

***Políticas innovadoras sobre
los Pueblos Indígenas
y la minería:
lecciones clave para
la Cumbre Mundial
y para el futuro***

por Viviane Weitzner

El Instituto Norte-Sur
Ottawa, Canada
agosto, 2002



El Instituto Norte-Sur es una sociedad benéfica establecida en 1976 para ofrecer investigaciones profesionales y con pertinencia política sobre las relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo. El Instituto es independiente y coopera con una amplia gama de organizaciones canadienses e internacionales que trabajan en actividades relacionadas.

El contenido del presente documento representa exclusivamente los puntos de vista y conclusiones del autor, que pueden no coincidir con los de la dirección, patrocinadores del Instituto Norte-Sur o entidades que lo apoyan, o los de las personas consultadas durante su preparación.

Redactora jefe: Lois Ross
Diseño gráfico: Karen Kershaw
Diseño de la portada: Green Communications

Disponible en Internet en: www.nsi-ins.ca

© The North-South Institute/L'Institut Nord-Sud/El Instituto Norte-Sur, 2002
55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Canadá K1N 5M3

Teléfono: (613) 241-3535
Correo electrónico: nsi@nsi-ins.ca

Fax: (613) 241-7435
Sitio web: <http://www.nsi-ins.ca>

Políticas innovadoras sobre los Pueblos Indígenas y la minería: lecciones clave para la Cumbre Mundial y para el futuro

por Viviane Weitzner, El Instituto Norte-Sur

En resumen...

Este documento de síntesis política presenta las principales implicaciones políticas de un proyecto colaborativo de investigación con Pueblos Indígenas en Guyana y Colombia a fin de estudiar de qué forma afectan las actividades mineras a las comunidades Indígenas y qué medidas cabe adoptar a fin de que las políticas y prácticas respondan mejor a las aspiraciones y procesos de toma de decisiones de los Pueblos Indígenas. Concretamente, relaciona las conclusiones del proyecto con los temas actuales e iniciativas relacionadas con la minería que están surgiendo con relación a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Este documento pone de relieve el hecho de que el Proyecto de Plan de Aplicación y las propuestas actuales de asociaciones de Tipo 2 se basan en varias premisas que "silencian", o ignoran, una serie de cuestiones fundamentales:

- Los proyectos de minería pueden no contribuir a reducir la pobreza o lograr el desarrollo sostenible cuando se tienen en cuenta sus impactos ambientales y sociales negativos, lo cual pone en entredicho la conveniencia de promover proyectos de minería como mecanismo prioritario para reducir la pobreza.
- Los Pueblos Indígenas pueden querer o no querer participar en la minería como vehículo para el desarrollo, dependiendo de la visión que tengan del desarrollo y la autodeterminación. Los mecanismos de toma de decisiones deben tratar a los Pueblos Indígenas como titulares de derechos en sus territorios tradicionales en lugar de considerarlos simplemente como una parte interesada más, y deben reconocerles también su derecho al consentimiento libre, previo e informado.
- Es necesario elaborar criterios relativos a la prohibición de actividades mineras en determinadas zonas, especialmente en el contexto del conflicto armado en el que los Pueblos Indígenas sufren graves abusos de sus derechos humanos en nombre del progreso.
- Las asociaciones que se establezcan con los Pueblos Indígenas deben abordar **necesariamente** las asimetrías de poder existentes a fin de ser equitativas. En este sentido, resulta crucial proporcionar recursos para el fortalecimiento de las estructuras de toma de decisiones y los procesos de autogobierno de los Pueblos Indígenas.
- La responsabilidad social de las empresas no debe ser confundida con la responsabilidad social de los gobiernos ni sustituirla. Es necesario que los gobiernos respeten y cumplan sus obligaciones jurídicas nacionales e internacionales con los

Pueblos Indígenas, y fortalezcan los marcos jurídicos, reglamentarios y judiciales que carezcan de la solidez necesaria.

- Las empresas deben adoptar y aplicar el concepto del consentimiento libre, previo e informado en sus políticas y prácticas relativas a la sostenibilidad y/o los Pueblos Indígenas.
- Es necesario realizar trabajos de investigación participativa con la colaboración de los Pueblos Indígenas para documentar los impactos económicos, ambientales y sociales, sobre todo por género, de las actividades mineras, a fin de ayudar a orientar adecuadamente las políticas y prácticas.



Introducción

Las distintas perspectivas y lecciones extraídas de este proyecto tienen implicaciones de crucial importancia para los gobiernos, compañías, instituciones financieras internacionales, entidades donantes y organizaciones no gubernamentales participantes en proyectos que afectan a los territorios Indígenas, ya se trate de actividades relacionadas con la minería u otros recursos naturales.

Durante los últimos dos años, El Instituto Norte-Sur ha llevado a cabo un proyecto colaborativo de investigación con los Pueblos Indígenas en Guyana y Colombia para estudiar de qué forma afectan las actividades mineras a las comunidades Indígenas y qué medidas cabe adoptar para que las políticas y prácticas respondan mejor a las aspiraciones y procesos de toma de decisiones de los Pueblos Indígenas.¹ Las distintas perspectivas y lecciones extraídas de este proyecto tienen implicaciones de crucial importancia para los gobiernos, compañías, instituciones financieras internacionales, entidades donantes y organizaciones no gubernamentales participantes en proyectos que afectan a los territorios Indígenas, ya se trate de actividades relacionadas con la minería u otros recursos naturales. Esas implicaciones son especialmente pertinentes habida cuenta de distintos temas que están surgiendo en las negociaciones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, a saber: el establecimiento de asociaciones de colaboración como medio principal para lograr el desarrollo sostenible, la responsabilidad social de las empresas, la buena gestión y el papel de la minería en el desarrollo sostenible.

Este documento de síntesis política resume las principales ideas, lecciones y recomendaciones de nuestro proyecto, relacionándolas al mismo tiempo con los temas fundamentales de la Cumbre. La Sección 2 describe brevemente el contexto, la justificación y la metodología del proyecto, mientras que la Sección 3 presenta los principales resultados del análisis efectuado. Por último, la Sección 4 estudia las implicaciones en materia de políticas e investigación desde la óptica de las propuestas actuales de la Cumbre y subraya las principales recomendaciones.

Resulta evidente que si bien la Cumbre ofrece una oportunidad para poner de relieve los desafíos clave que se plantean y las lecciones aprendidas en este proyecto con la esperanza de que ayuden a informar los debates, las conclusiones extraídas resultan también especialmente pertinentes para otros foros de toma de decisiones y, sobre todo, para la ejecución de proyectos a nivel local.

2

Contexto, justificación y metodología del proyecto

Durante los dos últimos decenios, las actividades mineras en tierras Indígenas o en sus proximidades han aumentado de manera exponencial. Una combinación de factores, entre los que destacan la globalización y la liberalización de la economía de mercado, las políticas de instituciones financieras internacionales y organismos oficiales de desarrollo que promueven la minería como una forma viable de reducir la pobreza y las revisiones gubernamentales de sus códigos de minas a fin de mejorar la eficacia de las evaluaciones ambientales y otros procedimientos y ofrecer entornos "más favorables" a las inversiones, ha dado lugar a una situación en la que las tierras de los Pueblos Indígenas se sitúan cada vez con mayor frecuencia en el punto de mira por su potencial minero.

¿Cuáles son los mecanismos más adecuados para interactuar con los Pueblos Indígenas y darles participación en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos de actividades mineras en tierras ancestrales o en sus proximidades?

No obstante, también durante los dos últimos decenios, los Pueblos Indígenas han realizado importantes avances con relación a la protección de los derechos a sus tierras, cultura, autonomía, autodeterminación, desarrollo e identidad. A nivel nacional, debido en gran medida al auge de los movimientos Indígenas, un gran número de países han adoptado leyes y políticas que promueven y protegen los derechos de la población indígena. Por otra parte, existen actualmente numerosos instrumentos internacionales que incluyen disposiciones para proteger los derechos de los Pueblos Indígenas, tales como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas y la propuesta de Declaración de la OEA sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

En este contexto, las compañías, gobiernos e instituciones financieras internacionales que consideran la posibilidad de emprender, o financiar, actividades mineras en tierras ancestrales Indígenas están sometidos a una presión pública cada vez mayor para garantizar que se respeten los derechos Indígenas. Uno de los medios claves para lograrlo es hacer participar a los Pueblos Indígenas que se verían afectados por dichas actividades en el proceso de toma de decisiones sobre los posibles proyectos.

