
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



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 infraestructura: números publicados.....	63
	Índice 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 imprescindible 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 Mundial¹. 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.

I. Instrumentos Internacionales

El derecho a la participación ciudadana en el desarrollo de la actividad minera es reconocido en la legislación de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; en consecuencia, se contempla la inclusión de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y afro descendientes en los procesos de consulta y toma de decisiones para la realización de proyectos mineros en la región.

Es importante destacar que la consulta pública o “consulta previa” no es vinculante para la autoridad que toma la decisión de otorgar el permiso de funcionamiento de un proyecto extractivo; sin embargo, dicha autoridad tendrá que fundar sus decisiones con base a técnicas comprobables y emitir el correspondiente dictamen.

Desde la vigencia del Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas instrumentos jurídicos en el marco de las Naciones Unidas, se ha venido imponiendo una visión distinta de relacionamiento entre las comunidades próximas y los proyectos mineros que se ejecutan en las áreas en donde residen esas comunidades. La aplicación de estos instrumentos ha permitido una indiscutible apertura a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el futuro económico, social, ambiental y cultural de estas comunidades locales.

Estos instrumentos, tratan del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, como el derecho de un grupo de individuos dentro de la sociedad. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, así como derecho a que se respeten sus costumbres, tradiciones y cultura.

En varios países de la región, tal el caso de Argentina, Bolivia y Ecuador, el Convenio 169 de la OIT posee directa o indirectamente rango constitucional, en varios otros, dicho Convenio ha sido ratificado

mediante Ley. De igual manera, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, es de cumplimiento obligatorio por efecto de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados.

El Convenio 169 de la OIT reconoce como indígena a toda aquella persona que descienda de los habitantes de pueblos y comunidades indígenas y que se asuma como tal, al mismo tiempo, establece los derechos de ellos a tener una existencia perdurable y diferente, a determinar sus propias prioridades de desarrollo y controlar este proceso, y a ser consultados a través de mecanismos apropiados acerca de cualquier decisión en la que pudieran estar afectados.

La Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, establece mayores derechos aún, ya que los pueblos indígenas pueden decidir sobre el futuro desarrollo de su territorio y la comunidad que lo habita. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del mismo y a la preservación de la capacidad productiva de sus tierras y recursos, debiendo ellos mismos determinar y elaborar las prioridades y estrategias para su desarrollo. Adviértase que este es un instrumento con fuerza moral, más no jurisdiccional que obligue a los países.

Esa Declaración Universal es clara cuando propone que *“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado”*. El consentimiento al que se refiere la Declaración, involucra la necesidad de someter todo el proceso a un trabajo conjunto, informado con antelación a las comunidades y sus instituciones representativas respecto de la existencia de un proyecto y sometiéndose al dictamen final de éstos últimos para su realización o no, conforme la manera en que resulten afectadas su cultura y vidas por el mismo.

Con la vigencia en los países suscriptores del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas poseen una capacidad de autodeterminación nunca antes conocida. Esta convención les permite decidir sobre su propio desarrollo económico, cultural y ambiental, definir su propia estrategia de desarrollo, facultad detentada, hasta ahora, de manera exclusiva por el Estado Nacional²; con este Convenio los Estados tienen que elaborar políticas de desarrollo de manera consensuada con los pueblos indígenas que habitan el territorio donde se pretenda implementar las mismas.

Ahora bien, más allá de que naturaleza no vinculante de la Declaración y de que el Convenio no haya sido firmado o ratificado por algunos países, es fundamental tener presente que los contenidos de ambos instrumentos son coincidentes con muchos instrumentos de naturaleza vinculante como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que sí son obligatorios en la gran mayoría de los estados latinoamericanos y caribeños.

El Pacto señala, en su artículo 1 que:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

² El Estado, es un conjunto de órganos de gobierno de un país soberano. Sin embargo hay autores que consideran que su definición abarca más elementos como Duverger que lo plantea como un instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras, utilizado por los primeros en su provecho y en perjuicio de los segundos, y un medio de asegurar cierto orden social, una cierta integración de todos en la integridad para el bien común. Así mismo, considera que la proporción de uno y otro elemento es muy variable, según las épocas, circunstancias y países; pero que ambos siempre coexisten. Marx en cambio, lo define como la forma bajo la cual la sociedad se unifica y se representa a sí misma, los hombres se subordinan a un poder ajeno que ellos mismos crearon.

Por su parte, el artículo 5 señala que:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

Por su parte el Convenio 169 de la OIT señala en su artículo 2 numeral 1.

“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.”

Respecto de la aplicación y consulta previa el Convenio en su artículo 6 señala:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

Respecto del territorio ocupado por los pueblos indígenas y tribales el artículo 14 indica:

“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

1. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
2. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.”

Respecto del uso de los recursos naturales presentes en las tierras ocupadas por los pueblos indígenas y tribales el artículo 15 indica:

“Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.”

Finalmente, en relación al traslado o reubicación de los pueblos indígenas y tribales el artículo 16 del Convenio 169 señala que:

“A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

1. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

2. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.”

Es claro que desde el eje articulador de los derechos humanos, base del estado de derecho, el régimen democrático y de una sociedad igualitaria, tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, simplemente reiteran el marco jurídico obligatorio instaurado por dicho Pacto.

En consecuencia, situar el tema de la relación de la industria extractiva con las minorías étnicas en la región, no es otra cosa que efectuar una lectura de las actividades económicas desde el derecho al desarrollo, situando la previsión y regulación de las consecuencias sociales y ambientales de los proyectos mineros en el marco irrenunciable del respeto al ordenamiento jurídico internacional y nacional de los derechos humanos.

Como se había adelantado, en los capítulos siguientes se presenta una selección de experiencias recientes sobre legislación y consulta previa en países del área andina.

II. Consulta previa en el Estado Plurinacional de Bolivia

A. Constitución Política del Estado

En Bolivia, la consulta previa es un concepto que ha alcanzado rango constitucional a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE). En efecto, el artículo 352 de esta carta magna dispone que:

“La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la Ley. En las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios”.

Asimismo, entre los derechos de los pueblos indígenas y campesinos el artículo 30, parágrafo II, numeral 15, incluye el derecho:

“A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la exploración de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”.

B. Ley Minera

La reglamentación a estos preceptos constitucionales se encuentra en elaboración y tal como corresponde, es de preveer que su contenido será parte integral de la nueva ley minera; sin embargo, se encuentra ya en proceso de socialización con los sectores involucrados, un proyecto de reglamentación que se supone sufrirá pocas variaciones, ese contenido se detalla a continuación.

- Con carácter previo a la realización de una actividad minera de exploración, explotación, concentración y fundición, el Ministerio de Minería y Metalurgia someterá de manera obligatoria el proyecto minero o metalúrgico a una consulta pública previa, concertada y realizada de buena fe, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y poblaciones afectadas con el proyecto.
- La consulta pública previa tiene por objeto generar un proceso de concertación entre el Estado, el sujeto minero y las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, comunidades interculturales y poblaciones que podrían ser afectadas por el proyecto minero o metalúrgico, sobre la preservación del ambiente y sobre los beneficios para dichos pueblos. En caso de proyectos que comprendan sólo el derecho de exploración, la consulta pública previa tendrá por objeto generar únicamente un proceso de concertación para su ejecución.
- La consulta se realizará en el caso de proyectos mineros presentados por empresas privadas, públicas, cooperativas o mixtas antes de la suscripción del contrato minero, licencia de operación o autorización. Los aspectos a ser informados son:
 - Duración, características y alcance del proyecto minero metalúrgico.
 - Beneficios económicos y sociales del proyecto.
 - Las previsiones y acciones de mitigación medioambiental.
- En las solicitudes de otorgamiento de derechos de exploración la consulta se circunscribirá a conocer los aspectos relacionados con la duración, actividades, área y monto de inversión del proyecto minero.

C. Instituciones responsables de la consulta

- La Autoridad Competente para la consulta previa a nombre del Estado es el Ministerio de Minería y Metalurgia, que actuará en coordinación con la Autoridad Ambiental Competente.
- De acuerdo con la Ley del Órgano Electoral, la consulta previa sobre recursos naturales no tiene carácter vinculante con las decisiones administrativas sobre su realización.
- El proceso de consulta pública se abre con la aprobación del plan de trabajo o plan de inversión y desarrollo, requisitos para solicitar según sea derechos mineros de exploración o explotación, los cuales se otorgan mediante contratos mineros con el Estado.
- El Ministerio de Minería y Metalurgia, antes de llevar adelante las audiencias públicas, determinará las áreas y poblaciones que puedan ser afectadas. Todo el proceso se realizará en un máximo de dos audiencias públicas, una preliminar y la segunda definitiva.

D. Procedimiento de la consulta

- Se convocará a una audiencia preliminar a las naciones y pueblos indígenas, campesinos, comunidades interculturales y poblaciones que podrían resultar afectadas, la cual deberá realizarse en un plazo no menor a 15 días computables desde la fecha de su emisión. Si en la audiencia preliminar se llega a un acuerdo sobre los puntos sometidos al proceso de consulta pública previa, se suscribirá el acta de acuerdo correspondiente, quedando concluido dicho proceso.

- En caso de no llegarse a un acuerdo sobre todos los puntos sometidos a consulta pública, se suscribirá un acta que recoja los acuerdos parciales, debiendo fijar fecha para la realización de la audiencia definitiva. Los puntos observados en la audiencia preliminar deberán ser replanteados por el solicitante del derecho minero, para ser considerados en la audiencia definitiva. En la audiencia definitiva se agotarán los puntos sometidos a consulta pública, incluyendo el replanteo de los puntos observados, de llegarse a un acuerdo, se suscribirá el acta final, quedando concluido el proceso.
- Si en la audiencia definitiva no se hubiera llegado a un acuerdo, el Ministerio de Minería y Metalurgia en representación del Estado, asumirá la determinación de suscribir o no el contrato minero, la licencia de operación o la autorización, conforme al interés nacional.
- Los costos de comunicación e información serán asumidos en su totalidad por los solicitantes del contrato minero o licencia de operación.

E. Un caso boliviano: Proyecto Minero San Cristóbal

1. Antecedentes

Minera San Cristóbal S. A. (MSC) es una empresa minera boliviana. Su principal accionista por varios años fue Apex Silver Mines Limitad (Apex) y a partir de marzo de 2009, MSC es 100% subsidiaria de Sumitomo Corporation de Japón.

La mina San Cristóbal, de propiedad de MSC, está ubicada en la provincia Nor Lipez del departamento de Potosí, a unos 500 kilómetros al sur de la ciudad de La Paz y a 90 al sudoeste de Uyuni. Es una mina a cielo abierto de gran escala y es uno de los yacimientos de zinc, plomo y plata más grandes del mundo. MSC está orientada a la producción de minerales concentrados y su posterior envío a plantas de fundición internacionales.

Parte del financiamiento del proyecto San Cristóbal proviene de un préstamo de 12 instituciones financieras internacionales, entre ellas la Corporación Andina de Fomento (CAF).

MSC posee la concesión del yacimiento desde 1997. Ha realizado numerosos estudios medio ambientales que fueron aprobados en 2001 y en 2004. Por sus características, no sólo cumple con las normas ambientales bolivianas, sino también con los exigidos por organismos financieros internacionales como los normas del Banco Mundial, los programas ambientales ISO 14001 y los principios del Ecuador (véase Recuadro 1); asimismo, MSC acata por completo la legislación laboral vigente y se ajusta a normas internacionales de seguridad industrial, como por ejemplo los patrones de seguridad OSHA 18001.

Desde hace más de un lustro, la mina produce en promedio, 1.300 toneladas métricas/día de concentrados de zinc-plata y 300 toneladas métricas/día de concentrados de plomo-plata, llegando a un volumen aproximado de 600,000 toneladas anuales de concentrados.

Para ello, procesa 150.000 toneladas diarias de material con un promedio de leyes de cabeza de 1,60% de zinc; 0,59% de plomo y 63 gr. /tonelada de plata. De este volumen, la planta procesa 40.000 toneladas diarias en un circuito de molinos SAG (semi-autógeno) y dos molinos de bolas con dos etapas de flotación, filtrado y secado. MSC ocupa cerca de 1.000 personas de manera permanente y genera alrededor de 3.000 empleos indirectos. La inversión total de MSC supera los US\$ 1.200 millones.

RECUADRO 1 PRINCIPIOS DE ECUADOR

Los Principios del Ecuador forman un compromiso voluntario, que tiene su origen en una iniciativa de la Corporación Financiera Internacional (CFI) Agencia del Banco Mundial para el fomento de las inversiones sostenibles del sector privado en los países en desarrollo. Las entidades financieras que adoptan estos principios se comprometen a evaluar y tomar en consideración los riesgos sociales y medioambientales de los proyectos que financian en países en desarrollo, y, por lo tanto, a conceder créditos sólo para aquellos proyectos que puedan acreditar la adecuada gestión de sus impactos sociales y medioambientales, como la protección de la biodiversidad, el empleo de recursos renovables y la gestión de residuos, la protección de la salud humana, y los desplazamientos de población. Entre las entidades que han adoptado los Principios del Ecuador se encuentran ABN AMRO, Barclays, Citygroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse Group, ING Group, Rabobank Group, Royal Bank of Canada y Westpac Banking Corporation. Actualmente son un total de 72 instituciones financieras.

En la actualidad se esperan que otros grandes bancos se adhieran al acuerdo y muchos creen que se convertirán en un patrón para el sector financiero. Para los Bancos que poseen iniciativas de financiamiento de proyectos globales es una forma también de disminuir el nivel de riesgos, ya que al entregar financiamiento a proyectos no sustentables es probable que estos proyectos se detengan. "Si uno financia algo que es sucio o que daña a la gente, hay una probabilidad que el gobierno anfitrión o la gente local interferirá, o incluso se lo quitará", dice Chris Beale, responsable de financiamiento de proyectos globales de Citigroup.

Los proyectos financieros juegan un importante rol en el financiamiento del desarrollo en el mundo. Particularmente en los mercados emergentes estos frecuentemente se encuentran con consecuencias políticas sociales y medioambientales. El Banco Mundial reconoce que el rol de las financieras les entrega una significativa oportunidad en la promoción de una administración responsable del medio ambiente y de un desarrollo socialmente responsable.

En la adopción de estos principios, el Banco Mundial ve la oportunidad de asegurar que esos proyectos que son financiados sean desarrollados de un modo socialmente responsable y que refleje prácticas sanas de gestión ambiental. La adopción de estos principios ofrece beneficios significativos al mismo Banco Mundial, a los consumidores y a los stakeholders. Estos principios fomentarán la capacidad de gestionar el riesgo en materias sociales y medioambientales asociadas a los proyectos que se financian.

El riesgo de los proyectos se han categorizado de acuerdo a líneas guías basadas criterios sociales y medio ambientales. Estos criterios se han centrado principalmente dentro de un Environmental Management Plans (EMPs) el cual los proyectos que son sensibles protejan el medio ambiente natural, los derechos de los pueblos indígenas y que entreguen resguardos frente al trabajo infantil y el trabajo forzado. Esta categorización de proyectos se divide en A, B o C. Los proyectos de tipo "A" son aquellos que presentan un alto riesgo de impacto y una gran necesidad de mitigación, los proyectos de tipo "C" son aquellos que sólo consisten en transacciones financieras. Los proyectos de tipo "A" son aquellos que requieren mayor cuidado en la aplicación de un EMPs.

Los bancos tienen claridad que esta es una iniciativa de carácter voluntario y que es el espíritu de esta. De esta forma se busca que los bancos construyan en forma efectiva pasos hacia modos de operar en forma transparente y con un gran sentido de sus responsabilidades.

Fuente: <http://www.equator-principles.com/>.

2. Primeros acercamientos con la comunidad

En el año 1998, la subsidiaria Andean Silver hizo su ingreso oficial en San Cristóbal con el objetivo de explotar los minerales de la zona. En esa región, las tierras están reconocidas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), por lo que para ejecutar el proyecto, la nueva empresa pagó compensaciones económicas a la comunidad, cumpliendo con lo establecido por el Código Minero, convertido en Ley de la República en el año 1997.

La compensación económica se estructuró de la siguiente manera: pago de una indemnización de un monto en dólares por hectárea de cultivo temporal y otro monto en dólares por hectárea de tierra con riego, este proceso que se produjo en el año 1999. El acuerdo de compensación en dinero y especies alcanzó al uso de 19.255 hectáreas pertenecientes a las comunidades de San Cristóbal, Culpina K y Vila Vila. Por otro lado, la empresa ejecutó el programa denominado "Pueblos Auténticos" como otra forma de compensación a las comunidades.

Al mismo tiempo, la empresa inició negociaciones con los pobladores en 1998 para la reubicación del antiguo pueblo, construyendo uno nuevo emplazado en la actual localización y creando una fundación de desarrollo social.

El convenio firmado, estableció la inversión de 6 millones de dólares para la construcción del nuevo pueblo y un desembolso de 2 millones de dólares, durante cuatro años, para el funcionamiento de una fundación que promoviera el desarrollo agropecuario y micro empresarial, a esa fundación se le denominó Fundación San Cristóbal (FSC), la cual debía encargarse de la construcción y administración de:

- construcción y administración de un hotel turístico,
- construcción y administración de carpas solares,
- producción y comercialización industrial de la carne de llama, alpaca y oveja; producción y comercialización de quinua;
- producción experimental de ajo;
- transporte y turismo;
- instalación de una estación de carburantes
- artesanía.

