las partes han expresado su posición públicamente, la reacción que se espera es que el Estado establezca algún mecanismo de diálogo, por ejemplo, mesas de diálogo multipartidarias, mediación de terceras partes o comisiones estatales de alto nivel.

En este contexto, las corporaciones responsables y los gobiernos democráticos han aprendido después de décadas de conflicto que a veces es necesario hacer ciertas concesiones y que la transparencia en las negociaciones

Recuadro 6 Asentamiento involuntario, conflictos y normas internacionales

El desarrollo de un proyecto extractivo de gran escala puede significar el desplazamiento de los propietarios, ocupantes o usuarios de las tierras donde se debe ejecutar un proyecto, lo cual no suele ser una decisión libre e informada para los desplazados. Para ello, hay una serie de instrumentos legales que obligan o coaccionan la transferencia de la tierra. Las comunidades desplazadas carecen de poder, información y posición legal para proteger sus intereses. Los estudios han demostrado que el desplazamiento casi siempre incrementa la pobreza en poblaciones que ya son pobres; esta situación puede desencadenar situaciones conflictivas.

Consecuentemente, los Estados, las agencias multilaterales y las corporaciones extractivas están realizando nuevos esfuerzos para mitigar los impactos negativos del desplazamiento. El Banco Mundial ha investigado y desarrollado la [Política Operativa 4.12](#) que contiene una serie de directrices para procesos de reasentamiento involuntario, y la Corporación Financiera Internacional (CFI) desarrolló la [Norma de Desempeño 5](#) sobre adquisición de tierras y reasentamiento involuntario. Asimismo, la mayoría de los países exigen a las compañías incluir un plan de reasentamiento en su EIA si planean realizar un desplazamiento. El objetivo de estas directrices es mejorar, o al menos restaurar, las condiciones de vida de las poblaciones desplazadas.

Las compañías que han seguido las normas internacionales han obtenido los mejores resultados. Por ejemplo, la corporación Xstrata llegó a un acuerdo con la comunidad para su reasentamiento como parte del proyecto Las Bambas en Perú. Sin embargo, aún queda por ver el resultado final ya que el tema clave es cómo asegurar y medir la mejora en el nivel de vida de la población. La experiencia de América Latina señala que estas directrices son formatos útiles pero deben adaptarse a las condiciones específicas de la población y contextos cambiantes.

Fuentes: Cernea, M. 2004. *Impoverishment Risks, Risk Management and Reconstruction Model: A Model for Population Displacement and Resettlement*. UN Symposium on Hydropower and Sustainable Development. Beijing, 27 - 29 de octubre del 2004.
Cernea, M. 2000. Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement. En: Cernea, M., McDowell, C. (eds.) *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*. Banco Mundial, Washington DC.
McDowell, C. (ed.) 1996. *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-induced Displacement*. Bergham Books, Oxford.



es fundamental para generar acuerdos entre partes opuestas. La suspensión temporal o el retraso de un proyecto puede facilitar una negociación más tranquila; esto es generalmente lo primero que ofrece el Estado, luego de lo cual acepta revisar la EIA, incrementar el porcentaje de ingresos a nivel local, e imponer nuevas condiciones ambientales o sociales a los proyectos.

Cuando el diálogo y la negociación fallan, algunos Estados todavía recurren a reprimir la oposición local directa o indirectamente —por ejemplo, a través de manifestaciones contra oposición— como último medio para restaurar el orden, pero esta reacción violenta siempre ha generado una espiral de violencia que en última instancia hace que un proyecto no sea socialmente factible. Por ello, la lección aprendida es que el diálogo y la negociación son los únicos medios para superar escenarios conflictivos.

Una notable mejora institucional en el manejo de conflictos fue la creación de las defensorías en muchos países de América Latina en los últimos 25 años, las cuales adoptaron su forma conforme al contexto de exclusión, desigualdad y conflicto. A diferencia del modelo europeo, donde las defensorías se centran en la supervisión y control de la administración pública, las defensorías en América Latina se ocupan más de la defensa de los derechos humanos y la mediación en la resolución de conflictos.²³

Uno de los países que ha experimentado este avance institucional es Perú: la [Defensoría del Pueblo](#) se ha convertido en una entidad sólida e independiente que ha desempeñado un papel fundamental como mediador en los conflictos asumiendo una posición concreta sobre cómo deberían cambiar las políticas y las prácticas gubernamentales. Uno de los principales desafíos para las defensorías en América Latina es mantener la imparcialidad y evitar la presión política para preservar la legitimidad social. El caso de Perú es un ejemplo paradigmático de una entidad que ha logrado independencia política. En este sentido, Bebbington lo señala claramente: «defensorías cooptadas no ayudan en nada».²⁴

Otro ejemplo de la intervención autónoma de la defensoría lo encontramos en Costa Rica, específicamente en el caso de la contaminación del agua y el suelo que se atribuye a la compañía minera El Pedregal.²⁵ En este caso la defensoría realizó una investigación seria para demostrar la negligencia de las entidades estatales encargadas de la protección ambiental. Estas acciones contribuyeron a empoderar a la sociedad civil y dieron mayor consistencia a sus demandas.

Transformación de conflictos: Una estrategia emergente

En los últimos años, algunos académicos propusieron transformar las situaciones de conflicto en oportunidades para mejorar las políticas estatales y abordar los problemas estructurales que causan los conflictos. Dado el carácter masivo de los conflictos, que atraen la atención no solo de los actores directamente involucrados sino también del público y otros actores a nivel subnacional y nacional, pueden ser un espacio propicio para replantear las políticas públicas y debatir problemas estructurales como pobreza, marginación, corrupción y degradación ambiental.

Los que abogan por las políticas de transformación de conflictos proponen desarrollar una perspectiva integral para el manejo de conflictos que aborde las causas en lugar de las consecuencias inmediatas. Desde esta perspectiva, se requiere la creación de un Sistema Nacional Consolidado de Manejo de Conflictos capaz de transformar —no solo administrar— los conflictos (vea el recuadro 7). La transformación de conflictos en América Latina es aún más una propuesta que una política que se basa en las lecciones aprendidas a través de innumerables conflictos sociales en la región.

No obstante, cabe indicar que si las políticas de transformación de conflictos no se enmarcan dentro de una práctica de «soberanía» —entendida, por un lado, como el respeto a la autonomía de las funciones de regulación y auditoría del Estado y, por otro lado, el respeto a la objeción y los esquemas de validación propuestos por las comunidades afectadas— existe el riesgo de que tengan un menor efecto democrático.²⁶

²³ Para más información sobre el enfoque de derechos humanos de las defensorías en América Latina, no solo en el tema de la industria extractiva, consulte el resumen ELLA: [Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina](#).

²⁴ Bebbington 2009, cita n° 2, 13.

²⁵ Quesada, MF, Gamboa, C. 2005. *El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: un Análisis Comparativo*. University of Costa Rica, San José.

²⁶ Cisneros, P. 2011. *¿Cómo se Construye la Sustentabilidad Ambiental? Experiencias Conflictivas de la Industria Minera en Ecuador*. Flacso, Quito.



Recuadro 7 Construyendo un nuevo paradigma para la transformación de conflictos

Recomendaciones para la creación de un sistema nacional de gestión de conflictos

El presente resumen, que se basa en el análisis del manejo institucional de los conflictos en Perú —que se caracteriza por responder a la crisis—, propone la creación de un sistema nacional de gestión de conflictos capaz de trascender el paradigma de administración para adoptar un paradigma de transformación centrado en cambios estructurales e institucionales.

1. El sistema debe estar a cargo de una autoridad nacional independiente que aborde el conflicto desde la perspectiva de la gobernabilidad, que implica la capacidad de articular las opiniones y los intereses de todos los actores en diferentes niveles (nacional, subnacional y local), y desarrollar lineamientos que faciliten el diálogo.
2. La descentralización política es necesaria para superar el carácter vertical y sectorial del manejo de conflictos. Los gobiernos centrales deben transferir funciones y competencias (por ejemplo, la regulación ambiental) a los gobiernos subnacionales y locales.
3. Las autoridades estatales deben tomar en cuenta las recomendaciones de la defensoría y los grupos de la sociedad civil.
4. Las autoridades deben tomar en cuenta no solo las demandas de los diferentes actores sino también los aspectos culturales integrados, por ejemplo, la realidad de las poblaciones marginadas y las minorías indígenas. En este sentido, instrumentos como la consulta local pueden ser un medio para empoderar a los actores locales.
5. Otro componente básico de un sistema nacional de gestión de conflictos es la transparencia. Es fundamental desarrollar mecanismos para monitorear las acciones del Estado, el proceso de negociación y los resultados, así como mecanismos que permitan a la población local presentar reclamos y denunciar malas prácticas.
6. Por último, es necesario abordar las causas estructurales de los conflictos. La experiencia de América Latina señala que los lineamientos son formatos útiles pero deben adaptarse a las condiciones específicas de la población y contextos cambiantes.

Fuente: Huamani, G. et al. 2012. [Hacia una Mejor Gestión de los Conflictos Socioambientales en el Perú](#). CIES, Lima.

FACTORES CONTEXTUALES

QUE FACILITAN LA RESPUESTA EXITOSA DE AMÉRICA LATINA



Hay tres factores interrelacionados que facilitaron los esfuerzos para prevenir y manejar los conflictos en la industria extractiva en América Latina:

1. El proceso de democratización generalizada y continua tuvo efectos políticos e institucionales positivos en la región. Los procesos electorales libres, democráticos y en su mayoría confiables aseguraron la supervivencia de las instituciones democráticas que se establecieron en la mayoría de los países. La creación de defensorías en varios países es un resultado claro y positivo. En términos generales, los estados de América Latina han democratizado y fortalecido el aparato estatal con instituciones públicas más transparentes, capaces, confiables y están mejor capacitadas para el manejo de conflictos que antes.
2. La mayor participación de la sociedad civil en los conflictos propició espacios para el diálogo y la posibilidad de transformar los conflictos. Los grupos de la sociedad civil, que ahora son vistos como activos y elocuentes, florecieron en los campos de la democratización nacional y la globalización. En varios casos, tienen conexiones a nivel internacional, mayor capacidad de movilización y métodos organizativos e innovadores para

impulsar el cambio. En los países donde los partidos políticos han perdido peso, las organizaciones de base (solos o a través de movimientos sociales) los han reemplazado como representantes políticos. Los Estados y las compañías ahora tienen contrapartes políticamente sólidas que facilitan el diálogo posibilitando la formulación de alternativas realistas para el conflicto.

3. Los medios de comunicación libres y el desarrollo de medios alternativos de comunicación facilitaron el escrutinio público de los conflictos extractivos a nivel subnacional, nacional e incluso internacional. La opinión pública es más educada e influyente que antes y puede prevenir o al menos condenar públicamente las violaciones de las prácticas democráticas. En este sentido, cabe resaltar el creciente uso de Internet y las redes sociales para difundir información alternativa, como en el caso de los conflictos Conga y Pascua Lama. Los escenarios conflictivos y los conflictos abiertos ya no pueden ocultarse a la opinión pública por lo cual los actores estatales, privados y de la sociedad civil tratan de controlar su comportamiento actuando de manera socialmente aceptable.

LECCIONES APRENDIDAS

1 Los países de América Latina han aprendido que los problemas sociales estructurales como la desigualdad y la exclusión social han creado espacios fértiles para la proliferación de conflictos en el contexto de la expansión de la industria extractiva. Esto significa que puede ser difícil resolver conflictos en el corto plazo. Sin embargo, también se ha aprendido que los conflictos pueden prevenirse, manejar e incluso transformarse en oportunidades para replantear y quizá comenzar a resolver los problemas sociales y políticos estructurales.

2 Con relación a la prevención de conflictos, los gobiernos han aprendido que deben desarrollar mecanismos

participativos para la planificación del desarrollo rural, que debe incluir la identificación de zonas de extracción. En este sentido, es necesario definir claramente los derechos sobre la tierra, establecer procesos participativos transparentes, reglamentos sociales y ambientales sólidos, así como un marco de RSC.

3 Con relación al manejo de conflictos, los actores de la sociedad civil han aprendido que la única manera de controlar los conflictos y llegar a acuerdos socialmente sostenibles es estableciendo diálogos y negociaciones transparentes. Para ello, los Estados

deben desarrollar procedimientos claros, crear y fortalecer instituciones independientes, buscar representantes y mediadores legítimos, y sobre todo evitar episodios violentos.

4 Los gobiernos, los grupos de la sociedad civil e incluso las corporaciones extractivas que operan en la región han aprendido que es posible transformar un conflicto. Desde esta perspectiva, los conflictos pueden convertirse en oportunidades para mejorar las políticas estatales y abordar los problemas estructurales que causan los conflictos.



SOCIOS ESTRATÉGICOS

Esta es una lista de las principales instituciones que trabajan en el tema de industrias extractivas y gestión de conflictos en América Latina. Para más información sobre estas y otras instituciones que trabajan en este tema, consulte [ELLA Spotlight on Organisations: Extractive Industries and Conflict Management](#).

[Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú](#): analiza, previene y maneja conflictos mediante capacitación, investigación y servicios de consultoría. Tiene un sólido enfoque en conflictos socioambientales relacionados con los recursos naturales. Su sitio web ofrece información sobre cursos y conferencias y permite acceder a sus publicaciones, entre ellas la Revista Arbitraje.

[Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales](#) (Chile): tiene una exhaustiva base de datos con información sobre conflictos relacionados con actividades extractivas en América Latina. Además de monitorear conflictos, el observatorio desarrolla las capacidades de las comunidades involucradas en conflictos por la defensa de sus derechos ambientales, realiza investigaciones y difunde conocimiento sobre metodologías de manejo de conflictos.

[Mines and Communities](#) (MAC): es una red que proporciona información actualizada sobre los impactos sociales, económicos y ambientales de la minería con enfoque en las poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de la tierra. Su sitio web contiene gran cantidad de información sobre América Latina e incluye una [herramienta de búsqueda por país](#).

[Territory, Conflict and Development in the Andes](#): es un programa de investigación de la Escuela de Medioambiente y Desarrollo de la Universidad de Manchester en el Reino Unido cuyo objetivo es entender la ecología política de los conflictos sociales que surgen en zonas rurales de los Andes como resultado de la interacción entre extracción de recursos naturales, actividades agrícolas locales y procesos de desarrollo, con enfoque en la sociedad civil y los movimientos sociales.

[Alianza de Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas](#) (UNIPP): proporciona apoyo para abordar mejor los derechos de los pueblos indígenas en cada país del sistema de Naciones Unidas. Su enfoque abarca las áreas de cultura, economía, política, comunicación y temas internacionales relevantes para los interesados en investigar temas sobre conflictos y pueblos indígenas en América Latina.

LECTURA RECOMENDADA

Esta es una lista de publicaciones sobre conflictos en la industria extractiva en América Latina. Para más información sobre estas y otras publicaciones, consulte [ELLA Spotlight on Publications: Extractive Industries and Conflict Management](#).

Bebbington, A. 2010. [Extractive Industries and Stunted States: Conflict, Responsibility and Institutional Change in the Andes](#). En: Raman, R. (ed.) *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*. Palgrave MacMillan, Londres.

Fulmer, A. 2011. [The Politics of a Strange Right: Consultation, Mining and Indigenous Mobilization in Latin America](#). 2011 Annual Meeting Paper, American Political Science Association (APSA), Seattle.

Hill, C., Lillywhite, S., Simon, M. 2010. [Guide To Free Prior and Informed Consent](#). Oxfam Australia, Victoria.

Latin American Press/Comunicaciones Aliadas. June 2011. [Prior Consultation: A Fundamental Right for Indigenous Peoples](#). Comunicaciones Aliadas, Lima.

Morgandi, M. 2008. [Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level: The Experience in Seven Resource-rich Countries](#). Revenue Watch Institute, Nueva York.

Sawyer, S., Gomez, E. 2008. [Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multinational Institutions and the State](#). United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.

Ward, B., Strongman, J. 2011. [Gender-sensitive Approaches for the Extractive Industry in Peru: Improving the Impact on Women in Poverty and Their Families](#). Banco Mundial, Washington, DC.



RESÚMENES DEL PROGRAMA ELLA

Los siguientes cuatro resúmenes se enfocan en los aspectos más importantes de la temática de conflictos en la industria extractiva en América Latina:

[Manejo de Conflictos Mediante la Consulta en América Latina](#)

El proceso de consulta ha experimentado un crecimiento en América Latina y ha adoptado diversas modalidades, impulsado por los actores estatales, privados y la sociedad civil.

[Pueblos Indígenas, Industrias Extractivas y Conflictos en América Latina](#)

El reconocimiento de los derechos culturales, territoriales y de consulta de los pueblos indígenas contribuye a reducir los conflictos con la industria extractiva en la región.

[Distribución de la Renta y Conflictos en la Industria Extractiva: Enfoques Latinoamericanos](#)

¿Podría la distribución de la renta reducir los conflictos en la industria extractiva? Un análisis del caso de Perú permitiría responder si estos esquemas son efectivos para el manejo de conflictos.

