SERIE

156

recursos naturales e infraestructura

La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas

Ana María Aranibar

Eduardo Chaparro Ávila

René Salgado Pavez

NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago, diciembre de 2011

Este documento fue elaborado por Eduardo Chaparro Ávila y René Salgado Pavez, funcionarios de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL y por Ana María Aranibar, consultora de la Unidad de Recursos Naturales y Energía.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 1680-9017
LC/L.3411
Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2011. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Índice 3

Resumen 5

Introducción 7

I. Instrumentos Internacionales 9

II. Consulta previa en el Estado Plurinacional de Bolivia 13
A. Constitución Política del Estado 13
B. Ley Minera 14
C. Instituciones responsables de la consulta 14
D. Procedimiento de la consulta 14
E. Un caso boliviano: Proyecto Minero San Cristóbal 15
1. Antecedentes 15
3. Antecedentes históricos 17
4. El proceso de la consulta 18
5. Acuerdos complementarios 19
6. Legalidad y legitimidad de los acuerdos 20
7. Reconocimiento 21

III. Consulta previa en Colombia 23
A. Introducción 23
B. Marco legal de la consulta previa en Colombia 24
1. La Constitución Política del estado de Colombia señala: 24
2. La Ley 21 de 1991, ratificatoria del Convenio 169 de la OIT dispone 24
3. La Ley 99 de 1993 establece 25
4. El Decreto 1320 de 19985 define 25
5. El Decreto 1720 de 2008 determina: 26
C. Clases de consulta previa en Colombia 26
D. Participantes en el proceso 26

E. Alcance del procedimiento de grupos étnicos 28
F. Un caso en Colombia de consulta previa "Empresa Muriel Mining Corporation" 28
1. Introducción 28
2. Alcance de la consulta previa 29
3. Presentación del estudio de caso 29
4. Reuniones de consulta previa 30
5. Argumentos de la comunidad indígena 31
6. Una cruzada jurídica 32
7. Consulta de los Pueblos 32
8. Diferencias entre los convenios internacionales y normas nacionales 32
9. Obstáculos institucionales 33
10. Otros obstáculos 33
11. Recomendaciones 35

IV. Consulta previa en el Perú 37
A. Introducción 37
B. Antecedentes que aceleraron la Ley de Consulta 37
C. La Ley de Consulta Previa a Pueblos Indígenas 38
D. Estado actual de la Ley de Consulta Previa 40
E. Importancia estratégica de la consulta 40
F. Consulta previa: un caso peruano "Proyecto Río Blanco" 41
1. Descripción del proyecto 41
2. Breve descripción de la situación 41
3. Identificación de actores involucrados y sus roles 42
4. Asuntos y temas por resolver 43
5. Experiencias aprendidas 44
6. Identificación de recursos y herramientas metodológicas para la construcción de consensos 44

V. Consulta pública en el Ecuador 47
A. Introducción 47
B. Derechos colectivos 48
C. Legislación secundaria 48
1. Ley de Participación Ciudadana 48
2. Ley de Minería 49
D. Consulta previa: un caso ecuatoriano "Proyecto Junín Imbabura Intag" 49
8. Relación Ascendant con el Estado y autoridades seccionales 55
9. Consideraciones finales 55

VI. Conclusiones 57

Bibliografía 59

Serie Recursos naturales e infraestrucutra: números publicados 63

Indice de recuadros

RECUADRO 1 PRINCIPIOS DE ECUADOR 16
RECUADRO 2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS MINERAS INDÍGENAS Y DE COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA 27
RECUADRO 3 LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONVENIO 169 DE OIT 38

Resumen

Dentro del marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha venido imponiendo una visión distinta de la relaciones entre las comunidades y los proyectos mineros en las áreas en donde residen los pueblos indígenas, comunidades campesinas y afro descendientes, haciendo imprescindibles los procesos de información y consulta en la toma de decisiones para la puesta en marcha de los proyectos mineros.

Este documento presenta una selección de experiencias recientes sobre legislación y consulta previa en los cuatro países miembros de la Comunidad Andina de Naciones: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El caso boliviano describe y analiza los antecedentes del novedoso proceso de acercamiento social del Proyecto Minero San Cristóbal, mostrando cómo la participación comunitaria en la industria minera cambia y optimiza los resultados, los que han sido reconocidos públicamente por los pobladores al referirse al mayor desarrollo alcanzado por el pueblo de San Cristóbal y por el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI) con una mención honorífica especial por su excelencia en gestión social.