Sin embargo, ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para interactuar con los Pueblos Indígenas y darles participación en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos de actividades mineras en tierras ancestrales o en sus proximidades? Si bien se han escrito numerosos trabajos y obras sobre mecanismos adecuados de "participación pública", e incluso aunque algunos de ellos centren su atención en los Pueblos Indígenas, hay una escasez de obras y trabajos de investigación que examinen los puntos de vista de los propios Pueblos Indígenas.

Para empezar a suplir esta importante laguna de investigación sobre el tema, el Instituto Norte-Sur (INS) se asoció al Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia en Colombia y la Asociación de Pueblos Amerindios (APA) de

La idea que se desprendió claramente del proyecto es que los Pueblos Indígenas insisten en que no son una parte interesada más a la que debe consultarse; son titulares de derechos cuya identidad, autonomía y supervivencia cultural está indisolublemente vinculada a su relación con la tierra.

Guyana para emprender un proyecto colaborativo de investigación a fin de estudiar estas cuestiones dentro del contexto de América Latina y el Caribe, una región en la que se ha producido un gran aumento de proyectos de minería, especialmente por parte de compañías mineras canadienses. En el año 2000, las compañías canadienses contaron con más del 25 % de participación del mercado de las grandes compañías en esa región y poseían participaciones en casi 1.200 propiedades mineras.

El objetivo general para la Fase I (2000-2002) de este proyecto era estudiar las cuestiones en juego, adoptando un enfoque de "abajo arriba", como paso decisivo para lograr políticas y prácticas empresariales más adecuadas. El trabajo de campo en Guyana y Colombia fue dirigido por sendos Comités Asesores Nacionales Indígenas, y en él se utilizaron metodologías participativas. El objetivo era crear espacios para el diálogo y el establecimiento de estrategias dentro de las comunidades Indígenas afectadas por la actividad minera y también entre ellas, como primer paso de un proceso para generar un posible diálogo con otros sectores.

3

Resultados del análisis

Los resultados del proyecto fueron sumamente valiosos y de gran alcance. Por una parte, los grupos Indígenas participantes fueron muy diversos, abarcando desde agricultores itinerantes altamente tradicionales hasta comunidades Amerindias completamente dependientes de la pequeña minería, pasando por pastores de cabras matriarcales. Por otra parte, los tipos de minería existentes en cada país y los recursos extraídos también eran muy diferentes. Así, en Colombia la investigación se centró en la gran minería del carbón y las actividades de desarrollo conexas, mientras que en Guyana la investigación se orientó principalmente a la pequeña y mediana minería del oro y diamantes, teniéndose en cuenta también las actividades de gran minería en caso de existir.

Cabe destacar asimismo que la situación sociopolítica y geopolítica en Colombia y Guyana es completamente diferente. Por ejemplo, aun cuando Colombia está viviendo uno de los conflictos armados más largos de la historia, se trata del país latinoamericano más progresista en lo que a derechos Indígenas se refiere, pues ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y ha reconocido los títulos de propiedad Indígenas sobre el 25 % de las tierras del país (si bien cabe destacar que garantizar que se respeten esos derechos sigue constituyendo un desafío, tal como se señala más adelante). Por otro lado, Guyana ocupa menos de una cuarta parte de la superficie de Colombia y su gobierno ha otorgado a los Pueblos Indígenas títulos de propiedad solamente del 14 % del territorio del país, lo que representa una séptima parte de las tierras que los Amerindios reivindican como sus territorios ancestrales. Además, la fuerza jurídica de esos títulos varía dependiendo del gobierno en el poder (por ejemplo, tierras con títulos de propiedad han sido despojadas de su estatus de reservas a fin de permitir actividades mineras). Por último, Guyana, a diferencia de Colombia, no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.

Habida cuenta de estos contextos tan diferentes, la confluencia en las experiencias de los participantes Indígenas colombianos y guyaneses en el proyecto del INS/APA/INER resulta asombrosa. Entre los temas comunes planteados por los distintos participantes, cabe destacar:

Cuestiones fundamentales: los Pueblos Indígenas no son “una parte interesada más”

Los participantes en el proyecto relacionaron las cuestiones fundamentales que subyacen a la participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de toma de decisiones sobre actividades mineras con:

- las diferencias entre los puntos de vista del mundo occidental y la visión indígena sobre el modelo de desarrollo a seguir
- la falta de reconocimiento pleno de todas las tierras ancestrales y de los derechos de los Pueblos Indígenas a su autodeterminación y autonomía, y
- el conflicto entre la posición del Estado y de los Pueblos Indígenas con respecto a quién es dueño de la propiedad de los recursos del subsuelo en tierras Indígenas.

La idea que se desprendió claramente del proyecto es que los Pueblos Indígenas insisten en que no son una parte interesada más a la que debe consultarse; son titulares de derechos cuya identidad, autonomía y supervivencia cultural está indisolublemente vinculada a su relación con la tierra.

Evaluaciones de los Pueblos Indígenas de sus experiencias de interacción con el sector minero: hacia el consentimiento libre, previo e informado

Los participantes Indígenas en el proyecto describieron sus experiencias con consultas relacionadas con la minería de forma muy diversa, calificándolas de “asimétricas,” “un diálogo desigual”, “un proceso que implica decir “sí” al proyecto”, “interferencia para poner en marcha un proyecto”, y “una formalidad que no está a favor de la autodeterminación”.

El catálogo de problemas identificados se asemeja a un manual sobre cómo no hacer una consulta, describiéndose los beneficios ofrecidos por las compañías mineras como de corto plazo y simbólicos. No obstante, más allá de estas deficiencias, cabe señalar que *los propios procesos de consulta han sido destructivos* puesto que, entre otros, han:

- disminuido la autonomía y territorialidad de las comunidades, sobre todo desde que participar en una consulta se interpreta a menudo como si fuera equivalente a validar un proyecto
- debilitado y sustituido estructuras de autoridad tradicional, imponiendo otras formas de toma de decisiones y solución de conflictos
- intensificado la erosión de la cohesión social mediante la creación de nuevos conflictos internos, o bien agravando los existentes

El catálogo de problemas identificados se asemeja a un manual sobre cómo no hacer una consulta, describiéndose los beneficios ofrecidos por las compañías mineras como de corto plazo y simbólicos. No obstante, más allá de estas deficiencias, cabe señalar que los propios procesos de consulta han sido destructivos...

- provocado un aumento de los índices de abuso de drogas y de la violencia doméstica y de otro tipo (ver Cuadro 1).

Varios participantes en el proyecto han comenzado a elaborar criterios y estrategias para participar en proyectos que afectan a sus tierras ancestrales. No obstante, todos los participantes en el proyecto tenían muy claro cuál era la cuestión esencial: *los Pueblos Indígenas quieren que se les reconozca el derecho al consentimiento libre, previo e informado, que comprende el derecho a decir "no" a la realización de proyectos en sus tierras ancestrales*. Desde esa óptica, los procesos de consulta deben llevar necesariamente a la aceptación o rechazo por parte de los Pueblos Indígenas de una propuesta de proyecto mediante mecanismos adecuados, en lugar de implicar una negociación sobre cómo limitar los efectos negativos de un proyecto que seguirá adelante a pesar de todo. Además, si al final se procede a realizar proyectos en tierras ancestrales con el consentimiento de los Pueblos Indígenas, éstos quieren tener la opción de ser socios del proyecto en lugar de meros beneficiarios y contar, como mínimo, con igual poder de decisión con relación a los resultados y el reparto de ingresos.