[Minería Informal y a Pequeña Escala: Un Gran Problema para los Estados Latinoamericanos](#)

América Latina ha experimentado un sorprendente crecimiento y la minería de pequeña escala se ha transformado de tal manera que ya no es pequeña o artesanal sino que ha adquirido enorme importancia por su informalidad, lo cual plantea un gran problema para los gobiernos de la región.

CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para más información sobre los temas presentados en esta guía, contáctese con el autor: Gerardo Damonte, investigador principal de Grade, gdamonte@grade.org.pe.



PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre industrias extractivas y manejo de conflictos 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:





El proceso de consulta ha experimentado un crecimiento en América Latina y ha adoptado diversas modalidades, impulsado por los actores estatales, privados y la sociedad civil.

MANEJO DE CONFLICTOS MEDIANTE LA CONSULTA: LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA



RESUMEN

La experiencia de América Latina demuestra que la consulta comunitaria es una estrategia importante para manejar los conflictos en la industria extractiva. Este documento caracteriza y analiza los diferentes tipos de consulta local que se implementan en la región con ejemplos ilustrativos e identifica los diversos actores que lideran el proceso. Asimismo, describe los factores que facilitaron la expansión del proceso de consulta y que mejoraron su efectividad. Por último, el documento identifica las lecciones que podrían ser útiles para otras regiones que buscan establecer o mejorar sus procesos de consulta comunitaria.

EL DESAFÍO DE PONER EN MARCHA LA CONSULTA COMUNITARIA

La consulta con las comunidades locales es fundamental para obtener las licencias sociales¹ para los proyectos extractivos. En décadas recientes, tanto los gobiernos como las corporaciones extractivas privadas han buscado mejorar el proceso de consulta para evaluar la viabilidad de los proyectos —especialmente con relación a los impactos sociales—, fortalecer el desarrollo sostenible del sector y, más importante aún, reducir los conflictos. La falta de una consulta, ya sea en América Latina, África o Asia, es a menudo una de las causas centrales de los conflictos con la industria extractiva.

Sin embargo, implementar un proceso de consulta de manera efectiva no es fácil ya que es un proceso complejo y se puede implementar de diferentes formas. Una consulta restrictiva o mal manejada puede perjudicar en lugar de favorecer los esfuerzos para reducir un conflicto. Muchos de estos procesos de «consulta» solo tienen el nombre debido a procedimientos inadecuados y falta de claridad en los mandatos legales. Una limitada participación comunitaria y procesos cuya agenda es impuesta por el Estado o las

LECCIONES CLAVE

Reglas claras y transparencia en el proceso son prerequisites fundamentales para la efectividad de los procesos de consulta en la industria extractiva.

El proceso de consulta debe ser inclusivo y participativo para que los proyectos extractivos puedan obtener la licencia social y lograr resultados legítimos.

El monitoreo del Estado y el escrutinio público ayudan a legitimizar las consultas comunitarias ante los ojos de la opinión local, nacional e internacional.

¹ La licencia social existe desde el momento en que un proyecto obtiene la aprobación permanente de la comunidad local y otros actores. Para más información sobre la licencia social que otorga acceso a la tierra para las actividades de la industria extractiva, consulte el resumen ELLA: [De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para la Industria Extractiva](#).



compañías privadas perjudican el proceso de consulta, que luego carece de legitimidad ante los ojos de la población local. En otros casos, los actores locales implementaron procesos de consulta que el Estado se negó a reconocer. En los últimos años, los países de América Latina han experimentado con diferentes modelos de consulta. Algunos ejemplos demuestran el surgimiento de buenas prácticas en la conducción de procesos de consulta local para prevenir y manejar los conflictos.

RECUADRO 1 CUANDO LA CONSULTA FALLA: DEFENSA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES EN ECUADOR

En 1996, el Gobierno de Ecuador concesionó el Bloque 23, donde se ubica la comunidad indígena quechua Sarayaku, a favor de la Compañía General de Combustibles (CGC). La compañía trató de llegar a un acuerdo con el pueblo Sarayaku para explotar los recursos de su territorio, pero la comunidad negó el acceso. Ignorando la decisión de la comunidad, la compañía inició las actividades de exploración y realizó una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). El Consejo de Gobierno del Pueblo Sarayaku demandó al Estado ecuatoriano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)² alegando la falta de una consulta previa.

Con base en los principios de respeto a la integridad física del pueblo Sarayaku y la protección de la relación de la comunidad con su territorio, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de la comunidad, es decir, la corte autorizó procedimientos para hacer cumplir ciertos derechos previamente reconocidos por ambas partes. Asimismo, se investigó la violación de derechos humanos.

En la actualidad, el proyecto se ha detenido. El Gobierno de Ecuador aún no ha actuado en respuesta a las medidas cautelares.

Coba, L. 2004. *Pueblos en Lucha. Memorias del Foro Defensa de los Derechos Indígenas en el IV Congreso de Antropología Jurídica*. Flacso y Cides, Quito.

CONSULTA COMUNITARIA: UNA NUEVA PRÁCTICA COMÚN EN AMÉRICA LATINA

Durante la última década se realizaron varios procesos de consulta comunitaria sobre proyectos extractivos en la región. En respuesta a la creciente demanda local de consultas, algunos países promulgaron leyes para ejecutar, promover o al menos alentar los procesos de consulta, gracias a lo cual este mecanismo se ha convertido en una práctica común en el desarrollo de proyectos extractivos en la región.

El [Convenio 169](#) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, fue ratificada por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Algunos países implementaron medidas adicionales: Perú promulgó una ley de consulta previa en 2011; en Colombia, la Corte Constitucional puede detener los proyectos que no incorporen la consulta local.

Asimismo, las compañías privadas han incorporado voluntariamente cierto nivel de participación local en sus procesos de toma de decisión, como es el caso de Río Tinto y su proyecto [La Granja](#), en Perú, así como Barrick y su proyecto [Cerro Casale](#) en Chile.

MODALIDADES DE CONSULTA

Debido a la diversidad de políticas y prácticas en la región, las experiencias de consulta comunitaria varían enormemente dependiendo de los diferentes marcos políticos y legales, procedimientos específicos y niveles de participación. No hay un formato específico de consulta local a seguir sino más bien lecciones aprendidas a través de una variedad de experiencias.

Una manera útil de categorizar las experiencias de América Latina es según el actor que lo dirija: el Estado, la compañía privada o los grupos de la sociedad civil.

Consulta dirigida por el Estado: en este tipo de consulta, una entidad gubernamental designada establece las reglas, reúne a los actores y declara el resultado. El proceso de consulta se consagra en un documento político con validez legal. Los gobiernos monitorean el proceso directa o indirectamente a través del Poder Ejecutivo, por ejemplo, a través de los ministerios de energía, minas y medioambiente.

Este tipo de consulta se lleva a cabo cuando el Estado tiene interés especial en expandir las actividades extractivas, o cuando las compañías privadas están imposibilitadas de conseguir una licencia social. Sin embargo, en algunos países, como Perú y Bolivia, este tipo de consulta se establece mediante una ley de consulta o un decreto supremo.

Este tipo de consulta involucra generalmente a comunidades indígenas y tiene el propósito de lograr el acceso a territorios indígenas para el desarrollo de actividades extractivas. Cuando logran tener éxito, estas consultas generan acuerdos que establecen derechos territoriales indígenas, protección

² La [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) (CIDH) investiga casos de violaciones de los derechos humanos y hace recomendaciones al país respectivo. La CIDH ha intervenido en casos en los cuales los países han sido acusados de violar los derechos de consulta, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y México.



estatal para los territorios indígenas y ciertos beneficios directos —como una compensación financiera o mejoras en infraestructura— a cambio del permiso de la comunidad para el proyecto extractivo (vea el recuadro 2).

En los casos en los cuales no es posible conciliar los intereses de la comunidad y la industria extractiva, o cuando la consulta se realiza de manera inadecuada, el proceso se paraliza. En esos casos, lo que hace el Estado es esperar a que haya un cambio en el contexto político, por ejemplo, un cambio en el liderazgo indígena, antes de abandonar el proceso.

En algunos casos, las comunidades indígenas detuvieron de manera definitiva los proyectos extractivos. En 2009, el Gobierno de Colombia realizó una consulta previa con líderes comunitarios en el territorio que se encuentra entre Antioch y Chocó, a través de cual se otorgó a la Compañía Minera Muriel el derecho de explotación. En 2010, los líderes del grupo indígena Embera Katío, que habita en el territorio en disputa, alegaron que el Estado no los había incluido en el

RECUADRO 2 CONSULTA EXITOSA EN BOLIVIA

En 1998, la empresa Veritas, subcontratada por la compañía petrolera argentina Pluspetrol, inició actividades de exploración dentro del territorio del pueblo guaraní en Santa Cruz, Bolivia. En 2010, después de años de conflicto entre la compañía y las instituciones locales que protegen los derechos territoriales indígenas, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia coordinó un proceso de consulta para asegurar el consentimiento local para la continuación de las actividades de exploración. El acuerdo firmado por ambas partes contemplaba medidas de protección del medioambiente (agua, aire, flora y fauna), creación de empleo local y US\$100.000 de compensación.

Bascopé, I. 2010. [Case Study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous Peoples of Charagua Norte and Isoso](#). Cejis y Oxfam, La Paz.; Bascopé, I. 2010. [Lecciones Aprendidas Sobre Consulta Previa](#). Cejis, La Paz.

proceso de consulta y exigieron ante la Corte Constitucional de Colombia suspender las actividades de explotación. La corte ordenó el cese de las actividades hasta que se realizara el debido proceso de consulta así como una EIA.³

Consulta privada: en este modelo, la compañía se encarga de diseñar e implementar el proceso de consulta, y decidir

el resultado. En la mayoría de casos, las compañías siguen marcos legales establecidos por el gobierno nacional o la [Política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial](#) para dar legitimidad al proceso, aunque esto no significa necesariamente que estas instituciones supervisen el proceso (vea el recuadro 3).

Algunos países, como Perú, tienen leyes específicas que exigen a las compañías privadas realizar una consulta comunitaria antes de implementar cualquier proyecto extractivo. En otros países, el Estado no desempeña ninguna función. En Argentina, si bien la Constitución reconoce el derecho a la consulta comunitaria, no hay leyes ni reglamentos que hagan cumplir este derecho.

En este tipo de consulta, un tema clave es garantizar una participación significativa y amplia de modo que goce de la aceptación de las comunidades. Las compañías que tratan de asegurar un resultado positivo excluyendo a los grupos de oposición generalmente fracasan en su intento de conseguir el consentimiento para la licencia social. En estos casos, la consulta podría considerarse inválida sentando un mal precedente para los intentos futuros de alcanzar acuerdos mutuamente beneficiosos con las poblaciones locales. Por ejemplo, en Colombia, la comunidad U'wa demandó a Occidental Petroleum (OXY) por declarar que la lista de asistencia de una reunión era la prueba de que la comunidad aceptaba el resultado de un proceso de consulta, el cual según la comunidad nunca se realizó. Luego de esto, la Corte Constitucional de Colombia suspendió el proyecto de explotación petrolera de OXY.⁴

Como podemos ver en este ejemplo, el principal desafío de la consulta privada es garantizar un proceso justo que tenga legitimidad ante los participantes. Si bien esto es un reto para todos los tipos de consulta, las comunidades suelen tener sospechas cuando la compañía que quiere extraer los recursos en su territorio es la misma que dirige el proceso de consulta. La solución aquí sería obtener el consentimiento libre, previo e informado de los actores (CLPI): principio establecido en la [Norma de Desempeño 1, sección 22, de la CFI](#), así como en la [Política Operativa 4.10, sección 6c, del Banco Mundial](#). Si bien el concepto de CLPI es ampliamente aceptado, cómo lograrlo es un tema que aún se debate.⁵

³ Marzo 24, 2010. [Corte Constitucional Ordena Suspender Explotación en Complejo Minero Más Importante del País](#). El Tiempo, Bogotá.

⁴ Yrigoyen, R. 13 Julio, 2011. [Consulta previa: derecho fundamental de los pueblos indígenas](#). Noticias Aliadas. Esta publicación incluye un análisis de diversos estudios de caso de América Latina.

⁵ Para más información sobre el CLPI, consulte: Laplante, L., Spears, S. 2008. [Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector](#). *Yale Human Rights and Development Law Journal* 11: 69-116; Schilling-Vacafior, A. 2012. [Democratizing Resource Governance through Prior Consultations? Lessons from Bolivia's Hydrocarbon Sector](#). GIGA Working Paper No. 184; Szablowski, D. [Re-Empaquetando El CLPI: Las Conexiones Globales y el Debate Sobre El Consentimiento Indígena para la Extracción Industrial de Recursos](#). *Antropológica* 28(1) 217-238.



Si la compañía logra llegar a un acuerdo con la comunidad local habrá mayor probabilidad de evitar un conflicto en el futuro, creando condiciones estables para los proyectos a largo plazo. Un caso interesante es el de un proyecto que se inició después de un adecuado proceso de consulta pero que más tarde enfrentó la oposición de la comunidad; en este caso, no se invalidó el proceso de consulta inicial (vea el recuadro 3).

Si el proyecto es rechazado por la comunidad, un proceso transparente permitirá que la compañía pueda rediseñar el proyecto incorporando los intereses locales. Los marcos estatales o privados bien definidos y el escrutinio público son mecanismos que pueden garantizar un proceso transparente y socialmente aceptable.

Consulta liderada por la sociedad civil: el tercer modelo de consulta es el que lideran los grupos de la sociedad civil, que generalmente no cuenta con el reconocimiento del Estado o se reconoce solo parcialmente, y solo tienen la autoridad para llevar a cabo procesos de consulta no obligatorios. En este modelo, los líderes locales —a veces con el apoyo de las ONG— organizan lo que para ellos es un proceso de consulta verdaderamente democrático y que generalmente adopta la forma de un referéndum comunitario sobre un proyecto extractivo específico.

RECUADRO 3 RESPETO A LA DECISIÓN DE UNA CONSULTA A LARGO PLAZO EN BOLIVIA

La compañía YPFB Transporte S.A. es responsable de un gasoducto de 6.000 km que transporta gas natural e hidrocarburos líquidos a través de siete departamentos de Bolivia y más de 670 Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC). Conforme a las leyes de Bolivia (Decreto Supremo 29033), la compañía realizó una consulta participativa que generó el consentimiento de la comunidad local para la ejecución de seis proyectos, entre estos la expansión e interconexión del gasoducto.

Sin embargo, recientemente, la Asamblea de Pueblos Guaraní (Itika Guazu) denunció que el Ministerio de Hidrocarburos y Energía e YPFB Transporte S.A. iniciaron una campaña para presionar al pueblo guaraní a aprobar las licencias ambientales para nuevos proyectos petroleros. No obstante, siguieron reconociendo la consulta anterior del gasoducto.

YPFB Transporte. 2007. [Memoria YPFB Transporte 2007 - Parte 2](#). YPFB Transporte, Santa Cruz; Plataformaenergetica.org. Noviembre 30, 2011. [Asamblea del Pueblo Guaraní Denuncia Sucia "Petrocampaña" contra los Indígenas](#). Cedla, La Paz.

Los procesos de consulta liderados por la sociedad civil se organizaron en respuesta a las consultas estatales y privadas que no lograron obtener la licencia social. En

este sentido, las consultas de la sociedad civil podrían ser vistas como una protesta contra los procesos de consulta diseñados o implementados de manera inadecuada.

Aunque hay pocos ejemplos documentados de este modelo de consulta en América Latina (Tambogrande y Majaz en Peru; [Sipacapa en Guatemala](#)), se han convertido en casos emblemáticos para los grupos de activistas ambientales que ven a la consulta comunitaria liderada por la sociedad civil como un mecanismo democrático para defender los medios de vida locales del desarrollo del sector extractivo.

El proceso de consulta que se realizó en la ciudad de Esquel, ubicada en la Patagonia, al sur de Argentina, es un ejemplo conocido por el referéndum que se realizó para decidir si se otorgaba el permiso a una subsidiaria argentina de Meridian Gold para operar una mina a tajo abierto en el territorio de la comunidad. En 2003, 1.500 personas solicitaron a la Municipalidad de Esquel evaluar el impacto de la minería en la zona, luego de lo cual la municipalidad derogó la ordenanza que aceptaba la Ley Nacional de Minería y organizó una consulta comunitaria mediante un referéndum. Al mes siguiente, 81 % de los votantes rechazó el proyecto propuesto. Este modelo de consulta sentó un precedente para otras comunidades en Argentina, entre estas Epuyén, Trevelín y Lago Puelo.⁶

Las consultas lideradas por la sociedad civil generalmente tienen buena aceptación entre el público; a veces logran incluso el reconocimiento parcial del Estado, principalmente de la defensoría, por lo cual los gobiernos y las compañías privadas en ocasiones han aceptado el resultado de estas consultas en términos políticos, si bien no reconocen su legitimidad legal.