Por otro lado, la empresa atiende diversas necesidades de la población y se comprometió a impulsar sus tradiciones culturales. En el antiguo casco urbano del pueblo, instaló una biblioteca, donó un grupo electrógeno para proveer luz eléctrica, construyó un complejo deportivo y compró una antena parabólica para disponer de televisión abierta.

Los proyectos de "pueblos modelo" se ejecutaron con el cofinanciamiento de la empresa, la CAF y las comunidades locales, entre los años 2001 y 2005. La inversión total de dicho programa alcanzó a 510.204 dólares, de los cuales el 55% fue aportado por la CAF, el 26% por la empresa y el restante 19% por las comunidades locales.

3. Antecedentes históricos

Hasta hace pocos años, San Cristóbal era una comunidad de la provincia Nor Lípez que sobrevivía gracias a actividades mineras de pequeña escala, una agricultura de subsistencia y reducido comercio provincial. El orgullo principal de sus habitantes ha sido la iglesia colonial, hoy monumento nacional, y una fuerte identidad cultural quechua respetuosa de su historia, sus tradiciones y su herencia patrimonial.

San Cristóbal, refundado por los españoles, pues antes de la Colonia se llamaba Oslaka, fue parte importante en el recorrido de las grandes recuas de llamas que llevaban la plata de Potosí al puerto de Antofagasta. Durante la Guerra del Pacífico, también jugó un papel estratégico como sede del Ejército del Sur, comandado por el General Narciso Campero, que eligió el lugar para protegerse y también atacar al ejército chileno. San Cristóbal es, por lo tanto, parte de la historia de la minería boliviana.

A pesar de la fuerte identidad y orgullo cultural, San Cristóbal, como tantos otros pueblos mineros, vivió años de depresión económica como consecuencia de los ciclos a la baja de los precios de los minerales cuando a nadie parecía interesarle hacer inversiones y –menos– arriesgar capital. Este hecho impulsó la emigración forzosa de buena parte de la población, la mayoría hombres jóvenes que abandonaron la zona en busca de oportunidades y trabajo en otros departamentos del país y más allá de las fronteras bolivianas: el norte de Chile y el norte de Argentina, donde la mano de obra boliviana era empleada en trabajos de minería y zafra.

Como indica Alberto Colque, comunero de San Cristóbal, *“Antes no se veían las vetas de la plata que ahora se puede sacar por la tecnología que se está empleando. Por eso, hemos empezado a migrar, yo me quedé en la Argentina por trece años trabajando en diferentes cosas y vi algunas experiencias en minería en Chuquicamata, en Chile”*.

En el antiguo pueblo, permanecieron pocas y desmembradas familias las que, siguiendo costumbres ancestrales volvían a reunirse por lo menos una vez al año. Los ausentes regresan para la asamblea anual en la que eligen sus autoridades y para las celebraciones de Todos Santos y la fiesta del Santo Patrono, el 28 de julio.

San Cristóbal es un pueblo de tradición minera desde la Colonia y todavía es posible ver pequeños socavones que datan de esa época y que fueron trabajados de forma muy rudimentaria y artesanal, primero por los españoles y, posteriormente, por mineros bolivianos.

Ya en los tiempos republicanos, distintas empresas mineras privadas exploraron la región, sus hallazgos, sin embargo, nunca fueron trabajados por la Corporación Minera de Bolivia.

4. El proceso de la consulta

En la historia reciente, la presencia de algunas empresas ha quedado en la memoria del pueblo como una serie de proyectos, con éxito temporal, pero que no supuso grandes cambios para las zonas involucradas como eran Animas, Toldos y el propio San Cristóbal.

En un proceso de entrevistas, no se pudo determinar quien generó la iniciativa de mover el pueblo. Para algunos de los entrevistados fue la empresa y para otros la comunidad, la que dio la iniciativa de trasladar el pueblo. La mayoría cree que la idea estaba dando vueltas en ambas partes porque el pueblo sabía que esa era una opción para desarrollar y obtener una serie de compensaciones y la empresa sabía que esa era la puerta para arrancar sus operaciones.

La empresa contrató, entonces, a profesionales, con experiencia en el ámbito de la negociación que hablaban quechua y conocían la cosmovisión andina de los pobladores. Iniciaron un proceso para sondear la opinión y los sentimientos de la población. Ambos recuerdan que siempre prevaleció la buena fe y la confianza y que fueron escasos los pobladores que no estaban conformes con la posibilidad del traslado.

Con esa información se redactó un primer convenio firmado el mes de mayo de 1998 por el Corregidor de San Cristóbal, Rodolfo Ramos, y el Presidente de la empresa.

Si bien eran unos cuantos los llamados a negociar como representantes de la comunidad, fueron todos los pobladores los que emitieron sus opiniones, críticas y consejos. El pueblo, en su conjunto, intervino de forma muy activa e importante, a través de asambleas en las que participaron hombres, mujeres e incluso niños que deliberaban durante horas, de día y de noche, hasta llegar a consensos.

El pueblo de San Cristóbal había intentado en dos oportunidades anteriores cambiar de lugar por la distancia en que se encontraba de los caminos principales. En 1981, un grupo de familias decidió irse a la vera del camino y así nació Vila Vila con ex pobladores de San Cristóbal. Tiempo después se dio un nuevo desgaje; un reducido número de familias fundó San Joaquín, muy cerca del nuevo pueblo, pero que en realidad es un pequeño caserío de muy pocas viviendas.

Esos antecedentes facilitaron la asimilación del traslado y los representantes comunitarios en consulta con sus mandantes identificaron cuales eran sus necesidades prioritarias y sus condiciones para negociar con la empresa, los términos de un acuerdo.

El 9 de junio de 1998 se firmó el documento histórico entre los representantes del pueblo de San Cristóbal, designados por una asamblea extraordinaria, y el representante legal de la empresa ASC BOLIVIA LDC.

En el texto se declara:

“Haber sostenido conversaciones y haber tomado decisiones sobre el traslado del pueblo de San Cristóbal a un lugar elegido por los vecinos, estas reuniones fueron llevadas a cabo en un ambiente de respeto mutuo, amplia comprensión, cooperación e inspirados en los principios de la fe católica representada por el Santo Patrono San Cristóbal y el profundo reconocimiento a las creencias y tradiciones del Pueblo, así como también el derecho que tiene la Empresa de realizar las labores mineras en la zona que beneficiarán al país, al Departamento y particularmente a la Comunidad de San Cristóbal”.

El presidente ejecutivo de la empresa, suscribió el documento, mientras por la comunidad lo hicieron veinte personas, entre autoridades y delegados. Luego de una serie de entrevistas, distintos representantes y conocidos personeros de esas comunidades coincidieron en señalar que firmaron el acuerdo, convencidos de que se hacía lo mejor para el pueblo y que todo había sido autorizado por la asamblea, por lo que se trataba de un acto de responsabilidad y autoría colectivas.

El aspecto central del acuerdo estaba referido, en un primer momento, al traslado y la construcción del nuevo pueblo de San Cristóbal. Para poder contar con la información completa y

fidedigna se había constituido con anticipación, en el mes de abril de 1998, tres comisiones que debían levantar el catastro urbano y rural, es decir, proporcionar los datos sobre un censo poblacional y habitacional del pueblo y un censo de las tierras y sayañas en el campo, además de establecer la propiedad de la tierra de cada poblador.

En el acuerdo se especificaban los tipos y características de las viviendas que, por decisión de la comisión, recibiría cada familia. Se efectuó, para ello, una conversión de los espacios anteriores a los actuales. Las viviendas tendrían dos o tres dormitorios y contarían con baños, cocinas, living comedor y todos los servicios básicos. El terreno de todas las casas tendría las mismas dimensiones: 450 M².

Se daban detalles de las características de construcción y se especificaban los materiales a usarse. Una comisión fue enviada a visitar varios pueblos típicos del Altiplano, por ejemplo, Quechisla, con sus casas de adobe y techo de paja, pero San Cristóbal aspiraba a la modernidad y optó por techos de calamina y pisos de parquet. Este aspecto es todavía cuestionado porque se considera que debieron mantenerse los materiales de la región. Para generar un verdadero sentido de pertenencia del nuevo pueblo, se permitió que cada dueño de casa construyera sus propios muros exteriores y escogiera el color de la fachada. Todos los pobladores trabajaron en la construcción de su pueblo y si bien en un inicio se respetaron los reglamentos sobre limpieza, normas de urbanización, reglas de convivencia, tiempo después, con el vertiginoso crecimiento del pueblo, ya no fue posible mantenerlos.

5. Acuerdos complementarios

Las líneas generales de los cambios de infraestructura con que contaría el nuevo pueblo también están expuestas en el documento. La lista es la siguiente:

- Unidad educativa con aulas para enseñanza primaria y secundaria, laboratorios de química y física, biblioteca, sala de música y actos cívicos, talleres de electromecánica, computación, patio de recreo y demás instalaciones.
- Casa de Gobierno con oficinas para el Corregidor, el Agente Municipal, correo, comunicaciones, policía, registro civil, juzgado notaría, archivo, sala de reuniones, centro de madres y otros.
- Policlínico para atención externa e interna con sala de partos, sala quirúrgica, consultorios, salas de internación, enfermería, farmacia, cocina y otros.
- Mercado cerrado con comedor popular y sus respectivas instalaciones.
- Iglesia Católica, manteniendo el actual diseño y estructura, detalles decorativos, retablos, de manera que se pueda preservar el patrimonio cultural del pueblo. Incluye la casa parroquial.
- Hotel turístico con habitaciones privadas y comunes, recepción, administración, comedor, cocina, lavandería y otros.
- Cancha de fútbol con graderías para 1.000 personas y camerinos.
- Polifuncional deportivo techado y un frontón al aire libre.
- Cementerio General con sus instalaciones respectivas.

Además, debían construirse calles, plaza principal, jardines, vías de acceso para peatones, áreas verdes con tendido eléctrico y de alcantarillado y agua potable para todas las construcciones.

Con posterioridad, se añadieron obras de mayor dimensión como la ampliación de la pista aérea, el ripiado de carreteras centrales y secundarias, el tendido de un ramal del ferrocarril y, por supuesto, las obras relativas al funcionamiento de la mina: oficinas, campamento, planta y todas las etapas de la cadena productiva.

De acuerdo con testigos presenciales y vecinos, en un momento, vivían en el pueblo y el campamento cerca de 5.000 personas que trabajaban en las diferentes empresas contratistas. Antes de ver la construcción de la mina en su proporción de inmensidad, los pobladores vieron surgir de la nada un nuevo

pueblo que, en términos generales, cumplía a cabalidad todo lo ofrecido y lo hacía además en un tiempo razonable. La construcción demoró un año después de haberse firmado el contrato.

Antes de emprender con las obras, se dieron pasos imprescindibles para satisfacer las inquietudes y aplacar los temores.

6. Legalidad y legitimidad de los acuerdos

Desde el punto de vista legal, el acuerdo fue refrendado y homologado por todas las instituciones que debieron intervenir de alguna manera, tales como:

- Viceministerio de Cultura
- Dirección General de Patrimonio Cultural
- Unidad Nacional de Patrimonio Artístico y Monumental
- Prefectura del Departamento de Potosí
- Comité Cívico del Departamento de Potosí
- Iglesia Católica, representada por el Obispado de Potosí
- Corregimiento del Cantón San Cristóbal
- Agencia Municipal del Cantón San Cristóbal.

Además, la población pidió, antes de efectuar el traslado, consultar a un huacho o yatiri³ para estar seguros de no equivocarse. Una comisión partió, entonces, a recorrer varios lugares del país; estuvo en Oruro, Copacabana, El Alto y, finalmente, decidió optar por los servicios del yatiri de Quillaca, (La investigación pudo conocer que se trataba de un señor de apellido Álvarez). Lo invitaron a visitar San Cristóbal y, allí, el yatiri expresó su apoyo al traslado después de leer las hojas de coca.

Organizó también una ceremonia en la que los pobladores dieron tres vueltas, de rodillas, a la iglesia y también al Calvario. “Los pobladores, a su vez, invitaron a funcionarios de la empresa a compartir con ellos una amanecida, en la que todos mascararon coca y expresaron sus buenos deseos para que el traslado no tuviera inconvenientes.

Los invitados debieron, en determinado momento, salir del lugar caminando de espaldas, de acuerdo con los pedidos de los lugareños”, recuerdan los ingenieros Delgado, Ticona, García y el entonces Corregidor de San Cristóbal, Rodolfo Ramos.

Pero no sólo se consultó a los vivos; también el yatiri preguntó a los muertos del cementerio si querían cambiar de lugar y “como solamente uno mostró su disconformidad, el traslado fue aprobado”, comenta Rodolfo Ramos. De noche y después de tener también una catalogación de las tumbas, el cementerio fue trasladado al nuevo pueblo.

La suerte estaba echada y para terminar los preparativos se eligió el lugar del nuevo emplazamiento. Una zona llamada Ventilla fue la escogida y dentro de ella se demarcó el centro del pueblo actual. Muchos pensaron que no era el mejor lugar por ser ventoso, pero la decisión no había sido ni arbitraria ni caprichosa porque el viento para los habitantes de la región es señal de buena suerte. Ese mismo viento sopló fuerte cuando los invitados que asistieron el año 2000 a la inauguración de la restauración total de la iglesia; comunidad y empresa festejaron ese nuevo augurio de bienestar.

Como primera medida, previa al traslado, la comunidad pidió construir una capilla provisional en el nuevo pueblo y trasladar allí al Santo Patrono. Toda la población participó en la procesión que llevó en hombros a San Cristóbal a su altar temporal y recorrió el mismo trayecto que meses después repetiría llevando sus pertenencias y, más tarde, se haría con los retablos, cuadros y los detalles artísticos de su valiosa iglesia.

³ Yatiris En la cultura quechua especie de adivinos o pronosticadores del futuro.

7. Reconocimiento

Lo novedoso del sistema empleado ha derivado en lo que podría llamarse: “Modelo San Cristóbal” que ha mostrado cómo la participación comunitaria en la industria minera cambia y optimiza los resultados.

Una repercusión concreta de este logro fue la obtención de Minera San Cristóbal de una Mención Honorífica Especial por su excelencia en Gestión Social por parte del Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI), en un acto público el 5 de julio de 2004. La justificación que acompañó a la placa fue la siguiente:

“Este premio es un reconocimiento de los programas de desarrollo sostenible de Minera San Cristóbal en la Provincia de Nor Lípez, en el departamento de Potosí.”

La gran mayoría de los pobladores comunes de la comunidad de San Cristóbal, de las comunidades cercanas y, también, las autoridades de las mismas han expresado conformidad y aprobación por la forma cómo se han ejecutado los programas de acción social y desarrollo humano porque sienten en su propia experiencia la mejora en la calidad de vida, las expectativas de un futuro en continuo crecimiento, las ventajas de conocer los avances de la comunicación y la tecnología y, en general, de haberse convertido en menos de una década en un polo de desarrollo que ha empezado a crear recelos en comunidades que sienten la diferencia entre ellas y el pueblo de San Cristóbal, debido al atraso presente en las primeras.

III. Consulta previa en Colombia

A. Introducción

En América Latina y el Caribe se ha venido dando el nombre de consulta previa a un proceso de diálogo y concertación, en muchas ocasiones intercultural, que busca avalar y garantizar la participación real, oportuna, entendida como tal en la medida en que se realice de manera previa a la ejecución de las obras comprometidas con un proyecto específico, además legítima de los grupos poblacionales: habitantes rurales, campesinos o grupos étnicos minoritarios, en la toma de decisiones, proyectos o actividades que los afecten, con el fin de proteger su integridad territorial, económica, étnica y cultural.

La consulta como características posee estos atributos:

- Es un derecho fundamental
- Es una obligación para La Autoridad de Gobierno
- Es un derecho y deber de los grupos afectados
- Es un proceso participativo.

Con esos atributos, en Colombia la consulta en proyectos mineros que se escenifiquen en territorios indígenas, debe llevarse a cabo antes de emprender cualquier actividad de exploración o explotación de minerales u otros recursos naturales, en donde se encuentren asentados grupos étnicos.

El fundamento de la consulta previa en Colombia se basa en el derecho fundamental determinado en la Sentencia SU 039/97⁴, de la Corte Constitucional De Justicia, del 21 de febrero de 1997, que determinó que

⁴ http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/Sentencia_SU_039_1997_UWA.htm, consultado el 31-10-2011.

los miembros de las comunidades indígenas tienen derecho a conocer y determinar las acciones a seguir frente a un proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar dentro de su territorio.

La sentencia en articular ordenó:

- Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en su territorio. La consulta debe ser de buena fe y con procedimientos apropiados.
- Que la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos pueden afectarlos social, ambiental, cultural y económicamente a la misma.