Cuadro 1

Evaluación de los Wayúu en la minería del carbón, Colombia

"A pesar que en Colombia existe en el papel leyes, normas y convenios que suponen proteger el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados," hasta ahora la consulta para el Pueblo Wayúu – Sur Guajira ha sido:

Un proceso violento de imposición del Estado en colaboración con las multinacionales, donde la consulta implica necesariamente una negociación donde se desconocen los legítimos representantes tradicionales de la comunidad. Un proceso totalmente desigual e inequitativo donde no se cumple con un proceso de suficiente información, muchas veces se engaña a las comunidades, no se respetan los espacios y tiempos que manejan las comunidades para resolver sus preocupaciones. Se utiliza la estrategia de dividir las comunidades, fomentando la corrupción entre sus miembros, se violan los lugares sagrados, resultando finalmente que las comunidades sean desplazadas, desalojadas y desarraigadas de sus territorios tradicionales, con la implicación de que hoy las comunidades indígenas del sur de la Guajira se encuentren mucho más pobres y desprotegidas que antes de la explotación del carbón en la Guajira".

– **Asociación Territorial de Cabildos del sur de la Guajira, 22 de septiembre de 2001, Santa Marta**

(*énfasis tal como aparece en la declaración original*)

Restablecer el equilibrio de poder: el papel de los gobiernos, compañías y comunidades

A fin de avanzar hacia la adopción de procesos de toma de decisiones más adecuados que lleven al consentimiento libre, previo e informado, los participantes en el proyecto sugirieron que es necesario restablecer el equilibrio entre las asimetrías de poder existentes, para lo cual propusieron varias medidas:

- Es necesario que los gobiernos respeten y cumplan sus obligaciones jurídicas para promover y proteger los derechos de los Pueblos Indígenas, supervisando y garantizando que las consultas y negociaciones entre las comunidades Indígenas y las compañías mineras se realicen de forma equitativa.
- Las compañías mineras deben demostrar su voluntad de respaldar el derecho de los Pueblos Indígenas al consentimiento libre, previo e informado, consagrando este principio en sus políticas y prácticas.
- Los Pueblos Indígenas deben fortalecer sus procesos de toma de decisiones y estructuras de autogobierno.



Implicaciones para las políticas y prácticas: Un análisis de las propuestas de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible desde la óptica del proyecto del INS/APA/INER

Las perspectivas Indígenas recopiladas en este proyecto tienen múltiples implicaciones en materia de políticas e investigación, e invitan a reflexionar profundamente sobre varios temas interconectados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, a saber, el papel de la minería en el desarrollo sostenible, el establecimiento de asociaciones de colaboración, la buena gestión y la responsabilidad social de las empresas.² Esta sección presenta en primer lugar las principales propuestas relacionadas con la minería que se están considerando actualmente con relación a la Cumbre y seguidamente ofrece un análisis crítico de sus implicaciones desde la óptica de las conclusiones del proyecto del INS/APA/INER.



Panorámica sucinta de las propuestas actuales

A diferencia de la Cumbre de la Tierra de 1992 en la que no se abordaron las actividades mineras y ni siquiera se mencionaron en el *Programa 21* (el plan de acción de la Cumbre), la minería se ha convertido en un punto central en el proceso, agenda y resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Si bien la minería se menciona en otras secciones del Proyecto de Plan de Aplicación, la sección 44 (Ver Cuadro 2) determina la línea a seguir para las nuevas asociaciones de Tipo 2 que se forjarán para traducir estas orientaciones en medidas concretas.³

A diferencia de la Cumbre de la Tierra de 1992 en la que no se abordaron las actividades mineras y ni siquiera se mencionaron en el Programa 21 (el plan de acción de la Cumbre), la minería se ha convertido en un punto central en el proceso, agenda y resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

Ya se han elaborado varias propuestas para asociaciones de Tipo 2. La industria minera, a través del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), ha propuesto promover tres tipos diferentes de asociaciones privadas y públicas.⁴ Una de ellas hace hincapié en el desarrollo de herramientas de gestión para ayudar a la industria, el gobierno y otras partes a elaborar y ejecutar estrategias de desarrollo comunitario, reconociendo la escasez de ejemplos adecuados para hacer frente con eficacia a los complejos desafíos que plantea la "interfaz compañía-comunidad". La propuesta comprende la creación de asociaciones entre la industria, el Banco Mundial y otras

partes, e incluye el estudio de una amplia gama de temas, incluidos los derechos humanos, las consultas a la comunidad, el consentimiento previo informado y las preocupaciones de los Pueblos Indígenas (ICMM 2002).

Y el gobierno, más concretamente el Gobierno de Canadá, propone que se establezca un foro mundial que permita entablar un diálogo intergubernamental sobre la relación entre el desarrollo sostenible y la minería, los minerales y los metales. Esto comprendería también "la participación de otras partes interesadas y afectadas, incluidos representantes de los Pueblos Indígenas" (Four Worlds Institute for Human and Community Development 2002).

Por último, se ha debatido también la necesidad de supervisar las asociaciones de Tipo 2, habiéndose aceptado de forma generalizada la sugerencia de que sea la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible quien asuma esa función.

Cuadro 2

Pasaje del Proyecto de Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (versión del 12 de junio)

44. La minería, los minerales y los metales son importantes para el desarrollo económico y social de muchos países. Los minerales son esenciales para la vida moderna. Mejorar la contribución de la minería, los minerales y los metales al desarrollo sostenible incluye la adopción de medidas a todos los niveles para:
 - a. [Acordado] Apoyar los esfuerzos para estudiar los efectos y beneficios para el medio ambiente, la economía, la salud y la sociedad, e incluida la salud y seguridad de los trabajadores, de la minería, los minerales y los metales a lo largo de todo su ciclo de vida, y utilizar mecanismos existentes como las asociaciones entre gobiernos, organizaciones intergubernamentales, compañías mineras, trabajadores y otros interesados para promover más transparencia y responsabilidad para la sostenibilidad de la industria de la minería y los minerales;
 - b. [Acordado] Aumentar la participación de las partes interesadas, incluidas las comunidades locales e Indígenas y las mujeres, para que cumplan una función activa en el desarrollo de los minerales, los metales y la minería a lo largo del ciclo de utilidad de las minas, e incluso tras su clausura para fines de rehabilitación de conformidad con los reglamentos nacionales y teniendo en cuenta los efectos transfronterizos importantes;
 - c. [Acordado] Fomentar prácticas mineras sostenibles mediante la provisión de apoyo en los ámbitos financiero, técnico y de fomento de la capacidad a los países en desarrollo y los países con economías en transición para optimizar la explotación minera y la elaboración de minerales, incluida la explotación en pequeña escala, mejorar, cuando sea posible y adecuado, la elaboración de valor añadido, actualizar la información científica y tecnológica, y recuperar y rehabilitar los sitios degradados.

4.2

Implicaciones desde la óptica del proyecto del INS/APA/INER

Análisis de las premisas e hipótesis

La sección 44 del Proyecto de Plan de Aplicación y las propuestas actuales de asociaciones de Tipo 2 se fundamentan en varias premisas, incluidas las siguientes:

- la minería puede contribuir al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza;
- la minería seguirá adelante y las partes interesadas desearán participar activamente en el ciclo de vida del desarrollo minero;
- los Pueblos Indígenas son partes interesadas;
- las asociaciones entre los distintos grupos en el sector minero son posibles y deben fomentarse.

El problema que subyace a las propuestas de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible es que "silencian" o ignoran algunas cuestiones fundamentales:

Los proyectos de minería pueden no contribuir a reducir la pobreza o lograr el desarrollo sostenible

La cuestión de considerar o no la minería como un mecanismo para reducir la pobreza ha sido objeto de abundante controversia (ver Cuadro 3). Este interrogante ha vuelto a plantearse a la luz de un estudio realizado en fecha reciente que ha revelado que los países en desarrollo con sectores importantes de minería suelen tener economías menos fuertes y diversificadas y por lo general presentan una posición económica peor que los países con sectores mineros de menor importancia (Ross 2001). Y sin embargo, las instituciones financieras internacionales, como por ejemplo el Grupo del Banco Mundial, y los organismos de ayuda oficial al desarrollo siempre defienden su apoyo a proyectos mineros alegando que contribuyen a reducir la pobreza y son un medio para atraer a las compañías del Norte que llevan a cabo labores en los países en desarrollo. Esta situación ha dado lugar a la formación de una coalición de ONG que reclaman que se suspenda la provisión de fondos públicos que apoyan proyectos mineros, y que ha provocado la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial.