MEJORANDO LA CONSULTA: UN ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Los procesos de consulta en América Latina muestran algunas estrategias transversales importantes que podrían fortalecer estos procesos cualquiera sea el modelo empleado: inclusividad, participación efectiva, transparencia y monitoreo institucional legítimo.

Inclusividad: las consultas que no incluyen a todos los actores relevantes pueden fracasar fácilmente. El proceso de consulta debe ser abierto al público, debe realizarse en un local adecuado y a una hora que facilite la participación local. Las consultas que son vistas como eventos democráticos y no como reuniones de confrontación ciertamente generan mayor inclusividad.

⁶ Environmental Defender Land Center. 2003. [Argentina: the Esquel Mine and Corpus Dam Votes](#). Environmental Defender Land Center, Massachusetts.



Participación efectiva: los procedimientos, las reglas y el proceso de consulta en sí deben ser participativos y transparentes a fin de generar una amplia participación. El Estado podría incorporar mecanismos como el referéndum local —como el que se realizó en Esquel, Argentina— para lograr esta participación. El Estado y las compañías pueden garantizar una activa participación de la sociedad civil incluso al formular y promulgar las leyes que regulan los procesos de consulta, si bien las reglas deben ser adaptables de modo que puedan aplicarse a diferentes proyectos extractivos, dada la diversidad de contextos sociales. El debate público sobre cómo implementar leyes de consulta basadas en el CLPI en Perú demuestra la complejidad del tema.⁷

Transparencia: el resultado detallado de la consulta, incluso los acuerdos, las condiciones y los desacuerdos, debe ponerse a disposición del público. Esto dio buenos resultados en Bolivia (vea el recuadro 2), donde la comunidad local solicitó y recibió información sobre los potenciales impactos ambientales de la exploración petrolera durante el proceso de consulta.

No obstante, los países de América Latina aún tienen un largo camino por recorrer. Las consultas dirigidas por el gobierno y las compañías privadas no cumplen con divulgar detalladamente las minutas y los resultados del proceso; generalmente divulgan solo las buenas noticias y ocultan información que podría ser percibida negativamente por el público. Por consiguiente, las consultas «exitosas» parecen procesos unidimensionales sin desacuerdos, mientras que los casos «no exitosos» se eliminan. Cuando los procesos de consulta problemáticos se hacen de conocimiento público, generalmente se presentan como procesos mal utilizados o mal entendidos por grupos locales manipulados políticamente. Las consultas lideradas por la sociedad civil, si bien parecen tener una cualidad democrática, también pueden presentarse como procesos verticales con resultados no cuestionados, casi siempre en contra de los proyectos extractivos. En estos procesos autosupervisados por la sociedad civil a veces también hay poco espacio para el desacuerdo.

Monitoreo institucional: un monitoreo legítimo es fundamental. En las consultas estatales y en la mayoría de las consultas privadas, los gobiernos monitorean el proceso directa o indirectamente a través del Poder Ejecutivo. Las entidades estatales y las compañías privadas no siempre son transparentes con el público, lo cual perjudica el resultado de la consulta. En América Latina, la defensoría ha desempeñado un

papel importante en el monitoreo de los procesos de consulta no solo vinculando al gobierno con el público en las consultas estatales, sino también reconociendo oficialmente algunas consultas impulsadas por la sociedad civil.

En las consultas impulsadas por la sociedad civil generalmente no hay un monitoreo del Estado, lo cual puede perjudicar la efectividad y el resultado del proceso. Por ejemplo, la comunidad Sipacapa organizó la primera consulta comunitaria en Guatemala, en la cual se rechazó la propuesta de la compañía canadiense Glamis Gold para realizar actividades de explotación minera en el territorio de la comunidad⁸, pero la Corte Constitucional de Guatemala declaró que si bien la consulta era legal no era vinculante; por lo tanto, Glamis Gold tuvo el visto bueno para proceder con el proyecto propuesto. Este ejemplo demuestra que los procesos de consulta dependen de los marcos legales y políticos y, en última instancia, de las políticas del gobierno para su éxito.

RECUADRO 4 ESTÁNDARES PARA LA CONSULTA COMUNITARIA EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

Las agencias multilaterales y las organizaciones internacionales han desarrollado normas para los procesos de consulta en el sector extractivo. En especial, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC) han trabajado en el desarrollo de estas normas desde 1990. Desde entonces, las principales corporaciones han incorporado estas normas en su política de la responsabilidad social corporativa. Estas son algunas de las principales normas aplicadas:

- Organización Internacional del Trabajo (OIT): [Convenio 169](#)
- Naciones Unidas: [Normas sobre la Responsabilidad de las Corporaciones Transnacionales](#) y otras empresas comerciales con Relación a los Derechos Humanos
- Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM): [Marco de Desarrollo Sostenible](#)
- [Normas de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas](#) (EITI)
- Global Reporting Initiative (GRI): Marco de Elaboración de Memorias de Sostenibilidad, [Suplemento para el Sector de Minería y Metales](#), y [Suplemento para los Sectores de Gas y Petróleo](#)
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE): [Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters](#)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde): [Directrices para Empresas Multinacionales](#)

Para más información sobre cada norma, vea: Canadian Civil Society. 2006. [Summary Critique of Standards Relevant to Extractive Industries](#). National Roundtables on Corporate Social Responsibility and the Extractive Sector in Developing Countries, Canadá.

⁷ Febrero 22, 2012. [Gobiernos Regionales Piden No Dilatar Más Reglamentación de Ley de Consulta Previa](#). Andina - Agencia Peruana de Noticias.; Febrero 22, 2012. [Native Peruvians See Loopholes in Prior Consultation Law](#). Inter Press Service.

⁸ Spang, L. 2005. [Guatemala: Sipacapa community says No to Mining!](#) Bank Information Center, Washington, DC.

FACTORES CONTEXTUALES

QUE FACILITAN EL ÉXITO DEL PROCESO DE CONSULTA EN AMÉRICA LATINA



1. Los Estados incorporaron e institucionalizaron el proceso de consulta para diversas actividades, especialmente en el sector extractivo. La creación de las defensorías en varios países latinoamericanos en la última década de las defensorías fue un avance significativo en el reconocimiento oficial de los derechos humanos, entre estos el derecho a la consulta. Las defensorías en Argentina, Colombia y Perú obtuvieron rápidamente la aprobación pública y asumieron gradualmente nuevas responsabilidades, entre estas informar sobre los conflictos y los procesos de consulta.⁹ En general, la sociedad percibe a la defensoría como una entidad estatal independiente, por lo cual su participación en los asuntos del sector extractivo ha generado comentarios positivos en los grupos de la sociedad civil.

2. El surgimiento de compañías con mayor responsabilidad social que no solo cumplen sino que a veces también promueven el proceso de consulta. Durante la última década, las agencias multilaterales y la mayoría de las grandes corporaciones extractivas multinacionales desarrollaron e incorporaron gradualmente normas sociales (vea el recuadro 4) que se basan

en los principios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

Los procesos de consulta de muchos proyectos extractivos se organizaron dentro del marco RSC, y a veces incluso fueron más allá del mandato estatal. Si bien hasta la fecha solo las compañías más grandes han adoptado las normas RSC, quedó demostrado que un sector privado responsable puede promover cierto grado de consulta local. Si bien las normas RSC aún no son de uso muy difundido, el desarrollo de las normas de consulta comunitaria ha creado una atmósfera que promueve la implementación de consultas lideradas por el sector corporativo.

3. El empoderamiento gradual de los actores de la sociedad civil facilitó la implementación de consultas más justas. Con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, las comunidades locales han adquirido voz y visibilidad políticas, y el derecho de consulta está en el primer lugar de su agenda. En términos generales, los actores de la sociedad civil presionaron a los gobiernos para el desarrollo de políticas más democráticas en materia de recursos naturales, lo cual promovió procesos de consulta más inclusivos.

⁹ [Defensoría del Pueblo de la República Argentina](#), [Defensoría del Pueblo de Colombia](#), [Defensoría del Pueblo del Estado Peruano](#). Asimismo, [Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia](#) y [Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala](#).

LECCIONES APRENDIDAS

1 Reglas claras de consulta son prerequisites fundamentales para la efectividad de los procesos de consulta en la industria extractiva. Tanto los gobiernos como las corporaciones extractivas han tratado de mejorar estas reglas tomando en cuenta todos los aspectos del proceso: el alcance de la consulta, la programación de las reuniones, el límite de los temas a tratar y validación oficial.

2 Las experiencias de América Latina demuestran que una limitada participación comunitaria y procesos cuya agenda es impuesta por el Estado o las compañías privadas perjudican el proceso de consulta,

porque carece de legitimidad ante los ojos de la población local y conduce al fracaso en la obtención de la licencia social. Los organizadores de los procesos de consulta deben asegurar la participación activa de los líderes comunitarios (formales e informales), representantes acreditados del Estado y la compañía, y el público en general.

3 La transparencia es esencial en un proceso de consulta fidedigna y justa. Los organizadores de los procesos de consulta deben divulgar toda la información de manera detallada: actas, observaciones,

y acuerdos preliminares. Sobre todo, los organizadores deben divulgar los resultados finales, incluyendo consensos y desacuerdos.

4 El monitoreo del Estado y el escrutinio público otorgan legitimidad a la consulta comunitaria ante la opinión local, nacional e internacional. A mayor credibilidad de la institución estatal, mayor legitimidad en el monitoreo estatal de los procesos de consulta. En América Latina, la defensoría ha desempeñado un papel importante en el monitoreo de los procesos de consulta, otorgando legitimidad al proceso.

CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para más información sobre la consulta en la industria extractiva, contáctese con el autor de este informe: Gerardo Damonte, PhD, investigador principal de GRADE, gdamonte@grade.org.pe.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre industrias extractivas y gestión de conflictos en América Latina, consulte la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:





El reconocimiento de los derechos culturales, territoriales y de consulta de los pueblos indígenas contribuye a reducir los conflictos con la industria extractiva en la región.

PUEBLOS INDÍGENAS, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA

RESUMEN



Las actividades de exploración y explotación se han expandido hacia territorios remotos ricos en recursos naturales en el hemisferio sur, donde habitan pueblos indígenas. El desarrollo de proyectos extractivos en territorios indígenas es un tema que plantea un desafío y que frecuentemente desencadena agitación social y conflictos. Sobre la base de la experiencia de América Latina, este documento describe tres paquetes de políticas implementados sucesivamente que han fortalecido los derechos culturales, territoriales y de consulta de los pueblos indígenas, reconociéndolos como actores clave y socios en el desarrollo sostenible del sector extractivo. El documento analiza cómo el reconocimiento de estos derechos ha apoyado el manejo de conflictos, menciona los desafíos que quedan pendientes y describe el contexto social en el cual se enmarcaron estos procesos.

SE INICIA EL CONFLICTO: ACTIVIDAD EXTRACTIVA EN TERRITORIOS INDÍGENAS

En décadas recientes, las corporaciones extractivas internacionales han expandido su negocio en el hemisferio sur con inversiones significativas en países de bajos y medianos ingresos. Por consiguiente, las actividades de exploración y explotación están avanzando hacia territorios remotos ricos en recursos naturales donde habitan pueblos indígenas. El manejo de las relaciones con estas comunidades es una experiencia nueva y desafiante tanto para los gobiernos como para las corporaciones extractivas.

Los pueblos indígenas poseen una rica diversidad cultural y muchos de ellos fueron incorporados involuntariamente a los sistemas nacionales. La relación entre los pueblos indígenas, las sociedades y los procesos de desarrollo es altamente compleja. En muchos casos, los procesos de independencia poscolonial en América Latina, África y Asia dividieron a las sociedades en líneas étnicas dejando a las comunidades indígenas en una situación social vulnerable. Incluso hoy en día, muchos pueblos indígenas están excluidos de la sociedad nacional, como en Argentina y Chile, donde los territorios indígenas aún no son reconocidos plenamente por el gobierno.¹ Por lo tanto, el desarrollo de proyectos extractivos en territorios indígenas plantea un desafío y con frecuencia desencadena agitación social, como lo demuestra el ejemplo de Chile (recuadro 1).

Otros ejemplos de conflictos persistentes por proyectos extractivos son los enfrentamientos entre Shell Oil y el pueblo Ogoni en Nigeria; en Ecuador entre el pueblo Shuar y Exxon Mobil; y en Brasil entre Vale do Rio Doce y el pueblo Parakanã. Un desafío

¹ Para información sobre el caso de Argentina, véase: Gordillo, G., Hirsch, S. 2003. [Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina](#). *Journal of Latin American Anthropology* 8(3): 4-30.



para los gobiernos es no solo cómo manejar estos conflictos sino, en general, cómo integrar a los grupos indígenas en los procesos de toma de decisión como actores de pleno derecho en situaciones históricamente conflictivas. Este resumen ofrece ejemplos de cómo el gobierno y el sector privado han respondido a este desafío con estrategias para facilitar proyectos extractivos sostenibles en territorios indígenas.

RECUADRO 1 PUEBLOS INDÍGENAS, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y CONFLICTOS: EL CASO DEL PUEBLO MAPUCHE EN CHILE

La relación entre el pueblo mapuche, el Gobierno de Chile y la sociedad chilena está plagada de tensiones y malos entendidos. Si bien la población mapuche está conformada por un millón de personas, el Gobierno de Chile ha realizado pocos esfuerzos por reconocer sus derechos e integrarlos en la sociedad nacional.

En el siglo XIX, el ejército chileno realizó una serie de campañas militares de «pacificación» contra los mapuches por el control de su territorio, que produjo muertes y desplazamientos y dañó seriamente la relación entre el pueblo mapuche y la sociedad chilena en general. Durante la dictadura de Pinochet (1973-1990), se negó el reconocimiento a los mapuches como pueblo indígena: oficialmente, Chile era un país sin pueblos indígenas, si bien los mapuches constituían el 10% de la población total.

Durante los regímenes democráticos recientes hubo intentos por integrar a los mapuches en la sociedad, pero las iniciativas del gobierno de desarrollar proyectos extractivos, hidroeléctricos y de infraestructura de gran escala en territorio mapuche sin un consentimiento previo desencadenaron una espiral de violencia y represión. En respuesta a la resistencia mapuche, el gobierno promulgó la «Ley Antiterrorista», que penaliza algunas acciones de los mapuche como actos terroristas; algunos líderes mapuches ya han sido procesados en el marco de esta ley. La causa mapuche atrajo el apoyo de sindicatos laborales, grupos políticos y organizaciones humanitarias internacionales, a raíz de los cual muchos proyectos extractivos se han detenido.

Fuentes: Bengoa, J. 1999. *Historia del Pueblo Mapuche: Siglo XIX y XX*. Lom, Santiago de Chile.; Mella, E. 2007. *Los Mapuche Ante la Justicia: la Criminalización de la Protesta Indígena en Chile*. LOM, Observatorio Ciudadano and IWGIA, Santiago de Chile; Yañez, N., R. Molina. 2011. Las Aguas Indígenas en Chile. LOM, Observatorio Ciudadano and IWGIA, Santiago de Chile.

LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA: MAYOR VISIBILIDAD Y RECONOCIMIENTO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En las últimas décadas, los pueblos indígenas empezaron a ser reconocidos como ciudadanos plenos en muchos países de la región. Este proceso gradual abrió las puertas para relaciones más equitativas entre los gobiernos, los indígenas y las compañías privadas interesadas en realizar actividades extractivas en territorios indígenas. Es un proceso tenso, pero está sentando las bases para el desarrollo de proyectos extractivos sostenibles e inclusivos en estos territorios.

La implementación de tres paquetes de políticas (derechos culturales, territoriales y de consulta) fortaleció el reconocimiento de los derechos indígenas reduciendo los conflictos sociales en torno a las actividades extractivas:

1. Derechos culturales

Durante los años noventa, varios gobiernos liberales otorgaron derechos culturales a los pueblos indígenas que habitan dentro de su territorio nacional. En algunos casos, era la primera vez que un gobierno reconocía oficialmente la existencia de diferentes culturas que coexisten dentro de sus fronteras nacionales, lo cual marcó un cambio en el modelo «una nación, una cultura» que había prevalecido en toda la región desde la independencia política del régimen colonial. En muchos países de la región, los pueblos indígenas ahora pueden desarrollar sus prácticas y tradiciones de manera abierta y sin temor a la represión; gracias a esto, ahora tienen mayor visibilidad en la sociedad y poseen derechos plenos como ciudadanos.

Una manera de reconocer los derechos culturales es mediante la reforma constitucional. Las constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Panamá y Venezuela reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural. En Perú y Ecuador, la constitución reconoce una nación multicultural con un gobierno republicano, democrático y representativo.² La Constitución de Chile reconoce a los pueblos indígenas como descendientes de grupos sociales que han existido desde la época precolombina.³ La Constitución de Bolivia reconoce a los

² Yrigoyen, R. 2006. Hitos del Reconocimiento del Pluralismo Jurídico y el Derecho Indígena en las Políticas Indigenistas y el Constitucionalismo Andino. En: Berraondo, M. (ed). *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao.