Para dar cumplimiento a un mandato de esta naturaleza que además como atributo, podría generar jurisprudencia, hay que confrontar los proyectos de consulta para los cuales en Colombia se apelan a los siguientes principios:

- Legitimidad
- Transparencia
- Participación
- Representatividad
- Entendimiento intercultural y bilingüismo
- Unidad e integralidad
- Oportunidad
- Pluralismo jurídico

B. Marco legal de la consulta previa en Colombia

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, los instrumentos públicos internacionales aprobados por el Congreso de la república, son parte mandataria de las normas jurídicas colombianas y por tanto leyes de la República, en ese contexto las normas nacionales e internacionales que regulan la consulta previa en Colombia son:

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 7, 330 y 332.
- Convenio 169 OIT, Ley 21 de 1991 (Ratificado el Convenio) – Artículos 6, 7, 15.
- Ley 99 de 1993 ART. 76
- Decreto 1320 de 1998
- Decreto 1720 de 2008

1. La Constitución Política del estado de Colombia señala:

“Artículo 330. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

2. La Ley 21 de 1991, ratificatoria del Convenio 169 de la OIT dispone:

Es importante destacar la temprana ratificación de este instrumento jurídico, sólo dos años después de que bajo la denominación de "Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países Independientes", fuese adoptado por la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General del Trabajo, reunida en Ginebra en 1989, con lo cual Colombia ha marcado su liderazgo, al menos normativo, en materia de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas.

Artículo 6. Responsabilidad de los Gobiernos:

- Establecer medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones.
- Consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas.

Artículo 6. ¿Cómo deben hacerse las Consultas?

- Deberán hacerse de buena fe.
- De una manera apropiada a las circunstancias.
- Con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7. Los Pueblos Indígenas tienen Derecho a:

- Decidir sus propias prioridades en lo que corresponde al proceso de desarrollo, en la medida que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan.
- Controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, en relación con los planes y programas de desarrollo que los afecten directamente.
- Garantizar que se realicen estudios en cooperación con los pueblos indígenas, a fin de evaluar el impacto social, espiritual, cultural y ambiental que las actividades previstas puedan tener sobre estos. Deben considerarse los resultados de los estudios como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

Artículo 15, Numeral 2:

“En caso de que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo... los Gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultados de esas actividades”.

3. La Ley 99 de 1993 establece:

“Artículo 76. La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.

4. El Decreto 1320 de 1998⁵ define:

“La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que pueda ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio” (Art 1. D 1320 de 1998).

5. El Decreto 1720 de 2008 determina⁵:

Función y competencia del Ministerio del Interior y de Justicia:

“Coordinar interinstitucionalmente la realización de la Consulta con los grupos étnicos sobre los proyectos que puedan afectarlos de conformidad con la ley”.

C. Clases de consulta previa en Colombia

- Consulta sin licenciamiento:

Se rige por la Constitución Política y la Ley 21 de 1991
La lidera el Ministerio del Interior y de Justicia.

- Consulta para licenciamiento:

Se rige por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1320 de 1998.

La lidera el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el acompañamiento del Ministerio de Interior y de Justicia.

Las atribuciones del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia respecto a la consulta son:

- Establecer espacios de coordinación interinstitucional que permitan definir las competencias y compromisos de cada entidad en el proceso de la consulta.
- Generar espacios y mecanismos que contribuyan al acercamiento y al diálogo armónico entre las partes involucradas.
- Contribuir a un proceso de información y retroalimentación permanente entre las partes involucradas en la consulta.

D. Participantes en el proceso

A nivel comunitario:

- Autoridades Indígenas.
- Miembros de la comunidad.

A nivel de la Empresa:

- Representantes de la empresa con capacidad decisoria.

A nivel institucional:

- Ministerio del Interior y de Justicia: coordinación interinstitucional del proceso de Consulta con las comunidades.
- Autoridad Ambiental: evaluación y seguimiento del Plan de Manejo Ambiental.
- Autoridades Locales de los Departamentos y Municipios del área de influencia del proyecto: acompañamiento y seguimiento del proceso.

Organismos de control - Ministerio Público:

- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría General de la Nación
- Personerías Municipales

No debe dejarse de lado que con el carácter de acompañamiento, además pueden participar en el proceso las autoridades, comunidades y organizaciones indígenas, según sea el caso.

⁵ Decreto Número 1720 DE 2008, 21 mayo de 2001, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones., en <http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2008/mayo/21/dec172021052008.pdf>, consultado el 31-10-2011.

Etapas del proceso de la consulta previa:

- Las etapas de la consulta en Colombia son:
- Socialización: Acercamiento e Información
- Reunión de Trabajo
- Análisis de Impactos, Concertación, Medidas de Manejo
- Protocolización y Acuerdos de la Consulta
- Seguimiento y Acompañamiento

¿Qué son las zonas mineras indígenas y de comunidades negras?

Como un caso único en América Latina y el Caribe, en Colombia existen las denominadas zonas mineras indígenas y de comunidades negras, cuya aparición primera se registra desde la expedición del Código de Minas, basado en el Decreto 2655 de 1988.

La actual normativa, basada en la definición inicial precisa que las zonas mineras indígenas y de comunidades negras, son áreas que se delimitan al interior de los Territorios Indígenas (Ley 21/91) y en las tierras otorgadas como propiedad colectiva de las Comunidades Negras (Ley 70/93), con el fin de permitir y facilitar a las Comunidades Indígenas y Negras el desarrollo de actividades mineras por ellas mismas o con su concurso, a través de acuerdos con terceros.

Con esos antecedentes, se pueden reconocer dentro de esas áreas una serie de características que aparecen consignadas en el siguiente recuadro:

RECUADRO 2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS MINERAS INDÍGENAS Y DE COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

- No tienen extensión definida.
- Se delimitan, a solicitud de las autoridades indígenas y comunitarias.
- No caducan.
- Son actos sujetos a registro.
- No son títulos mineros; el derecho a explorar y explotar se obtiene a través de un contrato único de concesión minera.

Fuente: Elaboración propia en base a las normas colombianas.

¿Para qué se delimitan y declaran las zonas mineras indígenas y de comunidades negras?

- Para garantizar a los grupos étnicos el ejercicio del derecho de prelación en las Zonas Mineras Indígenas y Zonas Mineras de Comunidades Negras, acorde con lo establecido en los artículos 124 y 133 del Código de Minas, respectivamente.
- Para cumplir a cabalidad con el mandato constitucional de proteger los valores sociales, culturales y económicos de los grupos étnicos.
- Garantizar el derecho fundamental a la participación.
- Proteger valores culturales, sociales y económicos de las comunidades indígenas ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones.
- Hacer efectivo el ejercicio del derecho de prelación.
- Excluir los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para las comunidades de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres.
- Establecer acuerdos con terceros para contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos.
- Vincular de manera preferente a las comunidades o grupo, a sus trabajos y obras y capacitar a sus miembros para ser efectiva esa preferencia.
- Brindar asistencia técnica en la formulación y desarrollo de proyectos mineros en las zonas mineras, en materia de exploración, elaboración de los planes mineros y desarrollo de estos.
- Reconocer beneficios económicos y prerrogativas especiales a dichas comunidades en materia minera.

- La delimitación y declaración de Zonas Mineras Indígenas y de Comunidades Negras constituyen el único mecanismo a través del cual, el Estado garantiza la participación real y efectiva de las comunidades en las decisiones que se lleguen a tomar respecto de su entorno geográfico, social, económico y cultural por la explotación de los recursos naturales no renovables dentro de sus territorios.
- El reconocimiento de beneficios económicos y prerrogativas especiales en materia minera, consagradas en el anterior Código de Minas (Capítulo XVI del Decreto 2655 de 1988).

E. Alcance del procedimiento de grupos étnicos

El procedimiento aplica para los Territorios Indígenas y los terrenos baldíos ribereños otorgados como propiedad colectiva de una Comunidad Negra.

F. Un caso en Colombia de consulta previa “Empresa Muriel Mining Corporation”

1. Introducción

La consulta previa con pueblos indígenas y afrodescendientes es un derecho fundamental, como se expresaba anteriormente, que se ejerce en diversos convenios internacionales y en la Carta Política y las leyes colombianas.

Sin embargo, las variadas interpretaciones sobre su alcance, la debilidad de sus mecanismos de aplicación, la han convertido en un requisito a ser resuelto entre el gobierno, los habitantes de las áreas intervenidas y la empresa extractiva. No son pocos los proyectos mineros en Colombia que en el presente se encuentran suspendidos, bien porque ha sido muy difícil iniciar las consultas previas con las poblaciones asentadas en las áreas de interés, o porque las consultas han sido desconocidas luego de la protocolización de los acuerdos alcanzados entre las partes.

Una de las dificultades, que al igual que en otros países de la región, como en el Perú, se han identificado es que desde el punto de vista institucional, la consulta previa es un procedimiento en que el Estado transfiere la responsabilidad a las empresas mineras y no hay acompañamiento por parte de la autoridad concesionaria para supervisar el proceso.

Pese a la actual política de promoción minera, el Presidente Santos ha identificado al sector minero como uno de las “locomotoras de la economía colombiana”; con todo, las compañías mineras deben responder a numerosos requisitos, emplear mucho tiempo y garantizar que la actividad no acarreará externalidades negativas para la población y su entorno.

Desde el punto de vista de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, el Estado es quien debería realizar la Consulta Previa, de acuerdo con su interpretación del numeral 2 del artículo 15 de Convenio 169 de la OIT y debería efectuarla incluso antes de entregar títulos mineros en los resguardos o tierras tradicionales de las minorías étnicas del país.

La presencia simultánea de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), con posiciones que cuestionan la actividad minería, el desconocimiento de los indígenas de sus propios derechos, la baja presencia del Estado en zona de potencial minero, son elementos que confluyen en la problemática y alejan cualquier posibilidad de iniciar o mantener un diálogo previo, libre y sin presiones entre las minorías y las empresas del sector.

A todo lo anterior debe agregarse que el “choque” de culturas es también un obstáculo para avanzar en el proceso: la tradición oral, la diferencia de idiomas, los tiempos para socializar los proyectos entre la comunidad de base, el rechazo a suscribir las actas, los cambios de liderazgos y la intervención de terceros interesados, son elementos que dilatan la posibilidad de entendimiento.

El Estado colombiano ha iniciado hace poco, la discusión de una ley estatutaria que permita el establecimiento de un mecanismo claro y eficiente para la realización de la Consulta Previa, superando

los vacíos del Decreto 1320 de 1998, que la reglamenta hasta la fecha. De ello, dependerá la posibilidad de emprender proyectos no sólo de la industria extractiva, sino de construcción de infraestructura y el desarrollo legislativo del país cuando el examen de constitucionalidad exige la consulta con las minorías.

2. Alcance de la consulta previa

Es importante destacar que para el caso colombiano la “consulta previa” no es vinculante, es decir no da a la comunidad consultada el derecho de veto al proyecto.

Sin embargo en Colombia se han presentado algunos ejemplos que se han convertido “la consulta previa” en procesos un tanto largos para las empresas dueñas del proyecto consultado.

Una muestra de los proyectos más complejos en los sectores energético, de infraestructura, petrolero y minero se consigna a continuación:

- Puerto Multipropósito Las Brisas - Guajira
- Hidroeléctrica de Urrá
- Bloque Samoré (15 años) – Uwas y ECOPETROL- Arauca
- Distrito de riego Ranchería – Guajira
- Represa El Cercado – Guajira - Wiwa
- Puerto de Agua Dulce – Buenaventura
- La Muriel Mining Corporation – Chocó

Interesante es constatar que el Convenio 169 no sólo se ha aplicado a proyectos de infraestructura o de explotación de recursos naturales, algunas leyes tales como la Ley Forestal y el Estatuto de Desarrollo Rural, han sido declaradas inexecutable por la Corte Constitucional pues, según el razonamiento de la Corte, no fueron debidamente consultadas con todos los pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes que podrían haber sido afectadas de una u otra forma por su aplicación.

Desde la Constitución de 1991, estas comunidades tienen los mismos derechos que las comunidades indígenas por su calidad de tribales. Si la Corte Constitucional mantiene esta posición, una reciente reforma al Código Minero podría correr igual suerte.

3. Presentación del estudio de caso

La compañía Muriel Mining Corporation (MMC) cuenta con nueve títulos mineros para la exploración y explotación de cobre, oro y molibdeno, en el departamento de Chocó, entregados a finales del 2004 por la autoridad minera, por conducto de INGEOMINAS.

En la primera visita de reconocimiento a la zona, se encontró que el área del título minero se encuentra en territorios colectivos legítimamente entregados por el Estado a cuatro grupos, estos son: El resguardo indígena de Uradá Jiguamiandó, el resguardo indígena de Murindó, el Consejo Mayor Afro descendiente de Jiguamiandó – Curvaradó y el Consejo Mayor Afro descendiente de Murindó. Cabe destacar que Murindó se encuentra en un municipio del Departamento de Antioquia y que la zona tanto indígena como afro de Jiguamiandó se encuentra en el municipio de Carmen del Darién del departamento de Chocó.

Por lo anterior, luego de certificar la existencia y representación legal de estas comunidades, se procedió a solicitar a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), el inicio de la consulta previa con ellas. Este proceso podía desarrollarse con las cuatro comunidades simultáneamente o de forma independiente según se presentara la situación.

En marzo de 2006, se inició la consulta previa siguiendo lo establecido en el Decreto 1320 de 1998 y bajo la coordinación del MIJ – División de Etnias.

Entre los meses de Abril 2006 a Noviembre del 2007 se realizaron siete reuniones con los consejos comunitarios afro descendientes y cabildos mayores y menores de los diferentes resguardos indígenas en el área de interés. En dichas reuniones se expuso el proyecto, sus alcances y posibles impactos ambientales.

Cabe anotar que estas reuniones contaban con traducción a la lengua Emberá, puesto que no todos los asistentes tenían dominio del idioma español, se realizaron de forma didáctica puesto que los conceptos de exploración, explotación, y otros que no existen dentro de la cosmogonía indígena y por medio de ejemplos sencillos hubo de explicárseles cómo se hacía la perforación, cómo eran los equipos y en general todos aquellos aspectos que resultaban desconocidos. Se utilizaron videos, carteleras, entre otros medios.

4. Reuniones de consulta previa

Los representantes de los indígenas y afro descendientes tuvieron oportunidad de preguntar, opinar, y de consultar con sus organizaciones de base y de todas las reuniones se levantaron actas. En muchos momentos, los cabildos indígenas solicitaron apoyo y plazo para poder desplazarse a sus comunidades a socializar el proyecto y reflexionar con sus comunidades de base sobre el tema.

La compañía hizo énfasis en que la consulta sólo cubriría la etapa de exploración porque en caso de que los resultados de la misma fueran positivos, la exploración continuaría y se realizaría un Estudio de Impacto Ambiental, tendiente a obtener la licencia ambiental para el desarrollo del proyecto y la explotación de los minerales, etapa en la cual se realizaría otra consulta previa, como parte del proceso de licenciamiento, contando esta vez adicionalmente con la presencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como lo ordena la legislación ambiental vigente en Colombia.

Este argumento además buscaba minimizar los temores de que si se le permitía a la empresa entrar a explorar ellos no podrían después intervenir para etapas posteriores del proyecto.

Un elemento importante en este proceso, fue la presencia permanente de ONGs de Derechos Humanos nacionales e internacionales, así como de pastorales y religiosos, quienes desde el primer momento mostraron dudas respecto al proyecto y así se pronunciaron ante las comunidades.

Durante el proceso se evidenció que una parte de la población afro descendiente estaba de acuerdo con el proyecto y lo veía como una alternativa de mejoramiento para las condiciones de vida que imperan en la zona de extrema pobreza, puesto que generaría empleo y posiblemente regalías para las entes territoriales.

Otra parte de esta población (consejo mayor de Jiguamiandó) no asistió a las reuniones, puesto que se encuentran en la denominada “zona humanitaria”, protegidos por medidas precautorias del Consejo Interamericano de Derechos Humanos de la OEA, dado que en 1997 fueron desplazados por procesos regionales de violencia que se han venido produciendo en Colombia.

Por su parte, el Cabildo Mayor de Murindó se retiró prontamente del proceso y se abstuvo de avanzar en este proceso, básicamente porque al pertenecer a otro municipio que a su vez pertenece al Departamento de Antioquia, dependen de la OIA (Organización Indígena de Antioquia), organización de segundo nivel que es radical contra los llamados macro proyectos.

Dado que el mayor interés geológico de la empresa se encuentra en el territorio del Cabildo Mayor de Carmen del Darién – CAMICAD, la empresa enfocó sus esfuerzos a trabajar con esta comunidad hasta lograr que en Julio del 2008 se protocolizara la firma del Acta de Consulta Previa, la cual fue avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia. Esta acta contiene 11 compromisos de la empresa, tendientes a proteger la cultura, los sitios sagrados y en general sus derechos y el ambiente. Se destacan entre ellos dos compromisos:

- La conformación de una veeduría indígena para el proyecto. Esta veeduría se conformó posteriormente y tres meses después recibió una capacitación específica sobre las medidas de prevención, mitigación o compensación que se daría a cualquier impacto que se pudiese causar durante la labor de exploración.
- Posteriormente, en diciembre, la empresa trabajó con los miembros de la veeduría para establecer la estrategia de ingreso a la zona, con el fin de contar con su acompañamiento desde el primer momento.