Cuadro 3

La minería y la retórica del desarrollo sostenible

Establecer vínculos entre la minería y el concepto de desarrollo sostenible es un fenómeno relativamente nuevo y también sumamente polémico. Para muchos, la noción de la minería como actividad que puede contribuir al desarrollo sostenible es un oxímoron puesto que implica el uso de un recurso no renovable que acabará agotándose. De hecho, en los debates de la Cumbre de la Tierra de 1992 no se abordó la cuestión de las actividades mineras y tampoco se mencionó la minería en el *Programa 21*, el plan de acción de la Cumbre de la Tierra.

No obstante, en estos últimos años las compañías y los gobiernos han tratado de establecer una relación entre la minería y el desarrollo sostenible. En el período precedente a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, por ejemplo, varias compañías mineras influyentes se unieron para formar la Iniciativa Minera Global (GMI). A su vez, estas compañías encabezaron y financiaron la iniciativa Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD), un proyecto de dos años de duración que se proponía examinar las cuestiones clave que plantea la minería y el desarrollo sostenible, con el objetivo final de mejorar la imagen de la industria a escala internacional e influir en la agenda y resultados de la Cumbre.

A nivel nacional e internacional, los gobiernos también están examinando el papel de la minería en el desarrollo sostenible. El Gobierno de Canadá, por ejemplo, ha formulado una estrategia de desarrollo sostenible para orientar sus actividades en el sector, mientras que en las reuniones anuales de Ministros de Minas de las Américas, los líderes están considerando el desarrollo sostenible como un marco para la toma de decisiones.

Sin embargo, varias comunidades afectadas por la minería y una serie de ONG rechazan la noción de que la minería puede contribuir al desarrollo sostenible, esgrimiendo pruebas históricas de que la minería no ha contribuido en el pasado, y en la mayoría de los casos no está contribuyendo, al desarrollo sostenible. Sus preocupaciones han provocado la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial, que puede llevar al Banco a replantearse la provisión de fondos a las industrias extractivas como medio para reducir la pobreza.

...la explotación minera no ha mejorado su bienestar social, especialmente si se tienen en cuenta sus graves impactos para el medio ambiente, los sistemas y modos de vida tradicionales, la identidad cultural, la salud física y mental de las comunidades, las mujeres y la juventud.

La experiencia de todas las comunidades Indígenas afectadas por la minería en nuestro proyecto indica que la explotación minera no ha mejorado su bienestar social, especialmente si se tienen en cuenta sus graves impactos para el medio ambiente, los sistemas y modos de vida tradicionales, la identidad cultural, la salud física y mental de las comunidades, las mujeres y la juventud. Nuestro estudio analizó algunas de estas cuestiones, sobre todo en el contexto de las comunidades Amerindias dependientes de la pequeña minería en Guyana y llegó a la conclusión de que, si bien es posible que los ingresos a nivel familiar hayan aumentado, las comunidades han pagado por ello un alto precio desde el punto de vista social y ambiental. Los participantes en el proyecto expresaron con claridad la necesidad de estudiar alternativas económicas y modos de vida sostenibles, especialmente teniendo en cuenta el gran número de comunidades Amerindias que han ido abandonando sus actividades agrícolas para pasar a depender exclusivamente de la pequeña minería, y las repercusiones negativas ecológicas y sociales asociadas con esta actividad. La juventud se inclina de forma creciente por las actividades de pequeña minería, lo cual pone de relieve la urgencia de encontrar y utilizar tecnologías más limpias⁵ y diversificar las economías locales. Por otra parte, las mujeres Amerindias recurren cada vez con mayor frecuencia a la prostitución como modo de vida, lo que plantea cuestiones más profundas sobre la posible contribución de la pequeña minería al desarrollo sostenible.

Los Pueblos Indígenas no son una parte interesada más sino titulares de derechos en sus territorios tradicionales y tienen su propia visión del modelo de desarrollo a seguir. Cualquier debate que se emprenda con relación a proyectos mineros en territorio indígena debe respetar esa realidad...

En resumen, si bien a nivel mundial es necesario continuar con las actividades mineras, no se ha podido establecer de manera concluyente que exista una relación entre la minería y la reducción de la pobreza. De hecho, abundan pruebas que demuestran que a menudo la minería agrava las condiciones de pobreza y que el precio a pagar desde el punto de vista social y medioambiental puede ser mayor que los beneficios en cuanto al PIB. Es necesario que los líderes examinen estas cuestiones tanto en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible como en estrategias de aplicación posteriores. Además, si bien el Plan de Aplicación de la Cumbre pone de manifiesto la necesidad de crear tecnologías de pequeña minería más limpias, nuestro proyecto revela la urgencia de estudiar alternativas económicas, especialmente teniendo en cuenta los importantes impactos sociales y culturales asociados a la minería.

Los Pueblos Indígenas pueden querer o no querer participar en la minería como vehículo para el desarrollo

Los Pueblos Indígenas no son una parte interesada más sino titulares de derechos en sus territorios tradicionales y tienen su propia visión del modelo de desarrollo a seguir. Cualquier debate que se emprenda con relación a proyectos mineros en territorio indígena debe respetar esa realidad, a pesar de las diferencias entre la posición del Estado y de los Pueblos Indígenas sobre a quién pertenece la propiedad de los recursos del subsuelo.

Un enfoque que se ha utilizado para tratar de salvar esas diferencias y realizar progresos en la planificación para el desarrollo y la conservación es el manejo participativo, al que se ha definido como "arreglos institucionales por los que los gobiernos y la población indígena (y en ocasiones otras partes) concluyen acuerdos formales en los que se especifican sus derechos, poderes y obligaciones con respecto al manejo y distribución de los recursos en un área determinada" (RCAP 1996). Este tipo de convenios a menudo son negociados al mismo tiempo que los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales en Canadá y, aunque no están exentos de desafíos, constituyen ejemplos de acuerdos en áreas en las que están pendientes reivindicaciones territoriales en las que las partes han aceptado su desacuerdo sobre su visión de la soberanía y han sido capaces de entablar relaciones constructivas a pesar de ello (Weitzner y Manseau 2001).

No se puede imponer a los Pueblos Indígenas la visión favorable a la minería defendida en el Plan de Aplicación. Los Pueblos Indígenas deben tener el derecho a dar su consentimiento libre, previo e informado a cualquier actividad que tenga lugar en sus tierras, lo cual incluye el derecho a rechazar propuestas, según dicten sus propias prioridades de desarrollo y planes de autodeterminación. Debe considerarse el manejo participativo como posible vía para la planificación de los recursos y otras actividades de desarrollo que afecten a tierras Indígenas.

Es necesario elaborar criterios relativos a la prohibición de actividades mineras en determinadas zonas

En el texto y propuestas actuales de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible no se hace mención de las zonas en las que deben prohibirse las actividades mineras, con excepción de la propuesta de Tipo 2 del ICMM de entablar un debate sobre estas cuestiones relativas a las áreas protegidas y conservación de la diversidad biológica.

Los Pueblos Indígenas en Colombia se encuentran atrapados en el centro de una alianza estratégica entre las compañías mineras y petroleras multinacionales y las facciones armadas ilegales, en la encrucijada de un conflicto en el que se declaran neutrales.

Nuestro proyecto puso de manifiesto concretamente la necesidad de establecer zonas en las que deben prohibirse las actividades mineras en regiones afectadas por la guerra. En Colombia, la extracción de los recursos naturales coincide con las áreas que sufren la mayor violencia en el país, que a su vez coinciden con las tierras Indígenas. Los Pueblos Indígenas se encuentran atrapados en el centro de una alianza estratégica entre las compañías mineras y petroleras multinacionales y las facciones armadas ilegales, en la encrucijada de un conflicto en el que se declaran neutrales. Líderes Indígenas como Kimy Pernía Domicó, que defienden abiertamente los intereses de su pueblo, a menudo son asesinados.