³ Fuente: *Banco de Datos de Legislación Indígena* (BDI), una base de datos en línea con toda la normatividad sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina; clasificación por país y tema.



pueblos indígenas como naciones en un estado plurinacional. Los gobiernos ratificaron el [Convenio 169](#), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una ley internacional que garantiza el derecho de los pueblos indígenas a mantener su integridad cultural y política, y a actuar conforme a sus prácticas culturales. Esta ley también establece el derecho a la tierra y los recursos, así como el derecho a la consulta en todas las decisiones que los afectan (en la siguiente sección se analizan estos derechos).

El Convenio 169 fue ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Sin embargo, los pueblos indígenas no siempre están preparados para utilizar este convenio como instrumento válido en la defensa de sus derechos. Por ello, la OIT implementó un programa para promover el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales ([PRO169](#)), una iniciativa cuyo objetivo es promover el convenio y su efectiva aplicación.

Asimismo, los gobiernos promovieron las iniciativas del sector extractivo privado facilitando una relación directa entre los pueblos indígenas y las corporaciones. Ante esto, primero las agencias multilaterales y después las grandes corporaciones privadas comenzaron a desarrollar políticas y protocolos específicos para incorporar a las poblaciones indígenas como contrapartes de pleno derecho en el negocio extractivo a nivel global (vea el recuadro 2).

2. Concesiones y derechos territoriales⁴

El primer paso ha sido otorgar los derechos culturales, pero en la mayoría de los casos no ha sido suficiente para garantizar la participación indígena en las decisiones sobre el desarrollo extractivo ni para prevenir conflictos. Los pueblos indígenas exigen no solo reconocimiento legal sino también derechos sobre lo que consideran sus tierras ancestrales. Por ello, algunos países han otorgado gradualmente derechos territoriales reconociendo la existencia de culturas ancestrales que merecen controlar sus antiguos territorios.

Los derechos territoriales son derechos colectivos, inalienables y perpetuos, pero conceder a los pueblos indígenas el control total sobre su territorio podría llevar a un movimiento de secesión. Para evitarlo, los gobiernos han otorgado derechos territoriales parciales a fin de limitar los reclamos de autonomía política. Los gobiernos negociaron los derechos específicos y los territorios reconocidos conforme a las normas internacionales como el Convenio 169.

Los territorios indígenas reconocidos reciben diferentes nombres en los países de América Latina (vea el recuadro 3). En cada caso, los gobiernos negociaron el paquete de derechos que complementó al reconocimiento territorial directamente con las comunidades indígenas y los grupos de incidencia. En general, otorgar derechos territoriales implica brindar cierto grado de autonomía administrativa, política y económica. Una vez que se otorgan los derechos, los pueblos indígenas adquieren un instrumento poderoso para negociar el acceso a su territorio directamente con las corporaciones y los gobiernos.

RECUADRO 2 LA POLÍTICA OPERATIVA 4.10 DEL BANCO MUNDIAL

La [Política Operativa 4.10 del Banco Mundial](#) reconoce que la identidad y la cultura de los pueblos indígenas están intrínsecamente ligadas a su territorio y los recursos naturales de los cuales dependen. Asimismo, establece el derecho a la consulta previa, que es un requisito para los proyectos financiados por esta entidad.

Sin embargo, un estudio publicado en 2005⁵ determinó que las políticas operativas del Banco Mundial no se han aplicado satisfactoriamente debido a la falta de capacidad para su ejecución y debido a que no son conocidas entre las comunidades indígenas. Por lo tanto, la implementación adecuada de esta política aún depende de la voluntad corporativa y la autorregulación.

⁴ Para más información, consulte la guía ELLA: [Acceso a la Tierra para la Industria Extractiva: Enfoques Social y Ambientalmente Sostenibles](#), que enumera los materiales de conocimiento disponibles en este tema. El resumen ELLA: [De la Expropiación a la Licencia Social: Acceso a la Tierra para la Industria Extractiva](#), enfoca los derechos sobre la tierra.

⁵ Griffiths, T. 2005. [Indigenous Peoples and the World Bank: Experiences with Participation](#). Forest People Programme, Oxfordshire.



RECUADRO 3 TERRITORIOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA: DIFERENTES NOMBRES, DIFERENTES DERECHOS

Los *resguardos indígenas* (Colombia)⁶, *comarcas* (Panamá)⁷ y los *territorios indígenas originarios* (Bolivia)⁸ son zonas donde viven comunidades indígenas bajo el mandato y las leyes de los gobiernos locales, con un título de propiedad compartido y reconocido por el Estado. El Estado reconoce su derecho a la autorepresentación y autodeterminación conforme a las tradiciones y prácticas comunitarias.

En Bolivia, Colombia y Panamá, los pueblos indígenas han logrado un gran nivel de autonomía territorial y el gobierno central ha reconocido formalmente su derecho al autogobierno. Asimismo, en estos tres países el gobierno declaró al territorio indígena como inalienable y perpetuo para prevenir expropiaciones o ventas en el futuro. En el caso de Bolivia, los territorios indígenas también son indivisibles, lo cual asegura que los derechos colectivos sobre la tierra se mantengan en el futuro. Con la implementación de estas políticas, los Estados buscan proteger el legítimo acceso de los pueblos indígenas a su territorio otorgándoles un mayor poder de decisión.

3. Derecho a la consulta

Los pueblos indígenas en toda la región están exigiendo a los gobiernos y la sociedad civil su derecho a ser consultados sobre los proyectos de la industria extractiva que afectan sus vidas.

La presión de los grupos indígenas locales se complementó con cambios en los marcos legales sobre la consulta. El Convenio 169 de la OIT hace recomendaciones para la implementación y regulación de los procesos de consulta. El derecho a la consulta previa está consagrado en las constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, Panamá y Venezuela. En Perú incluso se promulgó una ley que exige la consulta previa para cualquier actividad extractiva en territorio indígena. En Bolivia se está debatiendo una ley similar en el congreso.

Para más información sobre los esfuerzos de los gobiernos, las compañías privadas y los grupos de la sociedad civil para impulsar los procesos de consulta comunitaria en el sector extractivo, consulte el resumen ELLA: [Gestión de Conflictos Mediante la Consulta en América Latina](#).

CONCLUSIÓN: EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS ABRE LA POSIBILIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SECTOR EXTRACTIVO, PERO PERSISTEN ALGUNOS DESAFÍOS

El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a mantener su cultura y administrar su territorio dentro de las fronteras nacionales es un paso importante hacia la creación de procesos de consulta y negociación más inclusivos para la industria extractiva. Los Estados y las corporaciones negocian los proyectos extractivos en territorio indígena y no los imponen. Si bien los pueblos indígenas aún no son capaces de influir en las políticas del gobierno en materia de desarrollo extractivo, ahora son reconocidos como actores de pleno derecho, lo cual es un resultado positivo. No obstante, quedan muchos desafíos.

Desde el punto de vista de los gobiernos, reconocer los derechos indígenas es un desafío para las iniciativas de explotación de los recursos naturales. Por ejemplo, en muchos casos, el representante del gobierno o la compañía no pudo convencer a los indígenas sobre los beneficios de un determinado proyecto, ya sea porque lo ven como inadecuado o por la falta de confianza en las corporaciones extractivas. En 2009, el pueblo quechua Amayampampa en el sur de Bolivia presionó al gerente general de la compañía minera australiana Republic Gold a firmar un documento comprometiéndose a que la compañía abandonaría sus concesiones mineras en el territorio de la comunidad. Aunque las actividades de explotación no habían comenzado, el historial minero de la zona influyó en la decisión de rechazar el proyecto.⁹

En otro caso similar, en diciembre de 2010, las comunidades mapuches LleuLleu y Tiruatook en Chile tomaron el fundo La Herradura de propiedad del empresario Leonardo Farkas, quien promovía un proyecto de explotación de hierro en la cordillera de Nabuelbuta que afectaba el lago LleuLleu, un sitio importante para la cultura mapuche. En respuesta al proyecto propuesto, y antes del inicio de las actividades de exploración, los comuneros mapuches se movilizaron para rechazar el proyecto.¹⁰

⁶ Rights and Resources. 2011. [Tenure Data-Colombia Report](#).

⁷ Para más información sobre el caso de Panamá y otros países de América Latina, visite el sitio web [Territorio Indígena y Gobernanza](#).

⁸ Fundación Tierra. 2010. [Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia: Entre la Loma Santa y la Pachamama](#). Fundación Tierra, La Paz.

⁹ MAC: Mines and Communities. Mayo 19, 2009. [Gobierno de Bolivia realizará consulta pública por mina de oro Amayampampa](#). Sitio web MAC.

¹⁰ Paismapuiche.org. Febrero 11, 2011. [Mapuche de Tiroa rechazan proyecto minero de Farkas](#). Revista electrónica.



En el pasado, las compañías y los gobiernos ignoraban los derechos indígenas y procedían con los proyectos mineros y petroleros. Por ejemplo, en 1964 el Gobierno de Ecuador otorgó cerca de un millón 500 mil hectáreas de territorio amazónico a la compañía Texaco (ahora Chevron) para la explotación de petróleo. Bajo el precepto del vacío legal, las comunidades indígenas que habitaban en este territorio [nunca fueron consultadas](#). Un ejemplo ilustrativo y más reciente de esta práctica que era común fue el [desalojo y desplazamiento forzado de la comunidad Tabaco](#) para facilitar la expansión de la mina de carbón El Cerrejón (un tercio le pertenecía a BHP Billiton, la compañía minera más grande del mundo). De esta manera, las comunidades indígenas fueron testigos de la extracción de los recursos naturales en su territorio a pesar de su negativa, y en algunos casos enfrentaron incluso violentas represalias por oponerse. Casos como estos generaron desconfianza en las comunidades hacia cualquier iniciativa extractiva, lo cual perjudicó a muchos proyectos recientes.

Sin embargo, el reconocimiento gradual de los derechos culturales y territoriales de los pueblos indígenas ha facilitado la implementación de procesos más democráticos e integrales que pueden contribuir al desarrollo de proyectos extractivos socialmente sostenibles. Incluso en el caso de que un proyecto sea rechazado, el hecho de que las comunidades indígenas participen en el proceso de decisión y consideren la posibilidad de que se realicen actividades extractivas en sus territorios es un avance significativo.

En la actualidad, los países de la región enfrentan el reto de construir relaciones de confianza con las comunidades indígenas, para lo cual es necesario desarrollar capacidades políticas, institucionales y técnicas a fin de integrar mejor a estas comunidades en los procesos de toma de decisión. Al contar con derechos culturales y territoriales, los pueblos indígenas pueden detener proyectos extractivos no deseados. Estos mismos derechos les ha dado un lugar en la mesa de negociación donde se discuten los proyectos. Por ejemplo, en 2007, el Gobierno de Argentina otorgó en concesión las zonas de Laguna Blanca y Zapala a las compañías petroleras Pluspetrol y Enarsa, lo cual afectaba el territorio de 14

comunidades mapuches. En junio de 2011, se organizó una mesa de trabajo para promover las negociaciones entre Pluspetrol y la Confederación Mapuche Neuquina para la organización de una consulta. A pesar de este avance, [los líderes indígenas insisten en que la consulta debe realizarse antes de otorgarse las concesiones](#), tal como establece la ley, no después ya que para entonces las comunidades indígenas no tienen más opción que negociar con las compañías.

Asimismo, si bien el reconocimiento de los derechos culturales, territoriales y de consulta garantiza que los pueblos indígenas ya no sean «ocultados» por los gobiernos, estos grupos aún enfrentan dificultades para acceder a mecanismos nacionales e internacionales para la defensa de sus derechos. Por ejemplo, en 2011, el pueblo guaraní de la región del Chaco en Bolivia vio que sus expectativas no se cumplían cuando recurrieron al gobierno nacional para defender el Parque Nacional Aguaragüe y el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS); ellos esperaban que un presidente indígena como Evo Morales se solidarizaría con su causa pero se encontraron con la indiferencia y la represión del Estado. Ante esta situación, realizaron manifestaciones para protestar contra lo que consideraban una violación de los derechos indígenas.

Si bien existen mecanismos internacionales que protegen sus derechos, los pueblos indígenas aún enfrentan desafíos para lograr que estos mecanismos funcionen. Por ejemplo, la [Política Operativa 4.10 del Banco Mundial](#) no se está aplicando de manera transparente y responsable, lo cual significa que muchos pueblos indígenas aún son ignorados en las decisiones respecto a las actividades de la industria extractiva. Esto se debe al hecho que los gobiernos y las compañías privadas ven a los pobladores indígenas más como clientes y consumidores que como ciudadanos de pleno derecho, independientes y con derechos específicos sobre la tierra que han habitado desde antes que se creara la nación. Por consiguiente, si bien los pueblos indígenas ahora tienen mayor visibilidad, muchos aún enfrentan dificultades para ejercer poder político.

FACTORES CONTEXTUALES

QUE FACILITAN EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA



Son tres los factores principales que facilitaron el reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina creando las condiciones necesarias para establecer relaciones más equitativas e inclusivas entre los gobiernos, los pueblos indígenas y las compañías privadas para reducir y manejar los conflictos.

1. El reconocimiento de la comunidad internacional con relación a los derechos indígenas sentó las bases para el respeto de los derechos descritos en este resumen. En 2006, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sostuvo que los pueblos indígenas han sido injustamente marginados, explotados y discriminados, y que tienen el derecho de fortalecer su cultura y sus instituciones, y buscar marcos de desarrollo conforme a sus aspiraciones y necesidades.

2. En las últimas décadas surgió un movimiento indígena global, especialmente en América Latina, que participa activa y directamente en la política nacional. En la actualidad, los grupos indígenas no solo organizan manifestaciones, también compiten en las elecciones nacionales con resultados alentadores: Evo Morales, de origen aimara, fue elegido presidente de Bolivia en 2005 con el apoyo masivo de la población indígena.

3. ONG, activistas, grupos de derechos humanos y organizaciones de incidencia crearon en coordinación con los grupos indígenas una poderosa plataforma de apoyo a los derechos indígenas. Como parte de esta iniciativa, realizaron campañas, apoyaron los reclamos indígenas en contra de los gobiernos y las corporaciones privadas, y capacitaron a los líderes indígenas. Esta creciente influencia política generó cambios constitucionales importantes que permitieron reconocer los derechos indígenas descritos en este resumen.

LECCIONES APRENDIDAS

1 Los gobiernos de América Latina y las compañías extractivas privadas han aprendido que es mejor trabajar con las comunidades indígenas que tenerlas en contra. En muchos casos, vieron que es necesario negociar en lugar de imponer los proyectos extractivos a fin de evitar conflictos que perjudiquen la factibilidad social del desarrollo extractivo.

2 Otorgar derechos culturales a los pueblos indígenas significó su reconocimiento oficial y fue el primer paso para incorporarlos, no asimilarlos, en la sociedad. El reconocimiento

de los derechos territoriales otorgó a los pueblos indígenas cierto grado de autonomía y poder de decisión sobre su territorio. Sobre la base de los derechos culturales y territoriales, el proceso de consulta se ha convertido en un instrumento poderoso para manejar conflictos. Los gobiernos y las compañías privadas tuvieron que obtener el permiso de la comunidad para los proyectos extractivos en su territorio, lo cual incrementó la sostenibilidad social de los proyectos.

3 El compromiso de los gobiernos de América Latina con los acuerdos internacionales en materia de derechos indígenas (ej. Convenio 169, Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas) otorgó a los líderes indígenas instrumentos legales que les permiten exigir sus derechos culturales, territoriales y políticos.

4 Una sociedad civil activa puede facilitar la adopción de marcos legales progresivos en materia de derechos indígenas y contribuir a que estos derechos sean respetados para prevenir y manejar los conflictos con la industria extractiva.

CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para más información sobre políticas en materia de pueblos indígenas y desarrollo extractivo en América Latina, contáctese con el autor de este informe: Gerardo Damonte, PhD, investigador principal de GRADE, gdamonte@grade.org.pe.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre industrias extractivas y gestión de conflictos en América Latina, consulte la [Guía ELLA](#), que contiene una lista de los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).



Con el apoyo de:





¿Puede la distribución de la renta reducir los conflictos en la industria extractiva?