- El respeto por el área del cerro llamado “careperro”, puesto que la comunidad lo considera un sitio sagrado. Este cerro no será intervenido por la empresa y se buscará no solo su devolución al Estado, sino la declaratoria de área protegida, con el fin de que se conserve solo para la comunidad.

Dado que en la zona de interés exploratorio hay una alta presencia de grupos alzados en armas, posterior a la consulta previa y, como es usual en Colombia para este tipo de empresas y proyectos, se realizó un acuerdo de cooperación con el Ejército Colombiano, para que se movilizara a la zona y se brindara protección al área mientras la empresa desarrollaba sus actividades.

El ingreso de los militares causó una reacción en el grupo alzado en armas, que desplegó actividades tendientes a atemorizar a los líderes indígenas que habían firmado el Acta de la Consulta Pública y pronto estos se sintieron amenazados teniendo que abandonar sus comunidades y familias, buscando refugio en los centros poblados más cercanos.

Unos días después, la empresa ingresó al sector de La Rica (área de interés) con personal de logística y ambiental para, de acuerdo con lo concertado con la veeduría indígena, acompañados por ellos, identificar los sitios para campamentos, helipuertos y sitios de perforación.

El personal ambiental realizó los muestreos de agua y el conteo de árboles para establecer el aprovechamiento forestal. Esta información sirvió de base para cumplir con los requisitos necesarios de obtención de permisos de concesión de aguas, vertimientos y aprovechamiento forestal ante la Corporación Ambiental CODECHOCO.

Paralelamente, las ONGs actuantes en la zona iniciaron una campaña pública contra la empresa, acusándola de no haber realizado consulta previa. Fundamentan esta postura en que la empresa no informó a toda la comunidad y de haber consultado solamente con líderes que, según ellos, no tienen la representatividad de toda la comunidad, entre otros. Poco después que la compañía ingresó al área de interés, se estima que unos 750 indígenas de varias regiones y de todas las edades y condiciones, invadieron la zona, impidiendo el comienzo de la exploración.

Esta movilización indígena implicó la deforestación de aproximadamente tres hectáreas, de lo cual fue acusada la empresa a través de los medios de comunicación masivos.

Además, en diferentes comunicados se habló de la muerte de varios bebés por falta de atención médica y la empresa fue demandada por supuesto asesinato. Según la presidente de la compañía, ésta impartió la orden de salida de sus trabajadores para evitar conflictos con los indígenas, dejando atrás víveres y algunos equipos mineros.

Ante las amenazas que existían para los líderes indígenas que habían firmado el Acta de la CP, la MMC acudió a la Defensoría del Pueblo con el ánimo de buscar la protección de dicha institución para ellos, se los acompañó en sus gestiones en Bogotá, ante esta entidad y ante la Dirección de Etnias, se llevaron a cabo reuniones con la Defensoría explicando la situación y por su sugerencia, la empresa tomó la determinación de suspender actividades y posteriormente de retirarse del sitio, para evitar conflictos mayores con la comunidad movilizada.

5. Argumentos de la comunidad indígena

Lamentablemente los líderes indígenas con quienes se adelantó el proceso de consulta fueron desplazados producto de las amenazas. Otros líderes que habían suscrito el acta de protocolización de la consulta previa denunciaron que actuaron bajo presión o que habían firmado desconociendo el contenido del acta. Apoyados por las ONGs de derechos humanos, ellos fueron trasladados a la capital colombiana, donde denunciaron esos hechos y con ello se inició un juicio ante los tribunales buscando la declaratoria de ilegalidad de la consulta previa.

Los indígenas denunciaron además atropellos por parte de la Fuerza Pública, la invasión de sus sitios sagrados por parte de la empresa MMC, la ausencia de la consulta previa y vulneración de sus derechos fundamentales.

6. Una cruzada jurídica

Apoyados por asesores jurídicos de las ONGs mencionadas y la Defensoría del Pueblo, algunos de los líderes que habían suscrito el acta de protocolización, interpusieron una acción de tutela⁶ ante del Tribunal Superior de Cundinamarca, la cual fue negada pues en los documentos presentados por los mismos actores, se incluyeron las actas que daban fe sobre la realización de las reuniones de la empresa con la comunidad indígena del área de interés.

Posteriormente, los líderes indígenas interpusieron una nueva acción de tutela ante la Corte Suprema de Justicia, órgano que también negó las pretensiones de quienes pedían la tutela de sus derechos, que creían vulnerados, pues determinó que el proceso se adelantó en forma debida, como lo acreditó en su momento la División de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia. La misma demanda fue luego interpuesta ante la Corte Constitucional, proceso que actualmente hace curso en esta última instancia y que a la fecha de entregar esta versión a los autores de este documento no se había fallado.

7. Consulta de los Pueblos

Los líderes indígenas que se oponen al proyecto minero, apoyados por las ONGs de Derechos Humanos, organizaron en febrero de 2008 una concentración indígena en la zona de La Rica, área de interés de la MCC, denominada Consulta de los Pueblos, sin presencia de ninguna institución del Estado. En esta consulta la comunidad de varias regiones del país votó un rotundo NO al proyecto, a la empresa y a la minería en general. Los resultados de esta consulta fueron trasladados a la Dirección de Etnias, buscando la validación del Estado a este proceso.

La empresa por su parte, desde los primeros días del mes de enero, inició una campaña de cabildeo frente al Gobierno Central con el ánimo de mantenerlo informado de la situación que se presentaba y para que desde la Dirección de Etnias, el Ministerio de Minas y Energía, la Presidencia de la República y otras instituciones, se certificara la legitimidad de sus acciones.

De igual forma, la empresa emprendió una estrategia de defensa de su imagen y sus acciones a través de los medios de comunicación y de su sitio en internet. Sin embargo, pronto se empezaron a presentar nuevos y más agresivos cuestionamientos provenientes de organizaciones internacionales, quienes informadas por las ONGs, se posicionaron en “defensa de los indígenas y de su territorio”.

Durante los meses siguientes, la empresa ha continuado su relación con las comunidades que apoyaron la consulta previa, cumpliendo con los compromisos adquiridos en el Acta de protocolización.

En la actualidad, las comunidades se encuentran divididas y la empresa busca estrategias para que estas divisiones se subsanen. Sin embargo la presión ejercida por los grupos contrarios al proyecto y las ONGs mantienen el proyecto en espera.

8. Diferencias entre los convenios internacionales y normas nacionales

Si bien el convenio 169 de la OIT en su artículo 6, numeral 1 establece que “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...”, el Decreto 1320 de 1998 habla ya no de los gobiernos, sino de las “entidades interesadas en el proyecto”.

En la práctica, el Estado, dueño del subsuelo, toma la decisión administrativa de entregar a las empresas privadas el derecho de realizar labores de exploración y explotación de recursos naturales y les transfiere a ellas la responsabilidad de realizar la consulta previa. Para el caso de la exploración, bajo la coordinación de la Dirección de Etnias y para el caso de desarrollo de proyecto y explotación, bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente.

⁶ La acción de Tutela, tiene el mismo significado que las Acciones de Amparo en otras partes de la región.

Las comunidades indígenas arguyen que el Estado no les consultó previamente la toma de la decisión administrativa de entregar a terceros dichos derechos.

Las comunidades de estas zonas, generalmente con altísimas necesidades básicas insatisfechas (NBI), esperan que sea el Estado quien los consulte, con el ánimo de poder negociar el mejoramiento de su calidad de vida. Cuando esto no sucede y es la empresa privada la que negocia, se genera para ella un conflicto de intereses, puesto que las exigencias de la comunidad tienen que ver con las funciones y obligaciones del Estado.

Las empresas mineras pueden acordar la ejecución de planes sociales para la comunidad, pero no cuenta con el apoyo del Estado, cuya presencia es nula o débil en algunas regiones del país. Y lo que es peor, que esa ausencia del Estado es asumida por otros actores de poder con intereses que no necesariamente representan el interés general de la comunidad.

Otra problemática no menor, es la relación de los líderes con la empresa durante el proceso de consulta previa se sustenta en la satisfacción de intereses personales y no en la búsqueda de apoyo para toda la comunidad. El control y fiscalización de la gestión de los líderes no es lo suficientemente eficiente para el logro de los objetivos comunitarios.

9. Obstáculos institucionales

El Estado en su relación con la empresa llegó hasta la firma de los contratos y acuerdos para la exploración y explotación del territorio entregado, estableciendo unos plazos para cada etapa y unos pagos por concepto de cánones superficiarios y por esa razón la empresa entra a la zona de interés completamente sola, a iniciar una relación con todos los actores, en muchos casos sin conocimiento de los conflictos pasados o presentes que allí se viven.

Entre las diversas instituciones gubernamentales de todos los niveles que tienen que relacionarse con la empresa en el proceso de ingreso, conocimiento, socialización y realización de la Consulta Previa no se presenta siempre igualdad de criterios y en muchos casos, por el contrario, se encuentran diferencias que obstaculizan el apoyo institucional al proceso.

La participación de la División de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia se limitó a lo formal establecido por las normas, y es evidente que el Estado (así como otros de la región) no cuenta con una dependencia de personal que conozca al detalle de la cultura, ritos y tradiciones de los grupos étnicos que pueblan buena parte del país.

Finalmente, la violencia en algunas áreas de Colombia, por todos conocida, coloca a la empresa en un alto estado de vulnerabilidad. Los acuerdos con las Fuerzas Armadas para buscar la protección de las personas, equipos y actividades de la empresa, son utilizados como argumentos en contra de la empresa por posibles violaciones de derechos humanos.

10. Otros obstáculos

La versión en referencia de Escobar y Pardo agrega que:

- Existe cierta dificultad para la aplicación del Convenio 169 de la OIT frente a las normas nacionales existentes para la implementación de una empresa extractiva.
- Transfiere a las compañías mineras la obligación de consultar a los pueblos indígenas y de afro descendientes.
- La Consulta Previa se realiza después de que el Gobierno ha tomado decisiones sobre el territorio indígena.
- Las comunidades indígenas exigen que se realice una consulta previa antes de comenzar la fase de prospección minera y no de exploración, como rezan las normas nacionales.
- Esto lleva a que las minorías desconozcan la consulta previa que realiza el concesionario.
- Agudización de los conflictos territoriales propios del país. Obstaculización al desarrollo minero.

- Baja o nula presencia del Estado en algunas regiones del país. Institucionalidad formal.
- Vacío institucional llenado por otros actores: Iglesia, ONGs y organizaciones al margen de la Ley.
- La relación del Estado con las comunidades indígenas se limita al acompañamiento en la consulta previa.
- La Política de Promoción Minera no contempla acompañamiento del Gobierno en el licenciamiento socio-ambiental del proyecto.
- Presencia de grupos armados ilegales en zonas de interés minero.
- Convivencia pacífica entre los actores que actúan en las zonas de influencia de un proyecto minero.
- Intervención de grupos armados ilegales y ONGs en los procesos de consulta previa.
- Convenios con las Fuerzas Armadas cuestionados por las ONGs en detrimento de la imagen de las empresas.
- El señalamiento a las compañías mineras sobre supuestas violaciones de los Derechos Humanos las convierte en parte del conflicto.
- Amenazas directas contra las empresas y sus directivas y trabajadores.
- Fortalecimiento del discurso anti-minero tradicional.
- Debilidad de las organizaciones indígenas de base.
- Dificultades para adelantar proceso de consulta previa, libre e informada, con amplia participación de comunidad en zonas de difícil acceso.
- Idioma, conceptos que no existen en los dialectos indígenas, tradición oral, no levantamiento de actas.
- Dificultad para verificar que los representantes indígenas o afros socializan el proyecto con sus bases, o si transmiten la información suministrada por la empresa.
- Financiación de gastos para la consulta previa es vista como una forma de sobornar a los líderes indígenas.
- Indebida asociación de la minería con los conflictos internos y la violación de los Derechos Humanos y los derechos de las minorías.
- Enfrentamiento entre entidades del Estado. En el caso estudiado, es obvia la discrepancia entre el Ministerio del Interior y de Justicia y la Defensoría del Pueblo.
- Presencia perturbadora de otras empresas interesadas en los títulos mineros, que apoyan y financian a los grupos opositores de determinados proyectos.
- Denuncias en las Cortes Internacionales.
- Condicionamiento de la CP a beneficios comunitarios o individuales “chantaje por parte de la comunidad”.

11. Recomendaciones

Sobre la base de las consideraciones previas, los mencionados Escobar y Pardo recomiendan:

- Requerir del Estado y de las autoridades competentes (Ministerios de Minas, Ambiente y la División de Etnias), una mayor presencia y acompañamiento durante el proceso de las consultas previas.
- Propender por un cambio en la legislación vigente que armonice los derechos fundamentales de las minorías y otras normas de carácter superior, como el hecho de que los recursos del subsuelo pertenecen a todos los colombianos.
- Tener en cuenta las solicitudes de los pueblos indígenas nacionales en el sentido de que ellos prefieren una etapa de generación de confianza previa al comienzo formal de las consultas previas, en la cual, las partes de conozcan y puedan consolidar una fase de relacionamiento maduro, basado en el respeto, consideración y buena fe.
- Las empresas deben contar con personal idóneo para relacionarse con la comunidad indígena o de afrodescendientes, conocedora de su cultura y tradiciones, para facilitar el desarrollo de la consulta previa.
- Evaluar los impactos del proyecto de forma participativa e identificar las medidas del plan de manejo con la comunidad.
- Apoyarse en indígenas que hablen español y el dialecto de la comunidad del área de interés y en lo posible realizar conjuntamente la socialización del proyecto entre las bases indígenas.
- Entender y reconocer la cultura, tradiciones, conceptos de territorio, organización, estatutos, legislación, mitos, etc., antes de iniciar el proceso de socialización y CP.
- Documentar el proceso con actas y registros gráficos que sirvan de soporte y testimonio del proceso.
- Invitar a otras autoridades locales, como alcaldías municipales o gobernaciones, a las reuniones con la comunidad.
- Fortalecer las veedurías indígenas para el seguimiento del proyecto.
- Adquirir compromisos de inversión social acordes con la fase del proyecto.
- Inversión social enfocada al beneficio general y no para satisfacer intereses individuales de los líderes indígenas o afros.
- Evitar ostentaciones, excesos y demostraciones de poder y derroche.

IV. Consulta previa en el Perú

A. Introducción

El Convenio 169 OIT, poco después de su adopción por Colombia, fue suscrito por el Estado Peruano y ratificado mediante RL 26253 promulgada y publicada en 1994.

Como sucede con todos los Estados que lo adoptan y aprueban, es un instrumento jurídico internacional vinculante; el cual está orientado a la problemática de los pueblos indígenas y nativos en el mundo.

Además la Carta reconoce los siguientes derechos: i) A la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona, así como el reconocimiento y protección de la pluralidad étnica y cultural; y, ii) A la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal.

B. Antecedentes que aceleraron la Ley de Consulta

A raíz de los sucesos de Bagua, ocurridos el 5 de junio del 2009⁷, donde murieron 34 peruanos, mostró la urgente la necesidad de contar con una ley reglamentaria sobre las consultas.

Ante las expresiones de rechazo o cuestionamiento por parte de las comunidades indígenas a la construcción de la Central Hidroeléctrica del Inambari, con una represa de 410 kilómetros cuadrados, con afectaciones

⁷ Localidad del amazonas peruano escenario de un grave conflicto entre indígenas organizaciones sociales y la Policía nacional del Perú.

importantes al ambiente en una de las zonas de mayor biodiversidad del mundo, como es la selva del Parque Nacional del Bahuaja Sonene, en el departamento de Puno, y que se extiende a

Cusco, Madre de Dios y a Bolivia, el Ejecutivo peruano remitió un proyecto de ley que establecía que no sería necesario hacer dichas consultas cuando se trate de proyectos que interesen al país en su conjunto.

RECUADRO 3 LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONVENIO 169 DE OIT

- Respeto y participación;
- Respeto al territorio, a la vida, a la salud, a la cultura, a la religión, a su organización político-social, económica e identidad propia;
- Participación en las decisiones estatales que los afecten directamente y participación en la vida política y económica nacional.

Fuente: Elaboración propia en base al texto del Convenio 169 de la OIT.

La consultora EGASUR, durante ese trámite, pretendía cuestionar la condición de pueblos indígenas u pueblos indígenas de las poblaciones que viven en las áreas donde se construiría la Central Hidroeléctrica del Inambari y su represa, bajo el argumento que dichos habitantes son migrantes, por lo que no estarían amparados por el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, dadas las circunstancias y la presión de la opinión pública, se dio la aprobación por parte del Congreso de la República, lo cual ha sido saludado desde caracterizadas organizaciones ambientalistas, algunas Municipalidades distritales y provinciales de los departamentos de Piura y Cajamarca, por AIDSESEP, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería, la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación de Nacionalidades del Perú (CONAP), muy vinculadas a la discusión sobre el impacto de la minería en el territorio peruano y muchas de ellas claras opositoras a esta actividad.