Asimismo, se presenta el caso de la Empresa Muriel Mining Corporation en Colombia, el cual es uno de los múltiples ejemplos que han convertido a las consultas previas en procesos complejos, costosos y desgastantes para todos los actores involucrados. Por otra parte, en Perú se estima que existen alrededor de 169 conflictos locales activos, el 71% relacionado con la actividad minera. Como estudio de caso se seleccionó el Proyecto Río Blanco, describiendo la evolución cronológica del proyecto, los actores involucrados y las lecciones aprendidas en el proceso. Finalmente en el caso de Ecuador se presenta el proyecto Junín

con una descripción de los conflictos sociales que se presentaron desde la etapa de exploración debido a los inconvenientes generados en el manejo del proyecto.

Finalmente el presente documento llega a la conclusión que los proyectos mineros andinos demandan especial diálogo abierto y objetivo entre las empresas mineras, las comunidades y autoridades locales; esto es una mesa de negociación con información clara, oportuna y veraz. Es evidente que la falta de comunicación entre las empresas mineras y los actores (tanto exógenos como endógenos), conducen a la generación de conflictos que probablemente en la mayoría de los casos podrían evitarse. Por lo tanto, es necesario establecer una política clara de información hacia las comunidades basada en principios de transparencia y responsabilidad, con el fin de construir una propuesta que beneficie tanto a la empresa como a la comunidad incluyendo sus autoridades locales. Por otra parte, se debe tomar en cuenta que la injerencia de actores externos y en algunos casos internos con intereses sectoriales, ocasionan problemas en la organización y ejecución de las estrategias y acciones previstas para el buen desarrollo de los proyectos de la industria extractiva. En todo lo anterior el rol del Estado es clave para la una buena "gestión del conflicto" por ello se indica una Guía metodológica que espera contribuir a la operacionalización de herramientas como el Convenio 169 de la OIT y otros afines.

Introducción

Hoy, cuando crecen las demandas de mayor y plena responsabilidad ambiental y social, la industria minera afronta el desafío de mostrar su compromiso con la protección del ambiente y el respeto de las minorías étnicas, al tiempo que demuestra que la sostenibilidad y la actividad extractiva no son del todo excluyentes.

La explotación minera en zonas de alta importancia ecológica o habitadas por comunidades y grupos étnicos es controvertida, en medio de un agitado debate mediático que involucra a distintos sectores de la sociedad como han sido los casos de: La Colosa en Colombia, Crucitas en Costa Rica, Cerro Quilish en Perú o el yacimiento geotérmico El Tatio en Chile. Estos casos podrían haberse superado positivamente, tal vez, si los criterios del Convenio 169 de la OIT, así como los que inspiran la Responsabilidad social corporativa hubiesen sido tomados en cuenta por todos los actores involucrados, con metodologías e instrumentos que colocaran en la línea de la concertación a los diferentes actores involucrados en un determinado proyecto de la industria extractiva.

Es importante destacar que para los países de América Central y del sur las exportaciones mineras, minerales ferrosos y no ferrosos representan el 8 % del total de las exportaciones para esta región, según cifras del Banco Mundial[1]. La misma fuente permite diferenciar a los países que han servido de casos de estudio, en dos grupos según el nivel de las exportaciones totales. Para el caso de los "países mineros" Perú presenta un 48.9 % de las exportaciones totales, Bolivia 33.3%; para el caso de los países "no mineros" el porcentaje, alcanza un 1.65 % para Colombia, y 0.47 para el caso de Ecuador.

[1] Banco Mundial; "World Development Indicators", 2009.

Varios de los yacimientos objetos de la industria extractiva se encuentran ubicados en territorios indígenas o territorios ocupados por minorías étnicas donde se han presentado conflictos de distinta índole. Con todo, el análisis del conflicto entre la industria extractiva y las comunidades locales requiere un análisis más profundo, teniendo en cuenta que las autoridades gubernamentales, ambientales y mineras han de mantener un diálogo más frecuente y transparente con los representantes de los pueblos indígenas para tratar el proceso de concesión de derechos de explotación minera y extractiva.

Finalmente el presente trabajo revisa, con énfasis en los países andinos, casos de consulta, y contempla el análisis de instrumentos y resultados de la aplicación de los mecanismos de consulta previa en Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador como alternativas de solución a los conflictos generados entre las comunidades indígenas y los proyectos mineros.

Un producto subyacente que se espera obtener de las conclusiones del presente trabajo es la posibilidad de contribuir a la difusión y mejor comprensión de los mecanismos de consulta previa y la aplicación del Convenio 169 de la OIT en los países mineros emergentes de la región.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1353