Una mirada al caso peruano ayuda a responder si estos sistemas podrían ser eficaces y cómo.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y CONFLICTOS EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA: ENFOQUES LATINOAMERICANOS

RESUMEN

Dado el aumento de los conflictos socioambientales que la actividad de la industria extractiva ha generado en América Latina, sobre todo en la última década, es natural que los países de la región hayan empezado a considerar cómo se podrían utilizar diferentes esquemas de distribución de la renta para prevenir o mitigar tales conflictos. Evaluando el panorama de los sistemas de distribución aplicados en toda la región, se identifican dos lógicas diferentes de distribución: distribución para el desarrollo versus distribución por compensación. Este resumen se centra en el caso de Perú, un país que se enfrenta a conflictos notorios y violentos, y examina un aspecto particular de su esquema de distribución compensatoria, la Ley del Canon. El documento presenta una visión general de la ley y algunas reflexiones de las razones por las que esta ley parece no ser tan eficaz como se esperaba en la reducción de los conflictos. Por último, se identifican factores contextuales subyacentes y factores que viabilizan las experiencias en América Latina, además de lecciones aprendidas que pueden ser útiles para países en otros contextos.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA COMO FUENTE DE CONFLICTO

La expansión de las actividades de la industria extractiva en el sur global ha provocado un aumento de los conflictos sociales y ambientales. Las razones de estos conflictos son variadas. Una causa raíz que parece estar presente en todo el mundo es el desacuerdo sobre la distribución y uso de los significativos ingresos que los proyectos extractivos generan.¹ En Nigeria, por ejemplo, cuando se desató un violento conflicto social en el 2012, el gobernador del Banco Central públicamente atribuyó el conflicto a la desproporcionada distribución de los ingresos petroleros. En particular, las comunidades y los gobiernos donde la actividad extractiva se lleva a cabo normalmente esperan una parte importante

LECCIONES CLAVE

Casos latinoamericanos demuestran cómo la distribución de la renta, por sí sola, no disminuye los conflictos.

Para aumentar la probabilidad de éxito de un sistema de distribución de la renta en particular, los mecanismos de compensación deben estar vinculados con los objetivos más amplios de desarrollo y ser ejecutados por unidades descentralizadas que cuenten con las capacidades institucionales necesarias.

¹ Para una discusión más amplia acerca de las muchas causas de este tipo de conflictos en América Latina, lea la [Guía ELLA: Enfoques Latinoamericanos para los Conflictos de la Industria Extractiva](#).



de los ingresos. En América Latina, esto sin duda ha sucedido. En Bolivia, por ejemplo, los grupos indígenas que viven en zonas de industrias extractivas lucharon por más ingresos cuando las reservas de gas natural aumentaron a 27 billones de pies cúbicos (bpc) en 2009.²

Pero si el desacuerdo sobre la distribución es una de las causas fundamentales de conflicto, ¿quiere decir, necesariamente, que los sistemas de distribución son la respuesta? Los países latinoamericanos han utilizado diferentes mecanismos de distribución como estrategia para la reducción o prevención de los conflictos, y su experiencia podría ayudar a arrojar luz sobre cómo estos mecanismos podrían funcionar en otros contextos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los sistemas que dan prioridad a los sitios de extracción tienen que cumplir con las expectativas de desarrollo a nivel nacional, y al mismo tiempo, tratar de evitar conflictos por la asignación de fondos locales. En general, el principal desafío para los gobiernos de África, Asia y América Latina es decidir si desean utilizar la distribución como estrategia para la prevención y manejo de conflictos y, a continuación, asegurar que funcione.

INTRODUCCIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA LATINOAMERICANA: DESARROLLO VERSUS COMPENSACIÓN

Los gobiernos de la región han distribuido las rentas extractivas de manera diferente según los diferentes objetivos específicos, como el pago de los daños ambientales, compensaciones políticas o lograr mejores resultados de desarrollo a nivel nacional o local. Al observar a los países de América Latina, dos tipos distintos de estrategias de distribución emergen, cada una conectada con dos objetivos muy diferentes.

En primer lugar, los sistemas de distribución pueden estar orientados hacia el logro de resultados de desarrollo específicos. En estos esquemas, la renta extractiva se asigna a las unidades centrales y locales del gobierno para poner en práctica iniciativas de desarrollo en consonancia con los objetivos de desarrollo de los gobiernos, y para apoyar la planificación general. Los gobiernos centrales o regionales pueden integrar los ingresos en sus presupuestos generales

o asignar un porcentaje a sectores prioritarios específicos. Por ejemplo, el gobierno de Chile destina un porcentaje de los ingresos extractivos al desarrollo del sector de ciencia y tecnología. Los esquemas de distribución orientados al desarrollo también se aplican a nivel local, donde se centran en el apoyo a actividades y metas de desarrollo específicas de las unidades de los gobiernos locales.

Por el contrario, los esquemas de distribución orientados a la compensación privilegian los impactos negativos de la actividad extractiva sobre el logro de objetivos de desarrollo. En América Latina, varios gobiernos utilizan criterios de compensación para distribuir los ingresos extractivos. En Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, las regiones donde la extracción se lleva a cabo reciben una mayor parte de los ingresos de la renta, que otras regiones, como compensación por los impactos ambientales y sociales negativos que la actividad extractiva genera. La lógica de compensación se utiliza para recompensar a las regiones de extracción, pero al mismo tiempo, para evitar la aparición de oposición a la industria extractiva respecto a cuestiones sociales y medioambientales.

En la mayoría de los casos, los países utilizan una combinación de criterios de compensación y desarrollo al diseñar sus esquemas de distribución. El gobierno brasileño, por ejemplo, transfiere fondos significativos a los gobiernos regionales donde la extracción petrolera se lleva a cabo, con la intención de que se utilicen para implementar componentes de sus planes de desarrollo regional. Así, Brasil utiliza criterios de compensación para privilegiar a las regiones "productoras", pero criterios de desarrollo para garantizar que los ingresos se destinen a la consecución de resultados de desarrollo. Entonces, la pregunta clave es, ¿cuál es el criterio, si es que la hay, que predomina?

Otro factor importante a considerar es que cada sistema de distribución se realiza dentro de la configuración institucional particular de cada país, pasando de los modelos centralizados a modelos más descentralizados. En el primer caso, la mayor parte de la renta extractiva se mantiene en el gobierno central, mientras que en el segundo caso, la mayor parte de la renta se distribuye a las unidades de gobierno a nivel regional o local. En teoría, cuanto más distributivo el modelo, más descentralizada la plataforma institucional.

² Vasquez, P. 2010. [Energy and Conflicts: A Growing Concern in Latin America](#). Inter-American Dialogue Working Paper 10. Inter-American Dialogue, Inter-American Development Bank, Washington, DC.



A continuación se presenta un resumen de los diferentes modelos de distribución de la renta, las configuraciones institucionales relacionadas con la descentralización y los niveles relativos de conflictos para un grupo de países de América Latina.

Tabla 1: Sistemas de distribución, configuraciones institucionales y conflictos en algunos países de América

País	Plataforma institucional	Propiedad de los recursos naturales	Sistemas de distribución basados en el origen (compensación)	Nivel de conflicto
Argentina	Federal	Provincial	Ninguno	Mediano
Bolivia	Estado unitario	Población	Porcentaje del impuesto directo a los hidrocarburos va a los departamentos productores	Alto
Brasil	Sistema federal	Gobierno federal	Regalías e impuestos especiales son compartidos entre el nivel federal y los estados y municipios productores y limitrofes	Bajo
Colombia	Unitario estado con regiones	Estado	Parte sustancial de regalías	Mediano
Ecuador	Unitario con regiones	Estado	Un dólar por barril de petróleo se destina al Fondo de Desarrollo de la Amazonía	Mediano
Perú	Unitario con regiones	La nación	50% de los impuestos sobre los minerales y las regalías sobre el petróleo y el gas, y el 25% de impuesto sobre la renta del petróleo y el gas van a los municipios y las regiones productoras	Alto
Venezuela	De facto unitario	Estado	Pequeña parte de las regalías va a los Estados	Mediano

Adaptación del autor del gráfico original encontrado en: Bosio, G., Jimenez, J.P. 2011 [The Intergovernmental Assignment of Revenue from Natural Resources: A Difficult Balance between Centripetal and Centrifugal Tendencies](#) (Versión preliminar para comentarios). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile.

Los conflictos relacionados con la actividad extractiva están particularmente extendidos en Perú y Bolivia. Tal vez no sea sorprendente que estos países hayan desarrollado dos de los modelos más descentralizados, privilegiando

el uso de las rentas para la compensación territorial sobre la planificación del desarrollo centralizado. Sin embargo, la política compensatoria de Bolivia está mucho más integrada en un paquete de reformas que otorga una mayor autonomía del gobierno central -una autonomía en gran medida demandada por los grupos indígenas y dirigentes políticos locales. La más reciente Constitución de Bolivia transformó a este país de un Estado uninacional —como el Perú— a un Estado plurinacional, en el que no solo a los gobiernos subnacionales, sino también a las diversas poblaciones indígenas se les reconocen ciertos grados de autonomía. El esquema de distribución de la renta de Bolivia no se concibió como una política independiente desarrollada para gestionar la distribución en sí misma, sino que se incluyó como un componente de un paquete de políticas que dan mayor autonomía a las unidades políticas recientemente reconocidas. Curiosamente, y en contraste con el modelo de Perú, a pesar de que Bolivia establece una tasa base para los montos de distribución, existe una cierta discrecionalidad en la ley, por lo que algunas de estas unidades autónomas han tenido mayor éxito en la negociación de una mejor tasa de distribución que lo que reciben otros grupos o subgobiernos nacionales. A menudo, el gobierno participa en estas negociaciones como un último esfuerzo para poner fin a un conflicto particular.

Por el contrario, el Perú, a pesar de tener un sistema descentralizado en el que los gobiernos subnacionales reciben fondos y tienen la responsabilidad de gastarlos, los gobiernos regionales y locales aún tienen poder de decisión limitado. En resumen, el Perú posee descentralización administrativa, pero descentralización política limitada, con mucha menos autonomía que la concedida en Bolivia a las unidades y grupos subnacionales. El sistema del canon peruano³ de distribución de la renta, aunque obviamente relacionado con el contexto político del país y el modelo general de descentralización, sigue siendo una política independiente adoptada específicamente para distribuir las rentas extractivas por compensación. Así, el caso peruano que destacamos a continuación constituye el mejor ejemplo de América Latina para probar el uso de la lógica de distribución por compensación con el fin de abordar los conflictos.

³ Para obtener información adicional acerca de la Ley del Canon de Perú, vea las siguientes publicaciones: Toledo, C. 2011. [Natural Resource Rents and Redistribution: The Effect of Mining-Based Transfers on Local Populations in Peru](#). Presentación realizada a Latin American and Caribbean Environmental Economics Program (LACEEP). University of Berkeley, Berkeley.; Arellano-Yanguas, J. 2008. [A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru](#). Working Paper 300. Institute of Development Studies, Sussex.; Avila, G., Baca, E., Quiñonez, N. 2007. [No. 6 National Report on Extractive Industries Surveillance](#). Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

ENFOQUE EN LA DISTRIBUCIÓN EN PERÚ

Además del canon, algunos otros aspectos del sistema de distribución del Perú son dignos de mencionarse. En primer lugar, respecto a las rentas asignadas a las regiones productoras, las regalías también juegan un papel en la compensación, aunque en el Perú las regalías son marginales, sobre todo en comparación con la importancia del canon. Al igual que con el canon, todas las regalías se quedan en la región productora, lo que significa que menos del 50% del total de las rentas extractivas nacionales del canon y regalías permanecen en el gobierno central (46 %)⁵. Por otra parte, otras transferencias no se tienen en cuenta en estas cifras, ya que no son recogidas por el gobierno. Por ejemplo, algunas empresas donan recursos a las zonas afectadas a través de mecanismos llamados “fondos sociales”, como una forma de responsabilidad social corporativa. En cuanto a los fondos asignados al Gobierno Central, el dinero no es asignado a algún sector en particular, sino que se distribuye anualmente de conformidad con las prioridades establecidas en el presupuesto anual. Por lo tanto, el gobierno puede utilizar estos fondos para lograr sus objetivos de desarrollo, aunque no existe un único mecanismo claro para hacer que esto ocurra. En su lugar, la mejora de los resultados de desarrollo depende de cómo el gobierno utilice de manera efectiva su presupuesto global.

EL EXPERIMENTO PERUANO: REDISTRIBUCIÓN POR COMPENSACIÓN PARA EL MANEJO DE CONFLICTOS

Las industrias extractivas contribuyen significativamente a la economía del Perú. Según el Banco Mundial, a pesar de que las rentas totales de los recursos naturales son solo un 8,2% del PBI, alrededor del 50% de las exportaciones nacionales corresponden a los minerales y una gran proporción de los ingresos fiscales provienen de este sector, principalmente de la minería. Por otra parte, se ha demostrado que la importancia de las industrias extractivas a la economía va en aumento. Según la [Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía \(SNMPE\)](#), las inversiones mineras aumentaron de US\$ 828 millones en 2004 a más de US\$ 4 mil millones en 2010.

Al mismo tiempo que la industria extractiva se está expandiendo, los conflictos también están aumentando, como muestra la figura 1. La mayoría de las minas peruanas

se encuentran en el altiplano andino, en zonas donde viven los ciudadanos más pobres del Perú. Las áreas donde la minería tiene lugar normalmente carecen de infraestructura, como carreteras de calidad, y los gobiernos locales tienen escasa capacidad institucional. Por otra parte, la minería trae impactos directos sobre los medios de vida de las personas que viven cerca; además, este y otros problemas no se suelen abordar correctamente. Como corolario, los conflictos surgen como el medio a través del cual las comunidades pueden quejarse de lo que está sucediendo y obligar al gobierno a reconocer su derecho a participar en la toma de decisiones y dar su consentimiento.⁴

En la década de 1990, la Ley General de Minería del Perú estableció incentivos para atraer inversiones extractivas, pero no incluyó un enfoque en la forma de distribuir los recursos. No fue sino hasta el año 2001 que el gobierno decidió compensar a las comunidades locales afectadas, a través de transferencias de dinero mediante la creación de la Ley del Canon.

Tabla 2: Distribución del canon minero a nivel regional

Unidad de gobierno o agencia que recibe transferencia	Año de implementación del canon			
	2001	2001-2003	2003-2005	2005-presente
Distritos donde la minería tiene lugar	40%	-	10%	10%
Provincias donde la minería tiene lugar		20%	25%	25%
Región en su conjunto	60%	60%	40%	40%
Gobierno regional	-	20%	25%	15%
Universidades regionales	-	-	-	10%
Monto total recibido por la región de la transferencia del gobierno central (50% del de las rentas nacionales totales)	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia.
Fuente: Barrantes, R., Zarate, P., Durand, A. (eds). 2005 '[Te Quiero pero No': Minería, Desarrollo y Poblaciones Locales](#)'. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Oxfam, Lima.

⁴ Para obtener más información acerca de las estrategias que se utilizan para fortalecer las consultas de la industria extractiva, lea el [Resumen ELLA: Manejo de Conflictos Mediante Procesos de Consulta: La Experiencia Latinoamericana](#).

⁵ Daniel, P., Ossowsky, R. 2006. [Receitas do Petróleo e Política Fiscal \(Oil Rent and Fiscal Policy\)](#). Taller sobre gestión de la renta petrolera. Luanda, Angola, Mayo del 2006.



La Ley del Canon establece que el 50% de los impuestos recaudados sobre la renta de las industrias extractivas se mantiene para su uso a nivel central, con el otro 50% transferido a las regiones productoras.⁶ La transferencia que las regiones reciben debe ser distribuida a los diferentes niveles de gobierno y organismos de la región de acuerdo con porcentajes preestablecidos, a pesar de que estos porcentajes, así como las unidades de gobierno designadas para recibir los fondos, han cambiado con el tiempo (vea la tabla 2).

Una vez que el gobierno regional recibe la transferencia del gobierno central, se queda con un porcentaje de la transferencia para sí mismo, y luego distribuye el resto a las unidades subnacionales en el territorio nacional. Las transferencias a la región en su conjunto benefician a todas las unidades de los gobiernos locales, independientemente de si tienen o no industrias extractivas. A continuación, se realizan transferencias adicionales a las provincias y distritos específicos donde la minería tiene lugar. Esto significa que los distritos donde la minería se realiza en realidad obtienen más del 10% de la transferencia regional, ya que se benefician de su propia transferencia, más la transferencia para la región en su conjunto.

La historia de cómo se creó y se ha ajustado en el tiempo la Ley del Canon ayuda a arrojar luz sobre los objetivos de compensación del gobierno peruano. Todo comienza en 2001, cuando el conflicto en la mina Tambogrande en el norte de Perú se salió fuera de control. Varias personas murieron durante las protestas masivas en contra del proyecto, que se encuentra en una zona eminentemente agrícola. El conflicto provocó un debate a nivel nacional sobre el tema de la compensación, y en 2001 nació la Ley del Canon.

Apenas unos meses después de su creación, la Ley del Canon fue modificada para reflejar los nuevos roles de los gobiernos regionales, como resultado del nuevo esquema de descentralización del Perú (columna 2001-2003 en la tabla 3). Con este cambio, la mitad del dinero que anteriormente iba directamente a la provincia minera, ahora podía ser mantenido por el gobierno regional.