C. La Ley de Consulta Previa a Pueblos Indígenas

El Congreso del Perú aprobó en la sesión del martes 18 de mayo de 2010 la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas o Pueblos indígenas, por 61 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones.

Esta nueva norma determina que los pueblos indígenas deben ser consultados, antes de aprobarse normas legislativas, administrativas, programas, planes y proyectos de desarrollo que los puedan afectar.

Los impulsores de la norma consideraron en su momento, que el proyecto de ley se debería aprobar como una consecuencia de la aplicación de los compromisos que ha asumido el Estado peruano en su condición de firmante el Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en la Conferencia General de la OIT, llevada a cabo el 7 de junio de 1989, en Ginebra, Suiza.

Luego de su ratificación el 2 de febrero de 1994, el Perú se encontraba obligado a cumplirlo, sin embargo estaba pendiente la ley que reglamente la forma y los procedimientos a seguir para implementar las consultas previas a los pueblos indígenas.

La ley aprobada proporciona una serie de lineamientos – tanto objetivos como subjetivos – que faciliten y conducen a la identificación de estos pueblos indígenas, despejando dudas pre-existentes que dificultaban los procesos de acreditación como tales.

Los criterios objetivos son:

- Descendencia directa de las poblaciones originarias⁸ del territorio nacional;

⁸ Pueblos originarios es la denominación con la que se conoce a los indígenas americanos a manera de reivindicar su cultura y sus intereses en el actual continente americano (o Abya Yala como era llamado en la idioma del pueblo Kuna), tiene un uso muy difundido por los medios progresistas en la actualidad. Esta terminología sin embargo puede hacerse extensiva para referirse a todos los habitantes de cualquier lugar del mundo cuya cultura, historia, tradiciones, cosmología y forma de vivir tengan un arraigo

- Estilos de vida, vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan;
- Instituciones sociales y costumbres propias; y,
- Patrones culturales y modo de vida distintos a los otros sectores de la población. Asimismo, el criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Estas consultas deben ser hechas utilizando los medios apropiados y más idóneos para conocer la opinión, de los pueblos indígenas, los que deben garantizar plena libertad de ellos, para expresarla sobre los asuntos y materias de consulta.

La consulta apropiada es fundamental para un diálogo constructivo y para la resolución efectiva de los diferentes desafíos asociados con la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y nativos. Las poblaciones deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles en la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen directamente. Siempre teniendo en cuenta el principio de representatividad.

Esta ley es fundamental para el respeto hacia las comunidades campesinas y nativas que son organizaciones tradicionales. Hay que recordar que están unidas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal, el trabajo comunal, la ayuda mutua. Muchos han considerado que esta ley es un paso más para la unidad del Perú como nación y el respeto hacia la multi etnicidad.

¿Qué medidas se consulta?

De acuerdo con la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Pueblos indígenas, se debe consultar:

- Medidas legislativas y administrativas (ART.6).
- Planes y programas (7.1).
- Proyectos (ART.7.2).
- Enajenación de tierras o transmisión de derechos sobre tierras a terceros (17.2).
- Protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo (20.1).
- Organización y funcionamiento de programas de formación profesional (22.3).
- Medidas para enseñar a leer y escribir en sus propias lenguas indígenas (28.1).
- Estudios para evaluar incidencia social, espiritual, cultural y sobre el ambiente que las actividades de desarrollo (ART.7.3).
- Programas de prospección o explotación de recursos en sus tierras (ART.15.2).
- Beneficios de actividades extractivas (ART.15.2).
- Indemnizaciones equitativas por daño (ART.15.2).
- Traslado y reubicación de sus tierras (ART.16.2)

profundo y sean consecuencia directa del territorio que habitan, el cual es partícipe y a la vez sustento de las características mencionadas....Algunos autores alegan, que en realidad los pueblos originarios en el continente americano no existen, y los descendientes de los "indígenas" migraron desde Asia hasta Abya Yala/América por medio del Estrecho de Bering. Pero es opinión reconocida generalmente, que la cuna de la humanidad estaba en África. Lo que significaría, si esta réplica fuese cierta, que no hay pueblos originarios fuera de África.

¿Cómo se da la consulta?

La consulta se da entre el Estado y las poblaciones indígenas, lo cual implica un proceso de diálogo a través de sus instituciones representativas.

El diálogo se lleva a cabo sobre temas que puedan afectar la vida e integridad de los pueblos indígenas, sean materia de una medida administrativa o legislativa. Por ello la consulta es previa a la decisión de implementación de la medida.

Es decir, antes que el Estado decida qué y cómo hacer algo (medida legislativa o administrativa), debe preguntar a los pueblos indígenas su opinión.

¿Cuándo consultar?

Los pueblos indígenas pueden solicitar ser consultados o ingresar a procesos de consulta cuando consideren que sus derechos puedan verse afectados por medidas que el Estado busca implementar.

Cuando se dice que sus derechos pueden verse afectados, debe entenderse que la medida puede generar algún tipo de cambio o impacto, bien sea positivo o negativo en la manera de ser de las poblaciones indígenas, impactos tales como los que pueden darse en la existencia física de las poblaciones, su identidad cultural, calidad de vida y desarrollo.

D. Estado actual de la Ley de Consulta Previa

Luego de su sanción la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas, fue observada por el Ejecutivo y devuelta al Congreso. Los Gobiernos han demorado 15 años en presentar un proyecto de reglamentación del Convenio 169 de la OIT, el Congreso de la República ha demorado más de un año en debatirlo y aprobarlo, por lo que teniendo en cuenta el proyecto de ley original presentado por el Poder Ejecutivo, por el cual se pretendía no desarrollar consultas “cuando se trate de asuntos de interés general, nacional”, era previsible que la observara y no promulgará esta disposición por las dificultades políticas y de la ejecución de los planes de desarrollo que ello implicaba a juicio del ejecutivo.

Ocho observaciones se formularon, aduciendo, entre otras, que consultar medidas administrativas y legislativas implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país. Por otra parte, el Ejecutivo consideró que no deberían ser considerados como pueblos indígenas las comunidades campesinas, donde mayoritariamente viven poblaciones quechuas y aimaras. La Comisión de Constitución ha iniciado el análisis correspondiente. La búsqueda de información para este documento, encontró que desde setiembre de 2010 el debate sobre la ley esta en un statu quo en el Congreso, mientras, se ha emitido una sentencia del Tribunal Constitucional que ordena al Ministerio de Energía y Minas reglamentar el derecho a la Consulta.

E. Importancia estratégica de la consulta

El Estado peruano debate esta ley porque gran parte de sus ingresos provienen de las actividades de las industrias extractivas y porque tanto las poblaciones indígenas y el ciudadano exigen cada vez más, el respeto a sus derechos en términos ambientales y de decisión. Por su parte, las organizaciones internacionales exigen que el Estado sea más coherente con los derechos de las poblaciones indígenas y las comunidades campesinas, cumpliendo con los compromisos suscritos.

Se estima que hoy existen 169 conflictos activos y 77 latentes. Más de la mitad de los conflictos son socio ambientales: 51% y cuestiones de gobierno local: 14%. La tendencia es ascendente y se mantienen por largos períodos.

La mayoría de conflictos socio ambientales son relacionados a la actividad minera; 71%; y de hidrocarburos: 9%. Lo que no queda claro es cuantos de ellos son legítimos movimientos populares y cuantos son movidos por otras fuerzas políticas que se mueven en el escenario social del país. Las Áreas Naturales Protegidas están siendo revisadas para evaluar nuevas inversiones, en la actualidad existen 586 unidades en explotación, 276 prospectos mineros, con 80 empresas que realizan actividades de explotación.

F. Consulta previa: un caso peruano “Proyecto Río Blanco”

1. Descripción del proyecto

El Proyecto Río Blanco es un proyecto de exploración de un yacimiento de minerales de cobre, iniciado en el año 1994. Está localizado en el Departamento de Piura, en la zona limítrofe con el Ecuador. Los derechos mineros se otorgaron en las provincias de Huancabamba y Ayabaca, en el Departamento de Piura. El terreno superficial del proyecto se ubica sobre el territorio de la Comunidad Campesina de Yanta en la parte correspondiente a Carmen de la Frontera – Huancabamba, limítrofe con la Comunidad Campesina de Segundo y Cajas ubicada íntegramente en Huancabamba. Río Blanco Copper S.A. es el actual titular minero de las 8 concesiones mineras pertenecientes al Proyecto Río Blanco en el Departamento de Piura, Perú.

Si bien existen actividades de prospección y exploración en la zona hace más de diez años, llevadas a cabo por distintas empresas; sin embargo está pendiente la realización del Estudio de Impacto Ambiental necesario para la construcción del Proyecto.

Las actividades de exploración y consultas iniciales para la realización del Estudio de Impacto Ambiental han generado una serie de acciones de oposición no sólo a la realización de dicho estudio – imprescindible para el avance del Proyecto – sino contra el Proyecto mismo y en general contra la presencia de la empresa y de la actividad minera en la zona. El Proyecto Río Blanco puede calificarse como un caso “en proceso de construcción de consensos” que involucra a una empresa minera, dos comunidades campesinas, autoridades locales y regionales del departamento de Piura, al Ministerio de Energía y Minas en representación del Estado y la Sociedad Civil en su conjunto.

2. Breve descripción de la situación

La solicitud de derechos mineros en la zona de Huancabamba en Piura por parte de diversas empresas mineras se adecuó al marco legal vigente del Perú, en el que se contempla la publicación de carteles en el Diario Oficial “El Peruano” y un Diario Judicial de la región con la ubicación de la concesión pedida, a fin de que si cualquier actor considera que están siendo afectados sus derechos, pueda oponerse transcurridos los plazos de ley se otorgaron los títulos de concesión minera.

Para las actividades de exploración las empresas mineras requiere elaborar un estudio ambiental de acuerdo con el reglamento de exploraciones mineras.

La Minera Newcrest de Australia, con su subsidiaria en el Perú, Minera Coripacha S.A., ejecutó en 1993 y 1994 diversas labores de reconocimiento en busca de posibles depósitos de minerales en el norte del Perú; el objetivo fundamental era encontrar yacimientos de oro. Sin embargo, los primeros exploradores registraron la presencia de cobre en mineralizaciones en los afluentes del Río Blanco frontera natural Peruano-Ecuatoriana. Desde aquel momento, el Proyecto Río Blanco ha transitado por la siguiente evolución cronológica:

- 1995. Alianza estratégica entre Newcrest y Cyprus Amex. Entre 1996 y 1998 iniciaron la exploración, con 18 perforaciones diamantinas en 5,367 metros.
- 1999. Fusión de Phelps Dodge, con Cyprus Amex. Venta de Newcrest de sus activos en Perú a Gitennes Exploraciones Inc.
- 2000. Minera Phelps Dodge cede sus activos a Gitennes Exploraciones Inc.
- 2001. Gitennes Exploraciones Inc. da opción de compra a Monterrico Metals Plc, del 75 % de su participación en el proyecto Minero Río Blanco.
- 2002. Monterrico Metals Plc y su subsidiaria Minera Majaz S.A. explora la zona del proyecto con muestreo de suelos, cartografía y perforación diamantina.
- 2003. Monterrico Metals Plc, compra el 25% de activos restantes del proyecto a través de su subsidiaria en el Perú: Minera Majaz S. A.

A partir del año 2002 y hasta la culminación de exploración en 2006, Majaz S.A. realiza 184 perforaciones diamantinas, para un total de 202 perforaciones, con un total de 55,652 metros, hasta una profundidad máxima de 720 metros.

Además construyó dos túneles exploratorios de 330 y 400 metros respectivamente, para obtener muestras de dimensiones adecuadas para pruebas metalúrgicas, como para tener mejor cartografía geológica.

Las perforaciones y los túneles, permitieron identificar la existencia de 1,257 millones de toneladas de minerales con contenido de 0.8% de cobre equivalente (tomando en cuenta el contenido de molibdeno). Asimismo, se exploró en el prospecto Soho, contiguo al yacimiento principal, con resultados muy positivos. Del mismo se espera obtener reservas de cobre significativas para una futura etapa del proyecto Río Blanco.

En 2006 y 2007, Majaz S.A. adelantó estudios detallados de factibilidad técnica, económica, social y ambiental del desarrollo del Proyecto Río Blanco.

En Abril 2007, Xiamen Zijin Tongguan Investment Development Co. Ltd. (El Consorcio “Zijin”) compró el 89.9% de las acciones de Monterrico Metals Plc, convirtiéndose en la accionista principal de la empresa matriz de Majaz S.A.

En Septiembre 2007, El Consorcio “Zijin”, vendió 10% de sus acciones en Monterrico Metals Plc a LS Nikko Co., fundición poderosa de Corea, reorganizando el directorio de Monterrico Metals Plc y creando un Directorio Ejecutivo en Minera Majaz, la empresa queda totalmente renovada con una visión de construir y operar la mejor mina de cobre en el Perú a través del desarrollo del Proyecto Río Blanco. Cuando se inicia esta investigación se está optimizando el estudio de factibilidad y terminando la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), determinante para la construcción de la planta y la posterior explotación del Proyecto, el mismo que debe presentarse en Audiencia Pública antes de su aprobación.

Las actividades de exploración e iniciales consultas para la realización del Estudio de Impacto Ambiental han generado una serie de acciones de oposición, no sólo a la realización de dicho estudio – imprescindible para el avance del Proyecto – sino contra el Proyecto mismo y en general contra la presencia de la empresa y de la actividad minera en la zona, basadas todas en la tradición agrícola del departamento de Piura y carencia de experiencia minera regional por la ausencia de empresas mineras de la mediana y gran minería en operación, sumándose al antecedente del fracaso del proyecto “Tambogrande” que es de propiedad del Estado y cedido a la empresa minera “Manhatan” para su exploración, y conocido por cuanto hubo actores sociales que se opusieron con determinación y luego con vehemencia a dicho proyecto, e impidiendo la presentación del EIA en una Audiencia Pública.

Los mismos argumentos usados contra “Tambogrande”, se han usado para oponerse a “Río Blanco”; pese a que son dos realidades diferentes. “Tambogrande” se ubicaba en un valle agrícola, bajo de una ciudad que debía ser trasladada a otro lugar, “Río Blanco” se ubica en una zona agreste, alejada de zonas productivas y ganaderas donde el centro poblado más cercano está a 8.5 kilómetros aproximadamente, en línea recta desde el campamento actual; se localiza entre los 2,200 y 2,800 metros sobre el nivel del mar, en la vertiente oriental de la divisora de cuencas entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico, sin relación con las cuencas de los ríos Río Quiroz y Huancabamba.

3. Identificación de actores involucrados y sus roles

Un actor es la parte cuya acción u omisión puede afectar la prevención o gestión de un conflicto determinado, el actor tiene un interés en el proceso de negociación, y su presencia o ausencia puede afectar la gestión del conflicto.

Existen actores principales o primarios o directos y actores secundarios o indirectos. Aquellos son quienes tienen una directa implicación en la negociación. Los segundos son aquellos cuyo interés está o podría estar presente de manera indirecta en la negociación, debido a su capacidad para viabilizar o bloquear alternativas para la gestión del conflicto.

a) La Empresa Río Blanco Copper S.A.:

En algunos casos se identifica a la empresa como Monterrico Metals. Su percepción por la mayoría de actores, en su mayoría, no es positiva, quienes alegan la poca información brindada por parte de la empresa sobre el proyecto, lo que reflejaría una presunta falta de transparencia.

b) El Gobierno:

Se consideran como parte de este actor a los siguientes:

- Gobiernos Locales de las Municipalidades de Huancabamba y de Ayabaca,
- Gobierno Regional de Piura,
- Ministerio de Energía y Minas,
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM.
- Las autoridades locales y algunas autoridades comunales perciben que el gobierno regional y central tienen una predisposición para favorecer a la empresa y llevar adelante el Proyecto.

c) Las Comunidades:

Organizaciones como las Comunidades de Segunda y Caja y Yanta; así como a la población rural de las zonas de Huancabamba y de Ayabaca.

d) Las Rondas Campesinas:

Es una organización social de las comunidades campesinas que da seguridad física y cuyos dirigentes están opuestos al Proyecto.

Entre los principales actores secundarios identificados tenemos:

e) La Iglesia Católica:

Con una fuerte presencia en la zona a través del Obispado de Chulucanas, que comprende además la Diaconía de Justicia y Paz y la Parroquia de Ayabaca; todos con gran ascendencia y cercanía a la población rural de Huancabamba y Ayabaca.

f) Frentes de Defensa Medio Ambientales y ONGs:

Están: el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (incluye a los alcaldes de Jaén, Huancabamba, Ayabaca) y la RED Muqui (incluye diversas ONGs como FEDEPAZ, cooperación, Labor, y otras).

g) Medios de comunicación masivos

Tanto en los espacios urbano como rural.