Si bien los participantes no sugirieron que se suspendieran las inversiones en Colombia, sí sugirieron formas de minimizar los abusos de derechos humanos, como por ejemplo contar con la presencia de observadores de terceras partes en las negociaciones con las compañías mineras. Resulta evidente que es necesario examinar con mayor profundidad los desafíos que plantean las inversiones en países afectados por la guerra como Colombia y elaborar criterios para orientar la toma de decisiones sobre las zonas en las que deben prohibirse las actividades mineras por razones sociales, ecológicas y/o económicas.

Los gobiernos extranjeros, instituciones financieras internacionales y organismos de crédito a la exportación que apoyan las relaciones comerciales con Colombia deben ofrecer financiamiento para realizar trabajos de investigación participativa sobre la elaboración de criterios con respecto a las zonas en las que deben prohibirse las actividades mineras. Los Pueblos Indígenas de Colombia deben participar en la planificación y realización de esos trabajos de investigación, así como en las actividades para supervisar el cumplimiento de los criterios, una vez que hayan sido establecidos. Para los proyectos que se lleven a cabo fuera de esas zonas en que se prohíban las actividades mineras, las entidades de financiación deben apoyar una supervisión de las compañías extranjeras involucradas por parte de terceras partes a fin de garantizar que su presencia y operaciones no contribuyan a agravar el conflicto y la situación de los derechos humanos. Además, deben considerar dedicar fondos oficiales de desarrollo y asistencia técnica a proyectos que permitan mejorar la transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento de las instituciones competentes del país. Por último, las compañías

no deben aprovecharse de la situación de conflicto armado para crear, estimular o explotar condiciones desventajosas para negociar, consultar, tomar decisiones o hacer participar a comunidades con relación a proyectos propuestos en tierras Indígenas.

Las asociaciones que se establezcan con los Pueblos Indígenas deben abordar necesariamente las asimetrías de poder existentes

Por lo general se considera que una asociación auténtica supone un diálogo entre iguales en el que los socios tienen el mismo poder para influir en el resultado de las decisiones. No obstante, nuestro proyecto puso de relieve la relación de poder asimétrica existente entre los Pueblos Indígenas y los agentes externos (ya se trate de compañías mineras, gobiernos u organizaciones no gubernamentales⁶) en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos que afectan las tierras ancestrales, así como la necesidad urgente de restablecer el equilibrio de esa relación.

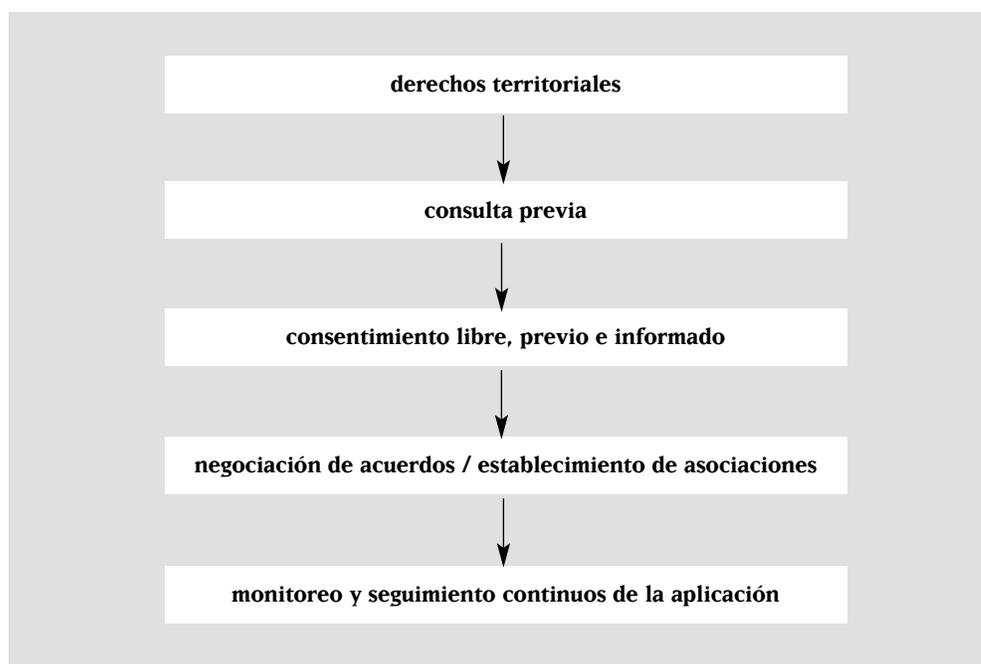
Nuestro proyecto identificó una serie de elementos y condiciones previas necesarias para poder establecer asociaciones equitativas con los Pueblos Indígenas (ver Apéndice i). Las condiciones previas mínimas claves que deben existir y los pasos necesarios para procesos equitativos de toma de decisiones sobre proyectos que afectan a tierras Indígenas comprenden:

- reconocimiento de los derechos territoriales⁷
- consulta previa que lleve al consentimiento libre, previo e informado
- en caso de que los Pueblos Indígenas consientan a la realización de un proyecto, negociación de acuerdos, establecimiento de asociaciones y supervisión continua de seguimiento del cumplimiento (Cuadro 4).

Por otra parte, el desarrollo de la capacidad en todas las etapas del proceso resulta también fundamental. En las zonas en las que todavía no se hayan resuelto las reivindicaciones territoriales pendientes, los derechos a esas tierras deben respetarse del mismo modo, los Pueblos Indígenas deben ser tratados como propietarios de la tierra y deben adoptarse los mismos pasos señalados en el Cuadro 4.

Cuadro 4

Condiciones previas y pasos esenciales para el diálogo con respecto a proyectos de desarrollo en tierras ancestrales



A fin de restablecer el equilibrio de poder es necesario tomar medidas a nivel comunitario, gubernamental y empresarial con objeto de:

- **Fortalecer las autoridades tradicionales y liderazgo de los Pueblos Indígenas.** Existe una necesidad clara y autodefinida de fortalecer los procesos de toma de decisiones y estructuras de autogobierno tradicionales de los Pueblos Indígenas, garantizando al mismo tiempo la existencia de estructuras y procesos de toma de decisiones que sean sólidos y rindan cuentas hacia los miembros de las comunidades a fin de interactuar con los agentes externos. Resulta decisivo asimismo prestar atención al papel de las mujeres en estos procesos. Si bien es necesario que los Pueblos Indígenas emprendan diálogos internos y reflexionen con profundidad sobre estas cuestiones, muchos de ellos carecen de los recursos (tiempo, fondos, entorno) o capacidades necesarias para ello. Por otra parte, muchos han identificado la necesidad de interactuar con otros Pueblos Indígenas que están viviendo estos procesos para aprender de las experiencias mutuas, y de recibir formación continua con respecto a los derechos nacionales e internacionales de los Pueblos Indígenas y tácticas de negociación. Los agentes externos, como las entidades donantes y ONG, deben ayudar a facilitar y posibilitar un entorno favorable al fortalecimiento de las instituciones Indígenas ofreciendo los recursos y programas de desarrollo de capacidad que se estimen necesarios.
- **Fortalecer el papel del gobierno en la protección y defensa de los derechos Indígenas.** Los participantes Indígenas señalaron que los gobiernos toman sistemáticamente el partido de las compañías en lugar de cumplir sus obligaciones relativas a los Pueblos Indígenas y que no suelen estar presentes cuando se realizan consultas y negociaciones. En caso de estar presentes, los representantes estatales

suelen ignorar las autoridades y procesos de toma de decisiones de los Pueblos Indígenas. Además, los participantes indicaron la debilidad, o debilitamiento, de las instituciones estatales, y la falta de adecuación de los reglamentos sobre minería y protección de los derechos Indígenas.⁸ Asimismo pusieron de relieve la falta de recursos adecuados, tanto financieros como humanos, en todos los niveles de gobierno, y subrayaron la necesidad de fortalecer las instituciones y desarrollar la capacidad entre los representantes estatales en materia de derechos Indígenas nacionales e internacionales.