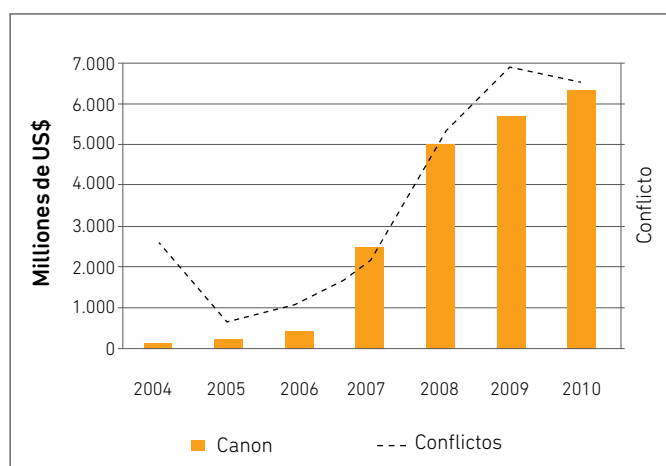
Por último, el cambio más reciente a la ley ocurrió en 2005 frente a un conflicto extremadamente violento en la mina Majaz (columna 2005-presente, en la tabla 3). El choque entre la empresa, el gobierno y los pobladores locales incluye denuncias de tortura de los manifestantes y la toma de la

mina de BHP Tintaya. En esta última modificación legal, el 10% de la transferencia de canon a las regiones se asignó a las universidades regionales como una estrategia para mejorar el desarrollo regional.

¿HA LOGRADO EL CANON REDUCIR LOS CONFLICTOS?

El análisis de la distribución del canon en Perú demuestra cómo se privilegia la compensación sobre el desarrollo. Las transferencias de fondos del canon parecen haber sido diseñadas como una respuesta a la presión pública a fin de reducir los conflictos y hacer que los nuevos proyectos extractivos sean aceptados. Sin embargo, los conflictos relacionados con las industrias extractivas en el Perú no han disminuido, sino aumentado, como muestra la figura 1.

Figura 1: Inversiones mineras, canon y conflictos en Perú



Fuentes: Información de la [Defensoría del Pueblo](#); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

¿Cuáles son algunas de las explicaciones de por qué la estrategia de distribución por compensación del Perú parece estar fallando en la reducción de los conflictos del país? Algunos autores sostienen que la estrategia de distribución del gobierno en realidad deteriora el contexto de toma de decisión necesario para promover el desarrollo entre los gobiernos subnacionales. En vista de la creciente disponibilidad de renta, la competencia por el control de estas rentas también aumenta. El contexto se deteriora hacia un juego político polarizado que genera políticas de corto plazo, en lugar de la promoción de procesos de

⁶ El esquema de descentralización del Perú divide al país en 25 regiones. Cada región se divide en provincias y cada provincia se divide en distritos.



desarrollo local a largo plazo. Por otra parte, los conflictos comienzan a ser vistos como una forma de lograr una mejor posición de negociación. En otras palabras, las comunidades locales ven a los conflictos como el mecanismo por el cual pueden asegurar más recursos⁷. Esta percepción se ve subrayada por el hecho de que cada modificación a la ley se produjo como reacción del gobierno a un conflicto específico.

Por último, los investigadores han observado que los procesos políticos que ayudan a construir las instituciones pueden estar corrompidos por las rentas volátiles, como aquellas de las industrias extractivas⁸. Si estas rentas socavan instituciones ya débiles, hay menos posibilidad de apoyar el crecimiento a largo plazo, lo que disminuye las probabilidades de mejores resultados de desarrollo a largo plazo.

Otra serie de razones que explican los fracasos en el sistema de distribución tiene que ver con las limitaciones en la forma en que se gastan las transferencias. En la mayoría de los casos, se entregan fondos suficientes para dar a los gobiernos locales los recursos para invertir en el logro de resultados de desarrollo. Sin embargo, con el fin de utilizar estos recursos, los gobiernos subnacionales tienen que cumplir primero con requisitos del gobierno central, como especificar la importancia del proyecto que están planeando, antes de que puedan utilizar los fondos.

Este mecanismo burocrático se estableció para evitar que los gobiernos locales con una capacidad limitada, empleen el canon en inversiones improductivas. Esto parece ser un temor justificado, ya que los gobiernos regionales y locales a menudo han utilizado el dinero para aumentar los gastos de sus cuentas corrientes, como en el caso del Plan Piloto que se discute más adelante (vea el cuadro). Al mismo tiempo, aun cuando el gobierno central estableció una excepción de que el 20% de las rentas extractivas puede ser gastado en proyectos de infraestructura, esto no resuelve necesariamente el problema. Los gobiernos locales siguen luchando para mejorar su rendimiento del gasto en términos de cantidad y calidad de las inversiones.

Desafortunadamente, estos desafíos burocráticos combinados con una baja capacidad de los gobiernos locales para gastar las increíblemente altas cantidades de canon que recibieron repentinamente, se traduce en que, en realidad, se gasta una baja proporción de los fondos. El [Ministerio](#)

¿CANON PARA COMPENSACIÓN? NUEVA AGENCIA DE EMPLEOS LLAMADA "PLAN PILOTO"

Las expectativas de empleo incumplidas son una fuente importante de conflicto en los emplazamientos mineros en el Perú. Dado que las empresas de las industrias extractivas a gran escala son generalmente incapaces de absorber la demanda de mano de obra local, surgen tensiones. Este fue el caso de la mina Antamina, en el distrito de San Marcos en la sierra andina de Perú, donde el gobierno decidió hacer una excepción a las reglas para el uso del canon. El gobierno permitió a un municipio local utilizar su cuota de canon asignado para contratar a residentes locales mediante la creación de una partida especial en el presupuesto denominada "Mantenimiento de infraestructura", como parte del programa de empleo Plan Piloto. El trabajo generalmente implicaba estar sentado al lado de una carretera o verificar si el depósito estaba todavía en el mismo lugar que el día anterior, y el único requisito para conseguir el empleo era ser residente de San Marcos. Increíblemente, el sueldo era más de cuatro veces de lo que ganarían los pobladores por trabajar sus tierras.

Este caso es un ejemplo perfecto de cómo los fondos del canon, aunque se mantengan dentro de la región afectada, no son usados necesariamente para contribuir al desarrollo. El ejemplo de San Marcos ofrece, pues, otra explicación de por qué el esquema de compensación del Perú no parece estar haciendo grandes progresos en la reducción de los conflictos.

Fuente: Inchaustegui, C. 2010. [Connections between FDI, Natural Resources Access and Local Development: The Case of Antamina mine, Peru. Are We Following the Correct Path?](#) University of Bergen, Bergen.

de Economía del Perú, a través de su [Sistema Integrado de Administración Financiera \(SIAF\)](#), reportó que entre 2004 y 2011, solo el 5,3% del canon se gastó. Incluso si los gobiernos de las áreas donde se llevan a cabo actividades extractivas reciben fondos de compensación, el hecho de que no se estén gastando bien —si es que están gastando— significa que es improbable que sus pobladores sientan que han sido compensados. En general, cuando las transferencias no contribuyen al desarrollo, las frustraciones y conflictos que provocan, empeoran.

⁷ Arellano, J. 2011. [¿Minería sin Fronteras? Conflicto y Desarrollo en las Regiones Mineras del Perú](#). UARM, IEP, PUCP, Lima.

⁸ Sinnott, E., De La Torre, A., Nash, J. 2010. [Institutions and the Resource Curse or Blessing](#). En: Sinnott, E., De La Torre, A., Nash, J. 2010. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?* Banco Mundial, Washington, DC.

FACTORES CONTEXTUALES

CONCLUSIONES CLAVE DEL ENFOQUE LATINOAMERICANO



El caso de Perú destaca la complicada naturaleza de la distribución como una estrategia para el manejo de los conflictos. Al parecer, el gobierno central transfiere fondos del canon a los gobiernos subnacionales sin un plan de desarrollo claro, lo que demuestra que su principal preocupación no es el desarrollo en sí mismo, sino la mitigación de los conflictos. Por otra parte, las decisiones sobre la forma de aplicar el canon se hacen a menudo en el calor de un conflicto, lo que quizás refleja tomas de decisiones apresuradas, en lugar de formular políticas de manera cuidadosa. Por tanto, la distribución se dirige a los síntomas de conflicto, en lugar de a sus causas.

Un primer factor clave que permite el uso exitoso de esquemas de distribución parece ser la capacidad institucional. El proceso de descentralización peruano comenzó hace apenas una década y todavía está siendo modificado y ajustado. Los gobiernos regionales todavía tienen que consolidar sus estructuras institucionales y mejorar sus capacidades técnicas. En las unidades político territoriales más pequeñas, como las provincias y distritos, las capacidades son aún más limitadas. Como resultado, la mayoría de provincias y distritos que reciben cuotas de ingresos importantes recurren a la contratación de consultores privados y externos para tratar de gestionar los fondos del canon. Por desgracia, esto no se ha traducido en mejoras en su desempeño administrativo.

En general, este caso demuestra que los esquemas de distribución necesitan de planes de gasto claros y capacidades institucionales, sin embargo, estos estaban ausentes en el Perú. El sistema de compensación impulsado podría funcionar si se vinculara estrechamente con los planes de desarrollo regional y se asentaran en sólidas capacidades regionales institucionales, como en Brasil. De lo contrario, sistemas más centralizados, como en Chile, podrían funcionar mejor.

Por último, los diferentes grados de impactos ambientales y sociales de las industrias extractivas, debido a las condiciones demográficas y físicas específicas, crean diferentes niveles de conflicto que requieren diferentes tipos de estrategias. En Perú, las comunidades rurales viven cerca de casi todos los emplazamientos mineros en la sierra, mientras que las comunidades indígenas viven en ecosistemas frágiles cercanos a las operaciones de gas y petróleo en la Amazonía. Estas comunidades compiten con las empresas extractivas por recursos como la tierra y el agua, y se ven directamente afectados por los impactos ambientales negativos. En este contexto, los conflictos son más propensos a aparecer. Por el contrario, las principales operaciones de extracción de petróleo en Brasil se encuentran en altamar, mientras que la mayoría de las operaciones mineras en Chile se encuentran en zonas con baja densidad poblacional, lo que significa que los conflictos en estos países son menos comunes y menos visibles.

LECCIONES APRENDIDAS

- 1 Por sí sola la distribución de la renta no parece ser eficaz en la disminución de los conflictos. En su lugar, es necesario promover el desarrollo en las comunidades que rodean los sitios de extracción, como una medida de compensación real.
- 2 Para ser eficaces en la disminución de los conflictos, la distribución de la renta requiere de un marco institucional adecuado dentro del cual pueda ser implementada. Sin instituciones fuertes, la distribución de la renta puede conducir, incluso, a más conflicto y socavar las bases para el desarrollo a largo plazo.
- 3 Aunque la compensación en sí es un objetivo importante, su fortaleza radica en estar directamente vinculada a la consecución de objetivos de desarrollo más amplios. Puede que no importe tanto la cantidad que un municipio puede obtener a partir de las actividades extractivas, si es que no existe un plan — elaborado en base a consensos — al que deba tratar de ajustarse para cumplir con sus fondos.

CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para conocer más acerca de políticas de distribución de la renta en las industrias extractivas, contacte a los autores, Manuel Glave, PhD (mglave@grade.org.pe) y Gerardo Damonte, PhD (gdamonte@grade.org.pe), investigadores principales de Grade.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para conocer más acerca de industrias extractivas y manejo de conflictos en América Latina, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de todos los materiales disponibles en el tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:





América Latina ha experimentado un importante crecimiento y transformación en la minería a pequeña escala, lo que significa que a menudo ya no es pequeña o artesanal, sino que se caracteriza por una alta informalidad y un creciente potencial para generar conflictos.

MINERÍA INFORMAL Y A PEQUEÑA ESCALA: UN GRAN PROBLEMA PARA LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

RESUMEN

La minería informal y a pequeña escala se convirtió en un problema importante en América Latina durante la década de los años 70 y 80. Al ser extensiva y con yacimientos que no son complejos de explotar especialmente de oro y piedras preciosas, atrajo el interés de pequeños mineros y ofreció una opción para ganarse la vida en un contexto de recesión económica. Grandes asentamientos de pequeños mineros e informales aparecieron en Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela. Con todo, los países de la región, no han tenido éxito en controlar, regular o incluso prohibir la minería a pequeña escala. La mala gestión de los derechos mineros, la superposición con los derechos indígenas a la tierra, sumado a la contaminación ambiental, conflictos sociales emergentes y el inicio de otras actividades ilegales, fueron parte de la habitual mezcla de problemas que enfrentaban los Estados. Dada la complejidad del fenómeno, las evaluaciones acerca de la naturaleza del problema eran con frecuencia incompletas, al igual que el conjunto de soluciones para hacerle frente. Este resumen presenta los enfoques utilizados comúnmente para afrontar a la minería a pequeña escala en la región, describiendo sus deficiencias, a la vez que identificando algunas de las medidas de política que han demostrado ser más eficaces. También presenta un nuevo tipo de enfoque que está ganando apoyo en la región, que va más allá de centrarse en los propios mineros a pequeña escala, para hacer frente a los eslabones superiores y más formales de la cadena de valor de la minería.

MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA: UN PROBLEMA GLOBAL

La minería a pequeña escala no es un nuevo desafío. Durante mucho tiempo, ha sido común en países con ricas dotaciones de minerales, involucrando a grandes poblaciones en situación de pobreza que se acoplan al final del eslabón de una apreciada cadena de valor que es controlada por unos pocos agentes. Al final de esta cadena, el oro, diamantes y otras piedras preciosas se venden en sofisticados mercados de las ciudades económicamente más importantes del mundo. Sin embargo, los impactos de la minería a pequeña escala se quedan en los emplazamientos mineros locales, donde se extiende la degradación ambiental y la informalidad, abundan los problemas sociales y las posibilidades de desarrollo siguen siendo limitadas.



La minería a pequeña escala e informal está particularmente extendida en algunos países en desarrollo de África, Asia y América Latina. Para tener una idea de la magnitud de la pequeña minería Mining, Minerals and Sustainable Development Project (MMSD) del International Institute for Environment and Development publicó datos del número de personas en algunos países seleccionados que trabajan en el sector de la pequeña minería:

País	Cantidad de trabajadores
Bolivia	72.000
Brasil	10.000
Burkina Faso	100.000 a 200.000
Ecuador	92.000
Ghana	200.000
India	500.000
Mali	200.000
Mozambique	60.000
Perú	30.000
Sudáfrica	10.000
Tanzania	550.000
Zambia	30.000
Zimbabue	350.000

Fuente: Hentschel, T., Hruschka, F., Priester, M. 2002. [Global Report on Artisanal & Small-Scale Mining](#). International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.

Sin embargo, estas cifras son estimaciones gruesas pues existen muy pocos lugares donde se haya llevado a cabo un censo de mineros. Esto es parte del problema más amplio relacionado con limitada investigación y publicación del tema de la minería a pequeña escala. En América Latina, la poca literatura producida generalmente se basa en informes de proyectos específicos.¹

Oro y piedras preciosas son los minerales que se explotan con mayor frecuencia en la minería a pequeña escala. La tecnología utilizada es simple y con una mecanización limitada. En consecuencia, existen pocas barreras para ingresar a la pequeña minería, la cual es propensa a atraer a jugadores informales.

El aumento en los precios del oro ha facilitado la capitalización de las operaciones y un aumento de su tamaño, por lo que en algunos casos, la minería ya no es a pequeña escala, aunque sigue siendo informal.² Los problemas ambientales y de salud son comunes, especialmente para la minería del oro,

que utiliza mercurio para extraer el oro del mineral en bruto. Intermediarios informales son el vínculo entre los mineros y los agentes formales que comercializan el oro y piedras preciosas. La informalidad, la falta de presencia del Estado y la vulnerabilidad de los mineros a menudo crean condiciones para contratos de trabajo abusivos. Las condiciones de salud son muy pobres y en la mayoría de los casos, el tratamiento de las lesiones sufridas en accidentes de trabajo es limitado debido a la falta de centros de salud. Por lo general, existe una alta prevalencia de enfermedades respiratorias, intoxicación por mercurio y, en el caso de los países africanos, niveles altos de VIH/SIDA.

Durante los años 1980 y 1990, estas particularidades atrajeron la atención de organismos de desarrollo que trataron de ayudar a reducir la contaminación por mercurio y la vulnerabilidad de los mineros, a través de la promoción de habilidades técnicas y de organización. [Unesco](#), [PNUMA](#), [Banco Mundial](#), agencias de cooperación de [Suiza](#) y [Alemania](#), entre otros, realizaron una gran inversión en proyectos dirigidos a incrementar las capacidades de los mineros. Aún cuando algunas de estas intervenciones influyeron en cambios en la legislación, como proveer de estatus legal a la minería de pequeña escala y artesanal, su aplicación resultó bastante difícil y poco se pudo avanzar en la formalización del sector. Así, por la década del año 2000, las agencias de desarrollo redujeron e interrumpieron su financiamiento para intervenciones en la minería a pequeña escala.