4. Asuntos y temas por resolver

Los reclamos al Proyecto Río Blanco pueden resumirse en:

- La actividad minera es contaminante por sí misma, y por ende incompatible con la agricultura, atentando contra su opción de desarrollo.
- La legislación pertinente a la explotación minera busca fomentar la inversión y por ende la favorece en contra del desarrollo de la agricultura y el ambiente.
- Las empresas no piden permiso para operar en sus comunidades ni les informan sobre sus actividades, por lo tanto vulneran sus derechos fundamentales.
- Los estudios de impacto ambiental y social, al ser realizados por consultoras contratadas por la empresa, no son independientes y por lo tanto no podrían nunca concluir que el Proyecto no es viable.
- En ese sentido, el Ministerio de Energía y Minas por ser una entidad de “minas” busca favorecer las inversiones mineras – al igual que la legislación- y ya que es quien debe autorizar los EIAS entonces es “juez y parte” y difícilmente no autorizaría un EIAS de un proyecto minero.

Con los argumentos señalados en el punto anterior, quienes se oponen al Proyecto negarían su posibilidad de participar en cualquier espacio de diálogo mientras no se retiren permisos legales: evaluación ambiental o permisos de trabajo dentro de la frontera o se establezcan formas independientes de estudios que no dependan de la empresa.

Los argumentos reseñados son producto, al parecer, entre otros factores: a una falta de información adecuada (hay quien afirma que puede haber desinformación intencional, respecto de los alcances de la actividad minera y de su normativa. Así mismo, refleja los límites de la legislación, en cuanto a la participación ciudadana en este tipo de actividades más lo vinculado con la independencia de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Social.

La actual normativa, si bien permite la participación ciudadana a través de talleres de información durante el desarrollo del estudio, en la práctica lo hace considerando a la población en forma pasiva es decir como receptor de información. También establece como obligatorias la realización de Audiencias de presentación de EIAS, formas de consulta post elaboración del EIAS por parte de las consultoras, que si bien en algunos casos realizan talleres de información, esta no siempre ha sido entendida por los participantes.

5. Experiencias aprendidas

Como lecciones aprendidas del CARCPUCP⁹ como resultado de su participación en la Mesa de Concertación.

- No son viables los procesos de consenso y diálogo en situaciones donde se advierte la ausencia de una institución, organización o persona que asuma, por aceptación de las partes, del papel de un convocante, que sea representativo, válido. La Mesa de Concertación Río Blanco convocada por el Gobierno Regional no contaba con la suficiente credibilidad y legitimidad, como para asegurar la presencia de todos los actores involucrados en el conflicto.
- Es menester evaluar el conflicto antes del proceso de consenso y diálogo. La evaluación debe cubrir a todos los actores, recoger con transparencia sus preocupaciones frente al Proyecto y ser realizada en un tiempo razonable para asegurar la obtención de la información necesaria. La presión de tiempo ejercida a la Mesa de Concertación, por iniciar las actividades de las mesas técnicas, impidió llevar adelante una Evaluación que incorpora las consideraciones señaladas.
- En medio de la alta desconfianza y la polarización extrema de posiciones, con escaladas violentas de conflicto es difícilísimo el actuar de un tercero neutral. En el área de influencia directa del Proyecto Río Blanco, los actores tenían posiciones polarizadas al extremo, muy desconfiados hacia el exterior y hacia el interior de sus propios grupos, lo que generó episodios de conflicto.
- Los Proyectos Mineros requieren iniciar la comunicación desde antes de iniciar actividades la primera etapa del Proyecto, informando con componentes de objetividad refrendados por un emisor creíble para los actores que se oponen, oportuna para que llegue en el momento en que seas requerida y al igual que transparentes.

6. Identificación de recursos y herramientas metodológicas para la construcción de consensos

A partir de los antecedentes vistos es evidente la necesidad de adelantar Estudios de Impacto Ambiental y Social Participativos, en donde las comunidades no sólo sean informadas, sino más bien formadas, entrenadas y fortalecidas sus capacidades, para que puedan participar en la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Social. Así, mientras las consultoras elaboran la línea de base ambiental y social, las comunidades se informaran y se capacitarán en torno del contenido e importancia de dicho trabajo de

9. CARCPUCP organización peruana que realiza cursos de capacitación y formación para comunidades aledañas a operaciones mineras.

tal forma que puedan validarlo; mediante la comprobación de que la información que se ha levantado corresponde a su realidad, pudiendo observar – y obtener respuesta adecuada – en caso eso no suceda.

Es importante la formación de la comunidad para que sean capaces de adelantar una supervisión ambiental y social que acompañe y revise las actividades de elaboración de un EIAS como lo exige la legislación peruana, que perdure durante toda la vida misma del proyecto. La condición socio-cultural de las comunidades, en procesos como el de Río Blanco, obliga a contar con un tercero que acompañe a las comunidades y que les pueda brindar en forma continua y objetiva información técnica cierta y veraz; además de capacitarla y especialmente a sus representantes para que puedan participar en las actividades de monitoreo ambiental y social del EIAS. No se puede prescindir de la presencia del Estado, acompañando y tutelando un proceso participativo.

Estos elementos responderían tanto a la necesidad de información como de participación que reclaman algunos sectores, pero sobre todo a los reparos contra el EIAS por no ser “independiente”, ya que al ser ellos partícipes del mismo conocerían y entenderían sus alcances de tal forma que si bien la autorización corresponde al Ministerio de Energía y Minas; sin embargo, la “licencia social” la expediría la propia comunidad involucrada.

Capacitar a la población significa fortalecer sus capacidades para permitirle generar una opinión propia y fundamentada frente a un determinado proyecto, lo cual garantizaría que no sean manipulada por discursos anti o pro proyecto.

Respecto de la opción del desarrollo se debe contemplar siempre el fortalecimiento de las capacidades de la propias comunidades para reconocer sus necesidades, así como informar sobre los verdaderos alcances de los beneficios que generaría un proyecto, articulando estos datos a fin de que la propia población genere sus propios proyectos de desarrollo, que si bien respondan a sus necesidades y estén articulados con él, no dependan del proyecto para su subsistencia autónoma.

La propuesta de promover la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental y Social Participativo, requiere la asistencia de la población, pero sobre todo de la presencia activa e informada de sus representantes y dirigentes legítimos.

V. Consulta pública en el Ecuador

A. Introducción

La Constitución Política del Ecuador de 1998, definía un Estado uninacional con carácter pluricultural y multiétnico, que establece el reconocimiento de sujetos colectivos de derechos a los pueblos indígenas, e incluye el reconocimiento de un modelo de desarrollo propio y derecho a la consulta. Asimismo, da vigencia a circunscripciones territoriales indígenas, con derechos ambientales y un régimen de desarrollo unidireccional.

En 2008, esto cambió y la Constitución definió un Estado plurinacional e intercultural, manteniendo el reconocimiento de sujetos de derechos colectivos de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios. Muy importante es que esa carta establece a la naturaleza como sujeto de derechos, dentro de una relación ser humano – naturaleza, manteniendo derechos ambientales y el agua como derecho humano y la soberanía alimentaria como elemento constitutivo del derecho a la alimentación.

Por otra parte, las actividades extractivas en zonas de protección ambiental o zonas de intangibilidad de pueblos libres, deben contar con permiso de la Asamblea Nacional y esta puede convocar a consulta popular. Se establece que el régimen de desarrollo es el *sumak kawsay*¹⁰. El propósito es viabilizar el ejercicio del derecho de las personas, comunidades y pueblos, en la búsqueda de otro tipo de desarrollo (post extractivismo) donde la soberanía energética no vaya en detrimento de la soberanía alimentaria y la planificación del desarrollo sea esencialmente participativa.

¹⁰ Sumak kawsay, armonía de la actividad productiva con la naturaleza.

B. Derechos colectivos

Entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos el de derecho a ser consultados para conseguir el consentimiento previo, libre e informado para el caso de medidas legislativas o en caso de proyectos de exploración, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que se hallen en sus territorios.

El Plan Nacional de Desarrollo asumiendo que el concepto dominante de desarrollo está en crisis, postula la imposibilidad de mantener una ruta extractivista y devastadora para el sur, con desiguales relaciones de poder y comercio entre norte y sur, cuyos patrones de consumo ilimitado llevarán al planeta entero al colapso, al no poder asegurar su capacidad de regeneración.

C. Legislación secundaria

No existe una normativa específica sobre consulta; sin embargo, hay otras normas que están relacionadas con el tema, como la ley de participación ciudadana y la ley de minería.

1. Ley de Participación Ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana, en su Sección Segunda “Del Consejo Nacional de Planificación” establece:

“Artículo 48.- El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo”.

Asimismo, se crea los Consejos Ciudadanos Sectoriales en los siguientes términos:

“Artículo 52.- Los Consejos Ciudadanos Sectoriales son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales”.

Sobre la consulta previa propiamente dicha, la Ley de Participación Ciudadana, en su artículo 81 expresa lo siguiente:

“Artículo 81.- Consulta previa e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.

Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano, y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán, asimismo, recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

La consulta que deban realizar las autoridades será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley”.

Con relación a la consulta ambiental, esta ley señala:

“Artículo 82.- Consulta ambiental a la comunidad.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, para lo cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes”.

Finalmente, sobre la valoración de este proceso de consultas, la ley de Participación Ciudadana establece:

“Artículo 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana”.

2. Ley de Minería

La Ley de Minería es otro de los instrumentos legales que se refieren a la consulta previa. Sobre la gestión social y participación de la comunidad esta ley expresa:

“Art. 87.- Derecho a la información, participación y consulta.- El Estado es responsable de ejecutar los procesos de participación y consulta social a través de las instituciones públicas que correspondan de acuerdo con los principios constitucionales y a la normativa vigente. Dicha competencia es indelegable a cualquier instancia privada.

En el caso que de un proceso de consulta resulte una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de desarrollar el proyecto será adoptada por resolución motivada del Ministro Sectorial.

Para todo proceso de consulta, el Ministerio de Finanzas proporcionará el respectivo presupuesto a través del ministerio sectorial”.

Sobre los procesos de participación y consulta, la Ley de Minería determina:

“Art. 89.- Procesos de Participación y Consulta.- La participación ciudadana es un proceso que tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios de la comunidad a la gestión social y ambiental de un proyecto minero, dicho proceso deberá llevarse a cabo en todas las fases de la actividad minera, en el marco de los procedimientos y mecanismos establecidos en la Constitución y la ley”.

En el caso de los pueblos indígenas, la ley de Minería del Ecuador establece un procedimiento especial que se condensa en el siguiente artículo:

“ART. 90.- Procedimiento Especial de Consulta a los Pueblos.- Los procesos de participación ciudadana o consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio a las comunidades, pueblos y nacionalidades, partiendo del principio de legitimidad y representatividad, a través de sus instituciones, para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses”.

D. Consulta previa: un caso ecuatoriano “Proyecto Junín Imbabura Intag”

1. Descripción del caso

El Proyecto Minero Junín es el resultado de una serie de programas de exploración geoquímica iniciados en 1981. De 1991 a 1993 se realizó la investigación geológica, geoquímica, geofísica y de perforación, dentro de un programa de exploración cooperativa en el área de Junín, provincia de Imbabura, cantón Cotacachi, parroquias Peñaherrera y García Moreno.

De 1994 a 1995, hubo perforación como respuesta a una petición formulada por el Gobierno del Ecuador al de Japón, determinándose la existencia mineralizaciones de cobre y molibdeno en la quebrada Controversia.

Desde el año 2002, Ascendant Copper es la concesionaria de las áreas denominadas Golden 1, Golden 2 y Magdalena 1, del denominon Proyecto Minero Junín, conformado por un total de 9.505 hectáreas mineras de la Empresa Ascendant Copper, una empresa canadiense. La historia de este proyecto se remonta hacia el año de 1996, cuando CODIGEM, una institución de desarrollo minero del Estado ecuatoriano, exploró en la zona de Junín, valle de Intag; luego de registrar evidencias positivas del mineral cobre, el Estado firmó un convenio de exploración con el gobierno de Japón, (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA) operado por la minera japonesa Bishi Metal, subsidiaria de la Mitsubishi. La fase de exploración inicial de casi 3 años, encontró interesante las reservas minerales.

Durante el manejo del proyecto surgieron inconvenientes generados por factores como la falta de cuidado ambiental en la exploración, generación de procesos contaminantes en campamento y en la exploración, mal manejo de relaciones con los trabajadores y falta de acuerdos con la comunidad.

Ante la oposición de algunos actores, liderados principalmente por una ONGs ecologista, se organizó una gran Asamblea, cuya sede sería la comunidad de Junín, el 12 de mayo del 1997, que contó con la participación de las siguientes comunidades: Cuchilla Marín, Cerro Pelado, Barcelona, La Magnolia, La Libertad, Chaluayacu Alto, Chaluayacu Bajo, El Chontal, Junín y miembros de la Organización de Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN). En ella se acordó rechazar al proyecto minero y elegir un comité conformado por miembros de las comunidades afectadas, siendo este el representante formal para todas las gestiones a realizarse de ahí en adelante.

Todos estos procesos originaron una escalada de conflictos, con un activo papel de Acción Ecológica (una organización ambientalista muy comprometida), que al enterarse de la presencia de la empresa generó una campaña masiva de información en respecto de las externalidades de la minería, que incluían información de la contaminación del agua, y afectaciones a las comunidades, personas y animales, debiendo considerarse que la empresa sólo realizaba exploración.

Esa labor de información , produjo desconfianza en miembros de la comunidad, que condujo graves problemas en el campamento de la empresa, dando origen a una campaña contra el proyecto y la minería en general.

Este caso es utilizado hasta ahora como un símbolo de la resistencia en contra de la minería, pero por parte de los grupos que cuestionan la actividad minera, Como consecuencia, la empresa japonesa y LA CODIGEM cerraron el proyecto y las áreas mineras fueron entregadas al Estado.

2. Otro concesionario

Sin embargo, 4 años más tarde se volvió a solicitar estas áreas mineras, con el fin de intentar concluir el proceso de exploración, para lo cual en el año 2004 realizó una cesión de los derechos a la Empresa Ascendant Copper de origen canadiense.

La empresa realizó un trámite de legalización de sus permisos de operación en las áreas mineras, a través del ministerio de Minas y Petróleo del Ecuador. Sin embargo, durante este proceso surgieron nuevos conflictos, esta vez con la presencia de un actor importante, el Alcalde indígena de la zona donde se encuentra el proyecto. La autoridad argumentaba que las comunidades nunca fueron consultadas ni dieron su autorización para que la empresa Ascendant obtenga sus concesiones. El Alcalde presentó una serie de demandas que terminaron de ser absueltas por el Estado, con fallos favorables a la empresa hasta por cuatro ocasiones diferentes.

Esto fue el inicio de otra etapa de conflictos que la empresa tuvo que afrontar, durante el proceso de implementación del proyecto de exploración. El Alcalde y una ONG local creada luego de los conflictos anteriores con el campamento minero, se convirtieron en los principales opositores al proyecto, también contaban con el respaldo de Acción Ecológica y otras ONGs locales e internacionales que se sumaron a la campaña de oposición.

Ascendat Copper intentó por dos años ingresar a la zona de su proyecto pero encontró una barrera casi infranqueable originada por los habitantes de una comunidad que se encontraba al inicio del camino de acceso hacia sus áreas de exploración.

Esta comunidad había pasado por un proceso fuerte de información respecto de las externalidades generadas por la empresa minera ejercido por grupos ambientalista, con permanentes campañas sobre contaminación minera, con videos y testimonios de procesos mineros de otros países, que presentan conflictos ambientales por mineros artesanales y otros de minería a gran escala, los mismos que carecieron de manejo técnico y que evidentemente genera dudas de la actividad minera.

A pesar del cuestionamiento a la actividad minera la empresa logró contar con un mayor apoyo del público, que quería que ver realizado el proyecto, entonces se dio un proceso de mucha tensión, con amenazas, paros, marchas, invasión de propiedades y un conflicto violento. Esto condujo a que el gobierno considerara este proceso como un conflicto social grave y optó por suspender las actividades del proyecto, que en ese momento se encontraba realizando y presentando el Estudio de Impacto Ambiental.

En el presente, la empresa ha logrado realizar un acercamiento con la comunidad, que ha visto en la empresa, un aliado para el desarrollo de proyectos agrícolas, cultivo de productos orgánicos y creación de líneas de comercialización; proyectos que incluyen a sectores que antes se oponían al proyecto.

Pareciera que por la presión política de los ambientalistas, el gobierno canceló los derechos mineros sobre las áreas mineras concesionadas basado en un proceso que ha originado un reclamo legal por parte de la empresa. Como consecuencia de la suspensión de las concesiones y la consiguiente parálisis, la empresa suspendió el programa de desarrollo social, de apoyo a la educación, salud mediante atención medica permanente en García Moreno, brigadas médicas, manejo integral de desechos sólidos, impulso del deporte, viveros forestales, innovación de tecnologías para la mejora de producción agrícola, mejora y mantenimiento vial y cerradas cerca de 50 plazas de trabajo.

Según los concesionarios, la población que apoya al proyecto no ha concretado con ellos, una alianza debido a un grupo de opositores que ejercen constante presión sobre quien apoye el desarrollo minero en la zona.