Por supuesto, es importante subrayar que un gran número de gobiernos de países en desarrollo se encuentran, a su vez, en una relación desigual con agentes externos y estructuradores. Las tendencias encaminadas a facilitar o debilitar los requisitos reglamentarios, como los códigos de minas, a fin de atraer inversiones directas extranjeras, y a reducir el tamaño de los ministerios gubernamentales y sus recursos humanos son, entre otros, el resultado directo de los programas de ajuste estructural y la presión ejercida sobre los países para que reembolsen su deuda pendiente.

Cambiar el papel del gobierno para posibilitar asociaciones que permitan la igualdad de condiciones para todas las partes supone un alejamiento de la tendencia mundial actual de lo que se ha dado en llamar "corporativismo" o el "estado corporativo"⁹ para acercarse a modelos democráticos más participativos. Implica también restablecer el equilibrio de desigualdad de poder existente entre los organismos gubernamentales: por una parte, los que trabajan para el desarrollo de minas (por ej.: los ministerios de minas o comisiones geológicas) y, por otra, los que protegen las responsabilidades del Estado con relación a los Pueblos Indígenas (por ej.: los ministerios de asuntos Amerindios), el medio ambiente (por ej.: los ministerios del medio ambiente) y cuestiones sociales (por ej.: ministerios responsables de la salud, el trabajo y las cuestiones de derechos humanos). Y por último, exige examinar las políticas que han fomentado la discriminación de los Pueblos Indígenas y tomar medidas para cambiarlas a fin de solucionar los conflictos sistémicos y crear procesos de toma de decisiones más equilibrados.

- **Consagrar el concepto del consentimiento libre, previo e informado en las políticas relativas a los Pueblos Indígenas y/o sostenibilidad de las compañías mineras.** Los participantes en el proyecto subrayaron que las compañías deben adoptar principios éticos a la hora de tratar con los Pueblos Indígenas, incluido el derecho al consentimiento libre, previo e informado, y deben respetar las tierras ancestrales aunque no hayan sido reconocidas oficialmente. Deben inspirarse en el reporte final de la Comisión Mundial de Represas (2001) para aplicar este concepto en la práctica. Además, las compañías deben cooperar con los Pueblos Indígenas para elaborar procesos de toma de decisiones y solución de conflictos más interculturales.

La responsabilidad social de las empresas no debe ser confundida con la responsabilidad social de los gobiernos ni sustituirla

Durante los últimos años, la industria ha presionado a fin de que se adopten medidas voluntarias como el mecanismo principal para orientar la responsabilidad social de las empresas. Ha habido una proliferación de distintos códigos de conducta que presentan recomendaciones formuladas por iniciativas actuales de la industria tales como las de Minería, Minería y Desarrollo Sustentable (MMSD) y la Iniciativa Minera Global (GMI). El problema que se plantea con este tipo de medidas es la ausencia de mecanismos que permitan garantizar su cumplimiento en la práctica, así como de supervisión independiente y autoverificación. Por otra parte, si bien algunos representantes empresariales afirman que deben rendir cuentas a la sociedad a fin de obtener la aprobación pública y una "licencia social para operar", en última instancia las empresas deben rendir cuentas a sus accionistas, lo cual no garantiza que actúen de forma social y ambientalmente responsable.

Nuestro proyecto muestra que existe una clara necesidad de alejarse de la dependencia de la autorreglamentación e iniciativas empresariales voluntarias para acercarse a marcos reglamentarios y mecanismos de supervisión gubernamentales. Los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar en el cumplimiento de sus obligaciones fiduciarias con los Pueblos Indígenas y esa responsabilidad no puede dejarse en manos de las empresas. Para ello, es necesario elaborar y aplicar marcos y reglamentos sólidos que estipulen mecanismos específicos de cumplimiento y un conjunto coherente de recompensas y sanciones a fin de orientar los procesos de toma de decisiones sobre proyectos mineros en tierras Indígenas o en sus proximidades. Asimismo pone en entredicho la hipótesis común de que las compañías deben ser responsables de elaborar y aplicar procesos de consulta y toma de decisiones para las comunidades que pueden verse afectadas. Por último, nuestro proyecto subraya la importancia de que los gobiernos ratifiquen el Convenio 169 de la OIT y establezcan mecanismos para resolver con prontitud las cuestiones relativas a reivindicaciones territoriales. Lo que está en juego es la necesidad de establecer límites precisos entre la responsabilidad social de las empresas y la responsabilidad social de los gobiernos y de que los gobiernos respeten y cumplan sus obligaciones relativas a los Pueblos Indígenas.

Es necesario realizar trabajos de investigación participativa para ayudar a orientar adecuadamente las políticas y prácticas

Para la adopción de políticas adecuadas se necesita en gran medida tener acceso a una base adecuada de información. Nuestro proyecto reveló una amplia gama de lagunas en la investigación que es necesario suplir a fin de orientar adecuadamente las políticas y prácticas con relación a los proyectos de desarrollo propuestos en tierras Indígenas (ver Apéndice 2). Más concretamente, es necesario documentar los impactos ambientales y sociales, sobre todo en función del género, de la minería a fin de examinar todas las

repercusiones de esta actividad y sus implicaciones para reducir la pobreza y contribuir al desarrollo sostenible.

El Grupo del Banco Mundial, las entidades donantes internacionales y los gobiernos deben financiar trabajos de investigación participativa que incluyan a los Pueblos Indígenas para suplir las lagunas de investigación identificadas en el Apéndice 2 a fin de orientar más adecuadamente las políticas y prácticas.



Conclusión: Hacia políticas y prácticas innovadoras

Este documento de síntesis ha presentado las principales conclusiones e implicaciones políticas de la primera fase de un proyecto colaborativo realizado para estudiar las perspectivas de los Pueblos Indígenas en Guyana y Colombia con respecto a los procesos de toma de decisiones sobre actividades mineras y proyectos conexos en tierras ancestrales o en sus proximidades. Tal como pusieron de relieve muchos de los participantes en el proyecto, éste ofrece únicamente una visión limitada, de las perspectivas de los Pueblos Indígenas guyaneses y colombianos. La Fase II (que está prevista para 2003-2005) orientará sus esfuerzos a responder a las necesidades de investigación identificadas en la Fase I y establecer un diálogo entre los distintos actores del sector minero. Incluirá un componente canadiense y quizás se colabore con otros socios latinoamericanos y caribeños.

Aun cuando las etapas futuras del trabajo permitirán profundizar y precisar la reflexión sobre los resultados, este proyecto ofrece ya una orientación clara hacia la adopción de políticas y prácticas innovadoras en los procesos de toma de decisiones que afectan a los Pueblos Indígenas.

Aun cuando las etapas futuras del trabajo permitirán profundizar y precisar la reflexión sobre los resultados, este proyecto ofrece ya una orientación clara hacia la adopción de políticas y prácticas innovadoras en los procesos de toma de decisiones que afectan a los Pueblos Indígenas.

En el contexto de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, los resultados del proyecto subrayan el hecho de que el Proyecto de Plan de Aplicación y las propuestas actuales de iniciativas de Tipo 2 se basan en varias premisas que "silencian" o ignoran una serie de cuestiones fundamentales. Si bien algunas de estas cuestiones están siendo analizadas mediante otros procesos, lo cual constituye un primer paso importante, los gobiernos deben considerar detalladamente que:

- Los proyectos de minería pueden no contribuir a reducir la pobreza o lograr el desarrollo sostenible cuando se tienen en cuenta sus impactos ambientales y sociales.
- Los Pueblos Indígenas pueden querer o no querer participar en la minería como vehículo para el desarrollo, dependiendo de la visión que tengan del desarrollo y la autodeterminación. Los mecanismos de toma de decisiones deben tratar a los Pueblos Indígenas como titulares de derechos en sus territorios tradicionales en lugar de considerarlos simplemente como una parte interesada más, y deben reconocerles también su derecho al consentimiento libre, previo e informado, que incluye el derecho a rechazar propuestas.

- Es necesario elaborar criterios relativos a la prohibición de actividades mineras en determinadas zonas, especialmente en el contexto del conflicto armado en el que los Pueblos Indígenas sufren graves abusos de sus derechos humanos en nombre del progreso.
- Las asociaciones que se establezcan con los Pueblos Indígenas deben abordar **necesariamente** las asimetrías de poder existentes a fin de ser equitativas. En este sentido, resulta crucial proporcionar recursos para el fortalecimiento de las estructuras de toma de decisiones y los procesos de autogobierno de los Pueblos Indígenas.
- La responsabilidad social de las empresas no debe ser confundida con la responsabilidad social de los gobiernos ni sustituirla. Es necesario que los gobiernos respeten y cumplan sus obligaciones jurídicas nacionales e internacionales con los Pueblos Indígenas, y fortalezcan los marcos jurídicos, reglamentarios y judiciales que carezcan de la solidez necesaria. Los gobiernos que no hayan ratificado el Convenio 169 de la OIT deben considerar hacerlo y también deben establecer mecanismos para resolver con prontitud las cuestiones relativas a las reivindicaciones territoriales.
- Las empresas deben adoptar y aplicar el concepto del consentimiento libre, previo e informado en sus políticas y prácticas relativas a la sostenibilidad y/o los Pueblos Indígenas.
- Es necesario realizar trabajos de investigación participativa con la colaboración de los Pueblos Indígenas para documentar los impactos económicos, ambientales y sociales, sobre todo por género, de las actividades mineras, a fin de ayudar a orientar adecuadamente las políticas y prácticas.

Por último, nuestra investigación pone de relieve la importancia de escuchar, e incorporar, los puntos de vista de quienes se ven más afectados por la toma de decisiones a fin de garantizar que las políticas y medidas resultantes den lugar a un desarrollo equitativo. Tal como indicó un participante en el proyecto:

"Es necesario que las comunidades Indígenas se unan... y trabajen juntas a fin de buscar el mejor medio, en un espíritu de respeto y amistad absolutos, para que los gobiernos nos escuchen y para demostrarles que es posible, que podemos contribuir al desarrollo, pero que para ello es necesario que escuchen también nuestros puntos de vista y nos permitan participar en el proceso de toma de decisiones..."



Apéndice 1: Condiciones previas para establecer un diálogo equitativo que dé lugar al establecimiento de posibles asociaciones

Nota: cuantas más condiciones se den, más equitativo será el diálogo

Pueblos Indígenas

- Instituciones tradicionales sólidas: para consultas "internas".
- Instituciones eficaces a nivel local: para consultas "externas".
- Instituciones regionales eficaces: para presentar una posición unificada en representación de los Pueblos Indígenas afectados.
- Organizaciones nacionales sólidas con niveles de financiamiento adecuados: para representar a los pueblos de nivel local a nivel nacional (e internacional) y movilizar en su nombre.
- Programas continuos de desarrollo de capacidad y fortalecimiento institucional.

Gobierno

- Instituciones sólidas y eficaces para tratar con los Pueblos Indígenas y abordar las actividades mineras y problemas ambientales y sociales. Financiamiento suficiente y dotación adecuada de recursos humanos para cumplir su mandato y responsabilidades.
- Existencia de instrumentos jurídicos/reglamentarios para proteger los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, su derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, incluida la ratificación del Convenio 169 de la OIT.
- Reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas a la tierra, el territorio, la autonomía y la autodeterminación.
- Sistema adecuado de justicia/estado de derecho.
- Transparencia y rendición de cuentas con respecto a los procesos de toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo que afectan a tierras ancestrales.
- Difusión de información culturalmente adecuada sobre proyectos que afectan a tierras Indígenas.
- Voluntad política para concluir alianzas con los Pueblos Indígenas y elaborar procesos interculturales de solución de conflictos y toma de decisiones.
- Respeto de las estructuras Indígenas de autogobierno, así como de sus procesos de toma de decisiones y autodeterminación.
- Respeto de las leyes internacionales sobre derechos humanos.
- Programas continuos de desarrollo de capacidad y fortalecimiento institucional.

Compañías/ONG

- Adopción de principios éticos para tratar con los Pueblos Indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado.
- Respeto de las tierras ancestrales aun cuando no hayan sido reconocidas oficialmente.
- Respeto de las estructuras Indígenas de autogobierno, así como de sus procesos de toma de decisiones y autodeterminación.
- Respeto de las leyes internacionales sobre derechos humanos, incluido el derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado.
- Voluntad política para concluir alianzas con los Pueblos Indígenas y elaborar procesos interculturales de solución de conflictos y toma de decisiones.
- Transparencia y rendición de cuentas con respecto a los procesos de toma de decisiones que afectan a tierras ancestrales.
- Difusión de información culturalmente adecuada sobre proyectos que afectan a tierras Indígenas.
- Programas continuos de desarrollo de capacidad y fortalecimiento institucional.

Organismos donantes/instituciones financieras internacionales

- Incorporación adecuada de las preocupaciones sociales junto con las de carácter económico y ambiental a la hora de financiar proyectos o programas, e inclusión de una representación indígena sólida y legítima en la planificación e implementación de programas para todos los proyectos que afectan a tierras Indígenas.
- Respeto de las estructuras Indígenas de autogobierno, así como de sus procesos de toma de decisiones y autodeterminación.
- Difusión de información culturalmente adecuada sobre proyectos que afectan a tierras Indígenas.
- Respeto de las leyes internacionales sobre derechos humanos, incluido el derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado.

Apéndice 2: Lagunas de investigación identificadas

Es necesario realizar trabajos de investigación participativa que incluyan a los Pueblos Indígenas para:

- Levantar mapas de sus territorios tradicionales y prepararse para las negociaciones con los gobiernos relativas a las reivindicaciones territoriales.
- Estudiar modos de vida sostenibles alternativos para las comunidades Indígenas que dependen de la pequeña minería. Estos estudios deben tener en cuenta también el entorno macropolítico y situar las recomendaciones políticas en el contexto político nacional e internacional.
- Documentar el grado de participación de los Pueblos Indígenas en la minería y trazar mapas de las "zonas sensibles" en las que las actividades mineras coinciden con las tierras Indígenas. Esta labor de recopilación de datos debe ser continua como medio para orientar adecuadamente las políticas y programas.
- Profundizar el estudio de la inmigración de los campesinos desplazados y desposeídos de tierras y de los garimpeiros a tierras Indígenas en Guyana y Colombia, y las alternativas políticas para resolver los conflictos y garantizar modos de vida sostenibles.
- Analizar de qué modo afectan las políticas y prácticas mineras a las mujeres y los hombres de forma diferente. Más concretamente, es necesario continuar la investigación para documentar los impactos de la minería en las mujeres Indígenas y poner de relieve mecanismos culturalmente adecuados para dar participación a las mujeres Indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos mineros, incluida la transformación de conflictos. Realizar evaluaciones de los impactos en función del género para las actividades o políticas mineras propuestas o existentes constituye un medio decisivo para recopilar este tipo de información. Este instrumento debe ser perfeccionado y utilizado más ampliamente.
- Documentar y examinar los problemas económicos y sociales en torno a la pequeña y mediana minería. Además, las políticas gubernamentales deben empezar a abordar y orientarse específicamente a estos sectores que a menudo están marginados.
- Estudiar alternativas adecuadas para elaborar políticas mineras en el contexto de las tierras ancestrales, habida cuenta de que los Pueblos Indígenas tienen una concepción integral e integrada de su tierra. Asimismo debe continuarse la labor de estudiar con mayor profundidad los impactos acumulativos de las actividades de desarrollo y otro tipo de proyectos en las tierras ancestrales, y consagrar en la reglamentación la realización de evaluaciones adecuadas e integradas de los impactos acumulativos. Deben analizarse mecanismos tales como el de manejo participativo como posibles vías para elaborar y aplicar esta política en la práctica.
- Establecer espacios nacionales para el diálogo entre los distintos sectores: grupos étnicos, empresarios y el Estado.
- Establecer espacios de reflexión e intercambio de experiencias y perspectivas entre Pueblos Indígenas y organizaciones Indígenas a nivel internacional de manera que se puedan clarificar las tendencias, conceptos y alcances de los instrumentos de derechos humanos internacionales y políticas mineras.

Notas

- ¹ El Instituto Norte-Sur desea expresar su agradecimiento al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá por financiar el proyecto colaborativo de investigación en el que se basa el presente documento. Asimismo queremos dar las gracias a las siguientes compañías del sector privado por contribuir al Programa de Responsabilidad Social Empresarial del INS: Syncrude Ltd, Rio Algom (llamada ahora BHP Billiton) y Falconbridge Ltd.
- ² Para un estudio más detallado de las implicaciones en materia de políticas e investigación, véase el informe de síntesis final del proyecto (Weitzner 2002), el informe final de Guyana (Colchester et al. 2002) y el informe final de Colombia (Jimeno 2002). Para un análisis de las obras y trabajos internacionales escritos sobre estas cuestiones, véase Whiteman y Mamen 2000. Todos los documentos están disponibles en: www.nsi-ins.ca.
- ³ En lo relativo a las iniciativas de asociaciones de Tipo 2, el sitio web oficial de la Cumbre indica que "se espera que las asociaciones no negociadas e iniciativas de aplicación del Programa 21 se conviertan en un elemento importante de las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La Cumbre no sólo tendrá como resultado una declaración política de alto nivel y un programa de acción para llevar más allá el Programa 21, acciones que negocian y aprueban totalmente todos los gobiernos (resultados de tipo 1). Las asociaciones de tipo 2 también constituirán una parte esencial de la Cumbre, aunque no las negociarán todos los presentes. Más bien, sólo será necesario que las aprueben aquellos involucrados directamente, que se comprometerán a sacar las asociaciones adelante y a hacer que funcionen". Las asociaciones voluntarias que cumplan las directrices requeridas se considerarán como conclusiones oficiales de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (ver directrices en <http://www.johannesburgsummit.org>). Se han expresado numerosas inquietudes con relación a este tipo de asociaciones, incluida la necesidad de garantizar que no sustituyan la responsabilidad de los gobiernos y que se establezcan mecanismos sólidos independientes de supervisión y rendición de cuentas.
- ⁴ Ver la "Declaración de Toronto" del ICMM del 24 de mayo de 2002 para más información. Disponible en: www.icmm.com.
- ⁵ Especialmente si se tiene en cuenta el uso del mercurio y la consecuente contaminación que provoca en los sistemas fluviales de los que dependen los pueblos Amerindios.
- ⁶ Los participantes en el proyecto subrayaron las experiencias problemáticas que habían vivido con ONG respecto a proyectos de conservación que podían poner en peligro los sistemas y modos de vida tradicionales de los Pueblos Indígenas y su acceso a sitios sagrados. Muchas de esas ONG no adoptan mecanismos adecuados de consulta y toma de decisiones con respecto a propuestas de proyectos en tierras Indígenas.
- ⁷ Si se reconocieran claramente los derechos territoriales y se resolvieran las reivindicaciones territoriales, muchas de las cuestiones subyacentes relacionadas con la consulta y la creación de condiciones más equitativas para la toma de decisiones empezarían a solucionarse.
- ⁸ En Guyana, que carece de Ministro de Minas y Ministro del Medio Ambiente, existe una falta de recursos gubernamentales para aplicar los reglamentos existentes, los oficiales gubernamentales desconocen la *Ley de minas* (sobre todo las partes que se refieren a las tierras y derechos de los pueblos Amerindios) y se ha denunciado la presencia de una corrupción generalizada. El gobierno se ha mostrado sumamente reticente a reconocer los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas o instituir mecanismos eficaces para la consulta o negociación con los mineros. En Colombia, se ha producido una "disolución" de las oficinas regionales de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas también se ha visto gravemente debilitada. Desde que el gobierno de Pastrana asumiera el poder no se ha elaborado ninguna nueva política pública relativa a los Pueblos Indígenas. En el año 2001, el Código de Minas fue objeto de una revisión, propiciada y financiada en gran parte por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, en cuyo proceso no se consultó a los Pueblos Indígenas y que ha debilitado los reglamentos a fin de ofrecer un entorno más favorable a las inversiones. Además, resulta evidente que el Convenio 169 de la OIT no se está aplicando y se ha denunciado también la existencia de una corrupción generalizada.
- ⁹ Cuando existe una vinculación inherente entre los estados y las empresas que hace que el proceso de toma de decisiones gubernamentales se vea fuertemente influido por el poder económico corporativo. Tal como afirma David Korten (2001): "a menudo pasamos por alto la fuerza del vínculo entre las grandes compañías y el gobierno, y la medida en que ambos, incluso en países democráticos, funcionan como instrumentos de gobierno y dominio de la élite y están íntimamente vinculados". Ver también Korten 1995 y Saul 1995.

Fuentes

- Colchester, Marcus, Jean La Rose y Kid James. 2002. Mining and Amerindians in Guyana. Ottawa, ON: The North-South Institute. Disponible en <http://www.nsi-ins.ca>.
- Comisión Mundial de Represas. 2001. *Represas y desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones – El reporte final de la Comisión Mundial de Represas*. Publicado en su versión original en inglés en el Reino Unido y Estados Unidos en el 2000 por Earthscan Publications Ltd. Disponible en <http://www.dams.org>.
- Commission on Sustainable Development. 2002. Draft Plan of Implementation for the World Summit on Sustainable Development. Texto previo sin editar, 12 de junio.
- Four Worlds Institute for Human and Community Development. 2002. Report on the Consultation Related to Mining, Minerals and Metals Held at the Indigenous Action Summit. Roseau, Commonwealth de Dominica, 25 de febrero al 2 de marzo.
- Hipwell, William, Katy Mamen, Viviane Weitzner y Gail Whiteman. 2002. Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Consultation, Participation and the Prospects for Change. A Background Discussion Paper. Ottawa, ON: The North-South Institute.
- International Council on Mining and Metals (ICMM). 2002. Toronto Declaration. 24 de mayo. Disponible en: www.icmm.com.
- Jimeno Santoyo, Gladys. 2002. Documento Final – Colombia. Posibilidades y perspectivas de los Pueblos Indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe: Exploración Temática. Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.nsi-ins.ca>.
- Korten, David. 2001. Predatory Corporations. En *Moving Mountains: Communities confront mining and globalisation*, Geoff Evans, James Goodman y Nina Landsbury, eds. Otford, Australia: Otford Press. 1-18.
- _____. 1995. *When Corporations Rule the World*. Connecticut y San Francisco, Estados Unidos: Kumarian Press, Inc. y Berret-Koehler Publishers.
- RCAP (Royal Commission on Aboriginal Peoples). 1996. *Volumen 2: Restructuring the Relationship*. Ottawa, ON: Minister of Supply and Services Canada.
- Ross, Michael. 2001. Extractive Sectors and the Poor. Washington, D.C.: Oxfam America.
- Saul, John Ralston. 1995. *The Unconscious Civilization*. Concord, ON: House of Anansi Press.
- Weitzner, Viviane. 2002. A través ojos Indígenas: Hacia procesos adecuados de toma de decisiones sobre actividades mineras en tierras ancestrales o en sus proximidades. Ottawa, ON: The North-South Institute. Disponible en <http://www.nsi-ins.ca>.
- Weitzner, Viviane and Micheline Manseau. Taking the pulse of collaborative management in Canada's national parks and national park reserves: voices from the field. In *Crossing Boundaries in Park Management: Proceedings of the 11th Conference on Research and Resource Management in Parks and Public Lands*, edited by David Harmon. Hancock, MI: The George Wright Society. 253-259.
- Whiteman, Gail y Katy Mamen. 2002. ¿Son eficaces los procesos de consulta y participación de los Pueblos Indígenas en el sector minero? Estudio de los procesos de consulta y participación de los Pueblos Indígenas en el sector minero internacional. Ottawa, ON: The North-South Institute. Disponible en <http://www.nsi-ins.ca>.