EL TÍPICO ENFOQUE LATINOAMERICANO: UN ESLABÓN DE LA CADENA DE VALOR

El diseño de políticas eficaces comienza con la clara comprensión del problema a resolver. La minería a pequeña escala e informal siempre ha sido analizada como una actividad económica relacionada con la pobreza que involucra a grandes cantidades de personas. En América Latina, las políticas generalmente se han dirigido a los pequeños mineros como los principales actores, ignorando a los demás jugadores quienes se llevan la mayor parte de la renta generada en esta cadena de valor. En algunos casos, se han implementado enfoques integrales para hacer frente

¹ La literatura más actualizada reportada por [Communities and Small-Scale Mining Initiative](#) data de la década de 2000. Otra fuente de información es a través de presentaciones, como la [2009 Annual CASM Conference](#) y otras conferencias recientes. Este resumen realiza una revisión de esta y otra literatura producida que, aunque limitada en número, es ampliamente citada.

² La minería informal se puede definir como la minería que opera sin cumplir con las normas legales, tales como operar sin permiso o no seguir las normas ambientales o regulaciones laborales.



a los diferentes problemas que se derivan de la minería a pequeña escala, como medidas para abordar los aspectos jurídicos, sociales, económicos y ambientales. Sin embargo, estos enfoques siguen trabajando sobre todo con los propios mineros a pequeña escala, y no con los actores que se encuentran más arriba en la cadena.

Esta sección proporciona una visión general de la cadena de valor del oro informal en América Latina, para luego presentar los principales enfoques utilizados en la región, los cuales solo se centran en los pequeños mineros. Se concluye destacando dos obstáculos clave —la corrupción y el conflicto— que no se han tratado adecuadamente por haber puesto el foco en los pequeños mineros.

Visión general de la cadena de valor del oro informal de América Latina

La pequeña minería informal en América Latina explota principalmente oro. Aunque hay regiones que también explotan piedras preciosas, como en Brasil y Colombia, esto es menos común. El oro se produce por productores formales e informales. Los primeros son generalmente empresas de diferentes tamaños que cumplen con todos los requisitos legales establecidos para extraer minerales. Sin embargo, la geología en estas regiones es tan generosa que existen yacimientos ricos y pequeños que, aunque no son económicamente atractivos para las mineras formales, pueden explotarse con técnicas menos eficientes. Estos son los tipos de depósitos que atraen a los pequeños mineros.

Al haberse identificado zonas ricas en oro en América Latina, se ha desatado una fiebre por este mineral, con cientos de mineros llegando a estas zonas. La técnica de extracción puede variar de rudimentaria a parcial o completamente mecanizada. Pero los pequeños mineros no son los únicos interesados en el nuevo hallazgo. Junto a ellos otros actores aparecen, como los intermediarios, quienes aportan los insumos mineros (explosivos, taladros y mercurio), así como

agua y alimentos necesarios para mantener al equipo. Todos estos actores suelen estar sumergidos en la economía informal.³

Sin embargo, algunos de ellos están conectados a empresas formales que se niegan a informar sobre esta parte de su actividad. Los insumos como explosivos o mercurio y cianuro suelen ser productos controlados que solo pueden ser adquiridos por empresas registradas y que cumplen con las regulaciones mineras. Además, la mayoría de estos emplazamientos carecen de infraestructura, ante lo cual estas empresas formales construyen carreteras para facilitar el acceso a ellos. Periódicamente estas empresas envían a sus encargados de compra a recoger las cargas de mineral extraído que van a procesar en sus plantas. Las transacciones se pagan en efectivo, pero luego realizan grandes descuentos por los insumos previamente adquiridos.⁴

En aquellos casos en que los pequeños mineros informales procesan sus propios minerales con mercurio o cianuro, los encargados de compra conectados con exportadores formales de oro o empresas mineras compran el oro refogado y el oro por carbón activado. Estas empresas formales no reportan estas transacciones y blanquean los ingresos, protegidos por vacíos en la legislación, como las normas que permiten la libre comercialización de oro y la renuncia a informar de sus orígenes.

Como se mencionó anteriormente, el incremento en los precios del oro ha permitido a algunos mineros de pequeña escala a aumentar el tamaño de sus operaciones en los últimos cinco años, incluso superando el umbral de lo que se considera “pequeña escala”, aunque todavía siguen siendo informales. No obstante, no todos los mineros están disfrutando de la bonanza, porque el aumento de la escala de producción requiere de grandes inversiones. Ante ello, inversores externos, incluso extranjeros, están financiando incrementos de escala de algunas operaciones que anteriormente eran a pequeña escala.⁵

³ Bannock Consulting. 2011. [Vulnerability of Artisanal and Small Scale Mining to Commodity Price Fluctuation: Preface](#). Bannock Consulting, Londres.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2001. [Analysis for Stakeholders on Formalization in the Artisanal and Small-scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Latin America, Africa, and Asia: Peru Case Study](#). PNUMA, Génova.

El PNUMA ha publicado estudios de casos similares en Ecuador y otros 3 países, como parte de un programa de trabajo más amplio centrado en la minería de oro artesanal y a pequeña escala. Los informes de estos estudios de casos, así como otras investigaciones se pueden encontrar en el [sitio web de la iniciativa](#).

⁵ De acuerdo con el Ministerio del Ambiente del Perú, a fines de 2009, había 14 dragas y 140 embarcaciones de draga que trabajan en Madre de Dios, región ubicada en la parte peruana de la selva amazónica. La tasa de extracción diaria se calculó en alrededor de 1.000 toneladas, casi cinco veces el límite de extracción para operaciones artesanales.

Ver: Álvarez, J. et al. 2011. [Minería Aurífera de Madre de Dios y Contaminación de Mercurio: una Bomba de Tiempo](#). Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y Ministerio del Ambiente, Lima.



Enfoque en un eslabón de la cadena

Durante la década de 1980, los malos resultados económicos en casi todos los países de América Latina redujeron las oportunidades de empleo en sectores tradicionales como la agricultura y silvicultura. La pequeña minería se convirtió en una actividad de supervivencia para los trabajadores rurales desplazados. Conflictos surgieron a menudo, por ejemplo, entre los mineros informales y las empresas formales respecto a la explotación ilegal de las áreas otorgadas a las grandes empresas.

La minería en pequeña escala rápidamente capturó la atención de los gobiernos de la región, pero su interés se centró en la administración de los derechos mineros. En la década de 1990, las principales reformas económicas incluyeron la modernización de los códigos de minería para atraer capital extranjero y desarrollar grandes yacimientos. A pesar de que la pequeña minería fue creciendo de manera informal, la legislación no la reconoció como una forma alternativa de explotación mineral. El vacío legal ha contribuido aún más a su informalidad, lo que agrava el problema.

En contraste con el enfoque típico de los gobiernos, que solo se centra en las reformas legales y administrativas, agencias internacionales comenzaron a diseñar intervenciones para mejorar las capacidades técnicas y las condiciones de salud de los mineros. Por ejemplo, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude) empezó a apoyar programas para hacer frente al aumento de las actividades ilegales y conflictos, el trabajo precario y las condiciones de salud de los mineros, además de la contaminación ambiental causada por el uso masivo de mercurio (vea el cuadro 1 que describe uno de estos programas).

Cosude implementó intervenciones en Bolivia, Ecuador y Perú. En Bolivia, el Proyecto [Medmin \(Medioambiente, Minería e Industria\)](#) evolucionó a partir de un programa de gestión ambiental integrado para la pequeña minería, a una fundación que proporciona servicios de asesoría ambiental y asistencia técnica para diferentes sectores productivos, todo ello en el marco de la gestión integral de los recursos naturales y desarrollo sostenible. En Perú, el [proyecto GAMA](#) fue lanzado a finales de 1990. El proyecto tenía como objetivo controlar el impacto ambiental de la minería a pequeña escala, lo que requiere no solo soluciones técnicas, sino un enfoque integral, orientado a la comunidad, abordando una combinación de cuestiones sociales, culturales, organizativas, de salud, económicas y jurídicas (vea el cuadro 1).

Cuadro 1: Foco en un enfoque integral

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude) implementó una intervención influyente, la prestación de asistencia técnica a los gobiernos andinos para regular mejor la minería artesanal y mejorar su impacto ambiental. En Perú, el proyecto GAMA logró resultados significativos en la parte sur del país.

El proyecto llevó a cabo actividades en cuatro áreas temáticas:

Tecno-ambiental: evaluación de sistemas de trabajo y tecnologías eficientes para la minería artesanal

Salud ambiental: mejora de las condiciones de trabajo de los mineros artesanales

Socio-económicos y de organización: capacitar a los miembros de las instituciones y organizaciones comunitarias y productivas para participar activamente en la mejora de los problemas ambientales y la calidad de vida

Legal-administrativa: desarrollo de propuestas de reglamentación sobre la base de los resultados de las experiencias piloto del proyecto

Los principales logros del proyecto fueron el diseño de un marco legal para la minería a pequeña escala y artesanal (Ley N° 27651), mejora de la organización del sector de la minería a pequeña escala y artesanal, y la promoción del uso de retortas de mercurio.

Fuente: Hruschka, F. 2001. [El Proyecto GAMA - Una Propuesta Integral para la Minería Artesanal Del Perú](#). Proyecto GAMA, Lima.

En el mejor de los casos, las políticas públicas avanzaron a la par que las iniciativas de los organismos internacionales a adoptar enfoques más integrales. Algunos cambios en la legislación se hicieron para promover la formalización de los pequeños mineros. En algunos países, como Brasil, Colombia y Perú, se pusieron en marcha programas de asistencia técnica para ayudar a mejorar la eficiencia y promover la sostenibilidad económica de las pequeñas minas. Los esfuerzos se centraron en la promoción de asociaciones mineras y facilitación de unidades productivas que podrían alcanzar una escala mínima para lograr la viabilidad económica, fomentar el crecimiento y cumplir con las regulaciones ambientales. En Bolivia, por ejemplo, los mineros que una vez trabajaron para las grandes empresas mineras mantuvieron su afiliación a los sindicatos y comenzaron la extracción de minerales en pequeña escala bajo contrato con minas de propiedad estatal.



Brasil presenta el mejor ejemplo de este enfoque integral. Con el liderazgo del Centro de Tecnología Mineral (Cetem), los pequeños mineros recibieron asistencia técnica para aumentar su productividad y encontrar soluciones para mitigar los impactos ambientales. Incluso en países con poca tradición de cooperativas de pequeños mineros, como Chile, el gobierno estableció programas de compras y proporcionó infraestructura básica para procesar minerales. De esta manera, el gobierno interviene en la fase de explotación minera y evita los impactos ambientales que los pequeños mineros pueden, de lo contrario, causar.

En la actualidad, un gran número de pequeños mineros siguen operando informalmente, siguiendo ningún criterio medioambiental⁶, aunque algunas intervenciones del gobierno han servido para sentar las bases para que algunos grupos de mineros transiten hacia la formalidad. La condición clave para el éxito parece haber sido trabajar en esquemas asociativos. Ello ha sido más fácil en países como Bolivia, donde los mineros mantuvieron su asociación sindical o se organizaron en cooperativas, con el gobierno dándoles acceso a la explotación de minas de propiedad estatal. Es el caso de Comibol, empresa minera estatal, que firmó 467 contratos con mineros organizados para aprovechar secciones de la mina Colquiri.

En el Perú, algunos grupos han logrado organizarse, pero mediante la creación de empresas.⁷ [Aurelsa](#), [Macdesa](#), [Cuatro Horas](#) y [Nueva Esperanza](#) son empresas privadas formadas por pequeños mineros que recibieron capacitación técnica y en gestión de diferentes agencias de desarrollo. Todas estas empresas ejecutan operaciones viables, tanto económica como técnicamente, aunque pueden ser consideradas como negocios solidarios, en los que sus accionistas son los pequeños mineros y las operaciones las ejecuta personal técnico calificado, lo que les permite obtener beneficios y apuntar a nichos de mercado. Algunos de ellos incluso han obtenido las certificaciones [Fairtrade](#) y [Fairmined Gold](#), y los demás están en camino de conseguirlas.

Los reglamentos y marcos jurídicos suelen complicar aún más el proceso de *scaling-up*. En 2010, la minería de pequeña escala y artesanal en el Perú estuvo regulada

por 21 piezas diferentes de legislación, y la formalización de una operación artesanal en pequeña escala tuvo que cumplir con 22 pasos diferentes⁸. Sin embargo, existe poco conocimiento de estos requisitos entre los beneficiarios, con los mineros de pequeña escala a menudo operando bajo la idea errónea de que la obtención de un permiso de explotación es suficiente. Por otra parte, en la mayoría de los casos, los permisos mineros ya están concedidos a terceros, por lo que los mineros se supone deben firmar acuerdos de trabajo con los propietarios si quieren convertirse en formales. Aún así los mineros lleguen a un acuerdo, el resto de normas también deben cumplirse. Por tanto, el pleno cumplimiento requiere de una escala de producción que permita asumir los altos costos de formalización.⁹ Para que ello ocurra, los pequeños mineros deben organizarse para trabajar en conjunto como una unidad de producción, una tarea difícil, aunque no imposible, como lo muestran los ejemplos anteriores.

Lo que todas las experiencias anteriores tienen en común es que se centran en el eslabón más bajo de la cadena de valor. La cobertura de intervención fue limitada dada la gran cantidad de mineros involucrados. El aumento de la productividad como resultado de la asistencia técnica pudo haber mejorado los ingresos de los mineros, pero no fue suficiente para cubrir los costos totales de formalización ni se los empujó más arriba en la cadena de valor. En algunos países, los gobiernos han tratado de intervenir en comercialización, el eslabón de generación de rentas más grande y con una menor cantidad de agentes, a través de la creación de empresas de propiedad estatal para comprar el oro extraído por los mineros, como la Empresa Boliviana del Oro en Bolivia y Activos Mineros SAC en Perú, o a través de organizaciones públicas existentes, como el Banco Central de Venezuela. Sin embargo, dada la gran informalidad en este tipo de minería no hay la garantía de que estas organizaciones públicas puedan recolectar una cuota importante del oro producido, sobre todo si no existe inteligencia fiscal en marcha para identificar las transacciones nacionales por la compra y exportaciones de oro.

El limitado éxito del enfoque en la regulación de la minería de pequeña escala está obligando a algunos países a prohibir

⁶ Un reciente estudio señala que Colombia tiene el más alto nivel de contaminación por mercurio en todo el mundo, y que en el período 2008-2010, la minería informal tuvo lugar en el 44% de los municipios del país. Ver: FEDESARROLLO. 2012. [Impacto Socio-económico de la Minería en Colombia](#). FEDESARROLLO, Bogotá.

⁷ La legislación peruana permite a las empresas, cooperativas o individuos explotar los recursos minerales.

⁸ Comisión Técnica Multisectorial. 2011. [Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal](#). Comisión Técnica Multisectorial, Decreto Supremo No. 045-2010-PCM, Lima.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2012. [Analysis for Stakeholders on Formalization in the Artisanal and Small-scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda: A Compendium of Case Studies](#). PNUMA, Génova.



lo que ellos llaman la minería “criminal” o “ilegal”, es decir la que opera en áreas donde el gobierno ha puesto algún tipo de límite para la industria extractiva. Por ejemplo, el Perú acaba de aprobar una legislación que diferencia la minería de oro ilegal de la informal, y la prohibición de la primera bajo el Código Penal.¹⁰ Otros decretos legales incluyen la confiscación de equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, así como la ilegalidad de sus proveedores. Colombia está siguiendo el ejemplo del Perú, cuyo presidente Santos ha realizado un reciente anuncio de que va a proceder con la misma orientación.¹¹ Por otra parte, en virtud del Tratado de Cooperación Amazónica, los 8 países de América del Sur con territorio en la selva amazónica han acordado, recientemente, colaborar en la erradicación de la minería ilegal.¹²

La corrupción obstaculiza el enfoque latinoamericano

La minería a pequeña escala e informal es parte de un gran negocio que involucra a intermediarios y distribuidores que mueven millones de dólares. Esta parte más formal de la cadena de valor es la que controla la renta del negocio y busca eliminar los incentivos económicos. Este es también el eslabón con menos gente en la cadena, con mucha menos gente involucrada. La pregunta es entonces, ¿por qué los Estados siguen adoptando políticas encaminadas a regular a miles de personas que se mueven en la informalidad, cuando estas políticas han demostrado tener efectos limitados, en vez de centrarse en los pocos actores que gobiernan la cadena? La respuesta es a menudo la corrupción.

En Perú, por ejemplo, la producción de oro a través de la minería informal tiene un valor de alrededor de US\$ 2,9 mil millones. Aunque la cantidad de personas dedicadas a la minería informal de oro ha aumentado de manera espectacular, la mayoría de ellos ya no son en realidad pequeños productores, a pesar de que sus actividades siguen siendo informales o incluso ilegales. Los mejores ejemplos vienen de la región amazónica de Madre de Dios, donde los mineros informales manejan operaciones por valores de cientos de miles de dólares. Estos mineros sobornan a funcionarios gubernamentales, policías locales y cualquier persona que quiera limitar o controlar sus actividades.¹³ La

Cuadro 2: Corrupción y minería de oro a pequeña escala en Perú y Colombia

La corrupción está probablemente presente en casi todos los lugares donde existe minería informal y a pequeña escala. A nivel local, los funcionarios gubernamentales reciben sobornos a cambio de no hacer cumplir los derechos de propiedad o regulaciones ambientales. A nivel nacional, los funcionarios públicos que se supone deben diseñar políticas públicas pueden ser menos proclives a aplicar enfoques más integrales, ya que ellos mismos pueden llegar a perder.