Luego de la salida de la empresa, la comunidad resiente su ausencia en lo que se refiere a empleo y fuentes de ingresos en la zona. Las ONGs han desarrollado algunos proyectos como es el del café orgánico y el ecoturismo, que aún no satisfacen las necesidades mayoritarias de las comunidades, pues no hay una socialización evidente del aporte y la productividad de esos emprendimientos

De esta manera se ha generado un conflicto legal entre la empresa que se encuentra en un proceso legal defendiendo sus derechos, y el Estado, puesto que ella estima haber cumplido a cabalidad con las leyes ecuatorianas en lo que respecta al desarrollo minero, respeto social y ambiental, así como sus procesos de difusión y consulta con las comunidades. Cabe indicar que durante 4 años de estadía de la empresa en la zona solo ha trabajado en el ámbito socio- ambiental, sin que haya iniciado ninguna de las actividades geológico mineras.

3. Naturaleza del conflicto

El proyecto Junín revela un problema socio – ambiental, por la serie de conflictos que se presentan en las comunidades como resultado de una preocupación generalizada, por la conservación ambiental, las actividades productivas y los efectos ambientales por la construcción del proyecto minero.

El tema ambiental en la zona del proyecto, tiene gran connotación debido al flujo de información recibida por la comunidad, relacionada con el ambiente y conservación, dada por organizaciones ambientalistas y por personal del Ministerio del Ambiente, pues allí cerca hay una reserva natural o área protegida por el Estado.

En las consideraciones económicas hay que recordar que la mayoría de la población realiza actividades agrícolas y ganaderas, algunos se dedican a las actividades de ecoturismo o turismo ambiental a pequeña escala, por lo que temen que la minería afecte su actividad. Las ONGs adelantan algunos proyectos de desarrollo local han formado algunas asociaciones de comercialización de productos, de donde se excluye a quienes apoyaron el proyecto por lo que muchos prefieren se marginan para no perder sus ingresos.

La información recibida por las fuentes de los autores revela que el municipio recibe aportes económicos de ONGs y fundaciones internacionales que financian su proyecto de municipio ecológico, por lo que estos aportes son invertidos en proyectos de conservación y en algunos casos en campañas contra los procesos que causan contaminación y deterioro del ambiente.

Este conflicto se agudiza por la multiplicidad de intereses y visiones individuales de líderes, políticos y ONGs que dificulta las relaciones empresa-comunidades.

4. Descripción de la situación

En épocas anteriores, este proyecto fue desarrollado por una alianza entre el gobierno del Ecuador y una corporación japonesa, se desarrolló una fase de exploración inicial, lamentablemente la falta de manejo técnico ambiental y de las relaciones con las comunidades, originó el nacimiento de una corriente ecologista, que apoyada por ONGs locales terminaron por cerrar la cooperación. Detenido el proyecto, Ascendex, la nueva concesionaria desde 2004, no se ha iniciado ninguna de las actividades o fases mineras establecidas en la Ley de Minería del Ecuador. Por la serie de conflictos políticos, sociales y ambientales, que han impedido realizar actividades en las áreas mineras.

La empresa, ha desarrollado programas de manejo para establecer un proceso de diálogo y comunicación con las comunidades del proyecto, sin embargo la presencia de grupos ecologistas contrarios al proyecto, la oposición de autoridades locales (Alcalde y concejales) y la falta de una estrategia clara de intervención, han ocasionado un estancamiento en el desarrollo del proyecto.

En la confrontación entre comunidades, el Estado no ha asumido su papel de informador y mediador, la empresa ha trabajado sin una estrategia definida y bajo una posición de bajo perfil que ha perjudicado el proceso de diálogo y difusión, No existe una directriz pública sostenida que permita el desarrollo de los proyectos mineros, por lo que esta actividad cada vez está más expuesta a la acción de grupos ecologistas.

5. Inversión económica

La empresa, informa que ha invertido en el desarrollo del proyecto cerca de cuatro millones de dólares en un periodo de 3 años, con gastos vinculados a obras y proyectos desarrollados para socializar el proyecto a las comunidades del área. Incluye en esa cifra los gastos administrativos de las concesiones, el pago de impuestos al Estado, mantenimiento de programas productivos, programas de capacitación, programa de mantenimiento vial, programas de asistencia social, programa de medicina preventiva, que incluye atención médica odontológica y general, donación de medicamentos, campañas de vacunación y un programa de manejo ambiental que incluía el manejo de desechos, también un programa de asistencia técnica agropecuaria.

Como se ve de la descripción dada de los hechos la empresa ha sufrido un revés frente al Estado por el accionar de los grupos ambientalistas, ha emprendido un proceso para retirar las áreas mineras a la empresa, acusando al proyecto de incumplir con las normas que han generado conflictos sociales importantes.

El papel de los Actores involucrados

a) El Alcalde del Cantón Cotacachi

El Municipio es considerado como uno de los más importantes del Ecuador, principalmente por la participación ciudadana patrocinada e incorporada a su gestión. En el año 2001, la UNESCO le otorgó el premio como mejor Gobierno Local. El alcalde actual reelecto pertenece a una de las nacionalidades indígenas de la sierra ecuatoriana (Kichwa Cotacachi).

El Gobierno Cantonal plantea la creación de un nuevo modelo de gestión que reúne a todos los sectores dentro de la “participación ciudadana” y “gestión participativa” como un proceso indispensable para la gobernabilidad local. Parte del concepto democrático de que toda la población debe participar y ser consultada mediante asambleas comunitarias, las cuales dirigirán la planificación y el

accionar del gobierno local en todos los parámetros: obras públicas, manejo del presupuesto, educación, salud, ambiente, desarrollo comunitario y otros.

A través de este modelo de participación ciudadana, la Asamblea de Unidad Cantonal se declaró como “Cantón Ecológico”, mediante ordenanza inscrita en el registro oficial N. 309 del 19 de Abril del 2001, que entre otros argumentos expone la necesidad de preservar los recursos de flora, fauna y agua presentes en el cantón mediante un uso adecuado, y sustentable de los recursos naturales. Con estos antecedentes, el gobierno local conformó un comité de gestión y manejo de los recursos naturales, encargado del manejo de las áreas declaradas como importantes para la preservación de: bosques, cuencas hidrográficas, fauna, flora y recursos paisajísticos, que actualmente es el Departamento de Gestión Ambiental del Municipio.

Esta declaratoria, enfrenta a los intereses de empresas de extracción de recursos, puesto que para el gobierno local, la única vía de desarrollo local es el manejo sustentable de la naturaleza y no considera a la minería dentro de estos parámetros. Esta perspectiva genera un conflicto abierto de intereses por el control y manejo de zonas en donde existen potenciales y probados recursos minerales. De hecho, en el año 2003 el municipio conjuntamente con pobladores de Junín plantearon un recurso de amparo constitucional para detener la posible explotación minera en la zona. La posición del Municipio ha sido claro en el sentido de no permitir la exploración o extracción de cobre, en la cordillera del Toisan (formaciones de bosques nubosos tropicales).

El Alcalde mantiene una posición radical de oposición a la minería, siendo sus principales intereses mantener un liderazgo político a nivel de este cantón, para lo que se ha aliado con organizaciones como la DECOIN para fortalecer la oposición a la minería en Junín.

b) (AUC) Asamblea de la Unidad Cantonal

Es un espacio de expresión ciudadana para concertar y planificar participativamente el desarrollo integral del Cantón, mediante la cogestión entre el gobierno local y la sociedad civil. Sus decisiones se basan en los principios de respeto, solidaridad y tolerancia a la diversidad cultural y étnica existente. Se ha acusado que no hay mayor acceso a líderes comunitarios y que el poder se concentra en miembros de ONGs o partidarios del Alcalde, sin apertura a otras personas. Esta Asamblea sigue la misma línea que el Alcalde, en cuanto a afinidades políticas y visión económica como organización.

c) (CODEGAM) Corporación para el Desarrollo de las Comunidades de García Moreno

Corporación que fue creada con la ayuda de la empresa para planear y ejecutar proyectos de desarrollo local, sus directivos tomaron un papel político en la zona y entre otras resoluciones, determinaron apoyar la iniciativa de separar a la comunidad más grande (García Moreno) y otras parroquias del Cantón Cotacachi, para formar un nuevo cantón, lo cual origina un serio enfrentamiento con el Alcalde, pues se afirma que este grupo intentó agredirlo, generando una disputa personal del Alcalde contra la CODEGAM liderada por un diputado y contra la empresa, perjudicando al proceso, ya que incluso se financiaba algunos gastos administrativos para el funcionamiento.

La CODEGAM, ha generado problemas políticos en el cantón y parroquias, convirtiéndose en el punto de discordia entre los pobladores que están de acuerdo con la con la minería, y quienes se oponen a ella, y por eso se le ve como un problema en lugar de una solución.

d) (DECOIN) Defensa y Conservación Ecológica de Intag

Fue fundada en 1995 exclusivamente por moradores de la zona, es la organización ambientalista más antigua de Intag. Su objetivo primordial es la conservación de recursos naturales, en especial bosques, agua y biodiversidad.

Uno de sus principales enfoques ha sido la lucha permanente en contra de las actividades mineras en la zona de Intag y particularmente en contra de Ascendant. Este grupo propició la quema del campamento minero japonés y su salida del proyecto. Tiene sede en Apuela y recibe apoyo de ecologistas y ONGs de diversas partes del mundo. Editan y distribuyen un periódico dedicado al

ambiente y la comunidad, convertido en herramienta para combatir a la empresa y a otras actividades que ellos consideraban perjudiciales para el ambiente.

En su estrategia también se incluyó la generación de programas en un radio local, donde pasaban entrevistas y mensajes anti mineros. Realizan talleres en casi todas las comunidades para difundir videos de grandes operaciones mineras causantes de contaminación, en otros países y distribuyen boletines y folletos para informar a la comunidad de la afectación minera.

e) (AACRI) Asociación Agroartesanal de Caficultores Río Intag

Es una alternativa campesina de desarrollo integral que coordina experiencias de producción agro artesanal y comercialización solidaria en la zona de Intag; agrupa a trescientas familias campesinas de siete parroquias que participan activamente en la organización.

Esta Asociación ha sido asesorada en contra de la industria minera por parte del biólogo José Cueva, quien mantiene una posición opuesta al sector minero, sobre la base de informaciones que no corresponden a las prácticas de hoy.

f) (AA) Ayuda en Acción

Es una organización con financiamiento español que trabaja con proyectos de desarrollo bajo dos estrategias: satisfacción de necesidades básicas (salud, educación y fortalecimiento organizacional) y acciones socioeconómicas (producción agropecuaria, modelos alternativos y gestión ambiental).

g) Corporación del Gran Valle

Esta organización defiende la agricultura en Mandariyacus, se fundamenta en la solidaridad, participación, ecología, transparencia y proyectos comunitarios sostenibles. La corporación produce y comercializa productos y servicios sanos y de calidad enmarcados en el comercio justo. También es parte de las organizaciones que realizan campañas a favor de la conservación de los recursos naturales.

h) Coordinadora de Jóvenes

Organización que agrupa aproximadamente a 250 jóvenes de siete parroquias. Sus objetivos son: formar líderes, promover la creación de grupos productivos, apoyar a los gobiernos estudiantiles, realizar actividades culturales y en términos generales, estimular la participación y formación de la juventud de Intag.

i) Coordinadora de Mujeres

Reúne alrededor de 120 mujeres organizadas en 10 grupos dedicadas a actividades productivas, sociales y culturales. Las acciones que promueve este colectivo se enmarcan en el respeto al ambiente y en los principios del comercio justo. Fomenta el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

j) (FBU) Fundación Brethren y Unida

Imparte asistencia técnica y capacitación y entrena en formulación y ejecución de proyectos y programas forestales, manejo de microcuencas, agricultura con enfoque agroecológico y pequeña agroindustria, apoyo a la gestión del desarrollo local, sistematización de manejo de microcuencas y agricultura campesina ecológica, desarrollo de programa de voluntarios para convivencia con familias campesinas, organización de eventos de capacitación y consultorías.

k) Reserva Biológica “Los Cedros”

Esta reserva natural es colindante a la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas. Posee bosque primario el cual no ha sido inventariado. Trabaja en proyectos comunitarios desarrollando organizaciones que trabajen en democracia, salud y ecoturismo. Se han manifestado en contra de actividades que puedan afectar su reserva.

l) (FZ) Fundación Sobreviven

Es una organización creada para apoyar la gestión ambiental local y nacional. Busca proteger los ecosistemas naturales y sus recursos, procurando su uso adecuado y sostenible. Tiende a generar procesos ambiental y socialmente justos, implementando proyectos de investigación, conservación y

organización comunitaria; dentro de estos, las alternativas de desarrollo sustentable y actividades de capacitación y educación ambiental son considerados ejes imprescindibles.

m) Pro Derechos Ciudadanos (PRODECI)

Es una organización que trabaja en una zona cercana al proyecto conocida como Apuela, promoviendo el respeto de los derechos humanos de los pobladores de la zona, que tienen mucha influencia en el sector y se encuentran vinculados con la dinámica social del sector.

6. La empresa y su equipo de relaciones comunitarias

La conflictividad de la zona, muestra que la estrategia realizada por el esfuerzo de Relaciones Comunitarias de la Empresa no ha sido efectiva. Su objetivo de lograr que las poblaciones colindantes a la concesión apoyen a la minería, ha obstaculizado su verdadera labor cual es la de informar, negociar y llegar a compromisos y acuerdos con las poblaciones de Junín y sus vecinos.

Pese a que en los 2 últimos años se dieron procesos de negociación y acuerdos con las comunidades del área de influencia, esto se paralizó por fallas en relacionada con la falta de comunicación y organización, ya que mientras por un lado se realizaban gestiones con la comunidad, al tiempo generó acciones que condujeron a conflictos con organizaciones contrarias al proyecto, con las cuales se estaba avanzando en temas de concertación.

7. Relaciones de poder entre los actores

Todas las organizaciones antes descritas mantienen como objetivo común dudas respecto de las externalidades que pueda generar el accionar de la empresa y han realizado una serie de eventos, tanto en forma colectiva como individual, en los que han pedido en forma pública la salida de la empresa y han denunciado afectaciones en la zona que se supone son causadas por la minería.

8. Relación Ascendant con el Estado y autoridades seccionales

Hasta ahora no hay información oficial que contravenga la opinión de que Ascendat ha tratado de mantener una buena relación con el Ministerio de Minas cumpliendo con los requisitos técnicos, legales y reglamentarios tales como, la presentación y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental a la autoridad competente que es la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas y la difusión a la comunidad de dicho EIA, para contar con sus criterios, (según dispone el ART. 88 de la Constitución del Ecuador.)

Téngase en cuenta que desde el año 2006 al estallar los conflictos sociales con algunas comunidades y con los grupos ecologistas, la autoridad minera empezó a recibir una serie de denuncias acerca del proyecto y de la empresa que nunca pudieron ser comprobadas legalmente, todo esto conllevó lo que puede calificarse como un distanciamiento entre la empresa y el Ministerio.

Hay que mencionar que los profundos cambios que se han venido dando en la institucionalidad ha hecho que sea más confuso y lento el manejo minero y además el proyecto sufrió una suspensión pese a que no se habían desarrollado ninguna actividad minera en el área, más aún, dentro del mismo Estado hay reparos a la actividad minera y se está pendiente del resultado de negociaciones sobre cual ha de ser el aporte tributario de los proyectos en el Ecuador. Si a esto se le suma la posibilidad de que las concesiones definitivamente se pierdan, la relación actual de la empresa con el Estado se complicará por las eventuales reformas que posibiliten esa posibilidad

9. Consideraciones finales

Proyectos como el de Junín demandan que la oposición a ellos y las empresas permitan un diálogo abierto y objetivo con las comunidades y autoridades locales. Teniendo que ser más activo en el proceso de comunicación.

Mantener un bajo perfil, no puede ser sinónimo de estar ausente de un proceso comunicacional con información clara, oportuna verificada y verificable para que las empresas no sean criticadas por

este hecho, sobre todo teniendo en cuenta que hoy las expresiones sociales, cuentan con acceso directo, fácil y económico a medios sociales de comunicación que son imposibles de condicionar.

La injerencia de actores externos y en algunos casos internos sin agenda o con agenda propia, ocasiona problemas en la organización y ejecución de las estrategias y acciones previstas para el proyecto, y deben ser considerados en el esfuerzo comunicacional. La falta de comunicación entre los miembros de la empresa y los actores principales, conducen a la generación de conflictos en ocasiones graves que retrasan el avance de la actividad minera.

Es necesario establecer una política clara de información hacia las comunidades basada en principios de transparencia y responsabilidad, con el fin de llegar a acuerdos con las comunidades y lograr el desarrollo del emprendimiento de la empresa extractiva.

VI. Conclusiones

Después de analizar los casos de estudio descritos en este documento, es evidente que la aplicación del convenio 169 de la OIT y en especial la consulta previa prevista en él suscita enormes expectativas tanto en la dimensión institucional como política de los grupos indígenas en los países estudiados. Esto ocurre porque en el cuerpo del Convenio se presenta una reivindicación y promoción de los derechos indígenas, lo que genera poderosas expectativas en estos grupos y pueblos.

La normatividad del convenio depende en gran medida del derecho y la institucionalidad de cada país. En ello el Estado tiene la enorme responsabilidad de operacionalizar el Convenio dentro del marco jurídico nacional; es decir: se debe reglamentar y adecuar la legislación y cuerpos jurídicos para que cuestiones como “la consulta previa” sea un instrumento operativo y facilitador del proceso de desarrollo local y participación ciudadana. Por otra parte, estas modificaciones regulatorias en muchos países ya existen así como los instrumentos que permitirían cumplir con los derechos contenidos en el Convenio.

Es importante que los países de la región al implementar la reglamentación de consulta no olviden la participación de los beneficios de la explotación de recursos naturales relacionados con los grupos indígenas. Porque es evidente a la luz de los casos analizados que cuando la población consultada percibe que parte importante de los beneficios de la explotación de recursos naturales está destinada a terceros se produce el conflicto y los graves problemas que hemos visto siguen generándose en la región.

La gestión del conflicto entre las comunidades indígenas y las empresas extractivas es un tema no menor al intentar implementar el Convenio 169 de la OIT. En ello el Estado tiene un segundo gran desafío. Hay consenso que los países de la región deben hacer una revisión de sus

instrumentos y estrategias para gestionar el conflicto en relación a la explotación de los recursos naturales en el ámbito general y en especial dentro de la territorialidad de los pueblos indígenas. Comenzando con el marco institucional, baja presencia de los niveles locales del Estado gestionando el conflicto, problemas de operacionalidad y legitimación de los instrumentos de participación ciudadana, así como de los sistemas de evaluación ambiental e instrumentos de ordenamiento territorial.

Los conflictos generados en la fase de exploración de la actividad minera presentados en este estudio son un ejemplo de lo anterior. En esta fase se define fundamentalmente la viabilidad del proyecto, así como la aceptación de éste por parte de la población indígena mediante la “consulta previa”. Es claro que en esta fase se requiere de un cambio metodológico en la forma cómo el Estado, las empresas y las comunidades puedan llegar a consensos.

En relación a “la gestión del conflicto” el Estado debe ser el primer actor a todo nivel de la mesa de concertación y/o negociación. Tiene la obligación de garantizar los derechos ciudadanos reconocidos en el marco institucional, la constitución y las leyes, así como en los tratados internacionales y los convenios como es el caso del 169 de la OIT. La llamada responsabilidad social corporativa de las empresas, como se le ha venido llamando, no es sólo patrimonio del sector privado. El Estado es el actor principal ante este concepto y es por ello que frente a la gran inversión de las empresas extractivas no debe dejar de lado los aspectos ambientales y de derechos sociales y culturales de la población en especial cuando esta es indígena.

Uno de los mayores reclamos de las poblaciones en territorios de extracción de recursos naturales es la baja presencia de acceso a la información completa, adecuada y de calidad. Muchas veces el Estado deja en manos de las empresas extractivas la responsabilidad de informar a las poblaciones respecto del proyecto y los posibles impactos. Este traspaso de responsabilidades genera mucho más desconcierto y desconfianza por la ausencia de las instituciones del estado que deberían ejercer esa función. Ya sea por mandato institucional o bien aplicando instrumentos de gestión ambiental territorial como es el caso de las evaluaciones de impacto ambiental.

Otra instancia en la negociación, clave en la gestión del conflicto, es la participación ciudadana. La que debe ser llevada adelante por parte del Estado mediante los mecanismos e instrumentos presentes en la ley e idealmente tomando en cuenta las prácticas comunitarias, especialmente cuando se trata de poblaciones indígenas, este proceso legitima aún más los instrumentos y metodologías aplicadas. Consecuentemente, Es fundamental que el Estado frente a mesa de negociación entre actores endógenos y exógenos, sepa recoger las mejores y más apropiadas propuestas de participación ciudadana, en donde la población tenga plenas garantías que está ejerciendo un rol determinante en los procesos de decisión tanto en el ámbito territorial como institucional.

Finalmente, respecto de los temas tratados en este estudio la CEPAL junto a UNCTAD ha publicado hace algunos años una metodología especialmente diseñada para este tipo de casos: “Guía para la gestión de las autoridades locales de pueblos y distritos mineros en América Latina y el Caribe” (LC/R.2114, diciembre de 2003), ha sido un esfuerzo por poner en perspectiva la gestión del conflicto a nivel local. Esta guía tiene por objetivo analizar e identificar los principales intereses de los gobiernos locales en América Latina y el Caribe, respecto de las actividades mineras en sus respectivas jurisdicciones. Consecuentemente, esta guía espera fortalecer las capacidades del Estado y los gobiernos locales para enfrentar los desafíos que han venido planteándose, como lo hemos visto en los casos de estudio, para compatibilizar las actividades mineras-extractivas con el desarrollo sostenible de las localidades en zonas de extracción de recursos naturales.

Bibliografía

- ANEEL (2008), “Instruções para geração e envio de dados projetos de EE”. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/>.
- BRASIL (2007), E.D.P.E.-. E. “Plano Nacional de Energia 2030”. p. 408. Empresa de Pesquisa Energética. Disponível em: <http://epe.gov.br/PNE/Forms/Empreendimento.aspx>.
- CFE. Comisión Federal de Electricidad (2010); Available from: <http://www.cfe.gob.mx/Paginas/Home.aspx>.
- CEPAL (2009), “Situación y perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y El Caribe”, Colección Documentos de proyecto. Santiago, Chile.
- Comitê Interministerial Sobre Mudança Do Clima(2008), “Plano Nacional sobre Mudança do Clima”, PNMC Brasil.
- Congreso de la Unión (1997), “Ley Federal Sobre Metrología y Normalización”, C.d.l. Unión, Editor, *Diario Oficial de la Federación*.
- ___ (1997) Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, C.d.l. Unión, Editor, *Diario Oficial de la Federación*.
- ___ (2003) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*.
- ___ (2003) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*.
- ___ (2008) Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, Congreso de la Unión, Editor, *Gaceta Parlamentaria: México DF*. p. 24.
- ___ (2008) Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, Congreso de la Unión, Editor, *Gaceta Parlamentaria: México DF*. p. 24.
- ___ (2009) Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, C.d.l. Unión, Editor, *Diario Oficial de la Federación*. p. 10.
- CONUEE (2010) Comunicado Available from: http://www.conuee.gob.mx/wb/CONAE/comunicado_052010_.

- CROSSLEY, D. (2000) Research Report No 2 Task VI of the International Energy Agency Demand-Side Management Programme, p.309, International Energy Agency.
- De Buen O. and Segura S. (2007), Energy efficiency in North America: Evolution and perspectives, World Energy Council: Mexico City. p. 55.
- ___ (2002) ILUMEX: desarrollo y lecciones del primer proyecto mayor de ahorro de energía en México. Available from: <http://www.ine.gov.mx/ueajei/publicaciones/libros/437/odon.html>.
- ___ (2003) et al., A Strategy for Energy Efficiency Actions in the Mexican Industrial Sector: The Pemex Experience, in ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Industry, ACEEE: New York, p.8.
- ELETRORBRAS/PROCEL, 2007 Resultados do PROCEL. p.194, Rio de Janeiro.
- GOY, L.; VERÍSSIMO, R.; FERNANDES, A. (2009) Corte no IPI da linha branca é prorrogado até janeiro de 2010 - Estadão.com.br. O Estado de São Paulo, 29 out. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,governo-anuncia-nova-reducao-do-ipi-para-a-linha-branca,458314,0.htm>.
- GUERREIRO, A. (2009) Avaliação de Medidas e Políticas de Eficiência Energética. 7. Palestra, Maceió, AL. Disponível em: <http://www.cbcme.org.br/documentos/AG01.pdf>.
- JANNUZZI, G. M.; KOZLOFF, K.; MIELNIK, O.; COWART, R. (2001) Energia. Recomendações para uma estratégia nacional de combate ao desperdício, Energy Technology Innovation Project. Brasília: USAID.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2009), Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012. p. 112.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001), Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Presidencia de la República, Editor, DOF. p. 45.
- ___ (2009) Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (PRONASE). Presidencia de la República, Editor, DOF. p. 77.
- SENER (1989), Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
- ___ (1999) Decreto por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, Secretaría de Energía, Editor: México DF. p. 3.
- ___ (2009) Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía: México DF. p. 33.
- ___ (2009) Prospectiva del Sector Eléctrico 2009-2024, Subsecretaría de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico, Editor: México. p. 202.
- ___ (2010). Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía Eléctrica, Available from: <http://www.energia.gob.mx/webSener/pse/ant.html>.
- ___ (2010) Información al 31 de Julio de 2010 del Fideicomiso denominado Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, D.T.y.M.A. Dirección General de Investigación, Editor: México DF. p. 1.
- SOUSA, H. M.; LEONELLI, P.; PIRES, C. A. P.; SOUZA JR, V. B.; PEREIRA, R. W. L. (2009) Reflexões sobre os Principais Programas Em Eficiência Energética Existentes no Brasil. Revista Brasileira de Energia, v. 15, n. 1, p.7-26.
- VINE, E.; HAMRIN, J.; EYRE, N.; ET AL (2003), Public policy analysis of energy efficiency and load management in changing electricity businesses. Energy Policy, v. 31, n. 5, p. 405-430.

Referencias bibliográficas

1. BEDREGAL, G. (1998). COMIBOL: Una Historia Épica, Primera Edición, Fondo Editorial de los Diputados, La Paz, Bolivia.
2. BUSINESS NEWS AMÉRICAS (2010). Mining Sector Outlook for 2011, Santiago, Chile. 2010. Mining Sector Outlook for 2011, Santiago, Chile.
3. CEPA. (1997). Eco Andino, Revista del Centro de Ecología y Pueblos Andinos, Año 2, N°4.: Ediciones Gráficas Jauzel, Oruro, Bolivia.
4. CEPA. (1997). Eco Andino, Revista del Centro de Ecología y Pueblos Andinos, Año 2, N°4. Oruro, Bolivia: Gráficas Jauzel.
5. COLEGIO DE GEÓLOGOS DE BOLIVIA (2010). Situación y Perspectivas de la Minería en Bolivia, La Paz, Bolivia.
6. CIPMA – MMSD – IDRC (2002). Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur. Varios países. Agencia canadiense para el Desarrollo, Montevideo, 2002
7. CYTED, GECOMIN, OLAMI Conflictos Mineros: Una Realidad Actual en América latina y el Caribe. La Paz, Bolivia Diciembre 2008, Apoyo Gráfico

8. CYTED, GECOMIN, OLAMI, Inclusión de los Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Afrodescendientes en la Minería Iberoamericana, La Paz, Bolivia. Diciembre 2009, Apoyo Gráfico.
9. CONGRESO DE COLOMBIA, LEY GENERAL AMBIENTAL DE COLOMBIA, LEY 99 DE 1993, Diario Oficial No. 41.146, de 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones., en: http://www.oas.org/dsd/FIDA/laws/legislation/colombia/colombia_99-93.doc, consultado el 2010-12-21
10. CONGRESO DE COLOMBIA, LEY 21 DE 1991, (Diario Oficial No. 39.720 de marzo 6 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989 en http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1991/ley_0021_1991.html, Consultado el 2010-12-21
11. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, sentencia su 039 en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/Sentencia_SU_039_1997_UWA.htm, consultado el 2010,12-29
12. Duverger M.. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel, 5ª ed., Barcelona. 639 pp
13. ESCOBAR, María Isabel;PARDO B, Luis Álvaro. Versión libre y resumida de la investigación del caso CONSULTA PREVIA “EMPRESA MURIEL MINING CORPORATION,
14. FRÍAS, OSCAR., Oportunidad para el Reajuste Estructural en el Perú, Texto de Conferencia, mimeografiado, La Paz, Bolivia. Septiembre 2010
15. GONZÁLES, LEONARDO (2010). Consentimiento y Consulta Previa en Colombia, Texto de Conferencia, mimeografiado, La Paz, Bolivia.
16. Hauriou A. 1980. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Ariel, 2ª Edición. 118 pp.
17. Hobsbawn E. 1992 Naciones y nacionalismos desde 1780. Ed. Crítica, España. 207 pp.
18. IDRC,. Investigación en Red sobre Organización e Institucionalidad de la Minería de Pequeña Escala en América Latina, Montevideo, Uruguay. 2003
19. IDRC-CRDI. Minería, Contaminación y Salud en Ecuador, www.idrc.ca/ecohealth, Ottawa, Canadá., 2004
20. Informe final de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua, en <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Diciembre/bagua/Informe%20Final%20de%20la%20Comision%20Especial%20para%20Investigar%20y%20Analizar%20los%20Sucesos%20de%20Bagua.pdf>, Consultado el 2010-01-11.
21. INFOMINE (2010). Proyectos y Prospectos 2009-2011, www.noticiasmineras.mining.com, Lima, Perú, consultado el 2010-11-24.
22. INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ. Minería Peruana: Contribución al Desarrollo Económico y Social, Lima, Perú. 2010.
23. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009). Anuario Estadístico 2009, La Paz, Bolivia.
24. IRIGOYEN, MARINA. Consulta previa, Libre e Informada en Perú, Texto de Conferencia, mimeografiado, La Paz Bolivia. Septiembre 2010
25. KALIPEDIA. Historia del Perú: La Minería, 2010 www.kalipedia.com/historia-peru/tema/mineria, Santillana, Madrid, España.

26. LOAYZA, F. Explotación Industrial de los Recursos Naturales y Comunidades Locales: Conflictos, Interrelación y Complementariedades Potenciales, Texto de Conferencia, mimeografiado, La Paz, Bolivia, 1.998
27. López M.J. 1997. Manual de derecho político. Ed. De Palma, Buenos Aires.
28. Marx K y Engels F. 1848. Manifiesto Comunista. Capítulo 1. Ed. El Aleph.com. 89 pp
29. Méndez A. M. y Gómez Y. La concepción marxista acerca del Estado: un reto a enfrentar en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Universidad Hermanos Saíz Montes de Oca. 7pp.
30. MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA DE BOLIVIA (2010). Boletines Estadísticos Trimestrales, La Paz, Bolivia.
31. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS DEL ECUADOR, www.mineriaecuador.com, Quito, Ecuador.
32. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA (2007). Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010, Bogotá, Colombia. 2010.
33. MUNCH, L. y ANGELES, E. Métodos y Técnicas de Investigación. México D.F.: Editorial Trillas, 3ª edición. 1997
34. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETO 1320 DE 1998, (julio 13), Diario Oficial No 43.340, del 15 de julio de 1998, MINISTERIO DEL INTERIOR. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/julio/13/dec1320131998.pdf, consultado el 2010-12-21.
35. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, DECRETO NÚMERO 1720 DE 2008, 21MA Yo 2001, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones., en <http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2008/mayo/21/dec172021052008.pdf>, consultado el 2010-12-21.
36. Revista El Malecón, <http://www.malecon2000.org/revistas/r8-montubios.htm> consultado el 2011-01-11
37. Renan E. 1987. ¿Qué es una nación? Cartas a Strauss. Alianza Editorial, Madrid. 133 pp
38. Valverde J. 1990. Teoría Fundamental del Estado. Tomo I, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona. 74 pp
39. Weber M. 2000. Política y Ciencia. Ed. elaleph.com. 158pp
40. COLEGIO DE GEÓLOGOS DE BOLIVIA (2010). Situación y Perspectivas de la Minería en Bolivia, La Paz, Bolivia.
41. MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA DE BOLIVIA (2010). Boletines Estadísticos Trimestrales, La Paz Bolivia.
42. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE COLOMBIA (2007). Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010, Bogotá, Colombia
43. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS DEL ECUADOR, www.mineriaecuador.com, Quito, Ecuador, 1997



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****recursos naturales e infraestructura****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

156. La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas, Ana María Aranibar, Eduardo Chaparro, René Salgado (LC/L.3411), 2011.
155. Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad, Georgina Cipoletta Tomassian, , (LC/L.3328), 2011.
154. Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada, Bernardo Sánchez Pavón, (LC/L.3343), 2011.
153. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel Perrotti y Ricardo J. Sánchez, (LC/L.3342), 2011.
152. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética: los casos del Brasil, Chile, México y el Uruguay, Beno Ruchansky, Odón de Buen, Gilberto Januzzi, Andrés Romero, (LC/L.3338), 2011.
151. El alza del precio del petróleo y su impacto en los fletes marítimos de productos exportados por Chile en contenedores, Sebastián Faúndez, Nanno Mulder, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez, (LC/L.3322), 2011.
150. Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales, Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (LC/L.3226), 2010.
149. La industria del transporte marítimo y las crisis económicas, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3206), 2010.
148. Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.3187-P), N° de venta S.10.II.G.08 (US\$ 10,00), 2010.
147. Gestión de la industria petrolera en período de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico, (LC/L.3162-P), N° de venta S.09.II.G.136 (US\$ 10,00), 2009.
146. Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento, Diego Fernández, Andrei Jouravlev, Emilio Lentini, Angel Yurquina (LC/L.3098-P), N° de venta S.09.II.G.80 (US\$ 10,00), 2009.
145. Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3056-P), N° de venta S.09.II.G.7 (US\$ 10,00), 2009.
144. El papel de la mujer en la industria minera de Centroamérica y el Caribe, Eduardo Chaparro (LC/L.3036-P), N° de venta S.09.II.G.44 (US\$ 10,00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: Email:
--