Un notable escándalo de corrupción en Perú ilustra este último punto. En 2012, la prensa nacional peruana lanzó una historia sobre Luis Zavaleta, Director General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas de Perú. Resulta que era dueño de la mayor empresa exportadora de oro en el país y que la empresa tenía oficinas en las zonas del país donde está prohibida la extracción de oro. Curiosamente, admitió ser el propietario de la empresa, pero dijo que no percibía ningún conflicto de intereses. El día después que la historia se emitió, Zavaleta renunció.

Otro ejemplo viene de Colombia. Un jefe paramilitar capturado revela, en las audiencias realizadas en un Tribunal Federal en Washington DC, cómo los narcotraficantes lavan dinero ilegal en Colombia. El oro es comprado en Panamá y se lleva a Colombia, donde se distribuye a alcaldes locales colombianos. Estas autoridades envían el oro al Banco Central y lo reportan como producción local. Luego reciben las regalías correspondientes y se quedan con la mayor parte del dinero. La US Office of Foreign Assets Control está tratando de determinar qué porcentaje de los 1,57 millones de onzas de oro producidos por Colombia, representan transacciones ficticias.

Fuentes: RPP. 30 de marzo del 2012. [Funcionario del MINEM es Dueño de Exportadora de Oro en Zona Ilegal](#). RPP Noticias, publicación online; Offnews.info. 2 de agosto del 2010. [Colombia - Con Oro Lavan Dinero y se Roban Regalías, Reveló el Ex Jefe 'Para' Salvatore Mancuso](#). Offnews, publicación online.

corrupción parece llegar hasta el nivel nacional responsable de elaborar las políticas. Recientemente, un gran escándalo de corrupción estalló cuando salió a la luz que un importante representante del Ministerio de Energía y Minas era también uno de los mayores comerciantes de oro informal en Madre

¹⁰ El Decreto Legislativo N° 1100 define y prohíbe la minería ilegal en todo el país. Ver: Perú 21. 16 de marzo del 2012. [Minería Ilegal es Desde Hoy un Delito](#). Diario Perú 21, publicación online.

¹¹ ElTiempo.com. 31 de octubre del 2012. [La Minería Ilegal Será Tipificada Como Delito](#). Diario El Tiempo, publicación online.

¹² Los Tiempos. 26 de noviembre del 2012. [Países Amazónicos Pactan Erradicar Minería Ilegal](#). Diario Los Tiempos, publicación online.

¹³ Una reciente edición de la revista Poder 360° informa sobre el poder ejercido por una familia para el control de una gran parte de la economía informal de Huetpetuhe, el principal centro de producción de oro en la región de la selva amazónica de Madre de Dios en Perú. Ver: León, R. Febrero 2012. ['Goya' la Reina del Oro en Madre de Dios](#). Poder360, publicación online.



de Dios (vea el cuadro 2). Algunas pruebas están empezando a surgir acerca de los mecanismos de lavado de dinero relacionados con la minería informal de oro¹⁴, que entraña transacciones internacionales, así como contrabando de oro y fraude fiscal (vea el cuadro 2). Este tipo de corrupción hace fácil de entender por qué políticas más integrales relativas a los niveles superiores de la cadena de valor hasta ahora no han sido adoptadas por los gobiernos.

La pobre supervisión de la minería a pequeña escala e informal a menudo conduce a la aparición de actividades ilegales e induce al conflicto. Los yacimientos están generalmente ubicados en áreas remotas con poca o ninguna presencia del Estado. La fiebre de oro o piedras preciosas que atrae a cientos de personas suele crear caos, y con frecuencia se reportan enfrentamientos entre los mineros para obtener el control de las minas. Por ejemplo, a principios de este año, la Guardia Nacional de Venezuela tomó el control de la mina Bulla Nueva, donde cinco personas murieron y cuatro resultaron heridas. En el mismo estado de Bolívar, dos bandas —Banda de los 24 y Marcopolo de Ciudad Bolívar— participan en lucha armada por el control de una mina.¹⁵

La lucha por controlar los territorios también involucra a otros actores como las empresas mineras a gran escala a las que el gobierno ha otorgado derechos de explotación, lo que obliga a las comunidades locales y mineros de pequeña escala informales a reubicarse.¹⁶ Los conflictos también surgen entre pueblos indígenas, empresas mineras a gran escala y mineros informales. A menudo, los territorios de los pueblos indígenas son áreas protegidas, pero las autoridades mineras otorgan permisos de explotación en aquellas áreas. Aunque todas las partes reclamen derechos sobre el territorio, no existen mecanismos de arbitraje claros para manejar el conflicto.

Por último, las actividades ilegales relacionadas con la minería a pequeña escala e informal suelen aparecer debido a la falta de supervisión gubernamental. Insumos, productos de la minería y oro se venden en el mercado negro. Los grupos ilegales de guerrilleros y narcotraficantes se fijan en zonas productoras de oro para ganar activos para el lavado de dinero y la extorsión (vea el cuadro 3). En general, las áreas remotas con poca presencia del Estado y gobiernos débiles

con capacidades de aplicación limitada son incapaces de controlar los conflictos y proteger a las poblaciones afectadas.

Cuadro 3: Guamacó: Minería a pequeña escala y violencia

Guamacó, ubicada en el departamento de Bolívar en el norte de Colombia, es una de las zonas del país más afectadas por los grupos armados ilegales que tratan de controlar el territorio para la extracción y comercialización de oro. En 1997, un grupo paramilitar atacó el municipio de Río Sucio y asesinó a 30 personas. En un acto de brutalidad, el líder minero Juan Camacho Herrera fue decapitado y posteriormente empalado frente a Guamacó. Los paramilitares dijeron a los habitantes que venían por las minas y que realizarían una explotación racional. Entre los años 1997 a 2009, 36.000 personas fueron desplazadas y más de 700 desaparecidas. Aunque ha habido una creciente sensibilización internacional sobre la violación sistemática de los derechos humanos, la situación continúa. En 2011, se registraron más de 40 asesinatos en el área minera en el sur de Bolívar.

Fuente: [Peace Brigades International - Colombia](#). Noviembre del 2011. Guamacó: Oro Para la Vida y No Para la Muerte. En: [Minería en Colombia: ¿A Qué Precio?](#) Boletín Informativo 18 (11) 25-28.

UN NUEVO ENFOQUE SE DESPLIEGA: INTERVENIR EN MÚLTIPLES ESLABONES DE LA CADENA

Después de más de dos décadas de programas de agencias de desarrollo, ahora existe el consenso cada vez mayor en América Latina que poco se puede lograr con intervenciones aisladas en el eslabón de los mineros en pequeña escala de la cadena de valor del oro. El extremo final de la cadena (comercialización) está empezando a captar la atención de los gobiernos, que se están dando cuenta de que tienen las herramientas para monitorear las actividades en esta parte de la cadena. Ir detrás de un pequeño número de empresas formales es probablemente más fácil que perseguir a cientos de miles de pequeños mineros dispersos que operan fuera de la ley.

Mejorando la supervisión de la minería y los impuestos puede ayudar a identificar fácilmente las transacciones no reportadas de las mineras formales de oro y las empresas

¹⁴ El Grupo de Acción Financiera Sudamericano (Gafisud) ha elaborado recientemente un informe que describe los métodos más comunes de lavado de activos en Sudamérica, destacando el lavado de dinero relacionado con la explotación y comercialización de oro ilegal. Ver: GAFISUD. 2012. [Compendio de Tipologías](#). GAFISUD, Quito.

¹⁵ [Revista Latinominería](#), 16 de enero del 2012. [Venezuela: Enfrentamiento por Control de Mina en Estado de Bolívar](#). Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, publicación online.

¹⁶ Ver: Chaparro, E. 2003. [Small Scale Mining: a New Entrepreneurial Approach](#). Natural Resources and Infrastructure Series, no. 9. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.



exportadoras.¹⁷ En casi todos los países de América Latina, por ejemplo, las empresas mineras tienen que informar acerca de su producción, compra de insumos, inversiones y otra información relacionada con sus operaciones. El análisis de la información reportada por las empresas puede mostrar inconsistencias en quienes participan en las cadenas de minería informal. Recientemente en Perú, un diario identificó a un importante importador de mercurio y encontró que esta empresa también estaba registrada como proveedor de oro en el Ministerio de Energía y Minas.¹⁸

Sin embargo, las autoridades todavía son un poco renuentes a iniciar este tipo de supervisión —algunos países proponen medidas parciales como intervenir en la comercialización de los minerales—. En Chile, la [Empresa Nacional de Minería](#) (Enami) adquiere los minerales de los pequeños mineros y luego los procesa para agregar valor, y trabaja para prevenir la comercialización de los minerales en el mercado negro. En Venezuela, se requiere que todo el oro producido en el país sea vendido de nuevo al Estado. En Bolivia, las minas de propiedad estatal subcontratan a pequeños mineros y compran oro que alimenta la cuenta de las reservas internacionales del país. La efectividad de estas políticas parece variar en función de la capacidad del gobierno para ejercer supervisión y control.

También existen iniciativas privadas para promover la comercialización de oro en los mercados de comercio justo. En el marco del sistema de certificación Fairtrade y Fairmined, organizaciones mineras que no utilizan ningún producto químico y tienen altos estándares ambientales pueden tener sus productos etiquetados como [oro ecológico Fairtrade y Fairmined](#). Esto significa que los mineros obtienen una prima ecológica adicional cuando recuperan el oro por gravedad solamente, sin el uso de mercurio y cianuro. En la actualidad, existen tres proyectos que trabajan bajo este esquema en América Latina: [Cooperativa Minera Cotapata en Bolivia](#), [Oro Verde en Colombia](#) y [Sotrami en Perú](#). Para adquirir la certificación Fairtrade y Fairmined, las organizaciones mineras deben estar acreditadas bajo estrictos criterios como el respeto por el medioambiente, reconocer los derechos de las mujeres mineras, prohibir el trabajo infantil en sus operaciones e implementar prácticas de trabajo seguras, incluyendo la gestión de los productos químicos tóxicos, tales como el mercurio y el cianuro, utilizados en el proceso de recuperación del oro.¹⁹

Sin embargo, estas iniciativas privadas son imposibles de aplicar a menos que los mineros se organicen y cuenten con la capacidad técnica para ejecutar operaciones eficientes. Aunque limitadas en número, estas iniciativas exitosas se han construido sobre la experiencia de las intervenciones anteriores de los organismos internacionales.

Por último, ha habido algunas iniciativas dirigidas específicamente a la prevención de los conflictos entre las empresas mineras y los mineros de pequeña escala, que también implican la subcontratación y comercialización. En Perú, Poderosa, una empresa de mediana minería que opera en la región norte de La Libertad, emite contratos con los pequeños mineros. Los mineros explotan los minerales para luego entregarlos a Poderosa para procesarlos en su planta de procesamiento. La mina paga el 50% contraentrega y el 50% dos semanas después. Poderosa también paga por los permisos de formalización de los mineros. En la actualidad, Poderosa trabaja directamente con 157 mineros. Las mejoras ambientales incluyen la prevención de la utilización de más de 35 toneladas de mercurio. En reconocimiento a su éxito, en 2011 la [Asociación Minera Peruana](#) otorgó a Poderosa el Premio de Desarrollo Sostenible.

Los ejemplos anteriores señalan alternativas que podrían ser replicadas en otros lugares. Lo que tienen en común es que demuestran cómo los pequeños mineros deben organizarse en unidades productivas para ganar poder de negociación, y la necesidad de asistencia técnica durante la fase de implementación del proyecto. La organización con el objetivo de representación como un grupo homogéneo es importante, pero la negociación del acceso a los recursos minerales y la mejora de las condiciones de trabajo deben estar en manos de los actores directos. En ese sentido, la metodología de las agencias de desarrollo que implementan proyectos con un enfoque en el aumento de las capacidades de los mineros ha demostrado algunos resultados convincentes. Los gobiernos de la región están llegando lentamente a darse cuenta de que si quieren resolver los muchos problemas asociados con la minería informal a pequeña escala, tienen que invertir fuertemente en los mineros, pero al mismo tiempo, diseñar políticas que controlen los eslabones superiores en la cadena de valor del oro.

¹⁷ Chanduvi, E. 2011. [Peruvian Government Targets Informal Mining](#), NotiSUR, Latin America Data Base.

¹⁸ El Comercio. 30 de agosto de 2012. [Capos del Mercurio Importan y Abastecen a Minería Ilegal en Puno y Madre de Dios](#), Diario El Comercio, publicación online

¹⁹ Para obtener más información acerca de la certificación, consulte el sitio web de [Fairtrade and Fairmined](#).

FACTORES

PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DE LA MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA EN AMÉRICA LATINA



Este resumen se centró en la evolución de los enfoques de los gobiernos y agencias de ayuda al desarrollo para hacer frente a los problemas relacionados con la minería a pequeña escala. ¿Cuáles son algunos de los factores contextuales que han sido relevantes?

La expansión de la minería informal y los visibles y graves impactos ambientales que causa están subrayando el hecho de que la minería a pequeña escala está anulando la capacidad de los gobiernos para regularla y controlarla. Las limitaciones en los enfoques de los gobiernos ponen de relieve la débil institucionalidad presente en la región de América Latina.

Teniendo en cuenta este aumento de sensibilización, las agencias internacionales de ayuda están incluyendo de nuevo a la pequeña minería informal en sus agendas. Sin embargo, son conscientes de que las intervenciones anteriores no tuvieron éxito en la eliminación de la informalidad y mitigación de los impactos ambientales. Por lo tanto, son necesarios nuevos enfoques de intervención.

En primer lugar, algunos organismos de ayuda, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), están empezando a destacar el papel de los actores privados en esta actividad. Por medio del Fondo Multilateral de Inversiones, el BID está estudiando la

posibilidad de ofrecer a los pequeños mineros préstamos para la formalización de sus actividades. Esta posición hace hincapié en la idea de que la pequeña minería es una actividad económica en la que los mineros invierten.

En segundo lugar, los medios de comunicación están empezando a desempeñar un papel fundamental en la exposición de los principales actores de la minería en pequeña escala informal. Esto está ayudando a visibilizar la corrupción y está obligando a las autoridades a tomar medidas para el control de los actores que participan en los eslabones superiores de la cadena de valor.

Los grupos de defensa y autoridades ambientales están empezando a desempeñar un papel activo en este ámbito. Las regulaciones ambientales más estrictas aplicadas a todas las actividades económicas tienen efectos indirectos sobre la minería a pequeña escala, dado que tiende a producirse en zonas con gran biodiversidad. Por esta razón, las autoridades ambientales están tratando de llegar a sus homólogos de los ministerios de minería para coordinar medidas de política, y, finalmente, hacer un esfuerzo para hacer frente a este enorme, pero a menudo descuidado problema.

LECCIONES APRENDIDAS

1 Durante mucho tiempo, los Estados latinoamericanos han diseñado políticas para hacer frente a la minería a pequeña escala e informal, centrándose en la supervisión y regulación de los propios pequeños mineros. Estas políticas raramente consideran a otros actores involucrados en la cadena de valor del oro que pueden ser más fáciles de rastrear y monitorear. Los resultados de las políticas de estas intervenciones han sido limitadas, pero las historias de éxito tienen esquemas de asociación como factor común.

2 Los programas más exitosos para mejorar el desempeño ambiental de este sector incluyeron un enfoque integral que combina acciones en las dimensiones técnicas, sociales, económicas, jurídicas y organizativas.

3 Los gobiernos de América Latina no han tratado de manera frontal la corrupción arraigada en el sector de la minería a pequeña escala, que es un fenómeno generalizado, tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, los medios de comunicación están empezando a desempeñar un papel fundamental en la denuncia de la corrupción y en la presión a los gobiernos para que actúen.

4 Las recientes iniciativas para intervenir en la cadena de valor del oro se están centrando en el eslabón de comercialización, ya que es donde la mayor parte de la renta se genera y donde existen oportunidades para desviar las transacciones informales a ilegales. Aunque no es común en una gran escala, los sistemas de cooperación entre las empresas mineras formales y los pequeños mineros también han demostrado ser una manera eficaz de prevenir los conflictos, especialmente los relacionados con el acceso a los recursos minerales. La función de supervisión de las empresas y la asistencia técnica que prestan, ayuda a los mineros a mejorar su impacto ambiental.

CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Juana Kuramoto, Investigadora Asociada de Grade, es una experta en industrias extractivas en Perú, con un fuerte enfoque en minería informal y de pequeña escala, y el impacto de la minería en el desarrollo local y regional. Contáctela en kuramoto@grade.org.pe.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para conocer más acerca de otros temas relacionados con industrias extractivas en América Latina y manejo de conflictos, consulta la [Guía ELLA](#), que contiene una lista completa de materiales disponibles en el tema. Para conocer más acerca de otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).

Con el apoyo de